

Frankfurter Sozialbericht

Teil VIII: Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Frankfurt am Main

HERAUSGEBER:
DIE DEZERNENTIN
FÜR SOZIALES, SENIOREN,
JUGEND UND SPORT

STADT  FRANKFURT AM MAIN

Verfasser

Dr. Herbert Jacobs

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. Ute Gerhard
Prof. Dr. Diether Döring
Reiner Höft-Dzemeski

Dezernat für Soziales, Senioren, Jugend und Sport

Frankfurter Sozialbericht

Teil VIII: Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Frankfurt am Main

Vorwort

(wird vor Drucklegung eingefügt)

(Vorwort wird vor Drucklegung eingefügt)

Inhalt:

1. Einleitung	5
1.1 Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem	6
1.2 Arbeit und Arbeitslosigkeit in der Frankfurter Sozialberichterstattung – ein Rückblick	13
1.3 Rahmenbedingungen kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	15
1.4 Leitfragen und Aufbau des vorliegenden Berichts	21
2. Erwerbspersonen(potenzial) und Erwerbsbeteiligung	23
2.1 Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und der Erwerbsbeteiligung	23
2.2 Erwerbspersonenpotenzial in verschiedenen Bevölkerungsgruppen	30
2.3 Zuzug von Erwerbspersonen und Internationalisierung von Arbeitsmärkten	33
2.4 Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern	38
3. Struktur der Erwerbstätigkeit	41
3.1 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	41
3.2 Erwerbstätigkeit und Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen, Berufsbereichen und Stellung im Beruf	50
3.3 Beschäftigungsstruktur im Vergleich zu anderen Großstädten und zur Rhein-Main-Region	55
4. Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit	58
4.1 Stand und Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Erwerbslosigkeit	59
4.2 Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit in verschiedenen Bevölkerungs- und Berufsgruppen	64
4.2.1 Deutsche und Ausländer	66
4.2.2 Frauen und Männer	69
4.2.3 Personen mit hoher und geringer Qualifikation	75
4.2.4 Jugendliche, Berufseinsteiger und ältere Erwerbspersonen	78
4.2.5 Schwerbehinderte und nicht-behinderte Erwerbspersonen	81
4.3 Arbeitslose im System der sozialen Sicherung	84
4.4 Zugang in und Abgang aus sowie Dauer von Arbeitslosigkeit und Bezug von SGB II-Leistungen	89
4.5 Einkommenssituation von Arbeitssuchenden und Arbeitslosen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen	96
4.5.1 Leistungsniveau des SGB II	96
4.5.2 Die relative Einkommensposition von Arbeitslosengeld I- und Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen und -Empfängern	99
4.6 Räumliche Verteilung der Arbeitslosen und Erwerbslosen im Stadtgebiet von Frankfurt am Main	102
5. Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	112
5.1 Rückblick: Kommunale Beschäftigungsförderung vor der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe	112
5.2 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem SGB II	116

5.3	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem SGB III	126
5.4	Sonstige Maßnahmen und Projekte für besondere Zielgruppen	130
5.4.1	<i>Junge Menschen</i>	130
5.4.2	<i>Frauen</i>	134
5.4.3	<i>Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen</i>	136
5.4.4	<i>Ältere Arbeitslose</i>	137
5.4.5	<i>Personen im Grenzbereich von SGB II und SGB XII</i>	139
5.4.6	<i>Arbeitslose, für die eine unternehmerische Selbständigkeit in Frage kommt</i>	140
5.4.7	<i>Dienstleistungen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an und Unterstützung von Träger von beschäftigungschaffenden Maßnahmen</i>	140
5.5	Zusammenfassende Betrachtung und offene Fragen	141
6.	Zu erwartende künftige Entwicklungen	144
6.1	Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials	144
6.2	Wirtschaftliche Entwicklung	147
6.3	„Verlierer“ und „Gewinner“ auf dem Arbeitsmarkt	151
7.	Handlungsmöglichkeiten	160
8.	Zusammenfassung	170
Anhang		179
1.	von der Stadt Frankfurt am Main geförderte Maßnahmen und Programme der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach Aufgaben und Zielen, Zahl der teilnehmenden bzw. erreichten Personen und Fördersumme 2003	180
2.	Kommunale Beschäftigungsförderung für junge Menschen nach Art und Träger der Maßnahme, Teilnehmerzusammensetzung und Förderung durch die Stadt in Euro im Jahre 2006	181
3.	Beschäftigungsförderung für besondere Zielgruppen außerhalb der Jugendberufshilfe nach Art der Maßnahme, Träger, Geschlecht der teilnehmenden bzw. beratenen Personen, Mittelgeber und Fördersumme 2006	183
4.	vom Frauenreferat der Stadt Frankfurt am Main geförderte Programme und Maßnahmen 2006	186
5.	Aktivitäten der Wirtschaftsförderung Frankfurt GmbH zur Beschäftigungsförderung 2006	193

1. Einleitung

In modernen Gesellschaften ist Erwerbsarbeit „eine“, wenn nicht die „zentrale Vergesellschaftungsinstanz“.¹ Weil Erwerbsarbeit diese Funktion hat, „ist es für die soziale Integration und die Handlungsfähigkeit der Menschen entscheidend, dass sie beschäftigt sind und ihren Lebensunterhalt über (abhängige) Erwerbsarbeit sichern.“² Moderne Gesellschaften sind „Arbeitsgesellschaften“, und zwar nicht etwa deshalb, weil in ihnen mehr gearbeitet würde als in früheren Gesellschaften, sondern weil der Erwerbsarbeit eine Wertigkeit zugesprochen wird, die frühere Gesellschaften so nicht kannten.³ Erwerbsarbeit ist für viele Menschen eine wesentliche Quelle des Selbstwertgefühls. Hier findet man Bestätigung, kann seine Fähigkeiten vor anderen beweisen und findet soziale Kontakte. Viele, aber keineswegs alle Erwerbstätigen können sich im Beruf selbst verwirklichen und sind stolz auf das, was sie im Erwerbsleben leisten. Aber auch diejenigen, die ihre Erwerbstätigkeit eher als belastend erleben, würden nur ungern auf sie verzichten. Denn die Arbeit verschafft über das mit ihr erzielte Einkommen Zugang zu anderen als erstrebenswert angesehenen Dingen. Über die Teilnahme am Erwerbsleben wird die wirtschaftliche Selbständigkeit erreicht und vor anderen auch als solche dokumentiert. Wer für sich selbst sorgen kann, ist der Fürsorge der anderen und dem damit latent verbundenen Unterlegenheitsgefühl entronnen. So verwundert es nicht, dass junge Männer und Frauen eine hohe Berufsorientierung zeigen. Für die meisten von ihnen, so ergab eine der letzten Shell-Jugendstudien⁴, ist es wichtig, „eine interessante Arbeit“ und „einen sicheren Arbeitsplatz“ zu „finden“ und einen „solide(n) Beruf (zu) haben, mit dem man auf eigenen Beinen steht“. Hier unterschieden sie sich kaum von den Erwachsenen: „Erfolg im Beruf haben“ und „sich selbst verwirklichen“ sind, so ergab eine andere Untersuchung, für die überwiegende Mehrzahl der Deutschen zwischen 18 und unter 65 Jahren ein wichtiges Ziel im Leben.⁵ Diese Ziele kann die Mehrheit der Erwerbstätigen auch realisieren. Sie sind überwiegend mit ihrer Arbeit zufrieden und darüber hinaus in vielen anderen Lebensbereichen zufriedener als Arbeitslose und Rentner.⁶ Umso problematischer ist es, wenn man aus dieser

¹ Bonß, W.: Beschäftigt – Arbeitslos. In: Lessenich, S./ Nullmeier, F. (Hrsg.): Deutschland. Eine gesplante Gesellschaft. Frankfurt am Main 2006, S. 53-72, hier S. 53.

² ebd., S. 56.

³ vgl. Kocka, J./ Offe, C. (Hrsg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt am Main 2000.

⁴ vgl. Deutsche Shell (Hrsg.): Jugend 2000. Bd. 1. Opladen 2000, S. 93ff. und S. 402.

⁵ vgl. Scheuer, A.: Wertorientierungen, Ansprüche und Erwartungen. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006, S. 453-462.

⁶ vgl. Christoph, B.: Zufriedenheit in Lebensbereichen. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden

Quelle der Wertschätzung und des Selbstwertgefühls nicht schöpfen kann, weil man arbeitslos ist.

1.1 Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem

Ob man Arbeit hat und am Erwerbsleben teilnimmt, hat nicht nur wesentlichen Einfluss auf das individuelle Wohlbefinden, sondern auch auf die materielle Situation und die soziale Position der Betroffenen und ihrer Angehörigen. Arbeitslose sind in besonderer Weise von Armut betroffen oder bedroht. Während, wie eine aktuelle Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes⁷ zeigt, 2004 in Deutschland 4 % der Vollzeitwerbstätigen und 8 % Teilzeiterwerbstätigen „armutsgefährdet“ waren, waren es von den Arbeitslosen 43 %. Auch wenn in erheblichem Umfang Sozialtransfers geleistet werden, reichen diese nicht aus, um die Armutsgefährdung vollständig zu beseitigen: Ohne Sozialtransfers wären 73 % der Arbeitslosen armutsgefährdet, mit sind es immer noch 43 %. Umgekehrt ist Erwerbsarbeit und vor allem qualifizierte Berufstätigkeit der Schlüssel zu einem Leben in materieller Sicherheit. So sind, wie die erwähnte Studie ergab, 24 % der Personen ohne Berufsabschluss armutsgefährdet, aber nur 8 % derjenigen mit Hochschulabschluss. Arbeitslosigkeit und die soziale Sicherung der Arbeitslosen sind nicht zuletzt wegen des großen Armutsrisikos ein zentrales Thema der Sozialberichterstattung auf Bundes-, Länder- und lokaler Ebene.⁸

Arbeitslosigkeit hat vielfältige psychische Folgen für die Betroffenen.⁹ Viele Arbeitslose betrachten Arbeitslosigkeit zunächst als vorübergehenden Zustand. Den Wegfall regelmäßiger Verpflichtungen erleben manche durchaus positiv als Befreiung und Entlastung. So sind Ar-

und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006, S. 441-452, hier S. 445ff.

⁷ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005. Wiesbaden 2006, S. 22f. Als „armutsgefährdet“ gelten in dieser Veröffentlichung Personen, deren Einkommen weniger als 60 % des mittleren Äquivalenzeinkommens (Median) beträgt. Nähere Erläuterungen zum Begriff des Äquivalenzeinkommens findet man unten in Abschnitt 4.4.

⁸ vgl. Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 14/5990), S. 102ff.; Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familien des Landes Nordrhein-Westfalen: Sozialbericht NRW 2004. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 277ff.; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.): Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern. Material- und Analyseband zur sozialen Lage in Bayern 1998. München 1999, S. 499ff. (<http://www.arbeitsministerium.bayern.de/sozialpolitik/sozialbericht/index.htm>); Landeshauptstadt Saabrücken: Sozialbericht 2003, S. 99ff.; Ministerium für Arbeit Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz: Armuts- und Reichtumsbericht der Landesregierung 2004, S. 35ff.

⁹ vgl. Morgenroth, C.: Selbstverlust und Ich-AG. In Forum Wissenschaft 4/2003; dies.: Arbeitsidentität und Arbeitslosigkeit – ein depressiver Zirkel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7/2003, S. 17-24; Gesterkamp, T.: In der lähmenden Abwärtsspirale. Ohne Job – psychische Folgen. In: Das Parlament, Nr. 21-22/2006.

beitslose im Durchschnitt mit ihrer Freizeit zufriedener als Erwerbstätige.¹⁰ Dauert die Arbeitslosigkeit aber längere Zeit an, wirkt die ungewisse Situation auf die meisten von Arbeitslosigkeit Betroffenen zermürend und beeinträchtigt die körperliche Gesundheit. Symptome wie Depressivität, Ängstlichkeit, Schlaflosigkeit, Reizbarkeit, Konzentrationsstörungen und Nervosität können auftreten. In der Wissenschaft geht man im Hinblick auf die Langzeitarbeitslosigkeit von einem „Vierphasenmodell“ aus (Schock, Optimismus, Pessimismus und Fatalismus). Auf das lähmende Erlebnis der Kündigung folgt ein aktiver Prozess der Stellensuche. Schlagen diese Bemühungen fehl und kommen gleichzeitig finanzielle oder familiäre Probleme hinzu, können sich psychische Schwierigkeiten häufen. Schleichend geht das Gefühl für die eigenen Kompetenzen verloren, Psychologen beschreiben dies als einen „inneren Schrumpfungsprozess“. Bekommt man auf eine Bewerbung eine Absage, ist das ein Angriff auf das Selbstwertgefühl. Die Dauer der Arbeitslosigkeit wird zum Problem; schließlich ist die letzte Stufe, die der Resignation, erreicht. Allerdings erreichen nicht alle Arbeitslosen die letzten beiden Stufen dieses Modells, z.B. weil sie schnell wieder Arbeit finden.¹¹

Ob man am Erwerbsleben teilnimmt oder nicht, hat Auswirkungen auch weit über das Erwerbsalter hinaus. So ist im deutschen Alterssicherungssystem die materielle Situation im Alter im Großen und Ganzen ein Spiegelbild der vorangegangenen Erwerbsbiographie. Wer viel verdient hat und nicht oder nur kurze Zeit arbeitslos war, kann mit erheblich höheren Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung rechnen als die Altersrentner, bei denen dies nicht der Fall war.¹² Bei Beamten sind die Altersbezüge an die zuletzt erreichte „ruhegehaltstfähigen“ Gehaltsstufe und die Dauer der „aktiven Dienstzeit“ gekoppelt. Die Stellung im Erwerbsleben hat aber nicht nur Auswirkungen auf die jeweilige Erwerbsperson, sondern auch auf diejenigen Menschen, die mit ihr zusammen leben und deren Lebensunterhalt sie ganz oder teilweise durch ihr Erwerbseinkommen sichert, also ihre Kinder und ihr Partner oder ihre Partnerin.

¹⁰ vgl. Christoph, B.: Zufriedenheit in Lebensbereichen. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006, S. 441-452, hier S. 445ff.

¹¹ Es sei darauf hingewiesen, dass das hier geschilderte Vierphasenmodell nur dann zutrifft, wenn die Arbeitslosigkeit von den Betroffenen nicht als freiwillig gewählt erlebt wird. Diese Einschätzung kann sich im Zeitverlauf durchaus ändern, etwa wenn ein Beschäftigter aus Unzufriedenheit und in der Hoffnung, bald eine neue Stelle zu finden, von sich aus kündigt, dann aber entgegen der ursprünglichen Erwartung lange Zeit keine neue Stelle findet.

¹² vgl. Neumann, L./ Schaper, K.: Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl. Bonn 1998, S. 158ff.

Für viele Beobachter geht Arbeitslosigkeit mit einem verstärkten Risiko sozialer Ausgrenzung und materieller Verarmung einher.¹³ Je größer das Ausmaß des Ausschlusses vom Erwerbssystem ist, umso größer ist deshalb auch die Gefährdung des sozialen Zusammenhalts einer Gesellschaft. Viele Arbeitslose erleben ihre Situation als höchst belastend und haben Angst, ins gesellschaftliche Abseits abzurutschen.¹⁴ Die Mehrheit der Bevölkerung erwartet vom Staat, dass er dafür Sorge trägt, dass die Arbeitslosigkeit ein erträgliches Maß nicht überschreitet und Arbeitswillige auch einen Arbeitsplatz finden.¹⁵ Welcher Partei man am ehesten zutraut, das Problem der Arbeitslosigkeit zu mildern, Arbeitslose angemessen zu unterstützen und für die Wirtschaft günstige Bedingungen zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu schaffen, hat deutlichen Einfluss auf das Wahlverhalten und die Wahlentscheidung der Wähler. Manche Arbeitslose wenden sich von den bislang dominierenden („etablierten“) Parteien ab oder nehmen gar nicht mehr an Wahlen teil. Und weit über den Kreis der direkt von Arbeitslosigkeit Betroffenen verbreitet sich ein Gefühl der Unsicherheit, das auch Auswirkungen auf die Legitimität des demokratischen Systems insgesamt hat. Gelingt es innerhalb dieses Systems nicht, die Arbeitslosigkeit spürbar zu senken, so verliert es bei nicht unbeträchtlichen Teilen der Bevölkerung an Zustimmung.

So deutlich die Ansprüche der Wählerinnen und Wähler an die Politik sind, hier endlich zu einer durchgreifenden Lösung zu kommen, so unwahrscheinlich erscheint eine solche. Noch unwahrscheinlicher ist es, dass durch Anstrengungen lokaler Akteure wie Städte und Gemeinden („lokaler Sozialstaat“) ein wesentlicher Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit geleistet werden könnte. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren Phasen hoher Arbeitslosigkeit sowohl in Deutschland als auch in Westeuropa insgesamt nicht ungewöhnlich.¹⁶ Lediglich in der Prosperitätsphase nach dem Zweiten Weltkrieg, die der britische Historiker Eric Hobsbawm rückblickend als „goldenes Zeitalter“ bezeichnet hat und von Ende der

¹³ vgl. Böhnke, P.: Teilhabechancen und Ausgrenzungsrisiken in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2005, S. 31-36,

¹⁴ vgl. Greven, L.: Leben als Kampf. In: Zeit online (<http://www.zeit.de/online/2006/42/Unterschicht-Studie>; Zugriff: 31.1.2007); Vester, M.: Die Eieruhr-Gesellschaft. Die Wohlstandsmitte bröseln auseinander, und die Furcht vor sozialem Abstieg wächst. In: Frankfurter-Rundschau vom 20.5.2005; Fischermann, T.: Die Angst der Mittelschicht. In: Die Zeit Nr. 8/2007.

¹⁵ Mit dieser Sozialstaatsorientierung der Wählerinnen und Wähler korrespondiert eine verbreitete Skepsis gegenüber einem nicht regulierten Marktssystem. So hielt eine deutliche Mehrheit (69 %) der Wählerinnen und Wähler im Frühjahr 2005 die Kritik, die vom damaligen SPD-Vorsitzenden Müntefering an der einseitigen Gewinnorientierung der Unternehmen übte, für berechtigt, während lediglich ein Viertel die Einschätzungen des damaligen SPD-Vorsitzenden nicht teilte (vgl. infratest-dimap: ARD-DeutschlandTREND Mai 2005; <http://www.infratest-dimap.de/?id=39&aid=107#ue3>).

¹⁶ vgl. Kaelble, H.: Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart. München 2007, S. 57-86.

1950er Jahre bis Anfang der 1970er Jahre reichte¹⁷, war die Arbeitslosigkeit in Deutschland, aber auch in den anderen westlichen Industriestaaten, auf einem historischem Tiefpunkt. Der „kurze Traum immerwährender Prosperität“, so der Titel eines Klassikers der deutschen Soziologie von Burkart Lutz¹⁸, platzte mit der ersten Ölkrise. Seitdem steigt die Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen kontinentaleuropäischen Ländern, während sie in den skandinavischen und angelsächsischen Ländern zwar auch anstieg und wie in Großbritannien zeitweise das westdeutsche Niveau überschritt, in beiden Ländergruppen aber in den letzten Jahren unter dem Niveau in Deutschland oder Frankreich lag. Diese beiden Länder werden von der vergleichenden Sozialpolitikforschung dem „konservativen Wohlfahrtsstaats-Regime“ zugeordnet, dem idealtypisch das „liberale“ (typischer Vertreter Großbritannien) und das „sozialdemokratische Wohlfahrtsstaats-Regime“ (typischer Vertreter Schweden) gegenübergestellt werden.¹⁹

Auch wenn lange Phasen mit hoher Arbeitslosigkeit in den meisten westlichen Industrieländern nicht ungewöhnlich waren, hat der Umstand, dass Länder, die durch unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Traditionen geprägt sind, auch unterschiedliche Erfolge in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit haben, viele Beobachter vermuten lassen, dass die Ursache für das Entstehen von Arbeitslosigkeit im jeweiligen Wohlfahrtsstaats-Regime bzw. im Sozial- oder Wohlfahrtsstaat als solchem gesucht werden muss. Solche „Deutungsmuster“²⁰, die sozialstaatliche Regelungen und Aktivitäten in den Blick nehmen, gibt es in zwei Varianten. Zum einen werden staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt und hohe Sozialabgaben bzw. Lohnnebenkosten für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht: Während hohe Lohnnebenkosten die Unternehmen belasten, reduzieren sozialstaatliche Kompensationszahlungen wie das Arbeitslosengeld bei den Arbeitnehmern den Anreiz zur eigenen Arbeitsplatzsuche.²¹ Lohnersatzleistungen wie früher die Sozialhilfe oder heute das Arbeitslosengeld II wirken wie Mindestlöhne und verhindern aus dieser Perspektive, dass Arbeitslose gering bezahlte, aber ihrer

¹⁷ Hobsbawm, E.: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. München/Wien 1995.

¹⁸ Lutz, B.: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt a.M. 1989.

¹⁹ vgl. Esping-Anderson, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge 1990; Schmidt, M.G.: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 2. Aufl. Opladen 1998, S. 215ff.

²⁰ vgl. Bonß, W./ Ludwig-Mayerhofer, W.: Arbeitsmarkt. In: Allmendinger, J./ Ludwig-Mayerhofer, W. (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaats. Weinheim und München 2000, S. 109-144, hier S. 126ff.

²¹ So ist z.B. bekannt, dass Staaten, in denen die Sozialausgaben in einem überdurchschnittlichen Maße durch Steuern und nicht durch Sozialbeiträge finanziert werden und die überdurchschnittliche Anstrengungen zugunsten der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und privatem Leben unternehmen, die beschäftigungspolitisch erfolgreicher sind als Staaten, in denen dies nicht der Fall ist (vgl. Döring, D.: Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im Vergleich. In: Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.]: WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. August 2007).

Produktivität eigentlich entsprechende Arbeitsplätze annehmen. Andere sozialstaatbezogene Deutungsmuster der Arbeitslosigkeit beklagen ein Zuwenig an sozialstaatlichen Aktivitäten zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und führen die Arbeitslosigkeit auf zunehmende Deregulierungstendenzen zurück. Demgegenüber beschreiben „ökonomische Deutungsmuster“ Arbeitslosigkeit als Marktproblem und deuten sie aus unzulänglichen Anpassungsprozessen zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage. Aus ökonomischer Perspektive werden (in der Regel kurzfristige) „friktionelle“ Arbeitslosigkeit, die beim Wechsel vom einen in ein anderes Arbeitsverhältnis auftritt, „saisonale“ Arbeitslosigkeit, die auf saisonbedingte und deshalb vergleichsweise unproblematische Nachfrageschwankungen verweist, „konjunkturelle“ und „strukturelle“ Arbeitslosigkeit unterschieden. Letztere deutet auf Probleme bei der Bewältigung des sektoralen Wandels der wirtschaftlichen Entwicklung hin. Struktureller Arbeitslosigkeit liegen aus dieser Perspektive Eingriffe zugrunde, die die Herstellung von Marktgleichgewichten verhinderten. Hier berühren sich diese Erklärungsansätze mit sozialstaatbezogenen Deutungsmustern. Als dritter Erklärungstyp müssen noch „soziologische Deutungsmuster“ erwähnt werden. Diese richten ihren Blick vornehmlich auf die spezifischen Merkmale der von Arbeitslosigkeit Betroffenen wie Alter, Geschlecht, Familienstand, Bildung oder Beruf und zeigen, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko ungleich verteilt ist.

So unterschiedlich die Deutungsmuster und Erklärungen von Arbeitslosigkeit sind, so unterschiedlich sind auch die Lösungsvorschläge zu ihrer Bekämpfung. So setzen die einen auf eine weitere Deregulierung des Arbeitsmarktes und verweisen darauf, dass in Ländern mit geringerem Kündigungsschutz, einer deutlich gespreizten Lohnstruktur²² und geringen monetären Transferleistungen für Arbeitslose wie etwa den USA oder Großbritannien die Arbeitslosigkeit deutlich geringer ist als bei uns. Auch wenn in letzter Zeit in Deutschland Teilaspekte dieses Lösungskonzepts umgesetzt wurden, scheiterte seine vollständige Durchsetzung doch bislang an den Wünschen der Bevölkerung, die entsprechenden Umfragen zufolge deutlichen Einschnitten auf den o.g. Feldern mehrheitlich ablehnend gegenübersteht.²³ Unabhängig von seiner politischen Durchsetzbarkeit sprechen auch empirische Befunde gegen die Richtigkeit der Annahme, dass jeder eine Arbeit findet, wenn er nur bereit ist, zu einem Lohn zu arbeiten,

²² Dieses Argument trifft heute nicht mehr zu. Tatsächlich hat in Deutschland der Abstand von niedrigen zu mittleren und hohen Löhnen seit den 1990er Jahren sehr stark zugenommen. Die Lohnspreizung ist mittlerweile größer als in vielen anderen nord- und westeuropäischen Ländern. Insbesondere Frauen und Teilzeitkräfte arbeiten in Deutschland im Niedriglohnssektor (vgl. Schettkat, R.: Lohnspreizung: Mythen und Fakten. Eine Literaturübersicht zu Ausmaß und ökonomischen Wirkungen von Lohnungleichheit. Düsseldorf 2006).

²³ vgl. Fuchs, D./ Roller, E.: Demokratie und Sozialstaat. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006, S. 644-653.

der seiner tatsächlichen Leistungsfähigkeit entspricht und damit häufig unter den heute gezahlten Löhnen liegen müsste. Tatsächlich ist es so, dass in vielen Bereichen kein Platz mehr für gering qualifizierte Erwerbspersonen ist, die heute in Deutschland den Großteil der Langzeitarbeitslosen ausmachen, weil die Tätigkeiten Fähigkeiten voraussetzen, die viele Arbeitslose nicht mitbringen. Anders ausgedrückt: Einfache Arbeit kann in vielen Fällen qualifizierte Arbeit nicht ersetzen, auch wenn ihr „Preis“ deutlich gesenkt würde. Andere Beobachter machen die hohen Lohnnebenkosten in Deutschland für die im Vergleich zu Ländern, in denen die Sozialausgaben zu einem höheren Anteil aus Steuermitteln finanziert werden, höhere Arbeitslosigkeit verantwortlich. Die Politik hat sich diese Ansicht zum Teil zu Eigen gemacht und versucht, über Leistungseinschränkungen und die sich daraus ergebende Notwendigkeit privater Vorsorgeanstrengungen („Riesterrente“, private Zusatzversicherungen für medizinische Leistungen) sowie eine teilweise Steuerfinanzierung von Sozialleistungen (Kosten der Mitversicherung von Kindern in der Krankenversicherung, Bundeszuschuss zur Rentenversicherung) die Lohnnebenkosten zu begrenzen. Ob allein durch eine Senkung der Arbeitskosten und damit der Schwelle, ab der neu eingestellte Arbeitskräfte produktiv sind, eine durchgreifende Reduzierung der Arbeitslosigkeit erreicht werden kann, darf ebenfalls mit empirischen Argumenten bezweifelt werden. Denn geringere Lohnkosten allein lösen das Problem gering oder nicht dem Bedarf der Unternehmen entsprechend qualifizierter Erwerbwilliger nicht. Die Politik hat auf diese Erkenntnis reagiert, indem sie im Rahmen der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik einen Schwerpunkt auf die Förderung des Erwerbs beruflicher Qualifikationen legt. Durch diese „Humankapitalbildung“ sollen die Arbeitslosen auf den Strukturwandel der Arbeitswelt vorbereitet werden. Des Weiteren traten zum 1.10.2007 Regelungen in Kraft (§ 16a SGB II), die für langzeitarbeitslose Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II mit besonders eingeschränkten Arbeitsmarktchancen längerfristige Beschäftigungszuschüsse ermöglichen.

Festgehalten werden kann, dass alle drei Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik²⁴ wirksam geworden sind, dass allerdings keines sich in Reinform durchgesetzt hat. Dies dürfte zum einen auf die Wählerschaft zurückzuführen

²⁴ In Deutschland wird zwischen Arbeitsmarktpolitik (im engeren Sinne) und Beschäftigungspolitik (oder Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne) unterschieden:

„Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne - meist deckungsgleich mit „Beschäftigungspolitik“ verwendet – bezeichnet die institutionellen, prozessualen und entscheidungsinhaltlichen Dimensionen gesamtwirtschaftlicher politischer Steuerung des Arbeitsangebotes und der Arbeitsnachfrage. Im enger definierten Sinne ist Arbeitsmarktpolitik der Fachausdruck für die selektive - nach Gruppen, Sachbezügen, Raum und Zeit differenzierende - Politik der Arbeitsmarktförderung, insbesondere im Sinne des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969.“ (Schmidt, M.G.: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Andersen, Uwe/Wichard Woyke [Hg.]: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., aktual. Aufl. Opladen 2003.

sein, die mehrheitlich dem Sozialstaat positiv und radikalen Änderungen ablehnend gegenübersteht, zum anderen aber darauf, dass es im politischen System der Bundesrepublik viele „Vetospielerpositionen“ gibt, die verhindern, dass politische Konzepte, selbst wenn sie bei Wahlen Mehrheiten gewinnen, so umgesetzt werden können, wie es in den jeweiligen Wahlprogrammen steht.²⁵

Lässt man die verschiedenen Deutungsmuster und die aus ihnen abgeleiteten Konzepte zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit Revue passieren, dann wird deutlich, wie begrenzt die Möglichkeiten des „lokalen Sozialstaats“ auf diesem Gebiet sind. Auf die Gestaltung der sozialen Sicherung und auf die Höhe der Lohnnebenkosten hat eine einzelne Kommune ebenso wenig Einfluss wie auf die Gestaltung des Arbeitsrechts und der Tarifverträge. Die Möglichkeiten der Gestaltung haben sich seit Einführung des SGB II im Jahre 2005 noch weiter reduziert. Im Rahmen des bis dahin geltenden Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) hatten die Kommunen die Möglichkeit, in einem von ihnen selbst bestimmten Umfang Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die von ihnen betreuten arbeitslosen Sozialhilfeempfänger anzubieten. Viele Städte hatten eigene Beschäftigungsgesellschaften gegründet, die arbeitslose Sozialhilfeempfänger eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten haben. Diese Bemühungen erklärten sich zum großen Teil aus den doppelten Zuständigkeiten für die Versorgung und Betreuung von Arbeitslosen. Während die Arbeitsverwaltung die Beziehler von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe betreute, waren die Kommunen für die Arbeitslosen zuständig, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hatten oder deren Ansprüche auf diese Lohnersatzleistungen so gering waren, dass sie ergänzend Sozialhilfe beantragen mussten, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Die Kommunen als Sozialhilfeträger konnten ihre gestiegenen Aufwendungen für den Lebensunterhalt von Arbeitslosen dadurch reduzieren, dass sie diese so lange sozialversicherungspflichtig beschäftigten, dass sie, falls sie nach Beendigung der Beschäftigungsmaßnahmen keine reguläre Beschäftigung fanden, wieder Ansprüche in dem vorgelagerten Versicherungssystem, der Arbeitslosenversicherung, erworben hatten.

Selbstverständlich kann die Tatsache, dass viele Kommunen in erheblichem Umfang in die Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern investiert haben, nicht auf das finanzielle Motiv der langfristigen Amortisation der eingesetzten Mittel und der Reduzierung Ausgaben für Sozialhilfe reduziert werden. Vielmehr deutete die wachsende Arbeitslosigkeit auch auf eine Krise des sozialen Zusammenhalts der Gesellschaft hin, von dem die Kommunen als

²⁵ vgl. Schmidt, M.G.: Das politische System Deutschlands. München 2007, S. 186f. und 190f.

unterste staatliche Ebene zuerst und unmittelbar betroffen waren. Dem Leitbild der „sozialen Stadt“ widerspricht es, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen dauerhaft von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung abgekoppelt sind und sich in bestimmten Quartieren für andere sichtbar konzentrieren.²⁶ Mit dem Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt und der schlechten materiellen Situation drohen soziale Desintegration und soziale Konflikte zuzunehmen. Diese Prozesse zu beobachten und zu analysieren ist Aufgabe der lokalen Sozialberichterstattung. In der bisherigen Frankfurter Sozialberichterstattung nahm deshalb das Thema Arbeitslosigkeit einen zentralen Platz ein.

1.2 Arbeit und Arbeitslosigkeit in der Frankfurter Sozialberichterstattung – ein Rückblick

Der Erste Frankfurter Sozialbericht, der maßgeblich von Peter Bartelheimer verfasst und 1997 unter dem Titel „Risiken für die soziale Stadt“ veröffentlicht wurde, kam zu dem Ergebnis, dass „auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt in bundesweit einmaliger Weise zwei gegensätzliche Trends aufeinander(treffen): eine zunehmende Konzentration von Erwerbsarbeit auf engstem Raum und eine sinkende Beteiligung der Einwohner an dieser Erwerbsarbeit.“ (ebd. S. 34) Der Arbeitsmarkt trage immer weniger zur sozialen Integration der Stadtgesellschaft bei. Langfristig habe, so heißt es hier, das Volumen an bezahlter Arbeit abgenommen. Als auffälligstes Merkmal des Strukturwandels wurde die Zunahme der Bürotätigkeiten identifiziert. Die großen Verlierer des Strukturwandels waren ungelernete Arbeiterinnen und Arbeiter, Beschäftigte im Handel und junge Menschen unter 25 Jahren. Zwar gab es Anfang der 1990er Jahre mit 84,5 Erwerbstätige auf 100 Einwohner eine ungewöhnlich hohe Erwerbsdichte in Frankfurt am Main. Von den in Frankfurt versicherungspflichtig Beschäftigten stammten aber nur 39,8 % aus Frankfurt selber, der Rest waren Einpendler. Die Zahl der in Frankfurt Erwerbstätigen stieg von 1970 bis 1993 um 2,4 %. Gleichzeitig sank aber die Zahl der in Frankfurt wohnenden Erwerbstätigen um 6,9 %. D.h., dass von dem Stellenwachstum vor allem nicht in Frankfurt wohnende Einpendler profitiert haben. Als Folge hiervon lag bereits seit den 1980er Jahren die Arbeitslosigkeit in Frankfurt am Main über dem Durchschnitt der Rhein-Main-Region.

²⁶ Nicht zuletzt aus dieser Sorge heraus trägt der 1997 veröffentlichte „Erste Frankfurter Sozialbericht“ den Untertitel „Risiken für die soziale Stadt“.

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss im Februar 1998, dass der Erste Frankfurter Sozialbericht fortgeschrieben wird. Als erster Teilbericht der Fortschreibung erschien im Jahre 2000 der Bericht „Risiken und Chancen des Frankfurter Arbeitsmarktes“. Dieser Bericht wurde von Renate Neubäumer, einer Arbeitsmarktexpertin, verfasst. Die im Vergleich zur Einwohnerzahl hohe Zahl an Arbeitsplätzen in Frankfurt am Main war zwischen 1980 und 1997 (Berichtszeitraum) eng mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Stadt verknüpft. Das Wirtschaftswachstum war in diesem Zeitraum in Frankfurt am Main deutlich höher als in Westdeutschland. Dieses hohe Wirtschaftswachstum ging mit einer deutlich überdurchschnittlichen Produktivität einher, so dass trotz des hohen Wirtschaftswachstums die Zahl der Erwerbstätigen nahezu konstant blieb. Der – schon im Ersten Frankfurter Sozialbericht als entscheidende Variable identifizierte – Strukturwandel hat dazu geführt, dass im betrachteten Zeitraum die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungsbereich um fast die Hälfte anstieg, während sie in der Industrie um zwei Fünftel zurückging. Innerhalb der Dienstleistungsbranchen gab es überproportionale Beschäftigungsgewinne bei Banken und Versicherungen, der Rechts- und Wirtschaftsberatung sowie im Gesundheitswesen. Die Tätigkeitsstrukturen und damit die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer haben sich gravierend gewandelt. Während vor allem Arbeitsplätze für Un- und Angelernte und – in geringerem Maße – für Facharbeiter und Fachangestellte im Bürobereich abgebaut wurden, hat die Beschäftigung von höher Qualifizierten und von Hochschulabsolventen zugenommen. Ursachen für die Verschiebungen waren die steigende Nachfrage nach Dienstleistungen im Bereich von Beratung, Betreuung und Schulung, der Ausbau des Gesundheitswesens, die Umorganisation und Straffung der Verwaltungen in den Unternehmen und im öffentlichen Bereich sowie der verstärkte Einsatz von Datenverarbeitung und schließlich die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland und ins Umland. Als besondere Risikogruppen auf dem Arbeitsmarkt identifizierte der Bericht ältere Arbeitnehmer, Arbeitnehmer ohne (formale) berufliche Qualifikationen, gesundheitlich Beeinträchtigte und Behinderte sowie Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund. Der Bericht rechnete damit, dass in Frankfurt am Main auch künftig das Wirtschaftswachstum höher sein wird als in Westdeutschland. Die Zahl der Produktionsarbeitsplätze werde weiter sinken, während die Expansion der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich sich fortsetzen werde. Prognostiziert wurde zudem, dass es in Frankfurt am Main allenfalls zu einem leichten Sinken der Zahl der Arbeitslosen kommt. Gleichzeitig werde sich die Chancenungleichheit am Frankfurter Arbeitsmarkt verstärken, so dass die Lebensbedingungen der Bevölkerung weiter „auseinanderdriften“ werden. Soweit die wenig optimistischen Vorhersagen dieses Berichts.

1.3 Rahmenbedingungen kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Im Jahre 2000, als der oben erwähnte erste Teilbericht des Frankfurter Sozialberichts unter dem Titel „Risiken und Chancen des Frankfurter Arbeitsmarktes“ erschien, konnte man noch nicht ahnen, dass mit dem Beginn des Jahres 2005 das SGB II in Kraft treten und die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ nach dem BSHG und die Arbeitslosenhilfe zusammengelegt würden. Das neue SGB II trägt den Titel „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Die neue Sozialleistung für Arbeitsuchende heißt Arbeitslosengeld II, während nicht-erwerbsfähige Angehörige, mit denen sie zusammenleben und eine „Bedarfsgemeinschaft“ bilden, das sog. „Sozialgeld“ bekommen. Die neue Sozialleistung ist ebenso wie die frühere „Hilfe zum Lebensunterhalt“ bedarfsgeprüft und soll im Unterschied zur früheren Arbeitslosenhilfe – zumindest ist dies ihr Anspruch – das soziokulturelle Existenzminimum sichern, also „bedarfsdeckend“ sein.²⁷ Letzteres war die frühere Arbeitslosenhilfe nicht. Der Bezug von Arbeitslosenhilfe war zuletzt daran gebunden, dass man vorher Arbeitslosengeld bezogen hatte. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe betrug bei Arbeitslosen mit mindestens einem Kind im Haushalt 57 % des letzten Leistungsentgelts, ansonsten 53 %, wurde also unabhängig vom Bedarf des Hilfeempfängers bzw. seiner Familie festgelegt. Deshalb mussten viele Empfänger von Arbeitslosenhilfe ergänzende Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) in Anspruch nehmen und bei zwei unterschiedlichen Behörden einen Antrag auf Unterstützung stellen. Die Arbeitslosenhilfe war wie die Sozialhilfe eine Fürsorgeleistung, wurde aber vom Bund getragen, während für Finanzierung der Sozialhilfe die Kommunen zuständig waren. Dieses Nebeneinander zweier Fürsorgesysteme für dieselbe Empfängergruppe war ein Motiv für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im SGB II. Im neuen SGB II bleiben die Kommunen nach § 6 Abs. 1 SGB II aber für die Finanzierung der Unterkunftskosten, der einmaliger Leistungen (z.B. Erstaussstattungen für Bekleidung und Erstaussstattungen bei Schwangerschaft und Geburt) und bestimmter sozialer Dienstleistungen (z.B. Schuldnerberatung) zuständig, während der Bund die sog. „Regelleistungen“ und die „Leistungen zur Eingliederung“ in den Arbeitsmarkt trägt. Arbeitsuchende können sich in der Regel an eine von der örtlich zuständigen Arbeitsverwaltung und dem Sozialhilfeträger gemeinsam gebildete Einrichtung, die sog. „Arbeitsgemeinschaften“ wenden, die die Leistung auszahlen und auch eventuell notwendige flankierende Hilfe (Schuldnerberatung, Suchtberatung, Jugendhilfe) koordinieren sollen. Darüber hinaus regelt das SGB II verbindlicher als das BSHG, dass die Hilfeempfänger gefördert und beraten

²⁷ Ob Letzteres tatsächlich der Fall ist, wird von einigen Wohlfahrtsverbänden allerdings bezweifelt (vgl. z.B. Becker, S.; Schwengers, C.: Zum Leben reicht das Geld nicht aus. In: neue caritas, Heft 21/2007, S. 20-23).

werden und ihnen ggf. eine Arbeitsgelegenheit angeboten wird. Das SGB II räumt in § 6a Abs. 3 einer beschränkten Zahl von Kommunen die Möglichkeit ein, keine Arbeitsgemeinschaft zu bilden, sondern die Betreuung in eigener Zuständigkeit zu übernehmen. Kommunen, die dies getan haben, werden auch als „Optionskommunen“ bezeichnet. Die Stadt Frankfurt am Main hat sich entschieden, mit der örtlichen Agentur für Arbeit eine Arbeitsgemeinschaft zu bilden, die Rhein-Main Jobcenter GmbH (RMJ). Allerdings wurde die im SGB II als Regelfall vorgesehene Bildung von Arbeitsgemeinschaften vom Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 als „unzulässige Mischverwaltung“ eingestuft und für verfassungswidrig erklärt. Solche Arbeitsgemeinschaften als Gemeinschaftseinrichtungen von Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Trägern seien „nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vorgesehen“. Die Kommunen würden dadurch in ihrem „Anspruch auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung“ verletzt. Das Bundesverfassungsgericht gab damit einer Klage von elf Städten und Landkreisen statt, die in der vom Gesetz geforderten Bildung von Arbeitsgemeinschaften eine Verletzung ihrer kommunalen Selbstverwaltungsrechte gesehen hatten. In der Mischverwaltung mit der Arbeitsverwaltung sei, so das Bundesverfassungsgericht, nicht gewährleistet, dass der jeweilige Verwaltungsträger eigenständige und unabhängige Entscheidungen treffen könne. Außerdem sei für den Bürger nicht mehr erkennbar, wer für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben verantwortlich sei. Bis Ende 2010 muss der Gesetzgeber nun eine Neureglung finden.

Mit der Einführung des SGB II haben sich auch die Rahmenbedingungen für die lokale Arbeitsmarktpolitik geändert. Früher finanzierten viele Sozialhilfeträger in großem Umfang sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für arbeitslose Sozialhilfeempfänger („Entgeltvariante“ der Hilfe zur Arbeit). Hierdurch erhoffte man sich u.a. eine langfristige Senkung der Ausgaben für Sozialhilfe. Dies sollte dadurch erreicht werden, dass die Betroffenen aufgrund ihrer befristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wieder Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung erwarben. Diesem sozialpolitischen „Verschiebeparkplatz“ ist nunmehr die Grundlage entzogen. Des Weiteren hatten früher arbeitslose Sozialhilfeempfänger, die keine Unterstützungsleistungen wie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe von der Arbeitsverwaltung bezogen, keinen Zugang zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III. Das hat sich mit Einführung des SGB II grundlegend geändert. Hinzu kommt, dass ein zentrales Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen SGB II die gemeinnützige Arbeitsgelegenheit mit „Mehraufwandsentschädigung“ („1-Euro-Job“) sind. „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen“, so heißt es in § 16 Abs. 3 SGB II, „Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.“ Auch wenn der

Gesetzestext hier offen ist, sind in der Praxis die lohnsubventionierten Beschäftigungsverhältnisse deutlich in den Hintergrund getreten. In Frankfurt am Main hat dies die Förderlandschaft für arbeitssuchende Hilfeempfänger deutlich verändert, da die Stadt bis dahin arbeitslosen Sozialhilfeempfängern fast ausschließlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen angeboten hatte, während Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand eine seltene Ausnahme waren. Während früher schon aus Kostengründen nur einer Minderheit von Hilfesuchenden eine solche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten werden konnte, soll heute für möglichst alle Empfänger von Arbeitslosengeld II eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwand zur Verfügung stehen, wenn sie nicht in reguläre Arbeit vermittelt werden können. Kein Hilfeempfänger soll längere Zeit einfach nur „passiv“ existenzsichernde Leistungen beziehen. Dieser Grundsatz, der auch als „aktivierende Hilfe“ bezeichnet wird, stellt eine grundlegende Abkehr von der bisherigen Praxis in der Sozialhilfe dar. Diese kannte zwar auch schon einschneidende Sanktionsmöglichkeiten bei „fehlender Mitwirkung“ des Hilfesuchenden, insbesondere dann, wenn dieser eine angebotene Arbeit oder Arbeitsgelegenheit ablehnte, stellte es aber den Sozialhilfeträgern weitgehend frei, ob überhaupt und wie vielen Betroffenen Arbeitsangebote gemacht wurden. Tatsächlich wurde nur einer beschränkten Zahl von Hilfeempfängern ein Arbeitsangebot, sei es mit Mehraufwand, sei es mit Arbeitsvertrag, gemacht. In Frankfurt am Main war die Zahl der Betroffenen schon dadurch beschränkt, dass die Zahl der (fast ausschließlich angebotenen) sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse bei weitem nicht die der infrage kommenden Hilfeempfänger erreichte. Zudem wären die hohen „Investitionen“ in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis umsonst gewesen, wenn die Betroffenen nicht selbst davon überzeugt gewesen wären, dass die angebotene Beschäftigung für sie sinnvoll war und ihnen einen Weg in den regulären Arbeitsmarkt eröffnete. Diese nicht rechtlichen fixierten, aber in der Praxis sehr wirksamen „Fesseln“ sind mit der Entscheidung, in erster Linie Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“) anzubieten, entfallen. Die Gewichte haben sich in Frankfurt am Main deutlich vom „Fördern“ zum „Fordern“ verschoben. Ursache hierfür sind die mit der Einführung des SGB II wirksam gewordenen rechtlichen Regelungen.

Für die lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind freilich nicht nur rechtliche Regelungen bedeutsame Rahmenbedingungen. Auch die Eingebundenheit in regionale und weiter reichende, vor allem ökonomische Bezüge sind Rahmenbedingungen, die jede lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Rechnung stellen muss. Der Frankfurter Arbeitsmarkt ist ohne die vielen Pendler, die jeden Tag in die Stadt kommen, und sie wieder verlassen, nicht denkbar. Dies ist im erwähnten Bericht „Chancen und Risiken des Frankfurter Ar-

beitsmarktes“ aus dem Jahre 2000 ausführlich dargestellt worden. Im Vergleich zu seiner Wirtschaftskraft ist das Gebiet, das die Stadt Frankfurt am Main umfasst, eher klein. Unter ökonomischen und demographischen Gesichtspunkten bildet es mit den Gemeinden des Umlandes ein enges Geflecht „kommunizierender Röhren“. Während in Frankfurt am Main im verarbeitenden Gewerbe Arbeitsplätze abgebaut wurden und an ihrer Stelle Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich entstanden sind, sind viele Gewerbebetriebe mit ihren Arbeitsplätzen ins Umland gezogen. Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist in der Rhein-Main-Region ungleichmäßig verteilt. In Frankfurt am Main liegt die Arbeitslosenquote seit Jahren über dem Durchschnitt der Region. Dies ist auch ein Resultat selektiver Wanderungsbewegungen, an deren Ende mehr höher Qualifizierte Frankfurt am Main verlassen und sich im Umland niederlassen als umgekehrt von dort oder aus dem übrigen Bundesgebiet in die Stadt ziehen. Da die höher Qualifizierten ein geringeres Arbeitsplatzrisiko haben, ist auch die Arbeitslosigkeit an ihren Wohnorten niedriger als in der Kernstadt. Durch die hieraus resultierende geringere Belastung der kommunalen Haushalte mit den Folgekosten der Arbeitslosigkeit können beispielsweise in vielen Umlandgemeinden die Gewerbesteuersätze niedrig gehalten werden, was Firmen dazu bringt, ihren Sitz aus Frankfurt am Main dorthin zu verlagern oder sich – im Falle einer Neugründung oder erstmaligen Niederlassung – dort und nicht in Frankfurt am Main anzusiedeln. Umgekehrt nimmt Frankfurt am Main zentrale Funktionen in der Region wahr, auf die die Umlandgemeinden dringend angewiesen sind. Die Stadt ist zentraler Knotenpunkt einer vielfältigen Verkehrsinfrastruktur, ist Standort mehrerer Hochschulen, aus denen viele Unternehmen der Region ihren Nachwuchs rekrutieren, finanziert ein attraktives Kulturangebot und ist Ort vieler internationaler Veranstaltungen, alles Dinge, von denen die Region insgesamt profitiert.

Frankfurt am Main ist zudem ein wichtiger Knotenpunkt der Weltwirtschaft. Die Stadt kann mit einigem Recht als „Global City“ bezeichnet werden. Dieser Begriff wurde in dem 1990er Jahren von der amerikanischen Stadtsoziologin Saskia Sassen²⁸ geprägt und bezeichnet Städte, die im Zentrum eines neuartigen, transnationalen Städtesystems stehen. In den Global Cities sind die wichtigsten Finanzmärkte, Zentralen von Banken und transnationalen Konzernen sowie unternehmensnahe Dienstleistungen wie Rechts-, Finanz- und Unternehmensberater, Werbeagenturen, Buchführungs- und Prüfungsfirmen konzentriert. In den Global Cities – Sassen zählt New York, Tokio und Paris zu ihnen, aber ebenso auch die wesentlich kleineren Städte Frankfurt am Main oder Zürich – konzentrieren sich heute die Steuerungsfunktionen

²⁸ vgl. Sassen, S.: Metropolen der Weltwirtschaft. Frankfurt am Main/ New York 1996.

der weltweit stark zersplitterten Industrieproduktion sowie die Finanzdienstleistungen. Demgegenüber haben viele traditionelle Industriestandorte ihre zentrale Steuerungsfunktion verloren. Dies wurde erst durch die Entwicklung neuer Transport- und Informationstechnologien möglich. Heute kann man mit verhältnismäßig geringem Aufwand selbst die Produktion an entfernten Standorten überwachen und koordinieren. Im Hinblick auf Arbeitsmärkte ist wichtig, dass die Herausbildung globaler Finanz- und Dienstleistungszentren einen erweiterten Bedarf an unternehmensorientierten Dienstleistungen schuf, die in großer räumlicher Nähe zueinander angesiedelt sind. Neben hochwertigen Dienstleistungen wie Rechts-, Finanz- und Unternehmensberater, Werbeagenturen, Buchführungs- und Prüfungsfirmen steigt aber auch der Bedarf an einfachen Dienstleistungen von Reinigungskräften, Kurieren, Sicherheitsleuten sowie hochwertigen Kultur- und Erholungseinrichtungen für die im Allgemeinen hoch bezahlten Spezialisten. Dies erklärt trotz aller Unterschiede im Zuwanderungsrecht, dass die Global Cities das Ziel von transnationaler Migration sind. Die Zuwanderungsströme belegen, dass es neben einer Internationalisierung der Güter- und Kapitalmärkte auch eine Internationalisierung der Arbeitsmärkte gibt, ja dass ohne Einbezug der Arbeitsmärkte die marktwirtschaftliche Öffnung unvollkommen bleibt. Die Schaffung eines Weltmarktes setzt voraus, dass auf allen Teilmärkten eine möglichst große Bewegungsfreiheit herrscht. Ansonsten bliebe die „Allokation“ von Gütern, Kapital und Arbeitskräften unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten suboptimal.²⁹

Was unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten geboten erscheint, macht vielen Menschen in Deutschland Angst. So stimmten 2004 bei einer methodisch anspruchsvollen Umfrage³⁰ fast vier von zehn Deutschen der Aussage zu, dass „die Bundesrepublik durch die vielen Ausländer in einem gefährlichen Maß überfremdet ist“. Mehr als jeder Dritte meinte, dass „man die Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken sollte, wenn die Arbeitsplätze knapp werden.“ Und bei einem Viertel der Befragten verdichten sich nach Einschätzung der Forscher die ablehnenden Einstellungen zu Ausländern derart, dass von regelrechter „Ausländerfeindlichkeit“ gesprochen werden kann. Diese ist bei Arbeitslosen deutlich höher als bei Er-

²⁹ Unter Allokation versteht man das Zuordnen knapper Ressourcen auf verschiedene Verwendungsmöglichkeiten. Ein bestimmter Produktionsfaktor (Rohstoff, Vorprodukt, Energie, Arbeitskraft, Finanzmittel, Recht), der zur Produktion des einen Gutes eingesetzt wird, kann nicht gleichzeitig alternativ zur Produktion eines anderen Gutes verwendet werden. In einer Marktwirtschaft wird die Allokation der Produktionsfaktoren (Rohstoff, Vorprodukt, Energie, Arbeitskraft, Finanzmittel, Recht) auf Märkten über den Preis der Ressource gesteuert. Derjenige, der die Ressource am dringendsten braucht, ist wahrscheinlich bereit, einen höheren Preis zu zahlen. Derjenige, der den gewünschten Preis für den Produktionsfaktor, den er anbietet, nicht erzielen kann, wird den Preis senken. Ist diese Allokation nicht mehr gewährleistet, spricht man von Marktversagen.

³⁰ vgl. Decker, O./ Brähler, E.: Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 42/2005, S. 8-17.

werbstätigen. Eine andere Studie³¹ konnte zeigen, dass Fremdenfeindlichkeit und Rassismus in „abwärtsdriftenden Regionen“ unseres Landes besonders ausgeprägt sind.³² Neben dieser ablehnenden Haltung gegenüber einer weiteren Zuwanderung gibt es viele Stimmen, die aufgrund der prognostizierten demographischen Entwicklung³³ und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels³⁴ eine stärkere Öffnung der Bundesrepublik für Zuwanderer für unumgänglich halten. Selbst wenn man, wie das Statistische Bundesamt in seiner letzten Bevölkerungsprognose³⁵, in einer optimistischen Prognosevariante davon ausgeht, dass es jedes Jahr einen Zuwanderungsüberschuss von 200.000 Personen gibt, dass die Geburtenhäufigkeit leicht von 1,4 auf 1,6 Kinder pro Frau und die Lebenserwartung bis 2050 auf 83,5 Jahre bei Männern (gegenüber heute + 7,6 Jahre) und 88,0 Jahre bei Frauen (gegenüber heute + 6,5 Jahre) steigen, dann sinkt die Zahl der Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahre trotzdem von 55,4 Mio. im Jahre 2010 über 52,5 Mio. im Jahre 2020 auf 46,8 Mio. im Jahre 2030. Danach bliebe in dieser Variante die Zahl der Personen dieser Altersgruppe bis 2050 relativ konstant. Ob die optimistischen Grundannahmen, die dieser Prognose zugrunde liegen zutreffen, ist offen. Insbesondere der unterstellte Zuwanderungsüberschuss von jährlich 200.000 Personen ist eher unwahrscheinlich. Die künftigen Einwanderer würden dann vor allem aus islamisch geprägten Gesellschaften kommen, aus denen die Zuwanderer gekommen sind, die schon heute die größten Abschottungstendenzen gegenüber der Mehrheitsgesellschaft zeigen³⁶ und die bei den Einheimischen auf die größten Vorbehalte stoßen.³⁷

³¹ Heitmeyer, W.: Deutsche Angst. In: Die Zeit Nr. 51/2006.

³² Ob diese bei bundesweiten Erhebungen ermittelten Ergebnisse auch in Frankfurt am Main gelten, ist unbekannt. Insbesondere ist unklar, ob man von der Situation in abwärtsdriftenden Regionen auf die Situation in benachteiligten Quartieren, die es ja auch in Frankfurt am Main gibt, schließen kann.

³³ vgl. Münz, R.: Verzweifelt gesucht: mehr Menschen. In: Die Zeit Nr. 18/2001.

³⁴ vgl. Reinberg, A./ Hummel, M.: Fachkräftemangel bedroht Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2004, S. 3-10; Seils, C.: Ende der Abschreckung. In: Die Zeit online (<http://www.zeit.de/online/2007/27/einwanderung-fachkraefte>; Zugriff 3.7.2007).

³⁵ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung Deutschland bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2006.

³⁶ vgl. Matter, M.: Türkisches Leben in Deutschland zwischen Integration und „Parallelgesellschaft“. In: Heller, H. (Hrsg.): Neue Heimat Deutschland. Erlanger Forschungen. Reihe A. Bd. 95, 2002, S. 214-263.

³⁷ So verneinten einer bundesweiten Umfrage des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld zufolge rd. drei Viertel der Deutschen die Frage, ob der Islam in die westliche Welt passe (vgl. Heitmeyer, W.: Die verstörte Gesellschaft. In: Die Zeit Nr. 51/2005). Die „Islamophobie“ scheint im Zeitverlauf zugenommen zu haben. Zwei Jahre zuvor lag der entsprechende Wert noch bei 65 %. Und 50 % der Befragten sagten, sie hätten Probleme, in eine Gegend zu ziehen, in der viele Muslime leben (vgl. Heitmeyer, W.: Feindselige Normalität. In: Die Zeit Nr. 51/2003).

1.4 Leitfragen und Aufbau des vorliegenden Berichts

Im ersten Teil des Frankfurter Sozialberichts, der im Jahre 2000 unter dem Titel „Risiken und Chancen des Frankfurter Arbeitsmarktes“ erschien, wurde ein Analyseschema entwickelt, an dem sich auch der hier vorgelegte Bericht orientiert. Im Zentrum des Interesses stehen *Arbeitslosigkeit* und *Erwerbstätigkeit*. Bei den Erwerbstätigen kann zwischen *abhängig Beschäftigten* und *Selbständigen* unterschieden werden. Erwerbstätige und Arbeitslose zusammen ergeben die *Erwerbspersonen*. Das *Erwerbspersonenpotenzial* ist zum einen vom *totalen Arbeitskräftepotenzial*, also der Zahl der Menschen im Alter von 15 und unter 65 Jahren, begrenzt und zum anderen von der Erwerbsneigung abhängig, denn nicht alle Personen dieser Altersgruppe wollen oder können einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sei es, dass sie noch die Schule besuchen oder studieren, sei es, dass sie Kinder oder andere Verwandte betreuen und sich deshalb ganz oder teilweise aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben oder sich haben zurückziehen müssen, weil anderweitig die Versorgung ihrer Kinder oder anderen Verwandten nicht sichergestellt gewesen wäre. Die hier genannten Beispiele zeigen aber auch, dass die konkrete Erwerbsneigung von äußeren Gegebenheiten abhängt und demzufolge auch beeinflussbar ist. So steigt die Erwerbsneigung von Eltern und insbesondere von Müttern, wenn sie auf verlässlich und in ihren Augen gute Betreuungsmöglichkeiten zurückgreifen können, denen sie ihre Kinder guten Gewissens anvertrauen können. Hier haben Kommunen direkten Einfluss auf das Arbeitsmarktgeschehen. Andere Dinge liegen nicht in ihrem Einflussbereich. So hängt die Beschäftigungsentwicklung insgesamt auch von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und der Produktivitätsentwicklung ab. Beides kann eine Kommune nicht beeinflussen. Im vorliegenden Bericht stehen deshalb die Dinge im Vordergrund, die am ehesten durch die lokale Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik beeinflussbar sind.

Um das Geschehen auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt zu analysieren, wird im Folgenden u.a. untersucht, welche Personengruppen besondere/keine Schwierigkeiten auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt haben und welcher Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und Erwerbschancen bzw. Einkommen besteht. Im Hinblick auf das Erwerbspersonenpotenzial geht es um die Frage, wie sich der demographische Wandel und der Wandel der Lebensformen in Frankfurt gestalten und wie sie sich auf den Frankfurter Arbeitsmarkt auswirken. Von Interesse ist auch, wie die Erwerbstätigen auf die veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes reagieren und welchen Stellenwert hierbei „neue“ Formen der Selbständigkeit haben. Im Hinblick auf die Nachfrage nach Arbeitskräften wird untersucht, welchen Einfluss hier Veränderungen der Branchenstruktur haben und wo am ehesten mit neuen Arbeitsplätzen zu rechnen sein dürfte.

Um die Veränderungen des Erwerbspersonenpotenzials und die Veränderungen der Branchenstruktur angemessen zu erfassen, wird auch danach gefragt, welche Auswirkungen Globalisierungsprozesse auf das Frankfurter Arbeitsmarktgeschehen haben. Für die Lebenssituation von Arbeits- bzw. Erwerbslosen sind soziale Transferzahlen von entscheidender Bedeutung. Deshalb wird auch danach gefragt, welche gesetzlichen Änderungen sich wie auf die Lebenslage und die Arbeitsmarktsituation von Beschäftigten wie Arbeits- und Erwerbslosen ausgewirkt haben. Der vorliegende Bericht will sich freilich nicht auf Analyse und Berichterstattung beschränken, sondern will auch aufzuzeigen, was die Stadt Frankfurt am Main tun kann, um besonderen Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt zu helfen, und was sie tun kann, um mögliche negative Entwicklungen abzufedern.

2. Erwerbspersonen(potenzial) und Erwerbsbeteiligung

2.1 *Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und der Erwerbsbeteiligung*

Das Erwerbspersonenpotenzial kann nach verschiedenen Konzepten erfasst werden. Das „konjunkturelle Erwerbspersonenpotenzial“ umfasst z.B. neben den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen die sog. „Stille Reserve“. Beim „latenten Potenzial an Arbeitskräften“ werden neben dem konjunkturellen Erwerbspersonenpotenzial Personen berücksichtigt, die unter anderen Rahmenbedingungen erwerbsbereit sind. Und das „totale Arbeitskräftepotenzial“ umfasst alle Menschen im erwerbsfähigen Alter.

Die Zahl der Erwerbspersonen findet ihre natürliche Obergrenze in der absoluten Zahl der Menschen im Erwerbsalter, also im Alter von 15 Jahren bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter von z.Z. 65 Jahren. Unberücksichtigt bleibt an dieser Stelle, dass es insbesondere unter den Selbständigen und Freiberuflern eine Reihe von Personen gibt, die jenseits der 65 noch im Hauptberuf arbeiten, und dass Ältere ihre Renten „aufstocken“. Die Beschränkung des Arbeitskräftepotenzials auf Personen im Alter von 15 bis unter 65 findet vor dem Hintergrund der amtlichen Definition von Arbeitslosigkeit statt. Personen, die das 65. Lebensjahr erreicht haben, werden von der Arbeitsverwaltung nicht mehr als Arbeitslose erfasst, auch wenn sie an einer Erwerbstätigkeit interessiert sind. Diese Grenze wird sich in Zukunft nach oben verschieben.

Die Stille Reserve, manchmal auch als „verdeckte Arbeitslosigkeit“ bezeichnet, umfasst Personen, die unter bestimmten Bedingungen bereit wären, eine Arbeit aufzunehmen, aber nicht arbeitslos gemeldet sind. Dass es eine Stille Reserve gibt, sieht man daran, dass in Zeiten konjunktureller Besserung ein Teil der neu besetzten Stellen mit Personen besetzt wird, die vorher nicht arbeitslos gemeldet waren, und dass die Zahl der Arbeitslosen nicht im selben Umfang sinkt, wie die Zahl der Beschäftigten steigt. Zur Stillen Reserve gehören überwiegend Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben und sich deshalb nicht bei der Arbeitsverwaltung oder einer anderen zuständigen Stelle – in Frankfurt am Main etwa einem der fünf Jobcenter der Rhein-Main Jobcenter GmbH – melden wie z.B. Selbstständige, Hausfrauen, die bisher keiner Berufstätigkeit nachgegangen sind, oder Studenten, Schüler und Rentner, die zumeist eine Nebentätigkeit suchen. Auch Personen, die sich entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, weil sie nach langer Arbeitslosigkeit keinen Arbeitsplatz

gefunden haben, oder Personen, die eine Arbeit suchen, weil ein anderes Haushaltsmitglied arbeitslos geworden ist und sein Einkommen fehlt, die sog. „Zusatzarbeiter“, zählen zur Stillen Reserve.

Übersicht: Das Angebot an Arbeitskräften

Erwerbstätige
+ **Erwerbslose**

= **Erwerbspersonen**
+ **Stille Reserve**

Entmutigte Personen (discouraged persons), die bei ungünstiger Arbeitsmarktlage die Arbeitssuche entmutigt aufgeben, aber bei guter Arbeitsmarktlage Arbeitsplätze nachfragen

+ Personen in kurzfristigen „Warteschleifen“ des Bildungs- und Ausbildungssystems oder in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

+ Personen, die jeweils aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Bei nachrückenden Jahrgängen wäre aber bei guter Arbeitsmarktlage wieder mit höherer Erwerbsbeteiligung zu rechnen.

./.. Zusatzarbeiter (added workers)

= ***konjunkturelles Erwerbspersonenpotenzial (= IAB-Konzept)***

+ **Personen, die unter anderen Rahmenbedingungen erwerbsbereit sind**

= **latentes Potenzial an Arbeitskräften**

+ **sonstige Nichterwerbspersonen**

= **totales Arbeitskräftepotenzial (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter)**

Quelle: Fuchs, J.: Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise. In: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.) (2002): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, S. 79-94, hier S. 81.

Zur Stillen Reserve in Frankfurt am Main liegen keine Daten vor. Ebenso ist unbekannt, wie viele Personen in Frankfurt am Main unter anderen Rahmenbedingungen erwerbsbereit wären. Gesicherte Aussagen zum Erwerbspersonenpotenzial in Frankfurt am Main müssen sich deshalb auf Erwerbstätige, Erwerbslose und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt beschränken. Die Datengrundlage der folgenden Ausführungen sind die Daten des amtlichen Mikrozensus für Frankfurt am Main und die hier von den Befragten gemachten Anga-

ben zum Erwerbsverhalten. Der Mikrozensus ist eine Erhebung, die von den Statistischen Landesämtern im Auftrag des Statistischen Bundesamtes durchgeführt wird. Die Erhebung hat eine gesetzliche Grundlage und verpflichtet jeden zur Teilnahme, der für die Mikrozensus-Stichprobe gezogen wurde. Untersucht wird jedes Jahr ein Prozent der Wohnbevölkerung in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt. Aufgrund der Zufallsauswahl und der geringen Ausfallquote ist der Mikrozensus eine sehr zuverlässige Datenquelle. Er ist die Datenquelle, aus der die in der amtlichen Statistik berichtete Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung insgesamt, die Erwerbsquoten verschiedener Bevölkerungsgruppen und der Umfang der Erwerbslosigkeit errechnet werden. Die entsprechenden Daten werden regelmäßig vom Hessischen Statistischen Landesamt veröffentlicht und finden sich auch im Statistischen Jahrbuch Frankfurt am Main.

Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit bezeichnen verschiedene Dinge. In der Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit wird als arbeitslos geführt, wer arbeitslos gemeldet ist, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, weniger als 15 Stunden in der Woche arbeitet, mindestens 15 und jünger als 65 Jahre ist und nicht an einer Maßnahme der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ teilnimmt.³⁸ Demgegenüber gilt im Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes jemand als erwerbslos, der sich um eine Erwerbstätigkeit bemüht und weniger als eine Stunde in der Woche arbeitet. Eine Altersbeschränkung gibt es nicht. Diese Unterschiede müssen beachtet werden, wenn im Folgenden von Arbeitslosigkeit einerseits und Erwerbslosigkeit andererseits die Rede ist. Ferner muss beachtet werden, dass im Mikrozensus eine Person zur Bevölkerung einer Stadt oder Gemeinde zählt, wenn sie ihren Hauptwohnsitz dort hat oder ihre vorwiegend genutzte Wohnung dort liegt. Es werden alle Personen als erwerbstätig gezählt, die eine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit ausüben, unabhängig von der geleisteten Arbeitszeit und der Bedeutung dieser Tätigkeit für den Lebensunterhalt. Als Erwerbslose gelten Personen, die sich um eine Arbeitsstelle bemühen, unabhängig davon, ob sie bei der zuständigen Agentur für Arbeit (früher: Arbeitsamt) gemeldet sind. Die Erwerbsquote ist definiert als Anteil der Erwerbstätigen und Erwerbslosen an der Bevölkerung von 15 bis unter 65 Jahren. Da der Mikrozensus eine Stichprobenerhebung ist, stellen die Erwerbstätigenzahlen Hochrechnungen dar, die naturgemäß mit Unsicherheiten verbunden sind. Auch die Bevölkerungszahlen sind hochgerechnet und weichen von der Zahl der Personen, die laut Melderegister in Frankfurt am Main ihren Hauptwohnsitz haben oder „wohnberechtigt“ sind, leicht ab.

³⁸ vgl. §§ 16 und 119 SGB III. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten für Empfänger von Arbeitslosengeld II.

Tabelle 1: Bevölkerung im Erwerbsalter (15 bis unter 65), Erwerbstätige, Erwerbslose und Erwerbsquote in Frankfurt am Main von 1992 bis 2006 – Ergebnisse des Mikrozensus

<i>Jahr</i>	<i>Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in 1.000</i>	<i>Erwerbstätige im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in 1.000</i>	<i>Erwerbslose in 1.000</i>	<i>Erwerbsquote in %</i>	<i>Männererwerbsquote in %</i>	<i>Frauen-erwerbsquote in %</i>
1992	469	339	20	75,9	84,9	66,5
1993	476	333	30	75,9	83,7	67,7
1994	464	315	32	74,2	83,0	65,1
1995	463	304	37	73,4	82,7	64,2
1996	457	302	35	73,8	81,3	61,1
1997	449	291	42	73,4	80,1	66,5
1998	451	290	39	72,3	78,7	65,5
1999	450	299	36	74,0	80,4	65,8
2000	444	305	25	73,7	81,3	66,1
2001	450	314	23	74,3	81,1	67,4
2002	444	314	26	75,8	82,7	68,8
2003	438	304	29	75,1	81,6	68,4
2004	444	303	36	75,3	80,9	69,7
2005	455	309	33	74,0	81,0	67,0
2006	464	320	35	75,8	82,7	68,6

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: regionalisierter Mikrozensus; Statistische Jahrbücher Frankfurt am Main 1998, Tabelle 2.17; 1999, Tabelle 2.17 und 2006, Tabelle 2.22; für 2006: Mitteilung des Frankfurter Statistischen Amtes

In Frankfurt am Main erreichten 1992 die Zahl der Personen im Erwerbsalter, die Zahl der Erwerbstätigen und die Erwerbsquote einen Höchststand. Der „Vereinigungsboom“ und der Zuzug von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien dürften hierfür verantwortlich sein. Die Männererwerbsquote war fünf Jahre vorher, so die Ergebnisse der Volkszählung von 1987, nur leicht, die der Frauen aber mit 61,3 % deutlich niedriger als 1992 und später. Eine Ausnahme macht das Jahr 1996. Gegenüber 1995 sank die Frauenerwerbsquote um mehr als drei Prozentpunkte, während die Gesamtzahl der Erwerbstätigen und Erwerbslosen nahezu gleich geblieben war. Nach 1996 stieg die Frauenerwerbsquote wieder auf das Ni-

veau der Vorjahre.³⁹ Solche sprunghaften Veränderungen von einem Jahr zum anderen gehen bei Stichprobenerhebungen wie dem Mikrozensus häufig auf Fehler in der Stichprobe zurück und spiegeln kein reales Auf und Ab dieses Merkmals in der untersuchten Population wider. Die tatsächlichen Ursachen für diesen „Ausschlag“ können aber nicht mehr geklärt werden. Die Zahl der Einwohner im Erwerbsalter lag in den letzten zehn Jahren, also von 1997 bis 2006, im Durchschnitt bei rd. 449.000 Personen und schwankte zwischen einer Zahl von 438.000 Personen im Jahre 2003 und 464.000 Personen im Jahre 2006. Die Zahl der Erwerbstätigen erreichte 2006 mit 320.000 ihren Höhepunkt, die Zahl der Erwerbslosen 1997 mit 42.000. Im Durchschnitt lag die Erwerbsquote seit 1997 in Frankfurt am Main bei 74,4 %. Sie erreichte 2002 und 2006 mit 75,8 % ihren Höchststand. Im gleichen Jahr lag die Frauenerwerbsquote (bezogen auf Personen im Erwerbsalter) bei 68,6 und damit nur wenig unter dem Höchststand von 69,7 % im Jahre 2004.⁴⁰

Die Erwerbsquote von Frauen (15 bis unter 65 Jahre) lag in Frankfurt am Main in den letzten Jahren zwischen 8 und 10 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland⁴¹ und rd. 5 Prozentpunkte höher als in den umliegenden Landkreisen Hochtaunuskreis, Rhein-Taunus-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Kreis Groß-Gerau und Kreis Offenbach.⁴² Ähnlich hohe Frauenerwerbsquoten wie in Frankfurt am Main gibt es in den Städten Darmstadt, Offenbach und Wiesbaden. Die überdurchschnittliche Frauenerwerbsquote in Frankfurt am Main ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: erstens auf den hohen Anteil von Dienstleistungstätigkeiten, in denen der Frauenanteil an sich hoch ist, zweitens auf den geringen Anteil von Lebensformen mit Kindern und die vergleichsweise geringe Zahl von Frauen, die sich wegen ihrer Kinder aus dem Erwerbsleben zurückziehen wollen oder müssen, und drittens auf die gute Betreuungsinfrastruktur, die es Müttern eher erlaubt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder früher

³⁹ Schaut man noch weiter zurück, dann wird eine Tendenz zur Angleichung der Erwerbsquoten von Männern und Frauen deutlich erkennbar. 1970 lagen die Erwerbsquote der Männer noch bei 92,3 % und die der Frauen bei 55,8 %. Die Erwerbsquote der Männer ist seitdem um rd. 10 Prozentpunkte gefallen, die der Frauen rd. 10 Prozentpunkte gestiegen. In erster Linie dürfte der Anstieg der Frauenerwerbsquote auf den Rückgang der Zahl der Kinder und der Haushalte mit Kindern zurückzuführen sein, weniger auf einen Anstieg Müttererwerbstätigkeit. Berücksichtigt man ferner, dass die vor allem von Frauen ausgeübte Teilzeittätigkeit früher deutlich seltener war als heute, dürfte sich am Arbeitsvolumen von Frauen weit weniger geändert haben als der Anstieg der Frauenerwerbsquote vermuten lässt.

⁴⁰ Der ermittelte Rückgang der Frauenerwerbsquote in Frankfurt am Main muss keine reale Veränderung widerspiegeln, sondern kann mit dem veränderten Erhebungskonzept des Mikrozensus zusammenhängen. Bis 2004 wurde jeweils der Stand in der letzten Aprilwoche erhoben, ab 2005 wurde die Erhebung über das gesamte Jahr ausgedehnt. Zudem können Schwankungen auch auf Stichprobenfehlern beruhen, die bei solchen Erhebungen unvermeidlich auftreten.

⁴¹ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2004. Wiesbaden 2005, S. 43f.

⁴² vgl. Hessisches statistisches Landesamt: Bevölkerung, Erwerbsbeteiligung, Haushalte und Familien in Hessen 1999 bis 2003 nach Regionaleinheiten.

in eine solche zurückzukehren als anderswo in Westdeutschland. In Hamburg⁴³, wo der Anteil der im Dienstleistungssektor Arbeitenden ähnlich hoch ist wie im Rhein-Main-Gebiet, lag die Frauenerwerbsquote 2005 mit 68,3 % auf einem ähnlich hohen Niveau wie in Frankfurt am Main. Die in vielen Großstädten und Agglomerationsräumen weit fortgeschrittene „Tertiärisierung“ begünstigt also die Frauenerwerbstätigkeit. So konnte eine Studie für Bayern⁴⁴ zeigen, dass der Anteil der Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Regionen hoch ist, wo auch der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungssektor hoch ist.

Die Zusammensetzung der Frankfurter Erwerbstätigen hat sich in den letzten Jahren merklich gewandelt. So sind von 1994 bis 2006 die Anteile der Vollzeit-Erwerbstätigen (von 81,7 auf 70,3 %) und der Arbeiter (von 29,5 auf 16,0 %) zurückgegangen, während die Anteile der Selbständigen (von 9,5 auf 13,8 %) und der Angestellten (von 54,0 auf 65,4 %) größer geworden sind. Zudem hat sich die Alterszusammensetzung der Erwerbstätigen verschoben. Während der Anteil der unter 35-Jährigen zurückging (von 39,3 auf 34,7 %), vergrößerte sich der Anteil 35- bis unter 45-Jährigen (von 25,0 auf 30,3 %). Des Weiteren ging der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an den Erwerbstätigen zurück. Er lag 2005 bei 25,0 % und damit mehr als 4 Prozentpunkte unter dem Wert von 1994.⁴⁵

⁴³ vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit in Hamburg und Schleswig-Holstein 2005 – Ergebnisse der 1 %-Mikrozensushebung – Lebensformen mit Kindern in Hamburg und Schleswig-Holstein 2005, Juni 2007, S. 14.

⁴⁴ vgl. Kräußlich, B./ Staudinger, T.: Der bayerische Arbeitsmarkt unter dem Einfluss des demographischen Wandels – mit dem Beispiel Passau. In: BBJ CONSULT INFO III 2006, S. 15-33, hier: S. 18f.

⁴⁵ In diesem Zusammenhang ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Einteilung der Bevölkerung anhand der Staatsangehörigkeit in Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer immer weniger aussagekräftig ist. Zwar können die Menschen nach wie vor trennscharf anhand ihrer Staatsangehörigkeit unterschieden werden, unter den Deutschen gibt es aber mittlerweile eine große Zahl von Personen, die einen Migrationshintergrund haben. Will man mit der Unterscheidung von Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern die Nähe oder Ferne zur „Mehrheitsgesellschaft“ ausdrücken, dann taugt die Staatsangehörigkeit hierzu nur noch bedingt (vgl. auch Abschnitt 2.3).

Tabelle 2: Erwerbstätige nach Geschlecht, Wochenarbeitszeit in der Haupterwerbstätigkeit, Alter, Staatsangehörigkeit und Stellung im Beruf absolut und Anteil in Prozent aller Erwerbstätigen in Frankfurt am Main 1994 und 2006

	1994		1998		2002		2006	
	<i>absolut</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>absolut</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>absolut</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>absolut</i>	<i>Anteil in %</i>
Männer	179.000	56,8	159.800	55,1	172.000	54,8	177.000	55,3
Frauen	136.400	43,2	130.200	44,9	141.700	45,2	133.000	44,7
Wochenarbeitszeit bis 35 Stunden	57.600	18,3	71.600	24,7	73.300	23,4	95.000	29,7
Wochenarbeitszeit 36 und mehr	257.800	81,7	218.300	75,3	240.400	76,6	225.000	70,3
unter 25 Jahre	33.000	10,5	28.300	9,8	25.900	8,3	28.000	8,8
25 bis unter 35 Jahre	90.800	28,8	80.700	27,8	87.100	27,8	83.000	25,9
35 bis unter 45 Jahre	78.900	25,0	78.300	27,0	90.700	28,9	97.000	30,3
45 bis unter 55 Jahre	72.700	23,1	62.300	21,5	68.900	22,0	68.000	21,3
55 Jahre und älter	40.100	12,7	40.300	13,9	41.100	13,1	44.000	13,8
Deutsche	226.800	71,9	220.400	76,0	243.400	77,6	233.000	75,0
Ausländer/innen	88.600	28,1	69.600	24,0	70.300	22,4	76.000	25,0
Selbständige	30.100	9,5	32.600	11,2	34.500	11,0	46.000	13,8
Beamten und Beamte	18.000	5,7	18.200	6,3	16.900	5,4	16.000	4,7
Angestellte	170.400	54,0	167.200	57,7	199.600	63,6	189.000	65,4
Arbeiter und Arbeiterinnen	93.000	29,5	72.000	24,8	62.600	20,0	56.000	16,0
insgesamt	315.400	100	290.000	100	313.700	100	309.000	100

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: regionalisierter Mikrozensus; Statistische Jahrbücher Frankfurt am Main 1998, Tabelle 2.17; 1999, Tabelle 2.17 und 2006, Tabelle 2.22; für 2006: Mitteilung des Frankfurter Statistischen Amtes

Die Zahl und der Anteil der 15- bis unter 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung Frankfurts hängen davon ab, wie viele junge Menschen ins Erwerbsalter hineinwachsen und wie viele ältere aus dem Erwerbsalter herauswachsen, und davon, wie viele Menschen im Erwerbsalter nach Frankfurt kommen oder von hier wegziehen, also von der natürlichen und der räumlichen Bevölkerungsbewegung. So konnte Frankfurt am Main in den letzten Jahren seinen Bevölkerungsstand nur halten, weil jedes Jahr mehr Menschen nach hierher als weggezogen. Während es Mitte der 1990er Jahre noch mehr Weg- als Zuzüge gab, ist seit 1998 die Wanderungsbilanz durchgängig positiv. Betrachtet man mehrere Jahre zusammen, dann ist der Zuwanderungsüberschuss ausschließlich auf einen deutlichen Überschuss bei der Gruppe der 15- bis unter 30-Jährigen zurückzuführen, während in den anderen Altersgruppen mehr oder weniger große negative Wanderungssalden vorliegen.⁴⁶ Es ist also vor allem die Gruppe der jungen Menschen, deren stetiger Zustrom über viele Jahre ein Schrumpfen der Frankfurter Bevölkerung verhindert hat. Erst seit der Jahrtausendwende liegen die Geburtenzahlen über denen der Sterbefälle, während es in den 1990er Jahren durchweg deutliche Sterbeüberschüsse gegeben hatte.

Eine Möglichkeit, den Umfang der Stillen Reserve zu bestimmen, besteht darin, die Zahl von Personen in der Stillen Reserve, die im Bundesgebiet auf 100 Erwerbstätige kommen, auf Frankfurt am Main zu übertragen. Bundesweit kamen 2005 auf 100 Erwerbstätige rd. 4 Personen in der Stillen Reserve.⁴⁷ Im selben Jahr gab es in Frankfurt am Main rd. 309.000 Erwerbstätige. Wenn bundesweite Verhältnisse auch hier galten, dann befanden sich in Frankfurt am Main 2005 knapp 12.000 Personen in der Stillen Reserve. Das Erwerbspersonenpotenzial in Frankfurt am Main hätte demnach 2005 bei rd. 354.000 Personen gelegen.

2.2 Erwerbspersonenpotenzial in verschiedenen Bevölkerungsgruppen

Das Erwerbspersonenpotenzial der Frankfurter Bevölkerung lässt sich aus den oben genannten Gründen nicht genau erfassen. Es fehlen insbesondere verlässliche Informationen über

⁴⁶ vgl. Dobroschke, W.: Wanderungsbewegungen in Frankfurt am Main: Umfang, Struktur und Motive. In frankfurter statistische berichte 2/3'2003, S. 113-134.

⁴⁷ vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg 24. August 2006, S. 24.

diejenigen, die die „stille Reserve“ bilden, also darüber, wie viele nicht erwerbstätige Personen und welche unter anderen Rahmenbedingungen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen würden, wie viele Personen entmutigt die Suche nach einem Arbeitsplatz aufgegeben haben, aber unter günstigeren Bedingungen wieder arbeiten würden. Trotz dieser Einschränkungen zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Zusammensetzung der Erwerbstätigen, wo noch Potenziale erschlossen werden können.

Insbesondere in den Altersgruppen der unter 25-Jährigen und der 55 Jahre und Älteren sind die Erwerbsquoten⁴⁸ mit 46 bzw. 65 % vergleichsweise niedrig. Die Erwerbsquote der Älteren wird durch die geringe Erwerbsbeteiligung niedrig Qualifizierter nach unten gedrückt. Besser qualifizierte Ältere weisen demgegenüber generell eine höhere Erwerbsbeteiligung auf.⁴⁹ Bei den Jüngeren ist die geringe Erwerbsbeteiligung darauf zurückzuführen, dass sie aufgrund einer Ausbildung oder eines Studiums noch nicht am Erwerbsleben teilnehmen, bei den Älteren hingegen daran, dass viele schon aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Unterdurchschnittliche Erwerbsquoten haben auch Frauen mit 69 % und Ausländer und Ausländerinnen mit 66 %. Die Gründe für die im Vergleich zu Männern niedrige Erwerbsquote der Frauen sind bekannt: Wenn Kinder zu betreuen sind, schränken vor allem die Frauen ihre Erwerbsbeteiligung deutlich ein.

⁴⁸ Die Erwerbsquote ist der Anteil der Erwerbstätigen und Erwerbslosen an der Bevölkerung von 15 bis unter 65 Jahren.

⁴⁹ vgl. Busch, U. v.d./ Rohde, A.: Demografischer Wandel und Erwerbstätigkeit von Älteren. Zukünftiges Arbeitsangebot und gegenwärtige Beschäftigungssituation. HA Hessen-Agentur, Report 692. Wiesbaden 2005, S. 55-59.

Tabelle 3: Einwohner, Erwerbspersonen und Erwerbsquote nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit in Frankfurt am Main 2006

<i>Altersgruppe</i>	<i>Einwohner im Erwerbsalter</i>	<i>Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Erwerbslose)</i>	<i>Erwerbsquote in %</i>
15 bis unter 25	67.000	31.000	46
25 bis unter 35	112.000	92.000	82
35 bis unter 45	120.000	108.000	90
45 bis unter 55	90.000	75.000	84
55 und älter	75.000	49.000	65
Männer	236.000	197.000	83
Frauen	228.000	158.000	69
Deutsche	325.000	263.000	81
Ausländer/innen	139.000	92.000	66
alle	464.000	355.000	76

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Regionalisierter Mikrozensus 2006. Bis auf Männer und Frauen mussten die Erwerbsquoten auf der Grundlage des regionalisierten Mikrozensus für 2006 und der vom Statistischen Amt zur Verfügung gestellten Daten der Bevölkerung mit Hauptwohnsitz selbst berechnet werden. Hierbei wurde die Zahl der Personen der einzelnen Altersgruppen um jeweils 5 % höher angesetzt als die jeweilige Zahl der Hauptwohnsitzler, da die Zahl der Hauptwohnsitzler insgesamt rd. 5 % unter der im regionalisierten Mikrozensus angegebenen Einwohnerzahl liegt. Dasselbe gilt für Deutsche und Ausländer. Die Erwerbslosen wurden anhand des Anteils der jeweiligen Gruppe an den Erwerbstätigen aufgeteilt. Die errechneten Erwerbsquoten in den Altersgruppen können deshalb um etwa zwei Prozentpunkte zu hoch oder zu niedrig angesetzt sein.

Nur in der Altersgruppe der 35- bis unter 45-Jährigen scheint das Erwerbspersonenpotenzial fast vollständig erschlossen zu sein. Würde in den untersten und der höchsten Altersgruppe die Erwerbsquote z.B. durch eine Verkürzung der Ausbildungszeiten und eine spätere Verrentung auf den Durchschnitt aller Altersgruppen ansteigen (76 %), dann würde sich allein hierdurch die Zahl der Erwerbspersonen um rd. 14.000 vergrößern. Um ungefähr dieselbe Größenordnung würde die Zahl der Erwerbspersonen steigen, wenn die Frauenerwerbsquote statt bei 69 % bei heutigen Durchschnitt aller Personen im Erwerbsalter, also bei 76 % liegen würde. Beide Werte lassen sich nicht einfach addieren, da ja die unterste (15 bis unter 25 Jahre) und die höchste (55 bis unter 65 Jahre) Altersgruppe ungefähr zur Hälfte aus Frauen bestehen. Insgesamt würde das Erwerbspersonenpotenzial um rd. 22.000 Personen (oder rd. 6 %) an-

steigen, wenn Frauen sowie jüngere und ältere Personen im selben Umfang am Erwerbsleben teilnahmen wie heute der Durchschnitt der Personen im Erwerbsalter.

2.3 Zuzug von Erwerbspersonen und Internationalisierung von Arbeitsmärkten

In den letzten Jahren und Jahrzehnten sind vor allem Menschen im Erwerbsalter nach Frankfurt am Main gezogen.⁵⁰ Von 1988 bis 2002 zogen über 700.000 Menschen nach Frankfurt, während rd. 650.000 die Stadt verließen. Nur rd. die Hälfte der Einwohner lebt seit mehr als 15 Jahren in der Stadt. Neben allen sonstigen sozialen und demographischen Unterschieden ist die Trennlinie zwischen Alt- und Neubürgern für die Frankfurter Bevölkerung konstitutiv. Im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2002 gab es 47.400 Zuzüge. Von diesen entfielen 45,1 % auf die Altersgruppe der 15- bis unter 30-Jährigen und 34,8 % auf die 30- bis unter 45-Jährigen. Betrachtet man die Wanderungssalden, dann gab es lediglich in der Altersgruppe der 15- bis unter 30-Jährigen ein positiver Saldo (+6.900), während in den anderen Altersgruppen die Saldi durchweg negativ waren. Von den Zuzüglern dieser Jahre kamen 42,2 % aus dem Ausland, 20,0 % aus dem Umland⁵¹, 8,0 % aus dem übrigen Hessen und 29,7 % aus dem übrigen Bundesgebiet. Ohne die Zuzügler wäre die Einwohnerzahl Frankfurts zurückgegangen, weil bis vor kurzem die Zahl der Todesfälle jedes Jahr über der der Geburten lag.

Es kommen nicht nur Menschen, sie bringen auch das bei ihnen angehäuften „Humankapital“ mit. Die Zuwanderer sind nicht nur räumlich, sondern oft auch intellektuell „beweglicher“ als die Zurückgebliebenen. Ein Beleg hierfür ist, dass in den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit das Abschneiden junger Männer bei Intelligenztests, die im Rahmen der Musterung durch die Kreiswehrrersatzämter durchgeführt wurden, merklich schlechter ist als in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit.⁵² Die Ursache hierfür ist in erster Linie in der Abwanderung besonders qualifizierter (und intelligenter) junger Menschen in die prosperierenden Regionen zu suchen. Arbeitslose mit geringen Qualifikationen haben eine geringe Mobilitätsneigung. In den von Abwanderung betroffenen Regionen Deutschlands ist eine „kumulative Abwärtsbewegung“

⁵⁰ vgl. Schulmeyer, R./ Dobroschke, W.: Wanderungsbewegungen in Frankfurt am Main: Umfang, Struktur und Motive. In: frankfurter statistische berichte 2/3'2003, S. 113-134.

⁵¹ Das Umland umfasst alle an das Stadtgebiet angrenzenden Landkreise und die kreisfreie Stadt Offenbach.

⁵² vgl. Ebenrett, H.J./ Hansen, D./ Puzicha, K.J.: Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. In: : Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7/2003, S. 25-31.

zu befürchten, denn je mehr qualifizierte junge Menschen abwandern, um so ungünstiger steht die jeweilige Region im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen dar. In der Folge steigt die Arbeitslosigkeit weiter, was wiederum die Abwanderungsneigung verstärkt und in den prosperierenden Regionen wie dem Rhein-Main-Gebiet die Zuwanderung erhöht.

Ende 2005 hatten 25,7 % der Frankfurter (mit Haupt oder Nebenwohnung in Frankfurt am Main) eine ausländische Staatsangehörigkeit. Weitere 10,7 % sind Deutsche mit „Migrationshinweisen im engeren Sinn“ bzw. 12,2 % mit „Migrationshinweisen im weiteren Sinn“.⁵³ Ein Migrationshinweis wurde bei Frankfurtern deutscher Staatsangehörigkeit vom Statistischen Amt dann angenommen, wenn sie „Optionsdeutsche“⁵⁴ waren, eingebürgert wurden, eine zweite ausländische Staatsbürgerschaft oder einen Geburtsort im Ausland haben. 1,5 % der Einwohner haben ausschließlich die deutsche Staatsangehörigkeit, wurden aber im Ausland geboren. Zu ihnen gehören auch Kinder deutscher Staatsbürger ohne Migrationshintergrund, die im Ausland zur Welt kamen. Je nachdem, ob man bei dieser Gruppe einen Migrationshintergrund annimmt oder nicht, vergrößert sich die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund (Personen mit „Migrationshinweisen im weiteren Sinn“) oder reduziert sie sich (Personen mit „Migrationshinweisen im engeren Sinn“).

Unter den Frankfurtern im Erwerbsalter mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist keine Gruppe so stark vertreten, dass sie die anderen deutlich dominiert. Die größte Gruppe stellten Ende 2006 die türkischen Staatsangehörigen mit 18,7 %, die zweitgrößte Gruppe mit 17,7 % Personen, die aus dem ehemaligen Jugoslawien (ohne Slowenien) stammen. In diesen beiden Herkunftsländern bzw. Regionen dominieren Angehörige der ersten „Gastarbeitergeneration“ und ihrer Angehörigen. Viele von ihnen wurden als Arbeiter im Produzierenden Gewerbe angeworben und verfügen über vergleichsweise niedrige Bildungsabschlüsse und berufliche Qualifikationen. Fasst man die ausländischen Staatsangehörigen zu Regionen zusammen, dann stellen allerdings die EU-Ausländer und -Ausländerinnen mit 33,1 % die größte Gruppe. Rd. zwei Drittel von diesen EU-Angehörigen stammen aus den ehemaligen „Anwerbeländern“ Italien, Spanien, Griechenland und Portugal, und ein weiteres Sechstel aus Polen. Sie dürften im Durchschnitt einen etwas höheren Bildungs- und Qualifikationsstand aufweisen als die türkischen Staatsangehörigen und die Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien (ohne Slowenien). Weitere 4,8 % der ausländischen Staatsangehörigen im Erwerbsalter kommen aus den

⁵³ vgl. Magistratsbericht B 310 vom 30.6.2006.

⁵⁴ Optionsdeutsche sind Personen, die in Deutschland geboren wurden und aufgrund des ab Januar 2000 geltenden Staatsangehörigkeitsrechts die deutsche Staatsbürgerschaft bekamen. Sie müssen sich nach der Volljährigkeit bis zum 23. Lebensjahr zwischen der deutschen und der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern entscheiden.

nicht zur EU gehörenden OECD-Ländern Island, Norwegen, Schweiz, Kanada, Mexiko, USA, Japan, der Republik Korea, Australien sowie Neuseeland. Bei ihnen handelt es sich bis auf Mexiko, aus dem nur einige Dutzend Einwohner kommen, um hoch entwickelte Industriestaaten. Diese Ausländer und Ausländerinnen dürften zusammen mit den Personen, die aus West- und Nordeuropa kommen, den höchsten Bildungsstand unter den Nicht-Deutschen aufweisen und meist gut qualifizierte Dienstleistungstätigkeiten ausüben oder Leitungsfunktionen einnehmen.⁵⁵ 25,2 % der ausländischen Erwerbspersonen stammen aus anderen Ländern als den bis hierher genannten. Die größte Gruppe unter ihnen sind Personen aus dem Maghreb-Staaten. Sie dürften einen ähnlichen Qualifikations- und Bildungsstand und ähnliche Probleme auf dem Arbeitsmarkt haben wie die Zuwanderer aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien.

Genauere Angaben über den Bildungs- und Qualifikationsstand liegen für die Gesamtheit der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Frankfurt am Main (Arbeitsort) vor, die zum großen Teil außerhalb Frankfurts wohnen. Die entsprechenden Daten wurden von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt und bestätigen im Wesentlichen die oben geäußerten Vermutungen. So hatten Ende 2006 18,8 % der in Frankfurt am Main sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen eine Fach- oder Hochschulabschluss, hingegen 12,1 % der Beschäftigten, die aus der übrigen EU stammen, und 21,6 % derjenigen, die aus den OECD-Staaten außerhalb der EU kommen. Besonders niedrig ist der Anteil Hochqualifizierter unter den türkischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 2,3 % und unter den Beschäftigten, die aus dem ehemaligen Jugoslawien (ohne Slowenien) stammen, mit 3,0 %. Demgegenüber haben 24,9 % der türkischen und 28,5 % der Beschäftigten aus dem ehemaligen Jugoslawien keine Berufsausbildung, aber nur 11,5 % der deutschen und 12,1 % der Beschäftigten aus den übrigen EU-Ländern.

Die gestiegene Bewegungsfreiheit von Menschen und der Zuzug von Arbeitskräften dorthin, wo bessere oder überhaupt Verdienstmöglichkeiten bestehen, sind wesentliche Aspekte der

⁵⁵ Die bekannteste dieser ausländischen Führungskräfte dürfte Josef Ackermann, der Vorsitzende des Vorstands der Deutschen Bank, sein. Mit ihm ist zum ersten Mal ein Ausländer an die Spitze des größten deutschen Kreditinstitutes getreten. Immer mehr große Aktiengesellschaften gehen ganz oder teilweise in den Besitz international agierender und meist im angelsächsischen Raum beheimateter Beteiligungsgesellschaften über, die teilweise ihr eigenes Führungspersonal einsetzen, das keine biographische und sonstige Verwurzelung am Standort Deutschland aufweist. Aber auch deutsche Führungskräfte gehen vermehrt ins Ausland. Damit deutet sich an, dass sich aus der Gesamtheit der auf internationalen Märkten agierenden Unternehmer, Selbständigen, Kapitalanleger und hoch qualifizierten Arbeitnehmer eine „globale Klasse“ (Ralf Dahrendorf) herausbildet, die sich nicht mehr am Handlungs-, Sozial- und Integrationsraum des Nationalstaates, in dem sie gerade arbeitet, orientiert. Für Frankfurt am Main kommt erschwerend hinzu, dass die Angehörigen dieser „globalen Klasse“ häufig gar nicht in der Stadt selber, sondern z.B. in den bevorzugten Wohnlagen des Vordertaunus wohnen.

wirtschaftlichen Globalisierung. Zur Freiheit der Märkte gehört auch die Freiheit der Arbeitnehmer, dorthin zu ziehen, wo sie die besten Berufs- und Verdienstmöglichkeiten sehen. Die wirtschaftlich starken Regionen der Weltwirtschaft, zu denen auch das Rhein-Main-Gebiet gehört, sind deshalb auch die bevorzugten Zielorte der transnationalen Migration. Diese Migration findet nur z.T. auf legalen Wegen statt. In vielen Zentren der Weltwirtschaft gibt es deshalb neben den legalen und häufig auch ganz offen zur Einwanderung „Eingeladenen“ illegale Einwanderer, die alles tun müssen, um den Behörden des Gastlandes nicht aufzufallen und ausgewiesen zu werden. Neben dem „offiziellen“ Arbeitsmarkt, auf dem Deutsche und legal hier lebende Ausländer wie z.B. EU-Bürger beschäftigt sind oder eine Beschäftigung suchen und der statistisch erfasst wird, gibt es einen illegalen Arbeitsmarkt. Dieser zerfällt ebenso wie der offizielle Arbeitsmarkt in einzelne Segmente oder Teilarbeitsmärkte, die je nach Merkmalen der Beschäftigten oder der wirtschaftlichen Aktivitäten unterschieden werden können, über die aber recht wenig bekannt ist. Illegale Einwanderer arbeiten in der Bauwirtschaft, als Haushaltshilfe, sie versorgen Pflegebedürftige, verdingen sich als Tagelöhner oder arbeiten als Prostituierte in der „Sexindustrie“. Alle befriedigen sie eine Nachfrage, die ansonsten auf dem normalen Arbeitsmarkt nicht oder nur zu sehr viel höheren Kosten bedient werden könnte. Wenn es diese Nachfrage der Einheimischen nicht gäbe, würden die illegal Eingewanderten auch keine Arbeit finden. Welches Ausmaß die illegale Beschäftigung in Frankfurt am Main hat, weiß man nicht.

Manche illegal beschäftigten Ausländer sind nur kurzfristig in Deutschland, andere halten sich schon längere Zeit hier auf. Bei Personen, die mit einem Touristenvisum einreisen und legal drei Monate in Deutschland bleiben können, ist streng genommen nicht der Aufenthalt illegal, wohl aber ihre Erwerbstätigkeit. Bleiben Personen, die mit einem Touristenvisum eingereist sind, länger als drei Monate, halten sie sich illegal in der Bundesrepublik auf. Will man nicht gegen die 90-Tage-Frist verstoßen, aber trotzdem länger in Deutschland bleiben, ist man gezwungen zumindest kurzfristig in sein Heimatland zurückzukehren, um mit einem neuen Touristenvisum neuerlich nach Deutschland einzureisen. Personen, die mit einem Touristenvisum eingereist sind, in Deutschland aber einer bezahlten Tätigkeit nachgehen und dabei „erwischt“ werden, werden in der Regel ausgewiesen und haben später erhebliche Schwierigkeiten, auf legalem Wege noch einmal nach Deutschland einzureisen.

Die typischen Arbeitsfelder „Illegaler“ oder „Statusloser“ (da die Betroffenen ohne legalen Aufenthaltsstatus sind) in Frankfurt am Main sind, so die Ergebnisse einer Befragung von

Experten⁵⁶, die klassischen Dienstleistungsgewerbe wie Bau und Baunebengewerbe, Reinigungsdienste und Transportgewerbe, Landschaftsbau und Gärtnereibetriebe, Gastronomie und Hotelgewerbe, Haushalt und Pflege sowie Unterhaltungsbranche und Prostitution. Die Arbeit der Illegalen ist oft besonders hart oder gesundheitlich risikoreich, findet häufig an ständig wechselnden Einsatzorten statt, ist durch den Umgang mit schmutzigen oder chemisch bedenklichen Substanzen gekennzeichnet und ist häufig länger als eine gewöhnliche Vollzeitätigkeit. Die Verdienste liegen meist zwischen 30 und 55 Euro am Tag.

Da illegal Beschäftigte nur geringe Einkünfte haben und keine Rücklagen bilden können, müssen sie fast jede Arbeit annehmen. Sie sind deshalb im „Hinblick auf die Akzeptanz von Arbeitsbedingungen nahezu grenzenlos erpressbar und ausbeutbar.“⁵⁷ Häufig wird auch der ursprünglich vereinbarte Lohn nicht ausgezahlt, sei es, dass mit den ersten Einkünften Schleuser und Vermittler bezahlt werden, sei es, dass Arbeitgeber die Unterbringung und Verpflegung übernehmen und hierfür unverhältnismäßig hohe Lohnanteile einbehalten, so dass die Entlohnung nur in Naturalien erfolgt. Wenn man keinen festen Arbeitgeber hat, muss man sich als Tagelöhner verdingen. Einen solchen „Abholmarkt für Arbeiter“, wie ein betroffener deutscher Tagelöhner den „Arbeitsstrich“ treffend bezeichnet, gibt es in fast jeder größeren deutschen Stadt, in Frankfurt am Main an der Hanauer Landstraße.⁵⁸

Frauen, die ohne geregelten Aufenthaltsstatus einer Erwerbstätigkeit nachgehen, erleben einen höheren Grad der sozialen Abhängigkeit, „die häufig in Formen sexualisierter Gewalt und sexueller Ausbeutung mündet.“⁵⁹ Sie sind aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus in besonderer Weise gefährdet, da sie immer Gefahr laufen, ihre Beschäftigung zu verlieren, wenn sie sich gegen Erpressungs- und Einschüchterungsversuche wehren. Wenn sie als Prostituierte arbeiten, sind sie häufig Opfer von Menschenhandel. Bei ihnen liegt das Hauptmotiv zur Migration in wirtschaftlicher Not. Die Einreise erfolgt meist auf legalem Weg über ein Touristenvisum. Opfer von Menschenhandel werden oft mit falschen Versprechungen nach Deutsch-

⁵⁶ Institut für Weiterbildung, Beratung und Forschung an der Evangelischen Fachhochschule Ludwigshafen (IWBF): Lebenslage „illegal“. Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Notlagen und Lebensbewältigung – Wege der Unterstützung. Ergebniszusammenfassung. Karlsruhe 2006.

⁵⁷ ebd.: S. 21.

⁵⁸ vgl. Der Spiegel Nr. 52/2006: „Dumping-Arbeitsmarkt: ‚Wie ein Stück Fleisch‘“ und Frankfurter Rundschau vom 15.8.2007: „Prostitution der Muskelkraft“. Macht der „Arbeitsstrich“ es noch notwendig, dass der Arbeitgeber seine Tagelöhner persönlich in Augenschein nimmt, ist die Anwerbung von Arbeitskräften über das Internet viel bequemer. So können sich Arbeitswillige unter der Rubrik „Suche Arbeit“ auf der Seite „www.spargeltreff.de“ anbieten. Und wer einen Auftrag zu vergeben hat, kann sich in aller Ruhe unter „www.blauarbeit.de“ den billigsten Anbieter, ob regulären Handwerker oder „Gelegenheitsarbeiter“, aussuchen.

⁵⁹ Institut für Weiterbildung, Beratung und Forschung an der Evangelischen Fachhochschule Ludwigshafen (IWBF): Lebenslage „illegal“. Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main. Notlagen und Lebensbewältigung – Wege der Unterstützung. Ergebniszusammenfassung. Karlsruhe 2006, S. 25.

land gelockt. Selbst diejenigen Frauen, die bei der Anwerbung damit einverstanden sind, als Prostituierte zu arbeiten, wissen häufig über die konkreten Arbeitsbedingungen im Zielland nichts: Arbeitszeiten bis zu 12 Stunden, hohe Nebenkosten, Verlust des Passes und stark eingeschränkte Bewegungsfreiheit, ständige Kontrolle, physische und psychische Gewalt.

2.4 Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern

Die Erwerbsquote von Frauen lag in Frankfurt am Main in den letzten Jahren zwischen 8 und 10 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Verantwortlich hierfür sind verschiedene Faktoren: (1) der vergleichsweise geringe Anteil von Frauen, die Kinder haben und ihretwegen ihre Erwerbstätigkeit aufgeben wollen oder müssen, (2) die einzigartige Dominanz von Dienstleistungstätigkeiten, in denen an sich schon der Frauenanteil höher als der Männeranteil ist, und (3) das insgesamt hohe Arbeitsplatzangebot, das zu einer einmalig hohen Erwerbsdichte (Erwerbstätige auf 1.000 Einwohner) geführt hat. Die hohe Erwerbsbeteiligung Frankfurter Frauen geht allerdings mit einem Arbeitsvolumen einher, das deutlich unter dem der Männer liegt. So sind knapp zwei Drittel der geringfügig Beschäftigten und knapp drei Viertel aller nicht Vollzeit arbeitenden Erwerbspersonen in Frankfurt am Main Frauen. Auf einen Mann im Erwerbsalter kam 2005 in Frankfurt am Main eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit in der Haupterwerbstätigkeit von rd. 29 Stunden, auf eine Frau eine von rd. 20 Stunden.⁶⁰

Bundesweit hängen die Erwerbsbeteiligung und der Umfang der Erwerbstätigkeit vom Geschlecht und der Anzahl der Kinder der Erwerbstätigen ab. Der Mikrozensus 2004 ergab, dass in den westlichen Bundesländern 86,3 % aller Väter im Erwerbsalter erwerbstätig sind.⁶¹ Die Teilzeitquote der Männer lag hier bei 3,2 % und differierte kaum mit der Kinderzahl. Mütter waren in deutlich geringerem Umfang als Männer, nämlich zu 59,0 % erwerbstätig. Ihre Teil-

⁶⁰ Diese Werte erhält man, wenn man zunächst anhand der Erwerbsquoten von Frankfurter Männer und Frauen von 81 und 67 % den Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen berechnet, da in die Erwerbsquoten auch die Erwerbslosen einfließen. Der Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an den Personen im Erwerbsalter liegt bei den Männern bei rd. 73 % und bei den Frauen bei rd. 61 %. Schließlich muss man diese Werte mit der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von Männern und Frauen von 40,2 und 32,5 Wochenstunden multiplizieren und durch 100 teilen. Während die Erwerbsquoten regelmäßig vom Statistischen Landesamt anhand der Ergebnisse des amtlichen Mikrozensus veröffentlicht werden, musste die tatsächliche Zahl der Erwerbstätigen selbst errechnet werden (siehe oben Abschnitt 2.2). Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit wurde anhand der Originaldaten des Mikrozensus mit Erlaubnis des Statistischen Landesamtes in dessen Räumlichkeiten selbst ermittelt.

⁶¹ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2004. Wiesbaden 2005, S. 31ff.

zeitquote betrug 39,4 %. Mit einem Kind sind noch 61,2 % der Mütter erwerbstätig (Vollzeit 19,6 %; Teilzeit 39,4 %), bei drei und mehr Kindern sind es 46,7 % (12,4 % Vollzeit und 34,5 % Teilzeit). 79 % der westdeutschen Mütter nannten als Grund dafür, dass sie eine Teilzeittätigkeit ausübten, „persönliche/ familiäre Verpflichtungen“. Nur 5 % gaben an, keine Vollzeittätigkeit gefunden zu haben.

Einen Einblick in die Arbeitszeitmuster von Männern und Frauen in Frankfurt am Main erlaubte eine eigene Auswertung des Mikrozensus 2005, den das Statistische Landesamt ermöglichte. Im Mikrozensus wird danach gefragt, wie viele Stunden man normalerweise pro Woche arbeitet. Hierbei zeigt sich, dass Männer ohne Kinder unter 14 Jahren im Haushalt die geringsten wöchentlichen Arbeitszeiten haben, während sie bei Männern mit Kindern dieser Altersgruppe im Haushalt z.T. deutlich höher liegt. Demgegenüber arbeiten Frauen weniger, je mehr Kinder sie haben. Es liegt nahe, die höhere Arbeitszeit der Väter dadurch zu erklären, dass die Frauen, die Mütter werden, ihre Arbeitszeiten einschränken und damit ein wesentlicher Teil des Familieneinkommens wegfällt. Ohne dass die Väter ihre Arbeitszeit ausdehnen, könnte der gestiegene finanzielle Bedarf des Haushalts nicht befriedigt werden.

Tabelle 4: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit in Stunden in der Haupterwerbstätigkeit von Männern und Frauen nach Zahl der Kinder unter 14 Jahren im Haushalt in Frankfurt am Main 2005.

<i>Kinderzahl</i>	<i>Männer</i>	<i>Frauen</i>
0	39,6	33,8
1	41,7	28,1
2	44,4	24,1
3	41,2	15,4*

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Mikrozensus 2005; eigene Auswertung.

* unsicher wegen geringer Zellenbesetzung

Von den in Frankfurt am Main erwerbstätigen Männern arbeiten 11,0 % Teilzeit, von den erwerbstätigen Frauen sind es immerhin 34,0 %. Sind keine Kinder unter 14 im Haushalt, ar-

beiten von den erwerbstätigen Frauen immer noch 23,0 % Teilzeit, von den erwerbstätigen Männern ohne Kinder im Haushalt 9,9 %. Sind Kinder unter 14 im Haushalt vorhanden, arbeiten von den erwerbstätigen Frauen 60,3 % Teilzeit, von den erwerbstätigen Männern 5,1 %. Die meisten (39,9 %) Teilzeit Arbeitenden – unter ihnen fast drei Viertel Frauen – geben als Grund „persönliche oder familiäre Verpflichtungen“ an. Nur ein geringer Teil (15,6 %), arbeitet Teilzeit, weil „eine Vollzeittätigkeit nicht zu finden“ war.

Wenn keine Kinder im Haushalt sind, sind die Unterschiede im Erwerbsumfang zwischen Männern und Frauen am geringsten. Sind Kinder zu versorgen, gehen Väter und Mütter verstärkt getrennte Wege und folgen – freiwillig oder nicht – den traditionellen Rollenbildern von Männern und Frauen.⁶² Das gilt, wie die Daten zeigen, selbst für eine Stadt wie Frankfurt am Main, in der es ein vergleichsweise gut ausgebautes Betreuungsangebot für Kinder gibt, welches auch mit dem Ziel geschaffen wurde, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern.

⁶² Zumindest bei vielen jungen Männern scheint, so schreibt Politologe Franz Walter („Das Leiden der jungen Mitte“. In: Spiegel-Online, <http://service.spiegel.de/digas/servlet/find?S=Franz+Walter&ATTRLIST=t&SD=1>; Zugriff: 3.6.2007) unter Berufung auf neuere Forschungsergebnisse, diese Rollenaufteilung auch ihren – meist verschwiegenen – Wünschen zu entsprechen:

„Zwar ist den jungen Männern wichtig, ein wenig mehr Zeit für die Kinder aufzubringen, als es noch die eigenen Väter taten. Als Bild hat man dabei im Kopf, am Sonntag mit dem Nachwuchs, wenn er denn da ist, in den Zoo, ins Kino oder ins Schwimmbad zu gehen. Im Übrigen aber, ganz für sich, hofft man, dass es auch in der eigenen künftigen Partnerschaft so weitergehen mag, wie viele es aus dem Elternhaus kennen: Für Wäsche, Raumpflege, tägliche Mahlzeiten sind primär die Frauen zuständig. Doch wissen die jungen Männer der Mitte, dass man dergleichen unterschwellige Erwartungen zwar den nachfragenden Sozialforschern in diskreten qualitativen Interviews augenzwinkernd preisgeben darf, aber dies besser nicht lauthals in der Öffentlichkeit herausposaunt. Insofern richten sich die jungen Mitte-Männer darauf ein, den Dispens von lästigen Haushaltsangelegenheiten der-einst ihren Partnerinnen tagtäglich zäh abringen zu müssen. Eine gleichgewichtige Aufgabenverteilung jedenfalls möchten sie partout nicht akzeptieren.

Die Aussichten, damit durchzukommen, sind erkennbar günstiger als bei ihren gleichaltrigen Geschlechtsgenossen mit Abitur. Die jungen Frauen in den deutschen Mitte-Milieus sind (so dokumentieren es zumindest die Ergebnisse der hier zu Grunde gelegten Untersuchung) eher geneigt, den Rechtfertigungen ihrer potentiellen männlichen Partner für die höchst zurückhaltende Bereitschaft zu Erziehungs- und Haushaltsaufgaben mit Verständnis zu begegnen. Denn das Männer-Bild der jungen Mitte-Frauen trägt noch allerlei traditionelle Züge: Der Mann firmiert darin nach wie vor als Hauptversorger, dem in der Tat die Bürde zufällt, durch beruflichen Erfolg für ein stabiles Auskommen seiner im lokalen Mikrokosmos nur so angemessen reputierlichen Familie zu sorgen. Und da es in der Berufswelt heute denkbar rau und rüde zugeht, da dort mit böartigen Rivalen und üblen Intrigen jederzeit zu rechnen ist, kann der Ehemann und Vater der Kinder der Mitte-Frauen nicht in gutmenschelnder Partnerschaftskorrektheit unbekümmert zu Hause hocken, Säuglingen fröhlich die Pampers anlegen oder beflissen den Flur schrubben.“

Die Daten, auf die sich Walter stützt, sind zu finden in: Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend (Hrsg.): 20-jährige Frauen und Männern heute - Lebensentwürfe, Rollenbilder, Einstellungen zur Gleichstellung - Sinus-Milieustudie. 2007.

3. Struktur der Erwerbstätigkeit

3.1 Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Frankfurt am Main hat seit vielen Jahren ein Arbeitsplatzangebot, das von den in der Stadt lebenden Erwerbspersonen allein nicht ausgefüllt werden kann. Die Arbeitsplatzdichte (Erwerbstätige je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen) ist die höchste in Deutschland.⁶³ Während 2006 in Köln 649 und in München 738 Erwerbstätige auf 1.000 Einwohner kamen, waren es in Frankfurt am Main 906.

Tabelle 5: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ohne geringfügig entlohnte Beschäftigte) mit Arbeitsort und Wohnort in Frankfurt am Main sowie Einpendler und Auspendler von 1995 bis 2006

<i>Jahr (Ende Juni)</i>	<i>Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte</i>				<i>Anteil der Einpendler an den in Ffm. sozialversi- cherungs- pflichtig Beschäftigten in %</i>	<i>Anteil der Auspendler an den in Ffm. wohnen- den sozial- versiche- rungspfl. Be- schäftigten in %</i>
	<i>mit Arbeitsort Frankfurt am Main</i>	<i>darunter Einpendler</i>	<i>mit Wohnort Frankfurt am Main</i>	<i>darunter Auspendler</i>		
1995	458.579	277.843	225.717	44.981	60,6	19,9
1996	458.454	284.819	220.294	46.659	62,1	21,2
1997	452.363	283.185	218.278	49.100	62,6	22,5
1998	451.716	285.119	217.262	50.665	63,1	23,3
1999	460.165	291.955	222.096	53.886	63,4	24,3
2000	477.667	306.325	228.186	56.844	64,1	24,9
2001	492.391	318.023	232.418	58.050	64,6	25,0
2002	487.736	314.999	231.310	58.573	64,6	25,3
2003	475.481	309.518	224.311	58.348	65,1	26,0
2004	463.980	302.356	219.996	58.372	65,2	26,5
2005	460.363	302.764	217.030	59.431	65,8	27,4
2006	461.477	305.121	216.874	60.753	66,1	28,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main, Tabelle 4.8; für 2006: Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

⁶³ vgl. Frankfurter Statistik Aktuell Nr. 15/2007: Frankfurt am Main im Städtevergleich: Erwerbstätigkeit 2005.

Ein erheblicher Teil der Arbeitsplätze in Frankfurt am Main wird von Personen besetzt, die nicht in der Stadt selber wohnen, sondern aus dem direkten Umland oder von weiter her Tag für Tag einpendeln. Mitte 2006 waren in Frankfurt am Main 461.477 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, von denen 305.121 nicht in Frankfurt am Main wohnten. Dies bedeutet, dass nur jeder dritte Frankfurter Arbeitsplatz (33,9 %) mit einer Person besetzt war, die auch in Frankfurt am Main wohnte. Dieser Anteil lag im Jahre 2000 noch bei 36 % und 1995 sogar bei 39 %. Vom großen Arbeitsplatzangebot in Frankfurt am Main profitieren die Frankfurter Erwerbspersonen heute deutlich weniger als noch vor zehn Jahren. Demgegenüber pendelten 2006 von den 216.874 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in Frankfurt am Main wohnten, 60.753 zum Arbeiten ins Umland. Ihre Zahl lag Mitte 2000 bei 56.844 und im Jahre 1995 erst bei 44.981. Der Anteil der Auspendler an den Frankfurter sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg von 19,9 % im Jahre 1995 über 24,9 % im Jahre 2000 auf 28,0 % im Jahre 2006.

Die Daten zeigen, dass der Frankfurter Arbeitsmarkt im Laufe der Zeit immer stärker mit dem Umland verflochten wurde. Schon zu Beginn des hier betrachteten Zeitraums wurden rd. drei von fünf sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in Frankfurt am Main von Personen besetzt, die außerhalb der Stadt wohnten. Dieser Anteil hat sich von 1995 bis 2006 um rd. fünf Prozentpunkte erhöht. Gleichzeitig ist der Anteil der Frankfurter sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die außerhalb der Stadt arbeiten, um fast acht Prozentpunkte angestiegen. Die absolute Zahl der Einpendler ist im gleichen Zeitraum deutlich stärker gestiegen als die der Frankfurter, die außerhalb der Stadt einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Die Bewohner und Bewohnerinnen der Stadt profitieren von dem großen Arbeitsplatzangebot in ihrer Stadt deutlich weniger als früher. Hierfür sind verschiedene ineinander greifende Faktoren verantwortlich: die sich wandelnde Branchenstruktur, die sich verändernden Qualifikationsanforderungen und die tatsächlich auf Seiten der Erwerbspersonen vorhandenen Qualifikationen.⁶⁴

Die Mehrzahl der Einpendler kommt aus den umliegenden Landkreisen und kreisfreien Städten: Mitte 2002 kamen von den 315.000 Einpendlern 10,5 % aus dem Main-Taunus-Kreis, 10,3 % aus dem Landkreis Offenbach, 9,9 % aus dem Main-Kinzig-Kreis, 8,2 % aus dem Wetterauskreis, 7,8 % aus dem Hochtaunuskreis, 6,6 % aus dem Landkreis Groß-Gerau, 5,5

⁶⁴ Viele Pendler nehmen lange Wegzeiten in Kauf und nutzen, meist wegen der größeren Flexibilität, eine PKW für den Weg zur Arbeit. Der „Preis“ der hohen Arbeitsplatzdichte in Frankfurt am Main sind als eine hohes Verkehrsaufkommen und Arbeitnehmer, die einen großen Teil ihrer Freizeit opfern, um zur Arbeit zu kommen (vgl. Frankfurter Rundschau vom 3.7.2007, Ausgabe D: „Lange Wege zur Arbeit bergen familiären Sprengstoff“ und „Hunderttausende stehen täglich im Stau“).

% aus der Stadt Offenbach und 2,9 % aus Wiesbaden. 14,2 % der Einpendler hatten ihren Wohnsitz im übrigen Hessen, 23,7 % in anderen Bundesländern und bei 0,4 % war der Hauptwohnsitz unbekannt oder lag im Ausland.

Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in Frankfurt am Main *arbeiten*, sind 15,0 % ausländischer Staatsangehörigkeit, von den in Frankfurt am Main *wohnenden* sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hingegen 27,2 %. Hierin spiegelt sich der vergleichsweise hohe Ausländeranteil in der Frankfurter Wohnbevölkerung wider. Dieser Anteil ist in den Städten und Landkreisen, aus denen die Einpendler kommen, meist deutlich geringer als in Frankfurt am Main.

Die ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in Frankfurt am Main arbeiten, kommen vor allem aus Europa. Aus den EU-Staaten kamen Mitte 2006 35,8 % der in Frankfurt arbeitenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, aus dem übrigen Europa 40,0 %, darunter allein 20,0 % aus der Türkei und 15 % aus den verschiedenen Nachfolgestaaten der ehemaligen Föderativen Volksrepublik Jugoslawien ohne Slowenien, das seit Mitte 2004 Mitglied der EU ist. Die anderen ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kommen aus Asien (12,0 %), Afrika (7,5 %, darunter Marokko 3,8 %) und Amerika (4,2 %, darunter 2,3 % USA).

Der Frauenanteil liegt bei den ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Durchschnitt bei 43,3 % und weicht damit kaum vom Durchschnitt aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab. Besonders niedrig ist dieser Anteil bei den nicht in Tabelle 6 gesondert ausgewiesenen pakistanischen (9,4 %) und afghanischen (17,0 %) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Allerdings wohnen nicht alle in Frankfurt am Main arbeitenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch in der Stadt. Legt man aber die hier vorhandenen Frauenanteile an der aus diesen beiden Ländern stammenden Wohnbevölkerung von jeweils gut 46 % zugrunde, dann kann der geringe Anteil der Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus diesen beiden Ländern nicht auf eine geringe Zahl von Frauen zurückgeführt werden. Vielmehr dürften bei Menschen aus diesen Ländern andere Gründe den Ausschlag geben wie etwa die traditionelle Rollenteilung zwischen Männern und Frauen.

Tabelle 6: ausländische sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (am Arbeitsort) und Anteil der Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Herkunftsregion bzw. Herkunftsland in Frankfurt am Main Ende Juni 2006

<i>Herkunftsregion/ -staat</i>	<i>Beschäftigte</i>	<i>Frauenanteil in %</i>
EU-Mitgliedsstaaten insg.	24.698	46,6
Frankreich	1.807	55,9
Griechenland	3.664	46,8
Großbritannien u. Nordirland	1.535	38,2
Italien	6.478	37,5
Österreich	2.045	50,3
Polen	1.588	67,3
Portugal	1.723	43,2
Spanien	2.345	45,1
übrige EU-Staaten	3.513	53,0
übriges Europa insg.	27.593	44,1
Bosnien u. Herzegowina	1.682	54,3
ehemaliges Jugoslawien	4.571	48,2
Kroatien	4.062	57,5
Türkei	13.824	33,4
sonstiges übriges Europa	3.454	60,8
Amerika insg.	2.899	44,3
USA	1.596	31,9
Afrika insg.	5.155	30,9
Marokko	2.589	24,7
Asien insg.	8.288	38,6
sonstige Regionen	358	41,1
insgesamt	68.991	43,3

Quelle: Frankfurter Statistik Aktuell 6/2007; eigene Zusammenstellung und Berechnung.

Die in der Statistik (siehe Tabellen 5 und 6) ausgewiesenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen entsprechen am ehestem dem, was traditionell mit dem Bild des „Normalar-

beitsverhältnisses“ verbunden wird.⁶⁵ Unter einem solchen Normalarbeitsverhältnis wird ein Arbeitsverhältnis verstanden, das unbefristet ist, einen tarifvertraglich geregelten Lohn aufweist, sozialversicherungspflichtig ist, meist Vollzeit ausgeübt wird und bei dem der Arbeitnehmer in die betriebliche Strukturen des jeweiligen Unternehmens eingegliedert ist. Geringfügig Beschäftigte, Leiharbeitskräfte oder „neue Selbständige“⁶⁶ sind demnach Personen, die nicht in einem Normalarbeitsverhältnis stehen. Sie befinden sich überwiegend in einer eher prekären Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation, haben meist geringeren Sozialschutz und sind von vielen betrieblichen (Sozial)Leistungen ausgeschlossen, die für Arbeitnehmer im Normalarbeitsverhältnis selbstverständlich sind. Im Normalarbeitsverhältnis sind die Löhne zudem meist existenzsichernd. Mit dem Normalarbeitsverhältnis verband sich das Bild des (meist männlichen) „Familienernährers“. Das Normalarbeitsverhältnis unterliegt seit geraumer Zeit einem Erosionsprozess, der u.a. an der Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ablesen lässt.⁶⁷

Die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten stieg in Frankfurt am Main von 31.015 (Mitte 2001) auf 59.994 (Mitte 2005).⁶⁸ Ausschließlich geringfügig beschäftigt waren Mitte

⁶⁵ vgl. Bosch, G.: Konturen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses. In: WSI-Mitteilungen 4/2001, S. 219-230.

⁶⁶ Die „neuen Selbständigen“ sind eine in sich sehr heterogene Gruppe. „Neue Selbständige“ sind im Grenzbereich zwischen selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit angesiedelt. Häufig handelt es sich um Ein-Personen-Unternehmen. Sie haben häufig nur einen Hauptkunden, von dessen Aufträgen sie abhängig sind. Ein Indiz für die Zunahme der Zahl „neuer Selbständiger“ ist die Verschiebung des Verhältnisses von Selbständigen mit und Selbständigen ohne Angestellte. Manche Arbeitgeber haben bestimmte Betriebsteile ausgegliedert und die Betroffenen Mitarbeiter aufgefordert, als Selbständige ihre vormaligen Tätigkeiten wieder auszuüben. Ein Motiv hierfür war die Senkung der Lohnnebenkosten und die Möglichkeit, sich leichter von den Betroffenen endgültig trennen zu können, wenn die Auftragslage es erfordert. Auch bei manchen Franchise-Unternehmen ist die unternehmerische Entscheidungsfreiheit so weit eingeschränkt, dass von einer echten Selbständigkeit keine Rede mehr sein kann. Auf der anderen Seite gibt es vor allem im IT- und im Medienbereich viele hoch qualifizierte freie Mitarbeiter („Freelancer“), die die Freiheiten der Selbständigkeit schätzen, obwohl sie häufig mit langen Arbeitszeiten und mangelhafter sozialer Sicherung einhergeht (vgl. Schulze-Buschhoff, K.: Neue Selbständigkeit und wachsender Grenzbereich zwischen selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit – Europäische Trends vor dem Hintergrund sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Entwicklungen. WZB discussion paper. Berlin Juli 2004; Vanselow, A.: Neue Selbständige in der Informationsgesellschaft. Abschlussbericht eines Kooperationsprojektes des DGB-Bildungswerk NRW e.V. und des Instituts Arbeit und Technik [IAT] im Wissenschaftszentrum NRW. Düsseldorf/ Gelsenkirchen 2001).

⁶⁷ vgl. Mayer-Ahuja, N.: Wieder dienen lernen? Vom ‚Normalarbeitsverhältnis‘ zu prekärer Beschäftigung seit 1973. Berlin 2003.

⁶⁸ Geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse („Minijobs“) sind gegeben, wenn das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 400 Euro nicht übersteigt. Der Arbeitnehmer ist nach § 8 I Nr.1 SGB IV bis zu dieser Grenze von der Sozialversicherung befreit. Der Arbeitgeber hat für geringfügig Entlohnte, die in dieser Beschäftigung versicherungsfrei oder nicht versicherungspflichtig sind, dennoch folgende Pauschalabgaben in Höhe von 30,1 % des Arbeitsentgelts zu leisten. Darunter 13 % Krankenversicherungspauschale, 15 % gesetzliche Rentenversicherungspauschale, 2 % Pauschale für Lohnsteuer, Kirchensteuer u. Solidaritätszuschlag und 0,1 % Umlage nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz. Für Beschäftigte in Privathaushalten sind die Pauschalabgaben geringer. Trotz der Krankenversicherungspauschale ist man durch einen Minijob nicht krankenversichert, sehr wohl aber rentenversichert. Die pauschalen Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung werden dem Rentenkonto des Arbeitnehmers gutgeschrieben. Zusätzliche Rentenansprüche kann man durch eigene Zahlung in Höhe von 4,9 % des Bruttolohns erwerben. Bei einem Bruttolohn von 400,00 Euro müsste man 19,60 Euro abführen.

2003 32.988 Personen, während es Mitte 2005 38.434 und Mitte 2006 42.027 waren. Vor 2003 differenzierte die Statistik noch nicht zwischen „ausschließlich“ und „im Nebenjob“ geringfügig Beschäftigten. Während in Frankfurt am Main 2003 noch 6,9 geringfügig entlohnte Beschäftigte auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte kamen, waren es 2005 bereits 8,3 und Mitte 2006 9,1. Besonders stark war der Anstieg im Gastgewerbe (2003: 13,8; 2005: 20,9). Hier gab es 2005 die meisten geringfügig entlohnten Beschäftigten auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. In einigen Wirtschaftszweigen wie „Handel; Instandhaltung und Reparatur“ und „Öffentliche Verwaltung, sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen“ geht die Zunahme geringfügig entlohnter Beschäftigung mit einem Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse einher, in anderen Wirtschaftszweigen wie „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“ und „Gastgewerbe“ wachsen beide Beschäftigungsbereiche gleichzeitig. Deshalb kann von einem generellen Ersetzen sozialversicherungspflichtiger durch geringfügige Beschäftigung nicht gesprochen werden. Vielmehr kommt es auf den jeweiligen Wirtschaftszweig an. Auch muss bedacht werden, dass ganze Wirtschaftszweige wie das Kredit- und Versicherungsgewerbe und das Produzierende Gewerbe von geringfügiger Beschäftigung (noch) weitgehend frei sind. Zudem ist das Arbeitsvolumen, das durch geringfügige Beschäftigung erbracht wird, deutlich geringer als ihr Anteil an den Beschäftigungsverhältnissen insgesamt.

Eine zweite Form der geringfügigen Beschäftigung ist die sog. „kurzfristige Beschäftigung“. Diese liegt vor, wenn die Beschäftigung im Laufe eines Kalenderjahres seit ihrem Beginn auf nicht mehr als zwei Monate oder insgesamt 50 Arbeitstage begrenzt ist. Man geht vom 2-Monats-Zeitraum aus, wenn die Beschäftigung an mindestens 5 Tagen pro Woche ausgeübt wird. Bei Beschäftigungen von regelmäßig weniger als 5 Tagen pro Woche geht man bei der Prüfung der Kurzfristigkeit von 50 Arbeitstagen aus. Bei kurzfristigen Minijobs, die nicht berufsmäßig ausgeübt werden, sind keine Sozialabgaben zu leisten. In der Arbeitsmarktstatistik wird diese Form geringfügiger Beschäftigung nicht ausgewiesen, sondern die zuerst erwähnte sozialversicherungspflichtige geringfügig entlohnte Beschäftigung. Wenn im Folgenden von geringfügiger Beschäftigung die Rede ist, ist diese gemeint.

Tabelle 7: Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte sowie Anteil geringfügig Beschäftigter an allen Beschäftigten in Prozent und Veränderung des Anteils geringfügig Beschäftig in Prozentpunkten in ausgewählten Wirtschaftszweigen in Frankfurt am Main 2003-2005

<i>Wirtschaftsbereich</i>	<i>Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte</i>			<i>ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte</i>			<i>auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte kommen ... geringfügig entlohnte Beschäftigte</i>		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Produzierendes Gewerbe insgesamt	64.598	62.000	59.197	2.283	2.614	2.536	3,5	4,2	4,3
darunter: Baugewerbe	14.603	13.558	12.648	761	868	867	5,2	6,4	6,9
Handel; Instandhaltung und Reparatur	47.963	46.451	44.637	6.023	6.707	6.891	12,6	14,4	15,4
Gastgewerbe	17.008	17.335	17.738	2.349	3.445	3.712	13,8	19,9	20,9
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	70.720	70.938	73.722	1.604	2.120	2.394	2,3	3,0	3,2
Kredit und Versicherungsgewerbe	75.571	72.301	70.641	410	437	467	0,5	0,6	0,7
Grundstücks- u. Wohnungsw., Vermietung bewegl. Sachen, Dienstleistungen überw. f. Unternehmen	110.066	106.526	106.347	12.591	14.127	13.726	11,4	13,3	12,9
Öffentliche Verwaltung, sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen	88.678	87.390	87.179	4.592	8.548	8.541	5,2	9,8	9,8
Beschäftigte insgesamt	475.481	463.980	460.363	32.988	38.169	38.434	6,9	8,2	8,3

Quelle: Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 4.4 und 4.10; eigene Berechnungen

In der Dienstleistungsmetropole Frankfurt am Main ist der Anteil der geringfügig entlohnten Arbeitsplätze niedriger als im Bundesdurchschnitt. In Frankfurt am Main kamen im Juni 2005 auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 8,2 ausschließlich geringfügig Beschäftigten und ein Jahr später 9,1. In Hessen insgesamt waren es 17,0 (2005) bzw. 17,1 (2006). Der vergleichsweise geringe Anteil von geringfügig Beschäftigten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Frankfurt am Main kommt durch die hohe Zahl von Berufseinpendlern zustande. Betrachtet man nur die in Frankfurt am Main Wohnenden, dann kamen 2005 auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 13,8 ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte.⁶⁹ Auffällig ist, dass es in Hessen mehr geringfügig Beschäftigte auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gab als in Frankfurt am Main. Insbesondere konnte der leichte Zuwachs bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten den Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Frankfurt am Main nicht ausgleichen. Insgesamt hat sich die Beschäftigungssituation für die Frankfurter Erwerbstätigen ungünstig entwickelt. So stieg die Arbeitslosenquote von 2003 bis 2005 von 9,8 auf 11,8 Prozent, also um 2 Prozentpunkte, während der Anstieg in Westdeutschland 1,7 und im Bundesgebiet insgesamt 1,4 Prozentpunkte betrug (siehe unten Abschnitt 4.1). Im gleichen Zeitraum ging die Zahl der Erwerbstätigen in Frankfurt am Main um rd. 2 % zurück (siehe oben Abschnitt 2.1). Immer mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte üben neben ihrer Haupttätigkeit eine geringfügig entlohnte Tätigkeit im Nebenjob aus.⁷⁰ Während 2003 dies bei 5,4 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Fall war, lag dieser Wert 2005 bei 7,8 %. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass trotz der vermehrten geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob das Arbeitsvolumen insgesamt gesunken ist. Während 2003, so die Ergebnisse des Mikrozensus, 74,3 % der Frankfurter Erwerbstätigen 36 oder mehr Stunden in ihrer Haupterwerbstätigkeit arbeiteten, waren es 2005 nur noch 71,1 %.

Ausschließlich geringfügige Beschäftigung ist eine „Frauendomäne“. Während 2005 von den in Frankfurt am Main sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 44,1 % Frauen waren, waren es von den geringfügig Beschäftigten 62,8 %. Der Frauenanteil an den geringfügig Beschäftigten war damit in Frankfurt am Main fast ebenso hoch wie im Bundesgebiet, wo er 67 % erreichte. Bis Mitte 2006 stieg der Frauenanteil an den geringfügig Beschäftigten in Frankfurt am Main auf 63,5 % an. Über dem Frankfurter Durchschnitt lag der Frauenanteil an den geringfügig Beschäftigten in den Wirtschaftsbereichen „Handel; Instandhaltung und Reparatur“

⁶⁹ 2003 lag dieser Wert noch bei 11,2. Während 2003 auf 224.311 sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frankfurter und Frankfurterinnen 25.395 ausschließlich geringfügig entlohnte kamen, waren es 2005 auf 217.030 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 29.923 ausschließlich geringfügig Entlohnte.

⁷⁰ Deren Zahl stieg von 12.024 im Jahre 2003 auf 17.161 im Jahre 2005.

und „Öffentliche Verwaltung, sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen“, eher gering war er im Bereich „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“. Auch der Anteil Ausländerinnen und Ausländer an den geringfügig Beschäftigten ist höher als ihr Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (26,5 gegenüber 15,0 %). Besonders hoch ist hierbei ihr Anteil an den geringfügig Beschäftigten im Gastgewerbe und im Bereich „Grundstücks- u. Wohnungswirtschaft, Vermietung beweglicher Sachen, Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen“.

Tabelle 8: Ausschließlich geringfügig beschäftigte Frauen und Ausländer(innen) in ausgewählten Wirtschaftszweigen in Frankfurt am Main (Arbeitsort) Ende Juni 2006

<i>Wirtschaftsbereich</i>	<i>insg.</i>	<i>Frauen</i>		<i>Ausländer(innen)</i>	
		<i>abs.</i>	<i>Anteil in %</i>	<i>abs.</i>	<i>Anteil in %</i>
Produzierendes Gewerbe insgesamt	2.400	1.249	52,0	482	20,1
Handel; Instandhaltung und Reparatur	6.866	4.677	68,1	1.494	21,8
Gastgewerbe	3.991	2.262	56,7	1.587	39,8
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	2.592	884	34,1	665	25,7
Kredit und Versicherungsgewerbe	411	275	66,9	39	9,5
Grundstücks- u. Wohnungswirtschaft, Vermietung beweglicher Sachen, Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	16.659	10.921	65,6	5.326	32,0
Öffentliche Verwaltung, sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen	8.938	6.358	71,1	1.531	17,1
Beschäftigte insgesamt	42.027	26.706	63,5	11.153	26,5

Quelle: Frankfurter Statistik aktuell Nr. 14/2007; eigene Zusammenstellung und teilweise eigene Berechnungen.

Ausschließlich geringfügig Beschäftigte im Alter von 55 Jahren und darüber sind in der obigen Tabelle nicht gesondert ausgewiesen. In den Vorjahren gehörte jeweils ein gutes Viertel der ausschließlich geringfügig Beschäftigten dieser Altersgruppe an. Demgegenüber war nur jeder neunte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 55 Jahre und älter. Ältere Erwerbspersonen gleichen ihre geringe Beteiligung an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

teilweise dadurch aus, dass sie eine geringfügig entlohnte Beschäftigung annehmen. Trotzdem liegt ihre Erwerbsbeteiligung rd. 10 Prozentpunkte unter dem Frankfurter Durchschnitt (vgl. oben Abschnitt 2.2).

3.2 Erwerbstätigkeit und Beschäftigung nach Wirtschaftszweigen, Berufsbereichen und Stellung im Beruf

Mit den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und den geringfügig Beschäftigten sind nicht alle abhängig Beschäftigten oder alle überhaupt Erwerbstätigen erfasst. Das Hessische Statistische Landesamt gibt für 2004 die durchschnittliche Zahl der Erwerbstätigen in Frankfurt am Main mit 588.000 an. Demgegenüber gab es Mitte 2004 rd. 500.000 sozialversicherungspflichtig oder ausschließlich geringfügig Beschäftigte am Arbeitsort Frankfurt am Main. Jeder sechste Erwerbstätige ist damit entweder selbständig, mithelfendes Familienmitglied oder verbeamtet.

Tabelle 9: Anteil der Erwerbstätigen in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen an allen Erwerbstätigen in Prozent und Zahl der Erwerbstätigen insgesamt in Frankfurt am Main 1996 - 2004

<i>Wirtschaftsbereich</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Produzierendes Gewerbe	18,0	15,6	13,7	12,2	12,1
<u>darunter:</u> Verarbeitendes Gewerbe	12,3	10,5	9,6	8,9	8,3
Dienstleistungsbereiche insg.	81,7	84,2	86,1	87,1	87,7
<u>darunter:</u> Handel, Gastgewerbe und Verkehr	29,3	29,1	28,3	27,9	28,4
Finanzierung, Vermietung u. Unternehmensdienstleister	30,6	33,3	36,2	37,7	36,9
Öffentliche und private Dienstleister	21,9	21,9	21,5	21,5	22,4
Erwerbstätige insgesamt	553.000	557.800	589.500	600.200	588.000

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; Statistische Jahrbücher Frankfurt am Main 2002, Tabelle 3.1 und 2006, Tabelle 4.1

Die Erwerbstätigen verteilen sich sehr ungleich auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche. Im betrachteten Zeitraum ist die Dominanz der Dienstleistungsbereiche deutlich gewachsen, während der Anteil der im Produzierenden Gewerbe Beschäftigten fast im gleichen Umfang, nämlich um rd. sechs Prozentpunkte, zurückgegangen ist. Er ist mittlerweile (2004) mit 12,1 % der geringste in allen großen deutschen Großstädten. Im Durchschnitt dieser großen Großstädte sind es fünf Prozentpunkte mehr.⁷¹ 1996 lag der Anteil der im Produzierenden Gewerbe Erwerbstätigen in Frankfurt am Main noch bei 18,0 %. Er ist also im Laufe von nur acht Jahren um ein Drittel zurückgegangen.

Die in Frankfurt am Main Beschäftigten konzentrieren sich in bestimmten Branchen und Betrieben. Der Frankfurter Flughafen gilt mit 68.000 Beschäftigten als größte Arbeitsstätte Deutschlands. Allein die Fraport AG hatte 2004 16.600 Beschäftigte. Die zweitgrößte Arbeitsstätte in Frankfurt am Main ist der Industriepark Höchst, der von der Infraserv GmbH & Co. Höchst KG betrieben wird. Hier arbeiten etwa 22.000 Menschen. Unternehmen, die „unternehmensnahe Dienstleistungen“ erbringen, nahmen in Frankfurt am Main im Hinblick auf die Zahl der dort Arbeitenden den ersten Platz ein. Sie beschäftigten am Jahresende 2005 zusammen 65.718 Personen. An zweiter Stelle lag das Kreditgewerbe mit 60.279 Beschäftigten und an dritter Stelle Betriebe der Kategorie „Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr, Verkehrsvermittlung“ mit 50.097 Beschäftigten. Den vierten Rang nahmen mit 35.928 Beschäftigten Unternehmen und Betriebe des „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesens“ ein, den fünften Rang mit 25.771 Beschäftigten Einzelhandelsunternehmen. Erst an sechster Stelle kommen mit 17.916 Beschäftigten Unternehmen, deren Betätigungsfeld die „Herstellung von chemischen Erzeugnissen“ ist, gefolgt vom Gastgewerbe mit 17.586 Beschäftigten.⁷²

Wer in einem Dienstleistungsunternehmen arbeitet, übt nicht in jedem Fall eine Dienstleistungstätigkeit aus. Und umgekehrt sind viele Tätigkeiten in Betrieben des Produzierenden Gewerbes Dienstleistungstätigkeiten. Der Wirtschaftszweig, zu dem ein Betrieb gehört, und die Tätigkeit der in ihm arbeitenden Arbeitnehmer müssen also nicht deckungsgleich sein. Will man den Strukturwandel einer Volkswirtschaft erfassen, reicht es deshalb nicht aus, die Verschiebungen zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen zu beobachten. Vielmehr muss man auch die konkreten Berufe und Tätigkeiten der Beschäftigten betrachten.

⁷¹ vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 15.17.

⁷² vgl. Frankfurter Statistik Aktuell Nr. 20/2006: Betriebsstruktur und beschäftigungsintensive Branchen in Frankfurt am Main – Unternehmensregister 31.12.2005 (Teil I).

In den Jahren 2001 bis 2006 ist (zum Stichtag 30. Juni) die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne geringfügig Beschäftigte) in Frankfurt am Main um 6,3 % zurückgegangen (siehe Tabelle 10). Überdurchschnittlich hoch war der Rückgang bei den Fertigungsberufen und hier vor allem bei den Bauberufen. Auch die technischen Berufe, zu denen einerseits akademische Berufe wie Ingenieur und Physiker, und andererseits Berufe mit Fachschulausbildung wie Techniker gehören, hatten Einbußen zu verzeichnen. Freilich hatten Fertigungsberufe und technische Berufe 2006 nur einen Anteil von 18,7 % an allen Beschäftigten. Demgegenüber arbeiteten 79,5 % der Beschäftigten in einem Dienstleistungsberuf. Hier war der Rückgang der Beschäftigten seit 2001 mit 4,7 % unterdurchschnittlich. Einige Berufsbereiche sind gegen den allgemeinen Trend sogar gewachsen wie die Gesundheitsberufe und die Sozial- und Erziehungsberufe.

Tabelle 10: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Frankfurt am Main (am Arbeitsort) nach ausgewählten Berufsbereichen und -abschnitten Ende Juni 2001 bis 2005, Anteil der Berufsbereiche 2006 in Prozent und Veränderung ihrer Anteile 2001-2006 in Prozent

<i>Berufsbezeichnung</i>	<i>2001</i>	<i>2006</i>	<i>Anteil an allen Beschäftigten 2006 in %</i>	<i>Veränderung der Beschäftigtenzahl 2001-2006 in %</i>
Fertigungsberufe insgesamt	63.486	53.830	11,7	-15,2
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	7.226	5.991	1,3	-17,1
Schlosser, Mechaniker, und zugeordnete Berufe	14.997	13.345	2,9	-11,0
Elektriker	8.446	6.977	1,5	-17,4
Bauberufe	4.852	2.898	0,6	-40,3
Warenprüfer, Versandfertigmacher	5.124	4.348	0,9	-15,1
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	2.400	3.588	0,8	+49,5
Technische Berufe insgesamt	37.554	32.170	7,0	-14,3
Ingenieure, Chemiker, Physiker, Mathematiker	15.267	13.232	2,9	-13,3
Techniker, Technische Sonderfachkräfte	22.287	18.938	4,1	-15,0
Dienstleistungsberufe insgesamt	385.066	367.094	79,5	-4,7
Warenkaufleute	25.465	24.156	5,2	-5,1

<i>Berufsbezeichnung</i>	<i>2001</i>	<i>2006</i>	<i>Anteil an allen Beschäftigten 2006 in %</i>	<i>Veränderung der Beschäftigtenzahl 2001-2006 in %</i>
Dienstleistungskaufleute und zugehörige Berufe	74.927	68.776	14,9	-8,2
Verkehrsberufe	36.855	35.260	7,6	-4,3
Organisation-, Verwaltungs-, Büroberufe	153.896	143.486	31,1	-6,8
Ordnungs-, Sicherheitsberufe	12.637	12.984	2,8	+2,7
schriftwerkschaffende, schriftwerkordnende sowie künstlerische Berufe	7.536	6.760	1,5	-10,3
Gesundheitsberufe	19.754	20.562	4,5	+4,1
Soziale- und Erziehungsberufe a.n.g. geistes- und naturwissenschaftl. Berufe	18.910	20.262	4,4	+7,1
Allgemeine Dienstberufe	35.086	34.848	7,6	-0,7
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt	492.391	461.477	100,0	-6,3

Quelle: Arbeitsagentur Frankfurt am Main; eigene Berechnung.

Die Erwerbstätigen unterscheiden sich nicht nur danach, welchen Beruf sie ausüben und in welcher Branche sie arbeiten, sondern auch danach, welche „Stellung im Beruf“ sie einnehmen. Im amtlichen Mikrozensus, einer 1-Prozent-Stichprobe aller Haushalte und Bewohner jeder Gebietseinheit im Bundesgebiet, dessen Frankfurter Daten für diesen Bericht einer eigenen Auswertung unterzogen werden konnten, wird u.a. erfasst, ob eine Person Arbeiter(in), Angestellte(r), Richter(in)/Beamter(in), Selbständige(r) mit und ohne Beschäftigte oder mit-helfende(r) Familienangehörige(r) ist. Für die folgende Auswertung wurden diese sechs Kategorien betrachtet, da die anderen aufgrund geringer Zellenbesetzungen in der Stichprobe wenig aussagefähig sind. Die fünf hier betrachteten Stellungen im Beruf umfassen aber rd. 96 % aller im Mikrozensus erfassten Frankfurter Erwerbstätigen. Männer sind, so zeigt die folgende Tabelle, häufiger als Selbständige und Arbeiter erwerbstätig als Frauen, während Letztere häufiger als Angestellte und fast ebenso häufig Beamtinnen bzw. Richterinnen sind wie die Männer.

Tabelle 11: Erwerbstätige nach Stellung im Beruf und Geschlecht in Frankfurt am Main 2005. Angaben in %.

<i>Stellung im Beruf</i>	<i>Männer</i>	<i>Frauen</i>
Selbständige ohne Beschäftigte	10,3	6,4
Selbständige mit Beschäftigten	7,4	2,7
mithelfende(r) Familienangehörige(r)	0,0	1,5
Beamte/ Richter(innen)	6,0	5,4
Angestellte	53,8	67,9
Arbeiter(innen)	19,5	12,6
sonstige	3,1	4,5

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Mikrozensus 2005; eigene Auswertung

Nicht nur Männer und Frauen, sondern auch Deutsche und Ausländer unterschieden sich darin, in welchen Arbeitsmarktsegmenten sie sich konzentrieren. Die Daten des Mikrozensus zeigen, dass Erwerbspersonen aus dem EU-Ausland zweimal und solche aus dem sonstigen Ausland dreimal so häufig als Arbeiter oder Arbeiterinnen tätig sind wie Deutsche. Bei Letzteren ist hingegen der Anteil der Angestellten und der Beamt(inn)en bzw. Richter(innen) am höchsten. Dagegen sind Erwerbstätige aus dem EU-Ausland häufiger selbständig erwerbstätig als Deutsche.

Tabelle 12: Erwerbstätige nach Stellung im Beruf und Staatsangehörigkeit in Frankfurt am Main 2005. Angaben in %.

<i>Stellung im Beruf</i>	<i>Deutsche</i>	<i>EU-Ausländer(innen)</i>	<i>sonstige Ausländer(innen)</i>
Selbständige ohne Beschäftigte	8,6	12,1	5,0
Selbständige mit Beschäftigten	5,3	6,8	3,9
mithelfende(r) Familienangeh.	0,9	– *	– *
Beamte/ Richter(innen)	7,1	1,1	0,0
Angestellte	63,0	52,1	48,6
Arbeiter(innen)	12,0	23,2	39,6
sonstige Stellung im Beruf	3,2	4,7	2,9

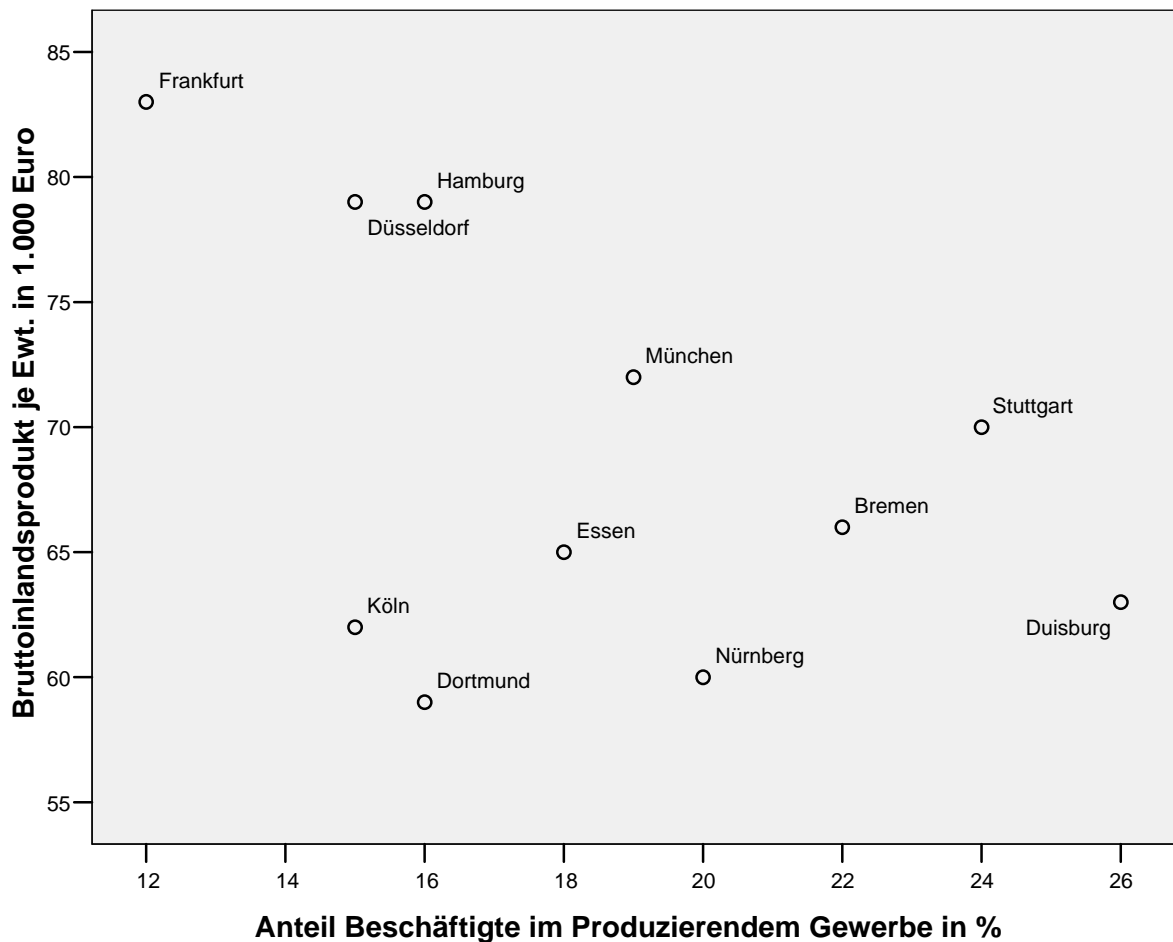
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Mikrozensus 2005; eigene Auswertung

* nicht ausgewiesen wegen zu geringer Zellenbesetzung

3.3 Beschäftigungsstruktur im Vergleich zu anderen Großstädten und zur Rhein-Main-Region

Der in Frankfurt am Main besonders geringe Anteil der im Produzierenden Gewerbe Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten wurde bereits erwähnt. Im Allgemeinen wird in den westdeutschen Großstädten ein hohes Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen von einem niedriger Anteil von Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe begleitet, wie die folgende Grafik zeigt:

Grafik 1: Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und Anteil der Beschäftigten im Produzierendem Gewerbe in westdeutschen Großstädten 2005



Quelle: Frankfurter Statistik Aktuell Nr. 15/2007: „Arbeitsort Frankfurt am Main im Städtevergleich: Erwerbstätigkeit 2005“ Nr. 21/2007 „Frankfurt am Main im Städtevergleich: Wirtschaftsindikatoren 2005“; eigene Berechnung und eigene Grafik.

Frankfurt am Main verbindet eine hohe Wirtschaftskraft mit einem niedrigen Anteil von Beschäftigten im Produzierendem Gewerbe und einer zumindest im Großstädtevergleich niedrigen Arbeitslosigkeit. Die Abkehr vom Produzierenden Gewerbe ist Teil dieser Erfolgsgeschichte. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist freilich, dass der hohen Wirtschaftskraft der Stadt keine hohen Pro-Kopf-Einkommen ihrer Einwohner entsprechen (siehe Tabelle 13). Vielmehr sind diese in einigen Städten und Kreisen des Umlandes deutlich höher als in Frankfurt am Main. Zu bedenken ist, dass bei der Berechnungen der Pro-Kopf-Einkommen – die Daten stammen vom Hessischen Statistischen Landesamt – die Summe der Einkommen der privaten Haushalte durch die Zahl der Einwohner der jeweiligen Gebietseinheit geteilt wird. Bei einer Bedarfsgewichtung, die die Stellung im Haushalt und das Alter der Haushaltsmitglieder berücksichtigt (siehe Abschnitt 4.5), würde sich das Bild weiter zuungunsten Frankfurts verschieben, da in Frankfurt am Main der Anteil der Ein-Personen-Haushalte (Nenner = 1) überdurchschnittlich und der der Mehr-Personen-Haushalte (Nenner < Zahl der Personen im Haushalt) unterdurchschnittlich ist.

In Frankfurt am Main und im Main-Taunuskreis ist die Wirtschaftskraft gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen am höchsten in der Region. Die verfügbaren Einkommen je Einwohner entsprechen dieser hohen Wirtschaftskraft aber nicht. In Frankfurt am Main liegen sie unter dem Durchschnitt der in der folgenden Tabelle aufgeführten Städte und Landkreise der Region. Anders sieht es im Hochtaunuskreis aus. Einer leicht unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft stehen die höchsten verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen in der Region gegenüber. Diese werden offensichtlich nicht hier erwirtschaftet, sondern vor allem in Frankfurt am Main, wo allein rd. ein Drittel der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse der Region angesiedelt sind, wo aber nur ein Fünftel der Menschen, aber mehr als ein Viertel der Empfänger von SGB II-Leistungen der Region leben. Insgesamt konzentrieren sich in den kreisfreien Städten der Region die Arbeitslosen und Fürsorgeleistungsempfänger und -empfängerinnen, während in den Landkreisen das Bild meist deutlich günstiger aussieht. In den fünf kreisfreien Städten leben nur rd. 40 % der Einwohner der Region, aber rd. 57 % der SGB II-Leistungsempfänger und -empfängerinnen und rd. 48 % der Arbeitslosen und rd. 58 % der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze der Region sind in ihnen angesiedelt.

Die gegenwärtige Situation ist das Ergebnis verschiedener Entwicklungen. Der Strukturwandel hat insgesamt den Anteil der Dienstleistungsarbeitsplätze ansteigen lassen. Diese konzentrieren sich in den Großstädten. Das Produzierende Gewerbe hat in den Landkreisen des Frankfurter Umlandes seine Stellung sehr viel besser behaupten können. Hier ist auch infolge

selektiver Zu- und Abwanderungsprozesse der Anteil derjenigen, die in Frankfurt am Main arbeiten, aber im Umland wohnen, deutlich angestiegen. Demgegenüber sind die Frankfurter Erwerbsspersonen stark auf den Arbeitsmarkt ihrer Heimatstadt orientiert. Die Auspendlerquote ist die geringste in der gesamten Region. Während in Frankfurt am Main die Pro-Kopf-Einkommen unter dem Durchschnitt der Region liegen, wohnen vergleichsweise viele Gut- und Besserverdienende im Frankfurter Umland. So ist im Hochtaunuskreis und im Main-Taunus-Kreis das Einkommensteueraufkommen je Einwohner rd. ein Drittel höher als in Frankfurt am Main.⁷³

Tabelle 13: Einpendlerquote, Auspendlerquote, Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, verfügbares Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner, Arbeitslosenquote und Anteil der Beschäftigten im Produzierendem Gewerbe in ausgewählten Städten und Landkreisen der Region Rhein-Main 2004

<i>Stadt/ Landkreis</i>	Einpendlerquote (am Arbeitsort)	Auspendlerquote (am Wohnort)	BIP je Erwerbstätigen in Euro	verfügbares Einkommen je Einwohner in Euro	Arbeitslosenquote	Beschäftigte im Produzierendem Gewb. in %
Darmstadt	69,2	43,6	60.523	17.908	11,6	26,6
Frankfurt am Main	65,8	27,4	81.329	18.081	11,8	12,9
Mainz	62,4	43,3	53.768	17.748	10,7	15,3
Offenbach	69,7	63,4	67.431	16.204	16,5	28,1
Wiesbaden	55,4	39,4	71.257	18.997	14,2	17,5
Lkr. Darmst.-Diebg.	41,6	64,3	58.432	19.001	8,8	38,0
Lkr. Groß-Gerau	53,5	53,8	66.984	17.665	10,7	36,3
Hochtaunuskreis	53,4	53,5	67.281	26.873	6,8	23,7
Main-Kinzig-Kreis	29,7	43,6	63.019	18.344	9,1	36,0
Main-Taunus-Kreis	65,8	68,0	76.401	21.865	6,4	19,7
Lkr. Offenbach	50,1	56,6	65.005	20.138	9,6	27,9
Wetteraukreis	36,1	53,2	57.855	18.727	10,2	29,5
im Durchschnitt*	57,0	47,9	70.073	19.233	10,4	22,1

Quelle: Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 15.3 - 15.6; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

* gewichtete Mittelwerte

⁷³ vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 15.11.

4. Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit

Wenn in Deutschland über Arbeitslose und Arbeitslosigkeit berichtet wird, wird in der Regel auf die nach den Regeln des SGB III erstellte Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit Bezug genommen. Arbeitslos im Sinne dieser Statistik ist, wer sich persönlich bei der Arbeitsagentur gemeldet hat, wer keine Arbeit hat oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeitet und wer den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung steht (vgl. §§ 16 u. 119 SGB III). Es werden nur Personen im Alter von 15 bis unter 65 (heutiges Renteneintrittsalter) in der Statistik erfasst. Bei der Berechnung der Arbeitslosenquote werden die Arbeitslosen entweder zu allen abhängigen zivilen Erwerbspersonen (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose) oder zu allen zivilen Erwerbspersonen (abhängige zivile Erwerbspersonen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige, Arbeitslose) in Beziehung gesetzt. Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen sind naturgemäß niedriger als Quoten, die sich ergeben, wenn man bei der Berechnung die vom Umfang her kleinere Gruppe der abhängigen zivilen Erwerbspersonen zugrunde legt.

Das Konzept von Arbeitslosigkeit, das bei der Erstellung der Arbeitslosenstatistik zugrunde gelegt wird, erlaubt es, zugleich arbeitslos und erwerbstätig zu sein, wenn auch nur weniger als 15 Stunden in der Woche. Das hat Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosenquoten. Denn wenn eine Person sowohl arbeitslos als auch erwerbstätig sein kann, wird sie zweimal gezählt und der Nenner in der Berechnung der Arbeitslosenquote erscheint größer als er in Wirklichkeit ist. Die Erwerbslosigkeit und die Erwerbsbeteiligung, die das Statistische Bundesamt ausweist, werden nach einem anderen Konzept erhoben.⁷⁴ Erwerbstätig ist diesem Konzept zufolge jede Person, die abhängig oder selbständig mindestens eine Stunde pro Woche einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgeht, erwerbslos, wer nicht erwerbstätig ist und aktuell eine Erwerbstätigkeit sucht. Das Statistische Bundesamt erfasst seit vielen Jahren im amtlichen Mikrozensus Erwerbslosigkeit nach diesem Konzept. Da Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit anders definiert werden, sind auch die Arbeitslosenquoten ($\text{Arbeitslose} \cdot 100 / [\text{zivile abhängige Beschäftigte} + \text{Arbeitslose}]$) und Erwerbslosenquoten ($\text{Erwerbslose} \cdot 100 / [\text{Erwerbstätige} + \text{Erwerbslose}]$) unterschiedlich hoch. Während Arbeitslosenquoten für Frankfurt am Main regelmäßig veröffentlicht werden, lassen sich Erwerbslosenquoten leicht aus den veröffentlichten Daten zur Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit unter den Frankfurter Befragten des Mikrozensus errechnen.

⁷⁴ vgl. Hartmann, M./ Riede, T.: Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch. Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In: Wirtschaft und Statistik 4/2005, S. 303-310.

Die Arbeitslosenstatistik erfasst nicht alle Personen, die gerne arbeiten würden. Die Erfassung in der Arbeitslosenstatistik setzt eine persönliche Meldung bei der zuständigen Agentur für Arbeit voraus, die z.B. unterbleibt, wenn keine Aussicht auf Leistungen besteht. Des Weiteren sind Personen nicht erfasst, die unter anderen Umständen wie z.B. besseren Kinderbetreuungsmöglichkeiten durchaus eine Arbeit aufnehmen würden, z.Z., aber nicht arbeitslos gemeldet sind. In diesen und anderen Situationen gehören die Betroffenen zur „Stillen Reserve“ (siehe oben Abschnitt 2.1). Erwerbswünsche nicht arbeitslos gemeldeter Personen werden mit dem Konzept der Erwerbslosigkeit, das den Mikrozensus-Erhebungen zugrunde liegt, besser, aber keineswegs vollständig erfasst.

4.1 Stand und Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Erwerbslosigkeit

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Frankfurt am Main war in den letzten Jahren erheblichen Schwankungen unterworfen.

Tabelle 14: Zahl Arbeitslosen Ende Juni und Veränderung ihrer Zahl in Frankfurt am Main von 1997 bis 2006

<i>Jahr</i>	<i>Arbeitslose</i>	<i>Veränderung (1997 = 100)</i>
1997	31.254	100,0
1998	29.570	94,6
1999	26.591	85,1
2000	22.590	72,3
2001	21.063	67,4
2002	23.241	74,4
2003	28.606	91,5
2004	29.307	93,8
2005	34.302	109,8
2006	37.229	119,1

Quelle: Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 4.12.

Wählt man 1997 als Ausgangspunkt, dann gingen in Frankfurt am Main die Arbeitslosenzahlen bis 2001 um fast ein Drittel zurück. Danach stiegen sie wieder an und übertrafen 2005 erstmals das Ausgangsniveau des Jahres 1997. Nimmt man den Tiefstand der Arbeitslosigkeit im Jahre 2001 zum Ausgangspunkt, dann betrug die Steigerung bis 2006 rd. 75 %.

Eine ähnlich hohe Steigerung der Zahl der Arbeitslosen gab es unter den westdeutschen Großstädten nur in München. Freilich lag hier die Arbeitslosenquote in den letzten Jahren deutlich unter der Frankfurter Quote und erreichte im September 2006 beispielsweise 8,1 %, während es in Frankfurt am Main 10,5 % waren. Hier stieg die Arbeitslosenquote von September 2001 bis September 2006 um 5,0 Prozentpunkte auf 12,2 %, während in München der Anstieg 3,0 Prozentpunkte betrug. Und im Bundesgebiet insgesamt nahm die Arbeitslosenquote im selben Zeitraum nur um 1,9 Prozentpunkte zu. Auch in Städten wie Düsseldorf, Hamburg, Köln und Stuttgart war der Anstieg der Arbeitslosigkeit geringer als in Frankfurt am Main. In den meisten dieser Städte war allerdings 2001 das Niveau der Arbeitslosigkeit höher als in Frankfurt am Main, das seitdem seine Position im Mittelfeld der westdeutschen Großstädte verloren hat und jetzt eine ähnlich hohe Arbeitslosenquote aufweist wie die Großstädte, die in dieser Hinsicht auch früher schon schlecht abschnitten. Die Arbeitslosenquoten lagen in Frankfurt am Main im betrachteten Zeitraum leicht unter den Werten für das Bundesgebiet. Im Vergleich zu Westdeutschland fallen die Frankfurter Arbeitslosenquoten jedoch ungünstiger aus. In sieben Jahren des hier betrachteten Zehnjahreszeitraums 1997 - 2006 lag die Arbeitslosenquote in Frankfurt am Main über der westdeutschen.

Sowohl im Bundesgebiet insgesamt als auch in Westdeutschland und in Frankfurt am Main gab es von 2004 auf 2005 deutliche Steigerungen der Arbeitslosenquoten, während die anhand des Mikrozensus ermittelten Erwerbslosenquoten sanken. Da sich die Kriterien zur statistischen Erfassung der Arbeitslosen in dieser Zeit nicht geändert haben, liegt es nahe, die Erhöhung der Arbeitslosenquoten mit Veränderung der Praxis der Arbeitslosenerfassung in Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu bringen. Genauere Analysen zeigen, dass in Frankfurt am Main ein erheblicher Teil der vom Sozialamt als arbeitslos eingestuften Sozialhilfeempfänger nicht bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet gewesen war.⁷⁵ Dies mag daran gelegen haben, dass in vielen Fällen eine einmal er-

⁷⁵ So gab es Ende 2004 in Frankfurt am Main 28.479 Arbeitslose. Zur selben Zeit bezogen 13.463 Personen Arbeitslosengeld I und 14.406 Arbeitslosenhilfe. Das waren insgesamt 27.869 Personen. Von diesen bezogen 5.327 gleichzeitig ergänzend Hilfe zum Lebensunterhalt. Zudem gab es 8.484 Personen im Erwerbsalter, die Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen und nach den Kriterien des BSHG „arbeitslos“ waren, aber keine Leistungen der Arbeitsverwaltung bezogen. Zieht man von den 27.869 Arbeitslosenhilfe- und Arbeitslosengeld I-Empfängern diejenigen ab, die gleichzeitig Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen, dann bleiben 22.542 Personen übrig. Zusammen

folgte Arbeitslosmeldung nicht erneuert wurde und die Betroffenen deshalb in der Arbeitslosenstatistik nicht geführt wurden. Hinzu kommt, dass sich mit der Einführung des SGB II auch erwerbsfähige Angehörige von ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehern bemühen müssen, die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft zu mindern oder zu beenden. Diese erwerbsfähigen Angehörigen werden nun ggf. als arbeitslos registriert und tauchen deshalb in der Arbeitslosenstatistik auf.⁷⁶ Dem Anstieg der Arbeitslosenquote von 2004 auf 2005 entsprach deshalb keine reale Verschlechterung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere kein merklicher Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen.

Während zu Beginn des Jahres 2005 die Zahl der Arbeitslosen aus „administrativen“ Gründen „künstlich“ anstieg und, so einige Beobachter, das wahre Ausmaß der Arbeitslosigkeit sichtbarer wurde als vorher, darf nicht unterschlagen werden, dass die Arbeitslosenstatistik bestimmte Personen systematisch von der Zählung als Arbeitslose ausschließt. Mit der Einführung des SGB II sind für Bezieher von Arbeitslosengeld II in großem Umfang Arbeitsgelegenheiten geschaffen worden. Diese sind Maßnahmen der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ im Sinne des § 16 Abs. 3 SGB III. Wer im Rahmen einer solchen Arbeitsgelegenheit beschäftigt ist, wird in der Statistik nicht als Arbeitsloser geführt, obwohl die Betroffenen sowohl arbeitsfähig als auch gehalten sind, sich aus der Arbeitsgelegenheit heraus eine reguläre Beschäftigung zu suchen bzw. eine solche anzunehmen, wenn sie ihnen angeboten wird. Ende 2006 gab es in Frankfurt am Main rd. 2.800 Personen in solchen gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten. D.h., dass auf 100 registrierte Arbeitslose 9 Personen in Arbeitsgelegenheiten für SGB II-Empfänger kamen, die nicht als Arbeitslose gezählt wurden. Entsprechend niedriger fiel die Arbeitslosenquote aus. Ähnliches gilt für Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

mit den 8.484 arbeitslosen Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt, die keine Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz wie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen, ergibt sich eine Zahl von 31.020 Personen. Dies bedeutet, dass ein erheblicher Teil der in der Sozialhilfe als arbeitslos eingestuft Personen von der Arbeitsverwaltung nicht als Arbeitslose erfasst und statistisch ausgewiesen wurden.

⁷⁶ Hierzu schrieb Heinrich Alt, Vorstandmitglied der Bundesagentur für Arbeit: „(...) In Deutschland wurde bei der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die Erwerbsfähigkeit großzügig definiert und sie wird in der Praxis großzügig interpretiert. Als erwerbsfähig gilt, wer aktuell oder in absehbarer Zeit drei Stunden täglich arbeiten kann. Der zu aktivierende Personenkreis wurde somit stark ausgeweitet. Angehörige von Arbeitslosenhilfe-Empfängern, die vielleicht noch nie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, gehören ebenso dazu wie ehemalige Sozialhilfeempfänger. Sie werden seit 2005 zusätzlich als Arbeitslose erfasst, 300.000 ‚Erwerbsfähige‘ sind noch nie regulär beschäftigt gewesen, weitere 300.000 nicht in den letzten sechs Jahren. An die Folge - das Überschreiten der Fünf-Millionen-Marke - erinnern wir uns alle noch.“ (Alt, H.: Deutschlands Ehrgeiz am Arbeitsmarkt. In: Frankfurter-Rundschau vom 5.2.2007)

Tabelle 15: Erwerbslosenquote (Mikrozensus) und Arbeitslosenquote (abhängige zivile Erwerbspersonen) im Bundesgebiet, in Westdeutschland bzw. im früheren Bundesgebiet und in Frankfurt am Main 1997 - 2006

<i>Jahr</i>	<i>Bund</i>		<i>Westdeutschland</i>		<i>Frankfurt am Main</i>	
	<i>Erwerbslosenquote</i>	<i>Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt</i>	<i>Erwerbslosenquote</i>	<i>Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt</i>	<i>Erwerbslosenquote</i>	<i>Arbeitslosenquote im Juni</i>
1997	11,2	12,7	9,1	10,8	12,6	11,2
1998	11,0	12,3	8,7	10,3	11,9	10,9
1999	10,2	11,7	8,2	9,6	10,7	10,0
2000	9,5	10,7	7,1	8,4	7,6	8,3
2001	9,3	10,3	7,0	8,0	6,8	7,3
2002	10,1	10,8	7,9	8,5	7,6	7,8
2003	11,4	11,6	9,3	9,3	8,7	9,8
2004	12,3	11,7	10,2	9,4	10,6	10,1
2005	11,3	13,0	9,1	11,0	9,6	11,8
2006	10,4	12,0	8,4	10,2	10,9	12,7

Quellen: Die Erwerbslosenquoten für den Bund und für das frühere Bundesgebiet wurden anhand von Daten berechnet, die das Statistische Bundesamt zur Verfügung gestellt hat. Die die Arbeitslosenquoten im Bundesgebiet für die Jahre 1997 bis 2005 sind entnommen dem Datenreport 2006, S. 85ff.; für das Jahr 2006: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen. Bestand an Arbeitslosen – Arbeitslosenquoten. Stand Dezember 2006, S. 83 und 53. Die Frankfurter Arbeitslosenzahlen wurden dem Statistischen Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 4.12, sowie dem Kreisreport der Bundesagentur für Arbeit entnommen. Die Erwerbslosenquoten für Frankfurt am Main wurden aufgrund der Angaben in den Statistischen Jahrbüchern Frankfurt am Main zu Erwerbstätigen und Erwerbslosen nach dem Mikrozensus berechnet.

Für den im Vergleich zu anderen westdeutschen Großstädten starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Erwerbslosigkeit in Frankfurt am Main seit 2001 sind verschiedene Umstände verantwortlich. So sank die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Frankfurt am Main von 492.391 Ende Juni 2001 auf 460.363 Ende Juni 2006. Dies ist ein Rückgang um 6,5 %. Er war größer als im Durchschnitt der bundesdeutschen Großstädte (-6,1 %).⁷⁷ Dem Abbau von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen steht in Frankfurt am Main ein fast gleich starker Ausbau geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse gegenüber. Die Zahl der geringfügig Beschäftigten stieg in Frankfurt am Main von 31.015 (Mitte 2001) auf 59.994 (Mitte 2005). Dies war ein Anstieg um 93,5 %, während es, wie eigene Berechnungen

⁷⁷ vgl. Hausmann, B.: „Kein Anlass für Optimismus auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt“. In: Frankfurter Rundschau vom 6.9.2006.

ergaben, in elf anderen großen westdeutschen Großstädten⁷⁸ lediglich 67,3 % waren. Von den Mitte 2005 in Frankfurt am Main geringfügig Beschäftigten waren 38.434 ausschließlich geringfügig beschäftigt, während es Mitte 2003 noch 32.988 waren (Vorher differenzierte die Statistik noch nicht nach den „ausschließlich“ und den „im Nebenjob“ geringfügig Beschäftigten). Da geringfügig Beschäftigte auch arbeitslos gemeldet sein können, hat der Ausbau der geringfügigen Beschäftigung den Anstieg der Arbeitslosenzahlen nicht verhindern können. Wie viele der geringfügig Beschäftigten lieber Teilzeit oder Vollzeit gearbeitet hätten, ist unbekannt.

Während im Bundesgebiet insgesamt die Erwerbslosenquote, wie zu erwarten, in den letzten zehn Jahren fast durchweg niedriger lag als die Arbeitslosenquote (siehe Tabelle 15), war dies in Frankfurt am Main anders. Während im Bund die Erwerbslosenquote im Durchschnitt des hier betrachteten Zeitraums mehr als drei Prozentpunkte unter der Arbeitslosenquote lag, liegen beide Quoten in Frankfurt am Main im Durchschnitt nahezu auf gleichem Niveau. Für diese nicht erwartungskonforme Nivellierung der Differenz zwischen Arbeitslosen- und Erwerbslosenquote können verschiedene Gründe verantwortlich sein. Zunächst ist festzuhalten, dass die Erwerbslosenzahlen für den Bund und für Frankfurt am Main aus derselben Datenquelle stammen, dem amtlichen Mikrozensus. Es könnte allerdings sein, dass der Stichprobenumfang nicht groß genug ist, um so kleine Gruppen wie die der Erwerbslosen exakt zu erfassen. In manchen Jahren waren weniger als 5 % oder 300 der erfassten Personen erwerbslos. Schon 20 Erwerbslose mehr oder weniger in der Frankfurter Mikrozensus-Stichprobe können das Bild merklich verschieben. Es könnte allerdings auch sein, dass die Frankfurter Bevölkerung und hier insbesondere die Frauen eine ausgesprochen hohe Erwerbsorientierung aufweist, die sich in den offiziellen Arbeitslosenquoten, die eine Meldung bei der Agentur für Arbeit bzw. früher beim Arbeitsamt voraussetzen, nicht abbildet. So lag 2004 in Deutschland insgesamt die Erwerbsquote der Männer bei 79,3 % und die der Frauen bei 65,2 %.⁷⁹ In Frankfurt am Main hingegen lag sie bei den Männern bei 80,9 und bei den Frauen bei 69,7 %.⁸⁰

⁷⁸ Es handelt sich um die Städte Bremen, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Hamburg, Hannover, Köln, München, Nürnberg und Stuttgart.

⁷⁹ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2005, 89.

⁸⁰ vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2005, S. 31.

4.2 Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit in verschiedenen Bevölkerungs- und Berufsgruppen

Die Arbeitslosenstatistik der Agentur für Arbeit differenziert nur nach wenigen Beschäftigtengruppen. Standardmäßig werden Männer und Frauen, einige ausgewählte Altersgruppen, Langzeitarbeitslose, d.h. Personen, die bereits ein Jahr und länger ununterbrochen arbeitslos sind, Schwerbehinderte und Ausländer ausgewiesen. Gleichzeitig sind für eine Reihe von Beschäftigtengruppen die Zahlen der jeweils sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bekannt. Verknüpft man diese Daten, dann lässt sich (siehe folgende Tabelle) für verschiedene Arbeitnehmergruppen das Verhältnis von Arbeitslosen zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten berechnen. Die sehr unterschiedlich ausfallenden Relationen geben ein differenziertes Bild vom jeweiligen Arbeitslosigkeitsrisiko der verschiedenen Erwerbspersonengruppen.

Bei Ausländerinnen und Ausländern, bei Arbeitern und Arbeiterinnen und bei Männern insgesamt ist im gesamten betrachteten Zeitraum von 2001 bis 2006 die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, überdurchschnittlich groß. Dies dürfte bei den ausländischen Erwerbspersonen auf ihre im Vergleich zu deutschen Erwerbspersonen geringeren Qualifikationen zurückzuführen sein, während bei Männern und Arbeiterinnen und Arbeitern der Abbau von Arbeitsplätzen im Produzierenden Gewerbe für ihr erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko verantwortlich ist. Bei den unter 25-Jährigen war das Arbeitslosigkeitsrisiko bis 2004 unterdurchschnittlich. Neben dem Anstieg der absoluten Zahl der unter 25-jährigen Arbeitslosen – sie hat sich seit 2001 mehr als verdoppelt – wirken sich hier, wie weiter unten näher erläutert wird, auch der Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die insgesamt niedrige Erwerbsbeteiligung in dieser Altersgruppe aus (siehe unten Abschnitt 4.2.4). Demgegenüber tragen sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frauen und Angestellte in der Dienstleistungsmetropole Frankfurt am Main ein unterdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen schwankte im betrachteten Zeitraum um rd. 15 Prozentpunkte. 2002 lag ihre Zahl und ihr Anteil am niedrigsten und stieg dann wieder an.

In den folgenden Unterabschnitten werden die Erwerbspersonen anhand verschiedener Merkmale in zwei Gruppen aufgeteilt, von denen i.d.R. eine ein überdurchschnittliches und eine ein unterdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko trägt.

Tabelle 16: Verhältnis von Arbeitslosen zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort Frankfurt am Main insgesamt und in verschiedenen Erwerbspersonengruppen sowie Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Frankfurt am Main Ende Juni 2000 bis 2006

Jahr	Auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte kommen ... Arbeitslose								Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in %
	insgesamt	Männer	Frauen	Deutsche	Ausländer und Ausländerinnen	Arbeiter und Arbeiterinnen	Angestellte	unter 25-Jährige	
2000	9,9	11,1	8,5	8,1	15,7	18,1	6,2	8,0	40,9
2001	9,1	10,2	7,7	7,4	14,4	16,6	5,8	8,3	33,9
2002	10,0	11,5	8,4	8,3	15,6	17,1	7,0	8,7	25,5
2003	12,8	14,6	10,7	10,5	20,2	21,6	9,1	12,3	26,0
2004	13,3	15,2	11,3	11,0	21,0	23,2	9,2	11,9	33,7
2005	15,8	17,5	14,0	12,9	25,8	18,1	6,2	21,0	31,9
2006	17,2	18,9	15,3	13,9	28,3	– *	– *	21,0	40,5

Quelle: Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main, verschiedene Jahrgänge; die Arbeitslosenzahlen für Juni 2006 wurden entnommen: Bundesagentur für Arbeit: Report für Kreise und kreisfreie Städte. Frankfurt am Main, Stadt. Berichtsmonat Juni 2006 (http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200606/iiiia6/kreisreport/he_kr_06412.xls); die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2006 wurden von der Bundesagentur für Arbeit auf Anfrage mitgeteilt; eigene Berechnungen.

* Nicht berechenbar, da bis 2005 Arbeitern und Angestellten anhand des Rentenversicherungsträgers unterschieden wurden. Aufgrund des „Gesetzes zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (RVOrgG)“ ist die Unterscheidung von „Arbeiter-Rentenversicherung“ und „Angestellten-Rentenversicherung“ zum 01.01.2005 weggefallen.

4.2.1 Deutsche und Ausländer

Das Verhältnis von Arbeitslosen zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist, wie oben gezeigt wurde, bei den Ausländerinnen und Ausländern besonders ungünstig. Dies spiegelt sich auch in den Arbeitslosenquoten wider. So lag im Dezember 2006 die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer gut 8 Prozentpunkte über der der Deutschen (17,7 gegenüber 9,2 %).⁸¹ Das gegenüber deutschen Arbeitnehmern höhere Arbeitslosigkeitsrisiko der Ausländer und Ausländerinnen in Frankfurt am Main ist schon seit längerem bekannt und hängt vor allem mit der ungleichen Qualifikationsstruktur von Deutschen und Ausländern zusammen. So waren 1999 in Frankfurt am Main von den arbeitslosen Deutschen 18 % Facharbeiter, 25 % Angestellte mit einfacher Tätigkeit, 26 % Angestellte mit gehobener Tätigkeit und 31 % Nichtfacharbeiter. Von den ausländischen Arbeitslosen waren hingegen 8 % Facharbeiter, 18 % Angestellte mit einfacher Tätigkeit und 9 % Angestellte mit gehobener Tätigkeit, aber 65 % Nichtfacharbeiter.⁸²

Das deutlich höhere Arbeitslosigkeitsrisiko ausländischer Erwerbspersonen ist keine Frankfurter Spezialität, sondern bundesweit zu beobachten. Die Arbeitslosenquote der Ausländer und Ausländerinnen ist im Bundesgebiet rd. doppelt so hoch wie die der Deutschen. Ein Grund dafür ist, dass bei den Ausländern und Ausländerinnen der Anteil der Un- und Angelernten rd. zweieinhalb Mal so hoch ist wie beispielsweise unter den Westdeutschen.⁸³ Auch ihre Stellung im Beruf unterscheidet sich deutlich von der der Deutschen: Ausländische Erwerbspersonen sind deutlich häufiger Arbeiter bzw. Arbeiterinnen und deutlich seltener höhere Angestellte als Deutsche.⁸⁴

⁸¹ Während die Arbeitslosenquote (bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen) der Ausländer im Kreisreport der Bundesagentur ausgewiesen wird, wurde die Arbeitslosenquote der Deutschen selbst aus den Daten des Kreisreports errechnet werden

⁸² vgl. Straßburger, G.: Evaluation von Integrationsprozessen in Frankfurt am Main. Studie zur Erforschung des Standes der Integration von Zuwanderern und Deutschen in Frankfurt am Main am Beispiel von drei ausgewählten Stadtteilen im Auftrag des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main erstellt durch das *europäische forum für migrationsstudien*. Bamberg 2001, S. 132.

⁸³ vgl. Geißler, R.: Die Sozialstruktur Deutschlands. 3. Auflage Wiesbaden 2002, S. 294ff.

⁸⁴ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006, S. 568ff.

Tabelle 17: Ausländische Arbeitslose in Frankfurt am Main und ausländische sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Frankfurt am Main nach Herkunftsregion Ende Juni 2006

<i>Herkunftsregion</i>	<i>ausländische Arbeitslose</i>	<i>Anteil an den ausländischen Arbeitslosen in %</i>	<i>ausländische sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort</i>	<i>Anteil an den ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in %</i>
EU 25	3.130	22,4	24.698	35,8
übriges Europa	6.309	45,1	27.593	40,0
Afrika insgesamt	1.964	14,0	5.155	7,5
Amerika insgesamt	371	2,7	2.899	4,2
Asien insgesamt	2.212	15,8	8.288	12,0
sonstige	77	0,6	358	0,5
Ausländer insgesamt	13.993	100,0	68.991	100

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Frankfurter Statistik Aktuell 6/2007; eigene Zusammenstellung und Berechnung.

Unter den ausländischen Arbeitslosen dominieren Personen aus dem nicht zur EU gehörendem Teil Europas (45,1 %) und aus den EU-Staaten (22,4 %). Arbeitslosenquoten können von der Bundesagentur für Arbeit z.Z. für die verschiedenen Ausländergruppen nicht zur Verfügung gestellt werden. Um das unterschiedliche große Arbeitslosigkeitsrisiko der verschiedenen Ausländergruppen abschätzen zu können, wurde in der folgenden Tabelle der Anteil, den die jeweilige Ausländergruppe an den ausländischen Arbeitslosen hat, dem Anteil, den sie an den ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort Frankfurt am Main hat, gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass Personen aus dem EU-Ausland eine günstigere Arbeitsmarktsituation haben als Personen aus dem nicht zur EU gehörendem Teil Europas. So stellen die EU-Ausländer und -Ausländerinnen 35,8 % der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Frankfurt am Main, aber nur 22,4 % der ausländischen Arbeitslosen. Ungünstiger ist das Verhältnis bei den Erwerbspersonen aus dem nicht zur EU gehörendem Teil Europas, aus Afrika und aus Asien. Hingegen ist der Anteil der aus Amerika stammenden Arbeitslosen (2,7 %) nur etwa halb so hoch wie ihr Anteil an den ausländischen Erwerbspersonen (4,2 %), von denen rd. die Hälfte aus den USA kommt. Für ihre besonders günstige Arbeitsmarktsituation dürften verschiedene Faktoren verantwortlich sein. Erstens

dürfte es sich um mehrheitlich hoch qualifizierte Personen handeln, zweitens dürften sie häufig nur auf Zeit in Deutschland sein, und drittens dürften sie Deutschland wieder verlassen, wenn ihr Arbeitgeber sie an einen anderen Ort versetzt oder sie ihre Stelle verlieren sollten.

Vieles spricht dafür, dass das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko der ausländischen Erwerbspersonen und ihre geringere Chance der Integration durch Erwerbsarbeit⁸⁵ uns auch künftig begleiten werden. Dies gilt für das Bundesgebiet insgesamt, aber auch für Frankfurt am Main, wo es allerdings vor allem im Kredit- und Finanzgewerbe einen besonderen Arbeitsmarkt für ausländische Spezialisten gibt, die nur begrenzte Zeit in Deutschland bzw. in Frankfurt am Main sind, von ihren Arbeitgebern nur für einen bestimmten Zeitraum an den Finanzplatz Frankfurt geschickt werden und ein sehr niedriges Arbeitslosigkeitsrisiko haben. Ihnen gegenüber stehen Erwerbspersonen und ihre Angehörigen, die aus den ehemaligen (Gastarbeiter-)Anwerbeländern stammen, häufig schon seit Jahrzehnten in Deutschland leben, über geringe Qualifikationen verfügen und ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko tragen. Ihre Kinder haben im Hinblick auf Bildungs- und Qualifikationsabschlüsse noch lange nicht mit den Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft gleichgezogen. In keinem Industrieland mit nennenswerter Einwanderungsbevölkerung schneiden Kinder mit Migrationshintergrund so schlecht bei internationalen Bildungsvergleichen ab wie in Deutschland. So zeigte die erstmals im Jahre 2000 durchgeführte PISA (Programme For International Student Assessment)-Studie⁸⁶, bei der weltweit 180.000 Schülerinnen und Schüler im Alter von 15 Jahren untersucht wurden, dass in keinem der 32 teilnehmenden Staaten die Schulleistungen von Kindern mit Migrationshintergrund schlechter sind als in Deutschland. Die OECD unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen drei Gruppen von Kindern: Kinder die in Deutschland geboren wurden und von denen auch mindestens ein Elternteil in Deutschland geboren wurde („native students“), Kinder, die in Deutschland geboren sind, deren Eltern aber noch im Ausland geboren wurden und erst später zugewandert sind („first-generation students“) und schließlich Kinder, die selbst im Ausland geboren wurden und erst später nach Deutschland zugewandert sind („non-native students“). Während die Kinder, die Deutschland geboren sind und wenigsten ein hier geborenes Elternteil haben, die besten Leistungen erreichen, zeigten die im Ausland geborenen und später eingewanderten Kinder die schlechtesten, während in Deutschland geborenen Kinder von eingewanderten Eltern eine mittlere Position einnahmen. Dieses Muster (einheimische Kinder erreichen die höchsten Leistungen, selbst zugewanderte Kinder die schlech-

⁸⁵ vgl. Seifert, W.: Integration und Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 22-23/2007, S. 12-19.

⁸⁶ vgl. (http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/PISA_im_Ueberblick.pdf; <http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/ergebnisse.pdf>).

testen) ist in allen OECD-Ländern gleich. Allerdings sind die absoluten Leistungsunterschiede zwischen einheimischen und Kindern mit Migrationshintergrund in Deutschland weit größer als in allen anderen OECD-Ländern.⁸⁷ In eine ähnliche Richtung weisen Zahlen, die den unterschiedlichen Schulerfolg deutscher und ausländischer Schülerinnen und Schüler belegen. 2004 verließen in Deutschland 18,1 % der ausländischen Schulabgängerinnen und -abgänger die Schule ohne Schulabschluss, während es bei den deutschen 7,4 % waren.⁸⁸ In Frankfurt am Main sieht die Bildungssituation ausländischer Kinder günstiger aus. Hier verließen 2004 12,3 % der ausländischen Schulabgänger und Schulabgängerinnen die Schule ohne Abschluss. Ein Jahr später waren es 10,7 %. Aber auch bei den deutschen Kindern war die Quote derjenigen, die ohne Abschluss die Schule verließen niedriger als im Bundesdurchschnitt: Sie lag 2004 bei 4,3 % gegenüber 7,4 % im Bundesgebiet. Allerdings sind, darauf sei ausdrücklich hingewiesen, die Merkmale „ausländische Staatsangehörigkeit“ und „Vorhandensein eines Migrationshintergrundes“ nicht deckungsgleich. Zwar haben alle ausländischen Schülerinnen und Schüler per definitionem einen Migrationshintergrund, aber auch unter den erfolgreicherer deutschen Schülerinnen und Schülern befinden sich ebenfalls Personen mit Migrationshintergrund.

In einer Stadt mit so vielen Zu- und Wegzügen wie Frankfurt am Main sagen solche Zahlen freilich nicht allzu viel. Insbesondere bieten sie keine Grundlage für die Annahme, dass künftig die Arbeitslosigkeit von Ausländern und Ausländerinnen in Frankfurt am Main aufgrund der günstigeren Bildungssituation deutlich geringer ausfällt als im übrigen Bundesgebiet. Denn junge Menschen mit Migrationshintergrund und guten Schulabschlüssen können, wie so viele ihrer Altersgenossen, die Stadt verlassen, um ihr privates oder berufliches Glück woanders zu suchen.

4.2.2 Frauen und Männer

In Frankfurt am Main lag die Arbeitslosenquote der Frauen Ende 2006 mehr als zwei Prozentpunkte unter der der Männer (10,2 gegenüber 12,4 %). Ein Jahr vorher lag die Differenz bei

⁸⁷ Die Unterschiede zwischen Schülern unterschiedlicher sozialer Herkunft scheinen von der ersten zur zweiten PISA-Studie sogar noch größer geworden zu sein (vgl. PISA Konsortium Deutschland: PISA 2003. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Zusammenfassung. Dezember 2004 [http://pisa.ipn.uni-kiel.de/Ergebnisse_PISA_2003.pdf]; Klemm, K.: Die Hauptschule bleibt sitzen. Auch die neue Pisa-Studie zeigt, dass die Wahl der Schulform von der sozialen Herkunft der Schüler abhängt. In: Frankfurter Rundschau vom 8.12.2004).

⁸⁸ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006, S. 63.

drei Prozentpunkten (10,7 gegenüber 13,7 %).⁸⁹ Ende 2004 betrug die Differenz sogar noch 3,4 Prozentpunkte (8,0 gegenüber 11,4 %).⁹⁰ Nicht nur die Arbeitslosenquote, auch die spezifischen Arbeitslosendichte von Frauen (Anteil arbeitsloser Frauen an allen Frauen im Erwerbsalter) ist in den letzten Jahren in Frankfurt am Main niedriger als die von Männern. So waren im September 2005 von 100 Männern im Erwerbsalter 9,2 arbeitslos gemeldet und von 100 Frauen 7,0. Im Dezember 2006 waren es von 100 Männern 8,3 und von 100 Frauen 6,5.

Während die Arbeitslosenquote von Frauen niedriger ist als die von Männern, haben Männer vom jüngsten Abbau der Arbeitslosigkeit stärker profitiert als Frauen. So lag die absolute Zahl arbeitsloser Männer in Frankfurt am Main im Dezember 2006 um 10,0 % niedriger als ein Jahr zuvor, während es bei den arbeitslosen Frauen 3,2 % waren. Die Arbeitslosenquote der Männer ging im gleichen Zeitraum um 1,3 Prozentpunkte auf 12,4 % zurück, die der Frauen um 0,5 Prozentpunkte auf 10,2 %. Am geringsten war der Rückgang der Arbeitslosenzahl bei den ausländischen Frauen mit 0,4 %, während er bei den deutschen Frauen 4,8 % betrug. Bei deutschen und ausländischen Männern war der Rückgang der Arbeitslosenzahl von Dezember 2005 bis Dezember 2006 mit 10,1 bzw. 9,8 % hingegen nahezu gleich groß.

Das niedrigere Arbeitslosigkeitsrisiko von Frauen gegenüber dem von Männern hängt mit dem Niedergang des Produzierenden und Verarbeitenden Gewerbes und dem Arbeitsplatzzuwachs im Dienstleistungssektor in Frankfurt am Main zusammen.⁹¹ So lag Mitte 2005 der Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Baugewerbe bei 12,0 % und im Verarbeitenden Gewerbe bei 23,5 %, im Wirtschaftszweig „öffentliche Verwaltung/ Sozialversicherung“ hingegen bei 59,0 %, im Bereich „Erziehung und Unterricht“ bei 52,7 %, im Einzelhandel bei 64,8 % und im Bereich „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ sogar bei 75,1 %, während nur 44,1 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Frauen waren.⁹² Frauen profitierten merklich vom Ausbau des Dienstleistungssektors. Hinzu kommt, dass junge Frauen die jungen Männer mittlerweile bei den Bildungsabschlüssen hinter sich gelassen haben. In Deutschland hatten 2002 in der Altersgruppe der 20- bis unter 30-Jährigen

⁸⁹ vgl. Bundesagentur für Arbeit: Report für Kreise und kreisfreie Städte. Frankfurt am Main, Stadt. Berichtsmonat Dezember 2006.

⁹⁰ vgl. Bundesagentur für Arbeit: Aktuelle Kreisdaten. Dezember (http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200412/iii4/kreise_21d.xls).

⁹¹ Es sei allerdings daran erinnert, dass die Erfassung in der Arbeitslosenstatistik davon abhängt, dass man sich arbeitslos meldet. Wenn Frauen beispielsweise nach einer Familienphase an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit denken, aber keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, werden sie sich möglicherweise gar nicht bei der örtlichen Arbeitsagentur arbeitslos melden. Auch dies kann dazu beitragen, dass die Arbeitslosenquote von Frauen in Frankfurt am Main niedriger ist als die von Männern.

⁹² Der Frauenanteil in den einzelnen Wirtschaftszweigen wurden berechnet anhand der Tabelle 4.5 im Statistischen Jahrbuch Frankfurt am Main 2006.

33 % der Männer, aber 38 % der Frauen die Fachhochschul- oder die Hochschulreife. Bei den Personen ab 60 Jahren sah das Bild noch ganz anders aus: Hier besaßen 15 % der Männer und nur 6 % der Frauen das Abitur.⁹³ In Frankfurt am Main sieht das Bild ähnlich aus: Hier 2005 waren von den jungen Menschen, die das Abitur machten, 56,1 % weiblich, während von denjenigen, die den Hauptschulabschluss gemacht hatten, 57,8 % Jungen waren. Im Jahr davor sahen die Werte sehr ähnlich aus.⁹⁴

Obwohl junge Frauen die jungen Männer bei der schulischen Bildung mittlerweile überholt haben, konnten Frauen bei der Besetzung beruflicher Spitzenpositionen noch nicht mit Männern gleichziehen.⁹⁵ Ein Grund hierfür ist, dass das Überholen erst jüngeren Datums ist und die Spitzenpositionen mit Angehörigen einer Altersgruppe besetzt sind, in der Männer noch einen Bildungsvorsprung haben. Ein anderer Grund sind Unterbrechungen der Erwerbsbiographie wegen der Geburt eines Kindes und Teilzeitarbeit, wenn Kinder zu versorgen sind. Und schließlich spielt auch das Berufswahlverhalten junger Frauen eine Rolle, das sich auch heute noch deutlich von dem junger Männer unterscheidet. Dies gilt insbesondere für junge Menschen, die einen Ausbildungsberuf anstreben. 2004 konzentrierten sich im Bundesgebiet 38,3 % der männlichen Auszubildenden und 52,9 % der weiblichen Auszubildenden auf jeweils zehn von insgesamt rd. 350 anerkannten Ausbildungsberufen.⁹⁶ Bei den männlichen Auszubildenden waren Kraftfahrzeugmechaniker, Industriemechaniker, Elektriker für Energie- und Gebäudetechnik, Anlagenmechaniker für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik, Kaufmann im Einzelhandel, Koch, Maler und Lackierer, Metallbauer, Tischler und Kaufmann im Groß- und Einzelhandel die beliebtesten Ausbildungsberufe, bei den weiblichen Auszubildenden waren es Bürokauffrau, Arzthelferin, Kauffrau im Einzelhandel, Zahnmedizinische Fachangestellte, Friseurin, zahnmedizinische Fachangestellte, Industriekauffrau, Fachverkäu-

⁹³ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006, S.78f.

⁹⁴ vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 3.4.

⁹⁵ „Unter den ‚Top-Führungskräften‘ sind Frauen noch seltener anzutreffen. Hier ist nur ein Fünftel von den 819.000 Personen mit umfassenden Führungsaufgaben (z.B. Direktor/-innen, Geschäftsführer/-innen) weiblichen Geschlechts (21 %). Die Entscheidungsträger in Unternehmen und Behörden in Deutschland sind immer noch überwiegend männlich. Günstiger für Frauen fällt das Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen Führungskräften in den östlichen Bundesländern aus. Dort sind gut 42 Prozent der höheren Angestellten, Beamtinnen und Beamten weiblich, gegenüber 32 Prozent im Westen. In Positionen mit umfassender Führungsverantwortung arbeiten in Ostdeutschland 29 Prozent Frauen, verglichen mit 20 Prozent im Westen.“ (Gender-Datenreport. Kommentierter Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Herausgegeben von Waltraud Cornelißen, erstellt durch das Deutsche Jugendinstitut e.V. in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt. München Juli 2005, S. 131)

⁹⁶ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2006, S. 61ff.

ferin im Nahrungsmittelhandwerk, Kauffrau für Bürokommunikation, Hotelfachfrau und Bankkauffrau. Die Wahl der Ausbildungsberufe erfolgt damit weitgehend geschlechtsspezifisch. Dies gilt auch für Frankfurt am Main. Allerdings sind hier aufgrund der örtlichen Branchenstruktur andere Ausbildungsgänge häufiger besetzt als im Bundesgebiet insgesamt. In Frankfurt am Main ist auch die Konzentration auf die jeweils 10 beliebtesten Ausbildungsberufe geringer ausgeprägt als im Bundesgebiet (siehe folgende Tabelle). Bei den männlichen Auszubildenden konzentrieren sich 2005/2006 in den zehn am häufigsten gewählten Ausbildungsberufen 31,4 % der Auszubildenden, bei den weiblichen 44,8 %.

Tabelle 18: Berufsschüler und Berufsschülerinnen in Frankfurt am Main in den jeweils 10 am stärksten besetzten Ausbildungsberufen 2005/2006

<i>Berufsschüler</i>			<i>Berufsschülerinnen</i>		
<i>Beruf</i>	<i>absolut</i>	<i>in %</i>	<i>Beruf</i>	<i>absolut</i>	<i>in %</i>
Kaufmann im Einzelhandel	419	3,9	Kauffrau für Bürokommunikat.	1.116	10,9
Chemikant	337	3,1	Zahnmedizinische Fachangest.	469	4,6
Fachinformatiker – Fachrichtung Systemintegration	337	3,1	Kauffrau im Einzelhandel	446	4,4
Kaufmann für Bürokommunik.	318	3,0	Bürokauffrau	435	4,2
Kraftfahrzeugmechaniker – Personenkraftwagentchnik	317	3,0	Arzthelferin	434	4,2
Koch	313	2,9	Buchhändlerin	399	3,9
Gebäudereiniger	288	2,7	Hotelfachfrau	382	3,7
Mechatroniker	241	2,2	Reiseverkehrskauffrau	334	3,3
Bankkaufmann	238	2,2	Friseurin	289	2,8
Gärtner	227	2,1	Industriekauffrau	287	2,8
die 10 am häufigsten gewählten zusammen	3.035	28,3	die 10 am häufigsten gewählten zusammen	4.591	44,8
Berufsschüler insgesamt	10.734	100,0	Berufsschülerinnen insgesamt	10.248	100,0

Quelle: Frankfurter Statistik aktuell Nr. 12 und 13/2007

2005 hatten 32,2 % der jungen Menschen, die in Frankfurt am Main aus einer allgemeinbildenden Schule entlassen wurden, die Hochschulreife erworben. Mehr als die Hälfte (56,1 %) von ihnen waren junge Frauen. Die Wahl eines Studienganges erfolgt ebenso geschlechtsspezifisch wie die eines Ausbildungsberufs. So waren im Wintersemester 2005/2006 von den 631

Studierenden des Fachbereichs Physik der Johann Wolfgang Goethe-Universität 26,5 % Frauen, während ihr Anteil an den Studierenden des Fachbereichs Erziehungswissenschaften bei 76,9 % und an den Studierenden des Fachbereichs neuere Philologien 77,5 % betrug. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man die verschiedenen Fachbereiche und Studiengänge der Fachhochschule Frankfurt am Main betrachtet. Ausgesprochene Frauendomänen sind hier die Studiengänge Sozialarbeit und Sozialpädagogik mit Frauenanteilen von 69,8 und 79,9 %, während Studiengänge wie Elektrotechnik oder Maschinenbau mit Frauenanteilen von 0,0 bzw. 3,4 % von jungen Frauen gemieden werden. Also auch hier werden von Frauen Studiengänge gewählt, die im Vergleich zu anderen Studiengängen wenig Aufstiegsmöglichkeiten und geringe Einkommen verheißen.⁹⁷

Die Berufswahlentscheidungen junger Frankfurterinnen entsprechen meist ihren Wünschen und Neigungen.⁹⁸ Für die späteren Karrierechancen und Erwerbseinkommen mag die Konzentration auf bestimmte „Frauenberufe“ nachteilig sein, ein erhöhtes Arbeitsmarktrisiko tragen Frauen, wie schon erwähnt, in Frankfurt am Main nicht. Vielmehr sind sie in geringerem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer. Bedenkt man aber, dass Arbeitslose und Erwerbstätige sich vor allem darin unterscheiden, ob sie über schulische und berufliche Qualifikationen verfügen oder nicht, ist dies nicht verwunderlich. Unter denjenigen, die im Schul- und Ausbildungssystem scheitern, sind junge Männer überrepräsentiert. Auch deshalb ist bei Männern die Arbeitslosenquote höher als bei Frauen.⁹⁹

Die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen konzentrieren sich in bestimmten Berufsgruppen (siehe folgende Tabelle). Während 2006 insgesamt 44,2 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Frauen waren, waren es von den in Organisation-, Verwaltungs- und Büroberufen Beschäftigten 53,7 %, von den Warenkaufleuten 56,2 % und von den in den Gesundheitsberufen Beschäftigten 79,5 %. Demgegenüber sind die Fertigungsberufe und die

⁹⁷ vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabellen 3.15 und 3.17.

⁹⁸ vgl. Bolz, P.: Mädchen und junge Frauen im Berufsfindungsprozess, hrsg. vom Dezernent für Soziales und Jugend. Frankfurt am Main 2004.

⁹⁹ Um jungen Frauen neue Zugänge bei ihrer Ausbildungs- und Karriereplanung aufzuzeigen, wird seit einigen Jahren in Deutschland der „Girls' Day“ durchgeführt. Dieser „Mädchenezukunftstag“ wird in Frankfurt am Main vom Frauenreferat koordiniert. Am Girls' Day werden Schülerinnen der Klassen 5-10 vom Unterricht freigestellt, um Berufe zu entdecken, in denen Frauen bisher unterrepräsentiert sind. Die Mädchen bekommen durch einen „Schnuppertag“ die Gelegenheit, die Arbeitswelt zukunftsorientierter Berufe in Technik, Handwerk, Ingenieur- und Naturwissenschaften kennen zu lernen oder weibliche Vorbilder in Führungspositionen von Wirtschaft und Politik zu erleben. So erfahren sie, welche beruflichen Möglichkeiten ihnen außer den traditionell gewählten durch ihre guten schulischen Leistungen zur Verfügung stehen. Über den Verlauf des letzten Girls' Day informiert eine Broschüre des Frauenreferats (<http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Girls%27%20Day-Ffm.2007.Doku.pdf>).

technischen Berufe ausgesprochene Männerberufe. Hier liegen die Frauenanteile lediglich bei 16,1 bzw. 18,1 %.

Tabelle 19: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (am Arbeitsort) insgesamt und sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frauen nach Berufsgruppen absolut und in Prozent in Frankfurt am Main Ende Juni 2006

<i>Berufsbezeichnung</i>	<i>Insgesamt</i>	<i>darunter Frauen</i>	<i>Anteil der Frauen in %</i>
Fertigungsberufe insgesamt	53.830	9.907	16,1
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	5.991	1.070	14,6
Schlosser, Mechaniker, und zugeordnete Berufe	13.345	642	4,2
Elektriker	6.977	233	2,4
Bauberufe	2.898	57	1,2
Warenprüfer, Versandfertigmacher	4.348	1.973	35,3
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangb.	3.588	747	29,8
Technische Berufe insgesamt	32.170	6.512	18,1
Ingenieure, Chemiker, Physiker, Mathem.	13.232	1.776	12,6
Techniker, Technische Sonderfachkräfte	18.938	4.736	21,9
Dienstleistungsberufe insgesamt	367.094	191.998	50,7
Warenkaufleute	24.156	14.033	56,2
Bank-, Versicherungs- und Dienstleistungskaufleute und zugehörige Berufe	68.776	34.185	44,9
Verkehrsberufe	35.260	6.183	17,8
Organisation-, Verwaltungs-, Büroberufe	143.486	82.063	53,7
Ordnungs-, Sicherheitsberufe	12.984	2.408	23,8
schriftwerkschaffende, schriftwerkordnende sowie künstlerische Berufe	6.760	3.452	46,6
Gesundheitsberufe	20.562	15.570	79,5
Soziale- und Erziehungsberufe a.n.g. geistes- und naturwissenschaftl. Berufe	20.262	11.403	64,1
Allgemeine Dienstberufe	34.848	22.701	65,1
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort insgesamt	461.477	210.703	44,2

Quelle: Arbeitsagentur Frankfurt am Main; eigene Berechnung.

In den Jahren 2001 bis 2006 ist der Anteil der Frauen an den in Frankfurt am Main sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 1,2 Prozentpunkte angestiegen. Gleichzeitig hat sich der Anteil der einzelnen Berufsbereiche und -abschnitte an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verändert. So sank der Anteil der in Fertigungsberufen Beschäftigten von 11,7 auf 11,1 %, während beispielsweise der Anteil der in Organisation-, Verwaltungs- und Büroberufen Beschäftigten um 2,9 Prozentpunkte angestiegen ist. Betrachtet man beide Prozesse zusammen, dann zeigt sich, dass der Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vor allem in den Berufsbereichen angestiegen ist, deren Anteil an den in Frankfurt am Main sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gestiegen ist.¹⁰⁰ Hier liegt ein wesentlicher Grund für die deutlich bessere Arbeitsmarktsituation von Frauen auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt. Insbesondere im Bereich der Organisation-, Verwaltungs- und Büroberufe, dem größten Berufsbereich, ist der an sich schon überdurchschnittliche Frauenanteil von 2001 bis 2006 leicht um 0,4 Prozentpunkte gestiegen, während sich der Anteil der Beschäftigten dieser Berufsgruppe im gleichen Zeitraum um 2,9 Prozentpunkte vergrößert hat.

4.2.3 Personen mit hoher und geringer Qualifikation

Das Risiko, arbeitslos oder erwerbslos zu sein, differiert mit dem Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen. 2004 lag im Bundesgebiet insgesamt die Erwerbslosenquote bei Personen ohne Berufsabschluss bei 16,5 %, bei Personen mit Ausbildungsabschluss insgesamt bei 9,7 % und bei Personen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss bei lediglich 4,9 %. Von den Erwerbslosen hatten 27 % keinen Ausbildungsabschluss, von den Erwerbstätigen nur 16 %.¹⁰¹ Auch wenn entsprechende Zahlen für Frankfurt am Main nicht vorliegen und die Arbeitsverwaltung die Zahl der Frankfurter Arbeitslosen ohne Ausbildung in der Statistik z.Z. nicht ausweisen kann, ist davon auszugehen, dass der Zusammenhang zwischen fehlender oder geringer Qualifikation und Arbeitslosigkeitsrisiko auch in Frankfurt am Main gegeben ist. Teilweise lässt sich dieser Zusammenhang aus den Angaben zur Berufsgruppe der Beschäftigten einerseits und der Berufsgruppe der Arbeitslosen andererseits ablesen.

Die Angehörigen der verschiedenen Berufsgruppe haben sehr unterschiedliche Beschäftigungschancen. In der folgenden Tabelle sind die in Frankfurt am Main Beschäftigten der ver-

¹⁰⁰ Zwischen der Veränderung des Frauenanteils an den Beschäftigten einerseits und der Veränderung des Anteils der in einem bestimmten Berufsbereich Beschäftigten an allen Beschäftigten beträgt die Korrelation $r = .32$.

¹⁰¹ vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2004. Wiesbaden 2005, S. 71ff.

schiedenen Berufsgruppen den in Frankfurt am Main wohnenden Arbeitslosen der verschiedenen Berufsgruppen gegenübergestellt. Es wurde berechnet, wie viele Arbeitslose auf 100 Beschäftigte der jeweiligen Berufsgruppe kommen. Je kleiner der Wert ist, desto besser sind die Arbeitsmarktchancen der Angehörigen der jeweiligen Berufsgruppe. Demnach sind die Beschäftigungschancen der Berufsgruppe „Warenprüfer, Versandfertigmacher“ am schlechtesten. Hier kommen auf 100 Beschäftigte 26,3 Arbeitslose dieser Berufsgruppe. Sehr ungünstig sind die Verhältnisse auch für die Angehörigen der Bauberufe (20 Arbeitslose auf 100 Beschäftigte) und für die Angehörigen der Ordnungs- und Sicherheitsberufe (17,9 Arbeitslose auf 100 Beschäftigte). Sehr günstig sind hingegen die Bedingungen für die Berufsgruppe „Dienstleistungskaufleute und zugehörige Berufe“ (1,7 Arbeitslose auf 100 Beschäftigte) und die Berufsgruppe „Techniker, Technische Sonderfachkräfte“ (1,8 Arbeitslose auf 100 Beschäftigte), also in Berufsgruppen, die mindestens einen Ausbildungsabschluss im dualen Berufsbildungssystem oder den Besuch einer Berufsfachschule voraussetzen.

Die gegenwärtige Relation von Arbeitslosen zu Beschäftigten eines Berufszweiges steht in keinem systematischen Zusammenhang zum Beschäftigungsabbau oder -zuwachs des jeweiligen Berufszweiges. Es gibt Berufszweige, in denen es eine Beschäftigungsabbau gab, in denen aber trotzdem die Relation von Arbeitslose zu Beschäftigten günstig ist, wie z.B. die Chemiarbeiter und Kunststoffverarbeiter oder die Techniker, es gibt aber auch Bereiche in denen es trotz leichten Beschäftigungszuwachses eine ungünstige Relation von Arbeitslosen zu Beschäftigten gibt, wie z.B. die Ordnungs- und Sicherheitsberufe. Daneben gibt es Berufsbereiche, in denen ein starker Beschäftigungsabbau mit einer sehr ungünstigen Relation von Arbeitslosen zu Beschäftigten einhergeht, wie z.B. die Bauberufe und die Berufsgruppe der Warenprüfer und Versandfertigmacher.

Tabelle 20: Beschäftigte am Arbeitsort, Zunahme oder Abnahme der Beschäftigung seit 2001 in Prozent, Arbeitslose am Wohnort Frankfurt am Main und das Verhältnis Arbeitsloser zu Beschäftigter nach Berufsbereichen Juni 2005

<i>Berufsbezeichnung</i>	<i>Beschäftigte am Arbeitsort Ffm.</i>	<i>Zu- bzw. Abnahme der Beschäftigtenzahl seit 2001 in %</i>	<i>Arbeitslose am Wohnort Ffm.</i>	<i>auf 100 Beschäftigte kommen ... Arbeitslose</i>
Fertigungsberufe insgesamt	53.943	-15,0	6.825	12,7
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	6.108	-15,5	164	2,7
Schlosser, Mechaniker, und zugeordnete Berufe	13.504	-10,0	860	6,4
Elektriker	7.106	-15,9	497	7,0
Bauberufe	3.074	-36,6	618	20,0
Warenprüfer, Versandfertigmacher	4.287	-16,3	1.125	26,3
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	3.077	+28,2	236	7,7
Technische Berufe insgesamt	33.438	-11,0	847	2,5
Ingenieure, Chemiker, Physiker, Mathematiker	13.780	-9,7	488	3,5
Techniker, Technische Sonderfachkräfte	19.658	-11,8	359	1,8
Dienstleistungsberufe insgesamt	365.199	-5,2	23.294	6,4
Warenkaufleute	24.057	-5,5	2.954	12,3
Dienstleistungskaufleute und zugehörige Berufe	67.967	-9,3	1.187	1,7
Verkehrsberufe	35.371	-4,0	3.779	10,6
Organisation-, Verwaltungs-, Büroberufe	144.225	-6,3	6.625	4,6
Ordnungs-, Sicherheitsberufe	12.702	+0,5	2.271	17,9
schriftwerkschaffende, schriftwerkordnende sowie künstlerische Berufe	6.759	-10,3	645	9,5
Gesundheitsberufe	20.443	+3,5	760	3,7
Soziale- und Erziehungsberufe a.n.g. geistes- und naturwissenschaftliche Berufe	19.724	+4,3	1.369	6,9
Allgemeine Dienstberufe	33.951	-3,2	3.704	10,9
Beschäftigte insgesamt	460.363	-6,5	34.217	7,4

Quelle: Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 4.6 und 4.17; eigene Berechnungen.

4.2.4 Jugendliche, Berufseinsteiger und ältere Erwerbspersonen

Auf den ersten Blick scheint die Jugendarbeitslosigkeit in Frankfurt am Main kein dramatisches Ausmaß zu haben. Im Dezember 2005 waren in Frankfurt am Main 1.043 junge Menschen unter 20 Jahre arbeitslos.¹⁰² Das entsprach einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote (bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen) in dieser Altersgruppe von 13,7 %. Diese Quote lag weniger als zwei Prozentpunkte über der allgemeinen Arbeitslosenquote von 12,3 %. Im Dezember 2006 waren 730 junge Menschen unter 20 Jahren arbeitslos und ihre Arbeitslosenquote lag mit 9,5 % unter dem städtischen Durchschnitt von 11,3 % (Quote bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen). Demgegenüber lag die Arbeitslosenquote der 15- bis unter 25-Jährigen höher und erreichte im Dezember 2005 13,8 % und im Dezember 2006 10,2 %.

Nicht mitgezählt werden bei der Berechnung der Arbeitslosenquote alle jungen Menschen, die an speziellen Maßnahmen und Programmen teilnehmen, die geschaffen worden sind, um junge Menschen aufzufangen, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben. So waren im Oktober 2005 beispielsweise 428 Jugendliche im Berufsgrundbildungsjahr.¹⁰³ Das Berufsgrundbildungsjahr ist ein einjähriger Vollzeitunterricht. Knapp die Hälfte der Personen im Berufsgrundbildungsjahr waren Mädchen und ein Drittel hatte nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Neben dem Berufsgrundbildungsjahr gibt es weitere Angebote, die sich an jungen Menschen richten, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben. Sie werden von der Arbeitsverwaltung angeboten und in der Statistik als „besondere Bildungsgänge“ ausgewiesen. Sie haben das Ziel, die Jugendlichen zu fördern, so dass sie ihre beruflichen Interessen besser einschätzen können. Diese Bildungsgänge gibt es in Vollzeitform und Teilzeitform (früher: Berufsvorbereitungsjahr). Im Oktober 2005 gab es 617 jungen Menschen in diesen „besonderen Bildungsgängen“. Von ihnen war rd. ein Viertel Mädchen und gut die Hälfte hatte eine ausländische Staatsangehörigkeit. Nimmt man diese jungen Menschen, die sich in einer vorberuflichen „Warteschleife“ befinden, zu den Arbeitslosen hinzu, dann erhöht sich die Arbeitslosenquote der unter 20-Jährigen um rd. 10 Prozentpunkte auf rd. 25 % und wäre damit doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote. Allerdings sind solche Quoten insoweit unrealistisch, als ein großer Teil der jungen Menschen in der Altersgruppe der 15- bis unter 20-Jährigen noch eine allgemeinbildende Schule oder bereits eine Hochschule besucht. Die Quote ist auch deshalb unrealistisch, weil im Nenner der Quotenberechnung nur diejenigen jungen

¹⁰² vgl. vgl. Bundesagentur für Arbeit: Aktuelle Kreisdaten. Dezember 2005 (http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200412/iiii4/kreise_21d.xls).

¹⁰³ vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 3.7.

Menschen stehen, die sozialversicherungspflichtig oder anderweitig abhängig beschäftigt sind. Eine Sozialversicherungspflicht liegt bei allen Berufsschülern und -schülerinnen vor, die im dualen Ausbildungssystem sind, nicht aber bei denen, die eine rein schulische Ausbildung machen. So besuchten in den letzten Jahren jeweils rd. 2.000 junge Menschen in Frankfurt am Main eine Berufsfachschule. Von diesen dürfte ein erheblicher Teil auch in Frankfurt am Main wohnen. Anders als ihre Altersgenossen im dualen Ausbildungssystem werden sie bei der Berechnung der Arbeitslosenquote nicht berücksichtigt, da sie keine Ausbildungsvergütung erhalten und für sie keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden.

Im Dezember 2006 waren 3.119 unter 25-Jährige in Frankfurt am Main arbeitslos. Ihre Arbeitslosenquote erreichte 10,2 % und lag damit rd. einen Prozentpunkt unter der allgemeinen Arbeitslosenquote von 11,3 % (bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen). Damit gab es in dieser Altersgruppe rd. 30.500 abhängige zivile Erwerbspersonen und Arbeitslose. Das waren gut 47 % der Angehörigen dieser Altersgruppe. Dieser Wert ist nahezu identisch mit der Erwerbsquote, die anhand des Mikrozensus errechnet wurde (vgl. oben Abschnitt 2.2). Einer nahe am Durchschnitt liegenden Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen steht eine deutlich unterdurchschnittliche spezifische Arbeitslosendichte (Anteil der Arbeitslosen an allen Angehörigen dieser Altersgruppe) gegenüber. Während in Frankfurt am Main Ende 2006 die spezifische Arbeitslosendichte aller 15- bis unter 65-Jährigen bei 7,5 % lag, erreichte sie in der Altersgruppe der unter 25-Jährigen nur 4,9 %. Die Arbeitslosenquote der unter 20-Jährigen ist demnach auch ein Resultat ihrer geringen Erwerbsbeteiligung.

Die Arbeitslosigkeit der unter 25-Jährigen konzentriert sich bei denjenigen unter ihnen, die über sechs Monate arbeitslos waren. Deren Zahl lag im Dezember 2005 bei 1.615 Personen und im Dezember 2006 bei 1.098. Junge Menschen, die Schwierigkeiten auf dem Lehrstellen- und Arbeitsmarkt haben, rekrutieren sich zu einem erheblichen Teil aus denjenigen, die die Schule ohne Schulabschluss oder mit einem Hauptschulabschluss verlassen. Am Ende des Schuljahres 2003/2004 verließen in Frankfurt am Main 1.091 Jugendliche die Schule mit einem Hauptschulabschluss, 325 ohne einen Hauptschulabschluss und 176 mit oder ohne Abschluss einer Schule für Lernhilfe oder einer Schule für Praktisch Bildbare. Ende des Schuljahres 2004/2005 lagen die entsprechenden Zahlen bei 1.176, 299 und 192, hatten sich also kaum geändert. In diesen Jahren verließen also jeweils rd. 500 junge Menschen die Schulen, die nicht einmal über den Hauptschulabschluss verfügten. Und selbst mit Hauptschulabschluss hat man, dies belegt z.B. eine bundesweite Erhebung des Deutschen Jugendinsti-

tuts¹⁰⁴, schlechte Chancen auf dem Lehrstellenmarkt, da man in bestimmten Ausbildungsberufen mit Realschülern und Abiturienten konkurrieren muss.

Aber auch die jungen Menschen, die Abitur und ein Studium abgeschlossen haben, haben Schwierigkeiten beim Übergang vom Ausbildungssystem ins Erwerbsleben. Auch wenn bei jungen Akademikern die Arbeitslosigkeit nicht besonders auffällig ist, haben viele keinen regulären Arbeitsplatz. Zahlreiche Hochschulabsolventen arbeiten monatelang als unbezahlte Praktikanten. Das Phänomen ist unter Hochschulabgängern so verbreitet, dass neuerdings auch von der „Generation Praktikum“ gesprochen wird.¹⁰⁵ Bei vielen reiht sich ein Praktikum ans andere, ohne dass eine Festanstellung in Aussicht steht. Von 500 Befragten einer nicht repräsentativen Erhebung unter Berliner Hochschulabgänger des Wintersemesters 2002/2003 machten 37 % nach dem Studium ein oder mehrere Praktika, die Hälfte von ihnen unbezahlt.¹⁰⁶ Sofern es Geld gab, waren es im Durchschnitt 600 Euro, also deutlich weniger als ein Empfänger von Arbeitslosengeld II im Durchschnitt an Unterstützung erhält. Bezahlte Praktika dauerten im Schnitt sechs Monate, unbezahlte einen Monat weniger. Ein Praktikum nach dem Studium ist eine Art „Übergangsarbeitslosigkeit“. Die meisten der „Berufstätigen im Wartestand“ akzeptieren ihren prekären Status, weil sie auf Orientierung und zusätzliche Qualifizierung hoffen. Die relative Gelassenheit der meisten Befragten wird von den Forschern auch als „resignative Anpassung“ an die Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt gedeutet. Zur Gelassenheit trage auch bei, dass den Hochschulabgängern die ungleich größeren Probleme anderer Qualifikationsgruppen bekannt sind. Die Arbeitslosenquote unter den befragten Universitätsabsolventen betrug nur vier Prozent. Auch wenn sie direkt nach dem Studium keine Stelle gefunden hatten, würden sich über 90 Prozent der Befragten wieder für ein Studium entscheiden, viele von ihnen allerdings in einem andern Fach. Welche Bedeutung diese Praktika in Frankfurt am Main haben, ist unbekannt.

Werfen wir noch ein Blick auf die Älteren. Oben (vgl. Abschnitt 2.2) wurde gezeigt, dass die Erwerbsquote der 55 Jahre und älteren Frankfurterinnen und Frankfurter unterdurchschnittlich ist. Sie liegt rd. 20 Prozentpunkte unter der Erwerbsquote der 25- bis unter 55-Jährigen. Viele ältere Personen haben sich schon vor Erreichen des regulären Renteneintrittsalters aus dem Erwerbsleben zurückgezogen. Die spezifische Arbeitslosendichte lag in dieser Altersgruppe

¹⁰⁴ vgl. Reißig, B./ Gaupp, N.: Hauptschüler: Schwierige Übergänge von der Schule in den Beruf. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 28/2007, S. 10-17.

¹⁰⁵ vgl. Stolz, M.: Generation Praktikum. In: Die Zeit Nr. 14/2005.

¹⁰⁶ vgl. Grünh, D./ Hecht, H.: Generation Praktikum? Prekäre Beschäftigungsformen von Hochschulabsolventinnen und -absolventen. Berlin, 2007.

Ende 2006 bei 5,2 % und damit deutlich unter der allgemeinen Arbeitslosendichte von 7,5 %. Aufgrund ihrer geringen Erwerbsbeteiligung ist aber das Verhältnis von Arbeitslosen zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Altersgruppe der 55- bis unter 65-Jährigen deutlich ungünstiger. Im Juni 2006 kamen in dieser Altersgruppe auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 16,9 Arbeitslose. Dieser Wert liegt nahe am Wert für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Mitte 2006 bei 17,2 lag und deutlich unter dem der unter 25-Jährigen, der bei 21,0 lag. Arbeitslosenquoten für diese Altersgruppe werden im Kreisreport der Bundesagentur für Arbeit nicht ausgewiesen, dürften aber ebenfalls nahe am Durchschnitt liegen. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass ältere Erwerbspersonen einige strukturelle Defizite aufweisen. So ist der Anteil der 55 Jahre und älteren sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Frankfurter Verarbeitenden Gewerbe (14,9 %) und im Baugewerbe (14,1 %) deutlich höher als im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche (10,6 %).¹⁰⁷ Das sind aber Bereiche, in denen eher mit einer hohen körperlichen Belastung zu rechnen ist, die bei den älteren Beschäftigten auf eine nachlassende körperliche Leistungsfähigkeit trifft. Niedrig ist hingegen der Anteil älterer sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in einigen Dienstleistungsbereichen wie dem Kredit- und Versicherungsgewerbe (7,3 %) oder dem Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung (8,4 %). Die unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung Älterer findet ihre Erklärung auch darin, dass sie in Bereichen überrepräsentiert sind, in den aufgrund körperlicher Verschleißerscheinungen ein Arbeiten bis zum regulären Renteneintrittsalter für viele unmöglich ist.

4.2.5 Schwerbehinderte und nicht-behinderte Erwerbspersonen

Deutlich größere Probleme auf dem Arbeitsmarkt als Universitätsabsolventen haben Schwerbehinderte. Ende 2006 waren in Frankfurt am Main 1.871 Schwerbehinderte arbeitslos gemeldet. Zu diesem Zeitpunkt wohnten rd. 31.000 anerkannte Schwerbehinderte im Erwerbsalter in der Stadt. Die spezifische Arbeitslosendichte der Schwerbehinderten lag bei gut sechs Prozent und damit unter der allgemeinen spezifischen Arbeitslosendichte. Allerdings dürfte der Anteil der Erwerbspersonen ungleich niedriger sein als in der Bevölkerung im Erwerbsalter insgesamt. Bundesweit lag im langjährigen Durchschnitt der Erwerbsquote Schwerbe-

¹⁰⁷ vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006, Tabelle 4.5; eigene Berechnungen.

hinderter bei rd. einem Drittel¹⁰⁸ und damit weniger als halb so hoch wie in der Bevölkerung im Erwerbsalter insgesamt. Unbekannt ist, wie viele Frankfurter Schwerbehinderte erwerbstätig sind. Geht man in Frankfurt am Main von einer ähnlich hohen Erwerbsquote Schwerbehinderter aus wie im Bundesdurchschnitt, dann gab es unter den rd. 31.000 Schwerbehinderten am Jahresende 2006 gut 10.000 Erwerbspersonen, von denen knapp 1.900 arbeitslos waren. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von rd. 19 %. Sie lag damit rd. 50 % höher als die allgemeine Arbeitslosenquote. Ähnlich wie bei den jungen Menschen ist bei den Schwerbehinderten die vergleichsweise hohe Arbeitslosenquote bei geringer spezifischer Arbeitslosendichte das Ergebnis einer geringen Erwerbsbeteiligung. Während man bei jungen Menschen aber davon ausgehen kann, dass die überwiegende Mehrheit derjenigen, die nicht erwerbstätig sind, gar nicht arbeiten wollen, weil sie noch zur Schule gehen oder studieren, kann man eine solche fehlende Erwerbsneigung bei der Mehrheit der nicht erwerbstätigen Schwerbehinderten nicht von vornherein unterstellen.

Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten müssen 5 % Schwerbehinderte beschäftigen (§§ 71ff. SGB IX). Tun sie dies nicht, müssen sie für jeden nicht Schwerbehinderten, den sie eigentlich hätten beschäftigen müssen, eine Ausgleichsabgabe an das zuständige Integrationsamt abführen. Aufgrund dieser Abgabepflicht wäre zu erwarten gewesen, dass das zuständige Integrationsamt Auskünfte darüber zur Verfügung stellen kann, wie viele Schwerbehinderte tatsächlich in Frankfurter Betrieben beschäftigt sind und für wie viele nicht besetzte „Pflichtplätze“ eine Ausgleichsabgabe gezahlt wird. Entsprechende Daten liegen aber nicht vor.

„Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben“ (§ 33 SGB IX) behinderter Menschen werden von verschiedenen Leistungsträgern erbracht. Jede Person, die körperlich oder seelisch behindert ist oder der eine solche Behinderung droht, hat ein Recht auf Rehabilitation. In der Bundesrepublik Deutschland sind die notwendigen Leistungen und sonstigen Hilfen zur Eingliederung nicht bei einem Leistungsträger gebündelt, sondern werden von so verschiedenen Leistungsträgern wie der Unfallversicherung, der Rentenversicherung, der Bundesagentur für Arbeit, dem Träger der Kinder- und Jugendhilfe oder dem Träger der Sozialhilfe erbracht. Die verschiedenen Rehabilitationsträger sind zur Zusammenarbeit verpflichtet und sollen Zuständigkeits- und Abgrenzungsfragen einvernehmlich klären (vgl. § 12 SGB IX). Das Leistungsspektrum umfasst (1) Hilfen zur Erhaltung und Erlangung eines Arbeitsplatzes, (2) Hilfen zur

¹⁰⁸ vgl. IAB Zahlen-Fibel. Übersicht 5.5 Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter in der Bundesrepublik 1995-2001 (http://doku.iab.de/zfibel/05_05.xls); eigene Berechnungen aufgrund der Angaben im 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 146.

Berufsvorbereitung und Praktika, (3) Hilfen zur beruflichen Ausbildung, Anpassung und Weiterbildung, (3) Existenzgründerzuschüsse, (4) sonstige Hilfen (z.B. Kraftfahrzeughilfen), (5) unterhaltsichernde und andere ergänzende Leistungen sowie (6) Leistungen an den Arbeitgeber (Ausbildungs- oder Eingliederungszuschüsse).

Personen, die Leistungen zur beruflichen Rehabilitation in Anspruch nehmen wollen, können sich direkt an einen Leistungsträger, insbesondere an die örtliche Agentur für Arbeit, wenden. Allerdings dürfte es nicht immer einfach sein, den zuständigen Leistungsträger zu finden. So heißt in einer Broschüre der Bundesagentur für Arbeit¹⁰⁹: „Welcher Rehabilitationsträger zuständig ist, richtet sich nach der Art der Rehabilitation (medizinisch, beruflich, sozial), der Ursache der Behinderung (z.B. Arbeitsunfall) und nach dem Umfang von zurückgelegten Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Bundesagentur für Arbeit ist zuständiger Rehabilitationsträger für die berufliche Rehabilitation, sofern kein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist.“ Für behinderte Menschen, die eine Arbeit suchen, und für Arbeitgeber, die Behinderte beschäftigen oder einstellen wollen, wurden bundesweit auf der Grundlage des SGB IX Integrationsfachdienste eingerichtet. Deren Aufgabe ist es, Menschen mit Behinderung in Bezug auf die Teilhabe am Arbeitsleben zu beraten und zu unterstützen. Für Frankfurt am Main, den Hochtaunuskreis und den Main-Taunus-Kreis wird diese Aufgabe vom Integrationsfachdienst Rhein-Main wahrgenommen, der mit drei Niederlassungen in der Region vertreten ist. In Frankfurt am Main wird der Integrationsfachdienst vom Frankfurter Verein für soziale Heimstätten getragen. Der Integrationsfachdienst berät und begleitet Behinderte, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten, berät arbeitslose Behinderte bei der Stellensuche und vermittelt sie in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und hilft Behinderten, die in Werkstätten für seelisch oder geistig Behinderte arbeiten, beim Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Im Jahre 2006 unterstützte der Frankfurter Integrationsfachdienst 167 Personen bei der Suche nach einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Bei der Vermittlung müssen zum einen Arbeitsplätze gefunden werden, die den individuellen Begabungen und Fähigkeiten gerecht werden, zum anderen müssen oftmals auch die Arbeitsbedingungen so angepasst werden, dass sie den behinderungsbedingten Einschränkungen der jeweiligen Bewerber bzw. Bewerberinnen Rechnung tragen. Von den 167 Behinderten, die 2006 auf der Suche nach Ar-

¹⁰⁹ Bundesagentur für Arbeit (Hg.): Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Mai 2007, S. 8 (<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB12-Foerderung-Teilhabe-Arbeitsleben-AN.pdf>)

beit vom Integrationsfachdienst unterstützt wurden, konnten 40 in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse vermittelt werden, davon 30 bei freien Unternehmen und 10 bei sog. „Integrationsbetrieben“. Letztere unterscheiden sich von normalen Betrieben dadurch, dass sie einen hohen Anteil von Behinderten beschäftigen. Für jeden sozialversicherungspflichtig beschäftigten Behinderten bekommen diese Betriebe eine Förderung durch das zuständige Integrationsamt, die spätestens nach 10 Jahren ausläuft. Abgesehen von dieser Förderung müssen sich diese Betriebe ihr Geld am Markt verdienen, stehen also in Konkurrenz zu anderen Unternehmen. In Frankfurt am Main gibt es mittlerweile ein halbes Dutzend solcher Integrationsfirmen, von denen die meisten im Bereich Gastronomie oder Catering tätig sind. Freie Unternehmen, die einen Behinderten einstellen, können für eine begrenzte Dauer eine Förderung beantragen, die die Minderleistung des neu eingestellten Behinderten oder den erhöhten Aufwand für Schulung und Anleitung ausgleichen sollen. Viele Behinderte können sich bei entsprechender Unterstützung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt behaupten. Selbst Menschen, die in Werkstätten für geistig oder seelisch Behinderte arbeiten, können den Wechsel auf einen normalen Arbeitsplatz schaffen. Hierzu dienen Qualifizierungsmaßnahmen, Praktika in Betrieben und der Abschluss von Beschäftigungsverträgen, bei denen der Behinderte aus einer Werkstatt für Behinderte für eine zeitlang an einen Betrieb „ausgeliehen“ wird. Dieser Betrieb muss sich dann nach einer gewissen Zeit – meist ist es ein Jahr – entscheiden, ob er den Behinderten übernimmt oder nicht. 2006 wurden zehn solcher Beschäftigungsverträge abgeschlossen und neun Personen schafften den Wechsel aus einer Werkstatt für Behinderte in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Die Zahl von über 2.000 Menschen, die in Frankfurt am Main in einer Werkstatt für Behinderte arbeiten, zeigt allerdings, wie gering die Chancen für einen solchen Wechsel sind.

4.3 Arbeitslose im System der sozialen Sicherung

Wer arbeitslos ist, kann, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, Arbeitslosengeld (im Folgenden auch als „Arbeitslosengeld I“ bezeichnet) oder Arbeitslosengeld II beziehen. Das Arbeitslosengeld I hat seine Rechtsgrundlage im SGB III und ist eine „Versiche-

rungsleistung“, das Arbeitslosengeld II hat seine Rechtsgrundlage im SGB II und folgt dem „Fürsorgeprinzip“. ¹¹⁰

Arbeitslosengeld I bekommt, wer sich persönlich arbeitslos meldet, nicht oder nur im Umfang von weniger als 15 Stunden wöchentlich beschäftigt oder selbständig tätig ist, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und die Anwartschaftszeit für die Arbeitslosenversicherung erfüllt. Letzteres ist bei all denen gegeben, die innerhalb der letzten zwei Jahre („Rahmenfrist“) vor der Arbeitslosmeldung mindestens 12 Monate aufgrund einer Beschäftigung oder aus sonstigen Gründen (z.B. Bezug von Krankengeld) versicherungspflichtig bei der Bundesagentur zur Arbeit waren. Die Höhe des Arbeitslosengeldes I beträgt bei Arbeitslosen mit mindestens einem Kind 67 % und bei Arbeitslosen ohne Kinder 60 % des Durchschnitts des versicherungspflichtigen Nettoentgelts der letzten 52 Wochen vor der Entstehung des Leistungsanspruchs. Arbeitslosengeld I wird für die Hälfte der vorangegangenen Versicherungszeit gewährt, bei 12 Monaten also für 6 Monate und bei 20 Monaten für 10 Monate. Der Bezug von Arbeitslosengeld I war bis Ende Februar 2008 für Beschäftigte unter 55 Jahren auf 12 Monate begrenzt. Arbeitslose im Alter von 55 Jahre und darüber konnten maximal 18 Monate lang Arbeitslosengeld I beziehen. Ab 1. März 2008 erhöht sich die maximale Bezugsdauer für Arbeitslose im Alter von 50 bis 54 Jahren auf 15 Monate und für Arbeitslose ab 58 Jahren auf 24 Monate. Für 55- bis 57-jährige Arbeitslose bleibt es bei der maximalen Bezugsdauer von 18 Monaten.

Arbeitslosengeld I ist eine Versicherungsleistung und wird aus den Beiträgen der gegen Arbeitslosigkeit versicherten Arbeitnehmer finanziert. Anspruch hat jede Person, die die o.g. Bedingungen erfüllt, also auch Personen, die aufgrund ihrer Vermögens- und sonstigen Einkommensverhältnisse gar nicht auf Arbeitslosengeld I angewiesen sind, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Demgegenüber ist das zum 1.1.2005 eingeführte Arbeitslosengeld II eine Fürsorgeleistung. Sie wird ähnlich wie etwa die Grundsicherung nach dem SGB XII nur nach einer Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlt. ¹¹¹ Arbeitslosengeld II können Arbeitslose beziehen,

¹¹⁰ Zur Unterscheidung von Fürsorge-, Versicherungs- und Versorgungsprinzip in der sozialen Sicherung vgl. Neumann, F./ Schaper, K.: Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage Bonn 1998, S. 141ff.

¹¹¹ Was unter „Hilfebedürftigkeit“ zu verstehen ist, wird in § 9 SGB II näher beschrieben. Hier heißt es:
 „(1) Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt, seine Eingliederung in Arbeit und den Lebensunterhalt der mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem nicht

1. durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit,
2. aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen

sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält.

die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben oder deren Anspruch auf Arbeitslosengeld I ausgelaufen oder zu gering ist. Neben Personen, die arbeitslos im Sinne des SGB III sind, können auch Personen Arbeitslosengeld II beziehen, die zwar im Prinzip „erwerbsfähig“, nicht aber arbeitslos sind. Erwerbsfähig im Sinne des SGB II ist, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“ (§ 8 Abs. 1 SGB II). Dies bedeutet, dass auch Personen, die vorübergehend nicht erwerbsfähig sind, sehr wohl Arbeitslosengeld II beziehen können. Dies gilt z.B. für Personen, denen wegen der Erziehung von Kindern z.Z. die Aufnahme einer Arbeit nicht zugemutet wird, oder für Personen, die aufgrund einer Erkrankung dem Arbeitsmarkt vorübergehend nicht zur Verfügung stehen. Da diese Personen aber aktuell nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, sind sie nicht arbeitslos im Sinne der Definition des SGB II und werden in der Arbeitslosenstatistik nicht erfasst.

Das Arbeitslosengeld II ist eine Leistung des SGB II („Grundsicherung für Arbeitsuchende“), das parallel zum SGB XII („Sozialhilfe“) zum 1.1.2005 in Kraft trat. Durch die Gesetzgebung wurde die Arbeitslosenhilfe als eigenständige Hilfeart nach dem SGB III gestrichen.¹¹² SGB II und SGB XII sind beides Fürsorgesysteme und stimmen hinsichtlich der Höhe der finanziellen Leistungen weitgehend überein. Das SGB XII fungiert im Hinblick auf die Leistungshö-

(2) Bei Personen, die in einer Bedarfsgemeinschaft leben, sind das Einkommen und Vermögen des Partners zu berücksichtigen. Bei unverheirateten Kindern, die mit ihren Eltern oder einem Elternteil in einer Bedarfsgemeinschaft leben und die die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht aus ihrem eigenen Einkommen oder Vermögen beschaffen können, sind auch das Einkommen und Vermögen der Eltern oder des Elternteils und dessen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Partners zu berücksichtigen. Ist in einer Bedarfsgemeinschaft nicht der gesamte Bedarf aus eigenen Kräften und Mitteln gedeckt, gilt jede Person der Bedarfsgemeinschaft im Verhältnis des eigenen Bedarfs zum Gesamtbedarf als hilfebedürftig.

(3) Absatz 2 Satz 2 findet keine Anwendung auf ein Kind, das schwanger ist oder sein Kind bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres betreut.

(4) Hilfebedürftig ist auch derjenige, dem der sofortige Verbrauch oder die sofortige Verwertung von zu berücksichtigendem Vermögen nicht möglich ist oder für den dies eine besondere Härte bedeuten würde.

(5) Leben Hilfebedürftige in Haushaltsgemeinschaft mit Verwandten oder Verschwägerten, so wird vermutet, dass sie von ihnen Leistungen erhalten, soweit dies nach deren Einkommen und Vermögen erwartet werden kann.“

¹¹² Arbeitslosenhilfe wurde anders als das Arbeitslosengeld aus Steuermitteln finanziert und nahm eine Zwitterstellung zwischen Fürsorge- und Versicherungsprinzip ein. Arbeitslosenhilfe konnte nur beziehen, wer nach den Kriterien des SGB III bedürftig war. Allerdings war die Leistungshöhe nicht auf die Beseitigung der Bedürftigkeit hin ausgerichtet, sondern folgte dem versicherungsrechtlichen Äquivalenzprinzip, orientierte sich also am letzten Verdienst und deckte deshalb in vielen Fällen nicht den sozialhilferechtlichen Bedarf. Deshalb mussten viele Empfänger von Arbeitslosenhilfe neben dieser ergänzend Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Diese „Doppelzuständigkeit“ von Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeträger ist durch die Streichung der Arbeitslosenhilfe insoweit aufgehoben, als die allermeisten Arbeitsuchenden nur noch einen Ansprechpartner haben, nämlich die von den lokalen Sozial- und Arbeitsverwaltungen gebildeten „Arbeitsgemeinschaften“ oder in „optierenden“ Kommunen die entsprechenden Stellen der Städte und Landkreise.

he als Leitsystem für das SGB II. Die „Regelleistung“ des Arbeitslosengeldes II nach dem SGB II entspricht dem „Regelsatz“ nach dem SGB XII. Gegenüber der früheren Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG wurde die Leistungsgewährung zudem deutlich vereinfacht. So gibt es die meisten einmaligen Leistungen nicht mehr. Zum Ausgleich wurden die Regelsätze nach dem SGB XII und die davon abgeleiteten Regelleistungen nach dem SGB II im Vergleich zu den früheren Regelsätzen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG deutlich angehoben. So betrug die Regelleistung für Alleinstehende und Haushaltsvorstände bis Ende Juni 2007 345 Euro, während ihr Sozialhilferegelsatz im Jahre 2004 in Hessen noch bei 297 Euro lag. Während dies für viele früheren Sozialhilfeempfänger eine leichte Verbesserung des Leistungsniveaus bedeutete, solange keine größeren Anschaffungen notwendig sind, die bislang über die „einmaligen Leistungen“ abgedeckt wurden, stellen sich viele ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger schlechter, nämlich all die, deren bisheriger Arbeitslosenhilfeanspruch deutlich über dem Sozialhilfeniveau lag.¹¹³

Mit der Einführung des SGB II wurde auch die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I eingeschränkt. Vorher konnten ältere Arbeitslose deutlich länger Arbeitslosengeld I beziehen. Die maximale Bezugsdauer betrug (bei Arbeitslosen im Alter von mindestens 57 Jahren und 64 Monaten Versicherungszeit vor Eintritt der Arbeitslosigkeit) 32 Monate. Und Arbeitslose im Alter von 45 Jahren konnten bei einer Versicherungszeit von 36 Monaten 18 Monate lang Arbeitslosengeld I beziehen. Mit der Einführung des SGB II sind ältere Langzeitarbeitslose nach einer Übergangszeit (vgl. § 434I SGB III) früher auf die Fürsorgeleistungen nach dem SGB II, also Arbeitslosengeld II, angewiesen: Erst Arbeitslose, die 55 Jahre oder älter sind, konnten länger als 12 Monate Arbeitslosengeld I beziehen. Aber auch bei ihnen war die maximale Bezugsdauer bis Ende Februar 2008 auf 18 Monate begrenzt. Zum 1. März 2008 verlängerte sich die maximale Bezugsdauer für 50- bis 54-jährige Arbeitslose auf 15 Monate und für 58-jährige und ältere Arbeitslose auf 24 Monate.

Während in Deutschland 2003 von jahresdurchschnittlich 4,377 Mio. Arbeitslosen 2,025 Mio. Arbeitslosengeld I bezogen, waren es 2006 von jetzt 4,487 Mio. Arbeitslosen nur noch 1,445 Mio. D.h., dass trotz gestiegener Arbeitslosigkeit die absolute Zahl und auch der Anteil der

¹¹³ So ergab eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), dass die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II bei mehr als jedem zweiten Betroffenen zu Einkommenseinbußen führte, während bei einem Drittel die Einkommen höher ausfielen. Entsprechend stieg der Anteil der als arm geltenden (weniger als 60 % des durchschnittlichen „Netto-Äquivalenzeinkommens“ [zu diesem Begriff siehe Abschnitt 4.5.2]) Leistungsempfänger von gut der Hälfte auf über zwei Drittel (vgl. Göbel, J; Richter, M.: Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. In: DIW-Wochenbericht 50/2007, S. 753-761).

Bezieher der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I zurückgegangen ist, und zwar von 46 % auf 32 %. Ein ähnlicher Rückgang fand auch in Frankfurt am Main statt. Hier bezogen Ende Juni 2003 von 25.689 Arbeitslosen 14.339 Personen Arbeitslosengeld I. Drei Jahre später waren es von 37.229 Arbeitslosen nur noch 9.507. Damit ging der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld I von 56 % auf 26 % zurück, während die Zahl der Arbeitslosen sich deutlich erhöht hatte. Der Rückgang der Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld I dürfte auch auf die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I ab Januar 2005 zurückzuführen sein.

Vor dem Inkrafttreten des SGB II, mit dem Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengeführt wurden, war unsicher, wie groß die Zahl der künftigen Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld sein wird. Von Seiten der Frankfurter Sozialverwaltung ging man davon aus, dass rd. 21.000 Bedarfsgemeinschaften mit 37.800 Personen – das entspricht 1,8 Personen pro Bedarfsgemeinschaft – ins neue Leistungsrecht wechseln würden. Von Seiten der Arbeitsverwaltung war davon auszugehen, dass die 1.215 Arbeitslosengeldbezieher, die Ende 2005 gleichzeitig auch Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen, ebenfalls ins neue Leistungsrecht wechseln würden. Diese sind allerdings schon bei den Sozialhilfeempfängern berücksichtigt, die künftig Arbeitslosengeld II beziehen würden. Es bleiben die „reinen“ Arbeitslosenhilfeempfänger. Um unter ihnen diejenigen zu bestimmen, die ins neue Leistungsrecht wechseln, muss man von den 14.406 Personen, die Arbeitslosenhilfe bezogen, 4.112 Doppelbezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt und Arbeitslosenhilfe abziehen. Hierbei ergibt sich eine Zahl von 10.294 „reinen“ Arbeitslosenhilfeempfängern. Das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit schätzte, dass 30,5 % der Empfänger von Arbeitslosenhilfe nicht ins neue Leistungsrecht wechseln, darunter 23 % wegen Kürzungen des Leistungsrechts und 7,5 % wegen nicht näher spezifizierter „Effizienzgewinne“.¹¹⁴ Tatsächlich lag die Übergangsquote von der Arbeitslosenhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Bundesdurchschnitt je nach Berechnungsmethode bei 83 - 85 %.¹¹⁵ Geht man einmal von 85 % aus, dann hätten in Frankfurt am Main (abgesehen von den Doppelbeziehern) rd. 8.750 Arbeitslosenhilfeempfänger ins Arbeitslosengeld II gewechselt. Unterstellt man bei diesen ebenfalls eine

¹¹⁴ Die Berechnung folgt bis zu diesem Punkt einem Schema, mit dem der Deutsche Städtetag bei seinen Mitgliedsstätten und Landesverbänden die Be- und Entlastungen der Kommunen durch die Einführung des SGB II im Vorfeld der Reform einschätzen ließ (vgl. Schreiben des Deutschen Städtetages vom 27.2.2004, Umdruck-Nr. B 4048).

¹¹⁵ vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sonderbericht August 2005; Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB): Kurzbericht 17/2005: Verlierer, aber auch Gewinner. Simulationsrechnung zum Arbeitslosengeld II.

durchschnittliche Haushaltsgröße von 1,8 Personen, dann wären dies knapp 15.750 künftige Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld gewesen.

Zusammen mit den ehemaligen Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt ergibt dies eine Zahl von rd. 53.500 Personen. Dieser Zahl kann man aus verschiedenen Gründen nicht die tatsächliche Zahl der Empfänger von SGB II-Leistungen zu Beginn des Jahres 2005 gegenüberstellen. Als einigermaßen verlässlich können erst die Empfängerzahlen ab Mitte 2005 gelten. Im September 2005 lag die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld in Frankfurt am Main bei über 64.000 Personen, also um mehr als 10.000 höher als die oben errechnete Zahl von 53.500 Personen, die am Jahresbeginn aus der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe in das neue Leistungsrecht hätten wechseln sollen. Für diese Differenz sind vermutlich verschiedene Gründe verantwortlich. So war die konjunkturelle Entwicklung nicht günstig. Auch dürfte im Vergleich zur alten Sozialhilfe die Scheu abgenommen haben, die neue Sozialleistung in Anspruch zu nehmen, so dass gegenüber der Sozialhilfe die Dunkelziffer deutlich niedriger anzusetzen ist. Wenn mehr Bedürftige als vor der gesetzlichen Neuregelung eine ihnen zustehende Sozialleistung in Anspruch nehmen, darf dies kein Anlass zur Besorgnis sein. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass die Grundsicherung bei Alter und dauerhafter Erwerbsminderung seinerzeit gerade deshalb außerhalb der Sozialhilfe angesiedelt wurde, weil man wohl zurecht annahm, dass viele Berechtigte die Sozialhilfe auch wegen ihres schlechten Rufes nicht in Anspruch nahmen. Der Bezug von Arbeitslosengeld II scheint – bislang wenigstens – nicht als so stigmatisierend empfunden zu werden wie früher der von Sozialhilfe. Betont werden muss aber, dass die hier diskutierten Gründe für das Anwachsen der Empfängerzahl im Bereich des SGB II nicht abschließend geklärt werden können, da keine Erkenntnisse darüber vorliegen, aus welchen Bereichen diejenigen gekommen sind, die zu Beginn des Jahres 2005 erstmals Leistungen des SGB II bezogen haben.

4.4 Zugang in und Abgang aus sowie Dauer von Arbeitslosigkeit und Bezug von SGB II-Leistungen

Im Jahre 2006 gab es in Frankfurt am Main insgesamt 56.823 Zugänge in Arbeitslosigkeit. Im Monatsdurchschnitt waren dies 4.735 Zugänge, von denen 2.304 auf die Arbeitsagentur und 2.432 auf RMJ entfielen. Jemand wird als arbeitslos in der Statistik erfasst, wenn er sich

persönlich arbeitslos gemeldet hat, keine Arbeit hat oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeitet und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Wer an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnimmt, gilt nicht als arbeitslos. Diese Definition muss man berücksichtigen, wenn im Folgenden der Zugang in Arbeitslosigkeit näher betrachtet wird.

Tabelle 21: Zugang in Arbeitslosigkeit nach Zugangsgrund bei der Arbeitsagentur und RMJ nach Zugangsgrund in Frankfurt am Main im Durchschnitt der Monate Januar bis Dezember 2006. Angaben in %

Zugang aus:	<i>im Monatsdurchschnitt insgesamt (n = 4.735)</i>	<i>im Monatsdurchschnitt bei der Arbeitsagentur (n = 2.304)</i>	<i>im Monatsdurchschnitt bei RMJ (n = 2.432)</i>
Erwerbstätigkeit	38,0	52,8	24,0
<u>darunter:</u> Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt	35,9	50,5	22,1
Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt	0,1	0,0	0,2
Kurzfristige Beschäftigung	0,0	0,0	0,0
Selbständige, Mithelfende	1,6	1,6	1,5
sonstige Erwerbstätigkeit (z.B. Beamte, Wehr-, Zivil- oder Ersatzdienstleistende)	0,4	0,6	0,3
Ausbildung	12,7	16,4	9,2
Nichterwerbstätigkeit	37,5	26,2	48,2
<u>darunter:</u> Arbeitsunfähigkeit	13,3	10,8	15,5
Erneute Meldung nach Meldeversäumnis oder mangelnder Verfügbarkeit	2,1	1,9	2,2
Meldung auf Veranlassung des Sozialhilfeträgers	2,7	0,0	5,3
Sonstige bereits einmal erwerbstätig in der Bundesrepublik	4,4	2,5	6,3
Sonstige noch nie erwerbstätig	2,1	0,3	3,8
Nichterwerbstätigkeit ohne nähere Angabe	12,9	10,5	15,1
Keine Angabe	11,8	4,6	18,6

Quelle: Arbeitsagentur Frankfurt, eigene Berechnungen.

Überraschend ist zunächst, dass nur eine Minderheit aller Personen, die arbeitslos geworden sind, vorher einer Erwerbstätigkeit nachging. Von den Zugängen in Arbeitslosigkeit bei der Frankfurter Arbeitsagentur war immerhin gut die Hälfte vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erwerbstätig, bei RMJ nur ein Viertel. Vorher in Ausbildung waren von den Neuzugängen der Arbeitsagentur 16,4 %, von denen von RMJ nur 9,2 %. Fast ebenso viele Zugänge in Arbeitslosigkeit kommen aus Nichterwerbstätigkeit wie aus Erwerbstätigkeit. Bei RMJ ist dies fast die Hälfte der Zugänge, bei der Arbeitsagentur mehr als ein Drittel. 13,3 % der Arbeitslosen kommen aus der „Arbeitsunfähigkeit“, d.h. bei ihnen lag aufgrund einer Erkrankung eine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung eines Arztes vor oder sie waren in Kur oder in Mutterschutz. Bei diesen Arbeitslosen kann nicht mehr geklärt werden, ob sie beim erstmaligen Eintritt in die Arbeitslosigkeit erwerbstätig waren oder nicht. Auffällig ist, dass der „Krankenstand“ unter den SGB II-Empfängern deutlich höher sein muss als unter den Arbeitslosen aus dem Rechtskreis des SGB III. Festzuhalten ist, dass nur ein Teil der in der Statistik als arbeitslos Erfassten vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erwerbstätig war. Ein ähnliches Bild gibt es beim Abgang aus der Arbeitslosigkeit. Nur ein Drittel aller Frankfurter Arbeitslosen scheidet aus der Arbeitslosigkeit aus, weil sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ein Elftel geht in irgendeine Form von Ausbildung, ein knappes Drittel in die Nichterwerbstätigkeit (davon rd. die Hälfte in „Arbeitsunfähigkeit“, sprich: es liegt eine Krankmeldung vor) und bei einem guten Viertel fehlen genauere Angaben zum Verbleib, fasst man die Kategorien „Sonstiges“ und „keine Angaben“ zusammen.

Bemerkenswert sind auch beim Abgang aus Arbeitslosigkeit die Differenzen zwischen Arbeitslosen, die von der Frankfurter Arbeitsagentur betreut werden, und Arbeitslosen, die bei RMJ sind. Der Abgang in eine Erwerbstätigkeit und in Ausbildung ist bei den Arbeitslosen der Arbeitsagentur um jeweils rd. zehn Prozentpunkte höher und der Abgang in Arbeitsunfähigkeit um rd. sechs Prozentpunkte niedriger als bei den Empfängern von Arbeitslosengeld II.¹¹⁶ Zieht man in Betracht, dass Letztere sich weniger häufig selbständig machen als Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB III, dann werden deutliche Differenzen zwischen beiden Personenkreisen erkennbar. Die Empfänger von Arbeitslosengeld II weisen mehr gesundheitliche Beeinträchtigungen auf und sind weniger „beweglich“ als die von der Arbeitsagentur

¹¹⁶ Bei vielen SGB II-Empfängern, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ist, dies zeigen Daten für das Bundesgebiet insgesamt, der Übergang in Arbeit nicht dauerhaft. Die Hälfte der SGB II-Empfänger, die in Beschäftigung gelangen, ist nach einem Jahr wieder auf staatliche Unterstützung angewiesen (vgl. Frankfurter Rundschau vom 17.12.2007: „Hartz-IV. Kalte Küche wegen hoher Stromkosten“).

betreuten Arbeitslosen.¹¹⁷ Möglicherweise haben sie sich auch stärker in der Arbeitslosigkeit „eingesichtet“ als Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB III.

Tabelle 22: Abgang aus Arbeitslosigkeit nach Abgangsgrund bei der Arbeitsagentur und RMJ nach Zugangsgrund in Frankfurt am Main im Durchschnitt der Monate April 2006 bis März 2007. Angaben in %

<i>Abgang in:</i>	<i>im Monatsdurchschnitt insgesamt (n = 5.032)</i>	<i>im Monatsdurchschnitt bei der Arbeitsagentur (n = 2.189)</i>	<i>im Monatsdurchschnitt bei RMJ (n = 2.843)</i>
Erwerbstätigkeit	33,3	38,8	29,0
<u>darunter:</u>			
durch BA / ARGE vermittelt	9,3	3,5	13,7
selbst gesucht	10,4	17,8	4,7
Selbständig	2,7	5,4	0,7
Erwerbstätigkeit ohne nähere Angabe	8,0	7,2	8,7
Ausbildung	9,2	15,3	4,5
<u>darunter:</u>			
FbW oder Deutschsprachlehrgang	1,2	2,1	0,5
schulische Ausbildung	1,1	1,3	0,9
sonst.Maßn.d.aktiven Arbeitsmarktpolitik	6,3	11,3	2,4
Nichterwerbstätigkeit	31,0	30,4	31,4
<u>darunter:</u>			
Arbeitsunfähigkeit	16,7	13,8	19,0
Nichterneuerung der Meldung	6,1	6,1	6,1
Fehlende Verfügbark./Mitwirkung	3,8	7,0	1,4
Sonstiges	21,2	10,8	29,1
keine Angabe	5,4	4,7	5,9

Quelle: Arbeitsagentur Frankfurt, eigene Berechnungen.

¹¹⁷ Anzumerken ist, dass die Zugangs- und Abgangstatistik auch Licht auf die Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik wirft. Ein großer Teil der Bewegung in und aus Arbeitslosigkeit ist dem Umstand geschuldet, dass aufgrund einer vorübergehenden Erkrankung Arbeitsunfähige nicht als Arbeitslose gezählt werden. Hierdurch werden Umfang und Dauer der Arbeitslosigkeit systematisch unterschätzt.

Betrachtet man nur die monatlichen Bestandszahlen der Arbeitslosen, könnte der Eindruck entstehen, als handele sich – abgesehen von dem monatlichen An- oder Abstieg – um eine relativ konstante Personengruppe. Tatsächlich geht die Fluktuation in und aus Arbeitslosigkeit weit über die meist nur wenige hundert Personen umfassende Änderung des Bestandes von einem Monat zum anderen hinaus. So waren, folgt man dem Kreisreport der Bundesagentur für Arbeit, im Juni 2006 in Frankfurt am Main 37.217 Personen arbeitslos, während 3.633 Personen im selben Monat arbeitslos wurden und 4.568 die Arbeitslosigkeit verließen. Unter den Abgängern waren 712 Personen, die in „Arbeitsunfähigkeit“ gingen, weil sie krankgeschrieben wurden, eine Kur antraten oder in Mutterschutz gingen und deshalb nicht mehr als Arbeitslose geführt wurden. Im gleichen Monat kamen 554 Personen aus der Arbeitsunfähigkeit in die Arbeitslosigkeit. Es dürfte sich bei ihnen ausschließlich um Arbeitslose handeln, die wegen einer vorübergehenden Erkrankung arbeitsunfähig und nicht vermittelbar waren. Betrachtet man mehrere Monate, dann bestätigt sich dieses Muster: Die Zahl derjenigen die aus Arbeitsunfähigkeit heraus in Arbeitslosigkeit kommen, liegt regelmäßig rd. ein Viertel niedriger als die Zahl derjenigen, die während der Arbeitslosigkeit arbeitsunfähig werden. D.h., dass ein Teil der Abgänger aus Arbeitslosigkeit wegen Arbeitsunfähigkeit nicht wieder in den Status eines Arbeitslosen zurückkehrt. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Betroffenen wegen einer dauerhaften gesundheitlichen Einschränkung keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehen können, das mag aber auch damit zusammenhängen, dass Frauen sich nach der Geburt eines Kindes für längere Zeit aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Berücksichtigt man die „Rückkehrer“, dann lag der reale Abgang aus der Arbeitslosigkeit im Juni 2006 bei rd. 4.000 Personen. Blieben alle Arbeitslosen gleich lang arbeitslos, dann würde der Bestand der Arbeitslosen ungefähr alle neun Monate vollständig „ausgetauscht“. Tatsächlich sind aber einige Personen deutlich länger im Bezug. So waren im Juni 2006 15.071 Personen schon seit mindestens einem Jahr arbeitslos und damit nach der Definition der Arbeitslosenstatistik langzeitarbeitslos. Umgekehrt bedeutet dies, dass es auch eine große Zahl von Arbeitslosen gibt, die deutlich kürzer als die durchschnittlichen neun Monate im Bezug sind und schneller aus der Arbeitslosigkeit ausscheiden als andere.

Tabelle 23: Anteil der Langzeitarbeitslosen in verschiedenen Teilgruppen der Arbeitslosen in Frankfurt am Main im Juni 2006. Angaben in %

insgesamt	40,5
Männer	42,4
Frauen	37,9
Arbeitslose bei der Agentur für Arbeit	15,1
Arbeitslose bei RMJ	47,1
Deutsche	39,7
Ausländer(innen)	41,8
unter 25	17,4
25 bis unter 50	39,9
50 und älter	51,9

Quelle: Arbeitsagentur Frankfurt, eigene Berechnungen.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen hängt mit verschiedenen Merkmalen der Arbeitslosen zusammen. Frauen haben nicht nur eine geringe Arbeitslosenquote als Männer, unter den arbeitslosen Frauen ist auch der Anteil Langzeitarbeitsloser geringer als unter männlichen Arbeitslosen. Besonders niedrige Anteile von Langzeitarbeitslosen haben jüngere Arbeitslose und Arbeitslose, die von der Agentur für Arbeit betreut werden, besonders hohe hingegen ältere Arbeitslose und Arbeitslose, die von RMJ betreut werden und Arbeitslosengeld II beziehen. Entgegen einer verbreiteten Ansicht sind nicht alle, ja ist nicht einmal die Mehrheit der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II langzeitarbeitslos.¹¹⁸ Ein Teil von ihnen hat wegen des Fehlens der Anspruchsvoraussetzungen gar nicht oder aber weniger als ein Jahr lang vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II das „normale“ Arbeitslosengeld bezogen.

Einschränkend muss darauf hingewiesen werden, dass die Angaben zur Dauer nur die Dauer zu einem bestimmten Zeitpunkt, nicht aber die effektive Dauer bei Beendigung der Arbeitslosigkeit erfassen. Beide Angaben differieren z.T. stark. Außerdem werden Personen, die mehrfach und innerhalb eines bestimmten Zeitraums arbeitslos wurden, von der Statistik nur unzureichend erfasst. Während kurzfristige Unterbrechungen, etwa weil man eine Stelle bekam, dann aber nach wenigen Wochen innerhalb der Probezeit wieder entlassen wurde, noch bereinigt werden, führen Unterbrechungen von mehr als sechs Wochen dazu, dass eine neue Ar-

¹¹⁸ Es sei noch einmal daran erinnert, dass nicht alle Empfänger von ALG II die Kriterien des SGB III erfüllen, die es erlauben, sie in der Statistik als Arbeitslose zu zählen.

beitslosigkeitsperiode beginnt. So kann z.B. ein Arbeitsloser innerhalb eines fünf Jahreszeitraums insgesamt nur sechs Monate gearbeitet haben, die aktuelle Dauer der Arbeitslosigkeit wird aber nur mit sieben Monaten angegeben, weil der Betreffende zuvor für zwei Monate einer Erwerbstätigkeit nachging. Aussagekräftiger als die bislang in der Statistik ausgewiesene Langzeitarbeitslosigkeit wären deshalb Daten zum Mehrfachbezug und zur Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums, beispielsweise der letzten drei Jahre.

Anders als bei der Arbeitslosigkeit wird beim Bezug von SGB II-Leistungen erfasst, ob ein Neuzugang früher schon einmal SGB II-Leistungen bezogen hat. Existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II bezogen in Frankfurt am Main im Dezember 2006 37.624 Bedarfsgemeinschaften mit 51.149 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und 19.893 nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.¹¹⁹ 19.362 oder 97,3 % der nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen waren jünger als 15 Jahre. Damit lebten Ende 2006 23,2 % der Frankfurter Mädchen und Jungen unter 15 Jahren und 12,7 % der Frankfurter Bevölkerung unter 65 Jahren von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld.¹²⁰ Freilich ist dies nur eine Momentaufnahme. Tatsächlich gibt es eine erhebliche Fluktuation in und aus dem Bezug von SGB II-Leistungen. So gab es im Laufe des Jahres 2006 rd. 62.000 Zugänge und Abgänge aus dem Bezug von SGB II-Leistungen. Gut die Hälfte der Zugänge erfolgte ohne vorhergehenden Bezug von SGB II-Leistungen. Und von den Abgängen hat auch nur rd. die Hälfte keinen Anschlussbezug von SGB II-Leistungen. Im Laufe des Jahres 2006 sind rd. 15.000 Personen in den ALG II-Bezug gekommen, die vorher nie SGB II-Leistungen bezogen hatten. Das bedeutet, dass der Anteil der Frankfurter unter 65, die im Laufe des Jahres 2006 für einen bestimmten Zeitraum oder das ganze Jahr über SGB II-Leistungen bezogen haben, bei rd. 18 % gelegen hat.

¹¹⁹ vgl. Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Berichtsmonat Dezember 2006 – endgültige Daten mit einer Wartezeit von 3 Monaten. Report für Kreise und kreisfreie Städte. Frankfurt am Main, Stadt.

¹²⁰ Die Quoten wurden auf der Basis der Personen mit Hauptwohnsitz in Frankfurt am Main berechnet.

4.5 Einkommenssituation von Arbeitsuchenden und Arbeitslosen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen

4.5.1 Leistungsniveau des SGB II

Die Leistungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, die der Sicherung des Lebensunterhalts dienen, heißen Arbeitslosengeld II (ALG II) und Sozialgeld. Diese Leistungen setzen sich aus verschiedenen Bestandteilen zusammen. Da ist zunächst die sog. Regelleistung, aus der die täglichen Ausgaben bestritten werden müssen. Diese beträgt für alleinlebende Bezieher von Arbeitslosengeld II 347 Euro im Monat (ab Juli 2007). Leben mehrere volljährige Erwerbsfähige in einer Bedarfsgemeinschaft zusammen (siehe § 20 Abs. 3 SGB II), reduziert sich dieser Betrag. Nicht-erwerbsfähige Personen, die mit Erwerbslosen zusammen eine sog. „Bedarfsgemeinschaft“ bilden, erhalten Sozialgeld. Dieses ist nach Alter gestaffelt und liegt deutlich niedriger als das Arbeitslosengeld II. Im Einzelnen erhalten (Stand: Juli 2007):

- 100 % der Regelleistung (347 Euro);
- zwei Partner ab dem 19. Lebensjahr je 90 % der Regelleistung (je 312 Euro);
- sonstige erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft 80 % der Regelleistung (278 Euro) und
- Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr 60 % der Regelleistung (208 Euro).

Bei besonderen Bedarfssituationen werden zusätzlich zur Regelleistung Mehrbedarfzuschlägen gezahlt, deren Höhe als Prozentsatz der maßgeblichen Regelleistung definiert ist. Von diesen allgemeinen Regelungen abweichend erhalten Alleinstehende, Alleinerziehende und Personen mit einem minderjährigen Partner bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres lediglich 80 % der Regelleistung (278 Euro), wenn sie ohne Zustimmung des Leistungsträgers die Wohnung gewechselt haben.

Das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld nach dem SGB II sollen ebenso wie die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII existenzsichernd sein und die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sicherstellen. Die Regelleistungen werden jedes Jahr um den Prozentsatz verändert, um den sich die Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung ändern, sofern keine grundsätzliche Neubemessung der Regelsätze nach dem SGB XII erfolgt (§ 28 Abs. 2 und 3 SGB XII). Das SGB III fungiert hier als Leitsystem für das SGB II. Eine solche Neubemessung stützt sich auf die Ergebnisse der

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes. Die EVS wird nur alle fünf Jahre erhoben. In den Jahren dazwischen erfolgt die Anpassung analog zur jeweiligen Veränderung des Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung.¹²¹

Neben der Regelleistung werden bei besonderen Bedarfssituationen Mehrbedarfszuschlägen gezahlt, deren Höhe als Prozentsatz der maßgeblichen Regelleistung definiert ist. Daneben werden die Kosten der Unterkunft, also Miete und Heizkosten, übernommen. Falls bestimmte und von Ort zu Ort differierende Mietobergrenzen überschritten werden, können die Betroffenen allerdings aufgefordert werden, sich eine preiswertere Unterkunft zu suchen. Wie oft dies in Frankfurt am Main der Fall ist, wird z.Z. statistisch erfasst.

Sofern ein Arbeitsloser vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II das Arbeitslosengeld I bezogen hatte, bekommt er in den ersten beiden Jahren einen Zuschlag von zwei Dritteln der Differenz aus dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld und eventuell bezogenem Wohngeld einerseits und dem gezahlten Arbeitslosengeld II andererseits. Der Zuschuss ist begrenzt auf 160 Euro pro Monat im ersten und 80 Euro im zweiten Jahr. Bei zwei Beziehern von Arbeitslosengeld II verdoppelt sich der Zuschlag. Für jedes Kind gibt es einen Zuschlag von 60 Euro. Im dritten Bezugsjahr fallen diese Zuschläge weg.

Auch wenn man von den Kosten der Unterkunft absieht, verfügen nicht alle Bezieher von Arbeitslosengeld II über dieselben Einkünfte. Sofern vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II Arbeitslosengeld I bezogen wurde, bekommen die Hilfebedürftigen den oben erwähnten zeitlich

¹²¹ Das Verfahren zur Ermittlung des Eckregelsatzes (Regelsatz des Haushaltsvorstandes) nach dem SGB XII ist in der „Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung – RSV)“ beschrieben. Der Eckregelsatz des SGB XII wird nach § 2 der RSV aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes abgeleitet. Zugrunde gelegt werden hierbei die Verbrauchsausgaben der untersten 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte, von denen Mehr-Personen-Haushalte und Haushalte von Empfängern von Leistungen der Sozialhilfe im Weiteren keine Berücksichtigung finden. Der Eckregelsatz setzt sich aus der Summe der Verbrauchsausgaben in 12 verschiedenen „Abteilungen“ zusammen, deren tatsächliche Ausgaben in der untersten Einkommensgruppe zu jeweils unterschiedlichen Prozentsätzen berücksichtigt werden. So werden von der Abteilung 01 und 02 („Nahrung, Getränke, Tabakwaren und Ähnliches“) 96 % berücksichtigt, von der Abteilung 12 („Andere Waren und Dienstleistungen“) 67 %. Die Differenzen beruhen darauf, dass in den unteren Einkommensgruppen der EVS bei den einzelnen Abteilungen in unterschiedlichem Umfang Ausgaben getätigt werden, die nicht zum notwendigen Bedarf gehören und deshalb als „nicht regelsatzrelevant“ eingestuft werden. Der Eckregelsatz wird ausschließlich aufgrund des Ausgabeverhaltens von Ein-Personen-Haushalten errechnet. Eine gesonderte Erhebung der Ausgaben für Kinder in Haushalten mit niedrigem Einkommen erfolgt nicht. In § 3 der RSV ist festgelegt, dass der Regelsatz für Haushaltsangehörige bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 % des Eckregelsatzes beträgt. Nach welchen Kriterien gerade dieser Prozentsatz und kein anderer ausgewählt wurde, ist unklar. Die Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechenden parlamentarische Anfrage hilft hier auch nicht weiter (vgl. Bundestagsdrucksache 16/5870). Die Bundesregierung verweist hier darauf, dass nach den Ergebnissen der EVS 14-jährige und ältere Kinder um etwa ein Drittel höhere Kosten verursachen als jüngere Kinder. Ob Kinder unter 14 Jahren in einkommensschwachen Familien mit 60 % des Betrags, der einem alleinlebenden Erwachsenen zur Verfügung steht, auskommen, ist hieraus nicht ableitbar. Die Bundesregierung lehnt eine eigene Bedarfsberechnung für Kinder ab.

befristeten Zuschlag. Ein Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist erwerbstätig oder nimmt eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandentschädigung wahr und hat deshalb höhere Einkünfte als andere Bezieher von Arbeitslosengeld II, ein anderer Teil hat „normale“ Erwerbseinkünfte. So waren im Juni 2006 7.133 oder 14,1 % aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger oder -empfängerinnen in Frankfurt am Main erwerbstätig. Von diesen waren 4.019 oder 7,9 % aller ALG II-Empfänger und -Empfängerinnen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, davon 2.695 Vollzeit und 1.322 Teilzeit.¹²² Und 3.114 oder 6,1 % aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger oder -empfängerinnen waren ausschließlich geringfügig entlohnt beschäftigt. Die Zahl der erwerbstätigen ALG II-Empfängern schwankt deutlich. Im Oktober 2006, also nur vier Monate später, waren schon 7.897 oder 15,4 % der ALG II Empfänger in Frankfurt am Main erwerbstätig. Darunter waren 3.208 Vollzeit, 1.450 Teilzeit und 3.235 geringfügig entlohnt beschäftigt.¹²³ Arbeitslosengeld II-Empfänger können einen Teil ihrer Erwerbseinkünfte für sich behalten. Diese werden nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet.¹²⁴

Auch Hilfebezieher, die in eine gemeinnützige Arbeitsgelegenheit nach § 16 Abs. 3 SGB II in der Mehraufwandsvariante arbeiten, verfügen über mehr als nur die „normalen“ Leistungen des SGB II. Diese Arbeitsgelegenheiten werden in der Öffentlichkeit meist als „1-Euro-Jobs“ bezeichnet. In Frankfurt am Main werden sie auch „Frankfurt-Jobs“ genannt. Dieser Begriff wurde gewählt, um den Eindruck zu vermeiden, dass Menschen tatsächlich für nur einen Euro pro Stunde arbeiten müssen. Schließlich bekommen die Betroffenen diese Mehraufwandsentschädigung, die sich in Frankfurt am Main auf 1,50 Euro pro Stunde bemisst, zusätzlich zum

¹²² Der Umstand, dass selbst eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit nicht davor schützt, Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen zu müssen, ist bundesweit bekannt. So gab es Mitte 2006 rd. 570.000 Bezieher von Arbeitslosengeld II, die regulär sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, wovon wiederum ein Großteil einer Vollzeitbeschäftigung nachging. Wie schon in der alten Sozialhilfe bestehen Ansprüche auf Arbeitslosengeld II, wenn Haushalte nur geringe Erwerbseinkommen erzielen und in ihnen mehrere Kinder leben. Die Betroffenen kommen mehrheitlich aus dem Dienstleistungssektor wie z.B. dem Einzelhandel (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.3.2007: „Hartz IV sogar im öffentlichen Dienst. Mehr als 500.000 Menschen arbeiten unterhalb des Existenzminimums / Bundesagentur spart Milliarden“).

¹²³ vgl. Bundesagentur für Arbeit: Aktuelle Daten aus den Grundsicherung. Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Juni 1 2006 (http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200606/ama/ehb-beschaeftigung_d.pdf) und Oktober 2006 (http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200610/ama/ehb-beschaeftigung_d.pdf).

¹²⁴ Näheres regelt § 30 SGB II. Hier heißt es:

„Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die erwerbstätig sind, ist von dem monatlichen Einkommen aus Erwerbstätigkeit ein weiterer Betrag abzusetzen. Dieser beläuft sich

1. für den Teil des monatlichen Einkommens, das 100 Euro übersteigt und nicht mehr als 800 Euro beträgt, auf 20 vom Hundert und
2. für den Teil des monatlichen Einkommens, das 800 Euro übersteigt und nicht mehr als 1200 Euro beträgt, auf 10 vom Hundert.

An Stelle des Betrages von 1.200 Euro tritt für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die entweder mit mindestens einem minderjährigen Kind in Bedarfsgemeinschaft leben oder die mindestens ein minderjähriges Kind haben, ein Betrag von 1.500 Euro.“

Arbeitslosengeld II, das die Regelleistung, die Kosten der Unterkunft, ggf. Mehrbedarfszuschläge und einmalige Leistungen umfasst. Personen, die einen „Frankfurt-Job“ haben arbeiten maximal 25 Stunden in der Woche bzw. 100 Stunden im Monat. Dies bedeutet, dass sie maximal 150 Euro zusätzlich zum normalen Arbeitslosengeld II bekommen. In Frankfurt am Main betragen im August 2006 die durchschnittlichen von RMJ übernommenen Kosten der Unterkunft bei Ein-Personen-Haushalten 341,76 Euro. Zusammen mit der Regeleistung von 347 Euro und käme ein alleinstehender Inhaber eines „Frankfurt-Jobs“ auf Netto-Einkünfte rd. 840 Euro. Bei 100 Arbeitsstunden entspricht dies einem Netto-Stundelohn von 8,40 Euro. Aufgrund der zu entrichtenden Sozialabgaben und der allerdings sehr geringen Lohnsteuer müsste ein sozialversicherungspflichtig Beschäftigter einen Brutto-Lohn von rd. 1.070 Euro haben, um ein ähnlich hohes Netto-Einkommen zu erreichen. Im Durchschnitt des Jahres 2005 nutzen in Frankfurt am Main 1.272 Personen eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung, darunter 347 Personen, die bereits als Arbeitslosenhilfeempfänger eine gemeinnützige Arbeitsgelegenheit von der Arbeitsagentur angenommen hatten. Die Zahl der Arbeitsgelegenheiten wurde deutlich ausgeweitet. Im Oktober 2006 waren 2.032 Personen im Rahmen solcher Arbeitsgelegenheiten beschäftigt. Im Laufe des Jahres 2006 sind mehr als 4.000 Personen in solche Maßnahme eingetreten.¹²⁵ Insgesamt hat 2006 etwa jeder fünfte Bezieher von Arbeitslosengeld II dieses durch eine legale bezahlte Tätigkeit (Arbeitsgelegenheit oder bei RMJ angemeldete Erwerbstätigkeit) „aufgebessert“. Bei den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante liegt der Hinzuverdienst bei 150 Euro im Monat und bei einem gemeldeten Mini-Job rd. 160 Euro. Das ist rd. die Hälfte der Regelleistung eines alleinlebenden Hilfeempfängers.

4.5.2 Die relative Einkommensposition von Arbeitslosengeld I- und Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen und -Empfängern

In früheren Teilen des Frankfurter Sozialberichts wurde die Einkommenssituation von Haushalten anhand der Einkommensangaben im amtlichen Mikrozensus verglichen. Dieser Ansatz wird hier wieder aufgegriffen. Hierzu werden an dieser Stelle die Angaben zur Haupteinkommensquelle der Untersuchten und zum Haushaltsnettoeinkommen ausgewertet. Um die Haushaltseinkommen verschieden großer Haushalte vergleichbar zu machen, wurden sie anhand der Zahl und des Alters der Haushaltsmitglieder mittels der „neuen OECD-Skala“ bedarfsge-

¹²⁵ vgl. Bundesagentur für Arbeit: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente nach Rechtskreisen - aktuelle Daten. Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente – für Personen im Rechtskreis SGB II. Berichtsmonat: Dezember 2006 (http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200701/iiia6/kreisreport/he_kr_06412.xls).

wichtet. Während die erste Person im Haushalt das Bedarfsgewicht „1“ bekam, erhielten, sofern im Haushalt vorhanden, Kinder unter 14 Jahren ein Bedarfsgewicht von 0,3 und Personen im Alter von 14 Jahren und darüber eines von 0,5. Wenn man das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Bedarfsgewichte der Haushaltsmitglieder teilt, erhält man für jede Person im Haushalt ein sog. Nettoäquivalenzeinkommen. Führt man diese Berechnungen für alle Haushalte durch, kann man untersuchen, in welchem Umfang die Einkommenssituation der Menschen von ihrer Stellung im Beruf, der Kinderzahl oder anderen Merkmalen und Umständen abhängt. Ein Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass die Befragten im Mikrozensus beim Einkommen keinen genauen Betrag, sondern einen von 24 Einkommensbereichen angeben sollen, in den ihr Einkommen fällt. Für die Berechnung der Nettoäquivalenzeinkommen wurde die obere Grenze dieser Einkommensbereiche eingesetzt. Wenn die tatsächlichen Einkommen aber jeweils in der Mitte zwischen unterer und oberer Grenze liegen, fallen die errechneten und im folgenden berichteten Nettoäquivalenzeinkommen höher aus, als sie tatsächlich sind. Geht man, wie hier beschrieben, vor, dann lag 2005 das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen in Frankfurt bei 1.780 Euro und das Medianeinkommen¹²⁶ bei 1.450 Euro.

Im Folgenden wird die Einkommenssituation von Empfängern von Arbeitslosengeld I und II mit der von Personen verglichen werden, die ihren überwiegenden Lebensunterhalt aus anderen Quellen decken. Gleichzeitig wird hierbei danach unterschieden werden, ob die Person die deutsche Staatsbürgerschaft, die eines anderen EU-Landes oder eines anderen Landes besitzt (siehe folgende Tabelle).

¹²⁶ Der Median „ist der ‚mittlere‘ Wert eines (der Größe nach geordneten) Datenbündels, anders gesagt, derjenige Wert, unter- und oberhalb dessen jeweils die Hälfte der Datenwerte liegt. Liegt eine ungerade Anzahl von Datenwerten vor, ist der Median im Wortsinn der mittlere Wert; bei einer geraden Anzahl wird er in geeigneter Weise ‚interpoliert‘.(...)“ (Stichwort „Median“ in: ILMES - Internet-Lexikon der Methoden der empirischen Sozialforschung; <http://www.lrz-muenchen.de/~wlm/ilmes.htm>)

Tabelle 24: durchschnittliches monatliches Nettoäquivalenzeinkommen in Euro nach überwiegender Quelle des Lebensunterhalts der Person und Staatsangehörigkeit in Frankfurt am Main 2005

<i>überwiegende Quelle des Lebensunterhalts</i>	<i>insgesamt</i>	<i>Deutsche</i>	<i>EU-Ausländer(innen)</i>	<i>sonstige Ausländer(innen)</i>
Erwerbstätigkeit, Berufstätigkeit	2.196	2.315	2.078	1.508
Arbeitslosengeld I, II	937	988	930	783
Rente, Pension	1.602	1.649	1.183	1.132
Unterhalt durch Eltern, Ehepartner etc.	1.435	1.435	1.230	1.149
Vermögen, Vermietung, Verpachtung	2.715	2.529	– *	– *
Grundsicherung, Sozialhilfe	736	748	– *	675

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Mikrozensus 2005; eigene Auswertung.

* nicht ausgewiesen wegen zu geringer Zellenbesetzung

Bei Erwerbstätigen ist das Nettoäquivalenzeinkommen (unabhängig von der Staatsangehörigkeit) mehr als doppelt so hoch wie bei Personen, die Arbeitslosengeld I oder II bekommen. Bezieht jemand Rente und Pension, ist er oder sie im Durchschnitt in einer deutlich besseren finanziellen Lage als Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld I oder II. Ausländische Erwerbstätige und hier insbesondere solche aus nicht EU-Ländern haben ein deutlich niedrigeres Nettoäquivalenzeinkommen als Deutsche und Personen aus EU-Ländern. Die Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld I oder II erreichen ein Nettoäquivalenzeinkommen, das nur knapp 53 % des durchschnittlichen Frankfurter Nettoäquivalenzeinkommens erreicht. Betrachtet man nur die Erwerbstätigen unter den im Mikrozensus erfassten Personen, dann zeigt sich, dass Selbständige mit Beschäftigten (3.530 Euro), Beamte und Beamtinnen sowie Richter und Richterinnen (2.724 Euro) deutlich über dem Durchschnitt aller Erwerbstätigen liegende Nettoäquivalenzeinkommen haben, während bei Angestellten (2.233 Euro) und Selbständigen ohne Beschäftigte (2.367 Euro) die Nettoäquivalenzeinkommen nur leicht überdurchschnittlich und bei Arbeiter und Arbeiterinnen (1.321 Euro) erheblich unterdurchschnittlich sind. Das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen der Arbeiterinnen und Arbeiter liegt nur gut 40 % über dem der Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld I oder II. Da es eine erhebliche Streuung bei den Einkommen gibt, bedeutet dies, dass Teile der als Arbeiter und Arbeiterinnen Erwerbstätigen kaum mehr als verdienen als SGB II-

Empfänger oder dass sie aufgrund ihres geringen Erwerbseinkommens auf ergänzendes ALG II angewiesen sind.

4.6 Räumliche Verteilung der Arbeitslosen und Erwerbslosen im Stadtgebiet von Frankfurt am Main

Arbeitslose und Erwerbslose sind nicht nur innerhalb des Rhein-Main-Gebietes, sondern auch innerhalb des Stadtgebietes von Frankfurt am Main ungleich verteilt. Allerdings sind Arbeitslosenquoten in Frankfurt am Main für Stadtteile oder noch kleinere Einheiten nicht berechenbar, da man die Zahl der in diesen Gebieten wohnenden zivilen oder der abhängig beschäftigten Erwerbspersonen nicht kennt. Da aber die Zahl der Arbeitslosen, die in den verschiedenen Stadtteilen wohnen, bekannt ist, kann man ihren Anteil an der jeweiligen Wohnbevölkerung im Erwerbsalter bestimmen. Die so errechnete Quote ist die „spezifische Arbeitslosendichte“, die in diesem Bericht bereits an mehreren Stellen erwähnt wurde. Diese Quote berücksichtigt nicht, dass ein Teil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren nicht zur Erwerbsbevölkerung gehört, weil er z.B. studiert oder gar nicht an einer Erwerbstätigkeit interessiert ist. Die spezifische Arbeitslosendichte in den verschiedenen Frankfurter Stadtteilen kann man der folgenden Tabelle entnehmen. Die geringsten spezifischen Arbeitslosendichten findet man in den Stadtteilen Westend-Süd, Harheim, Nieder-Erlenbach, Nordend-West, Kalbach, Bergen-Enkheim und Dornbusch. Am höchsten ist der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im Erwerbsalter im Gutleutviertel, in Höchst, dem Bahnhofsviertel, Fechenheim, dem Gallus und in Riederwald. Das sind die Stadtteile, in denen auch früher schon die spezifische Arbeitslosendichte besonders hoch war.¹²⁷

Empfänger von Arbeitslosengeld I sind in mehrfacher Hinsicht in einer besseren Lage als Empfänger von Arbeitslosengeld II. Sie sind im Durchschnitt deutlich kürzer arbeitslos und verfügen im Durchschnitt über mehr Geld als Letztere.¹²⁸ Vor diesem Hintergrund ist der Anteil der Arbeitslosen aus dem Rechtskreis des SGB II, also der Arbeitslosen, die Fürsorgeleistungen bekommen, ein Indikator dafür, wie gut bzw. schlecht es den Arbeitslosen in den verschiedenen Stadtteilen materiell geht. Ende März 2006 bezogen in Frankfurt am Main im

¹²⁷ vgl. Frankfurter Statistik aktuell Nr. 08/2003: Arbeitslosigkeit in den Frankfurter Stadtteilen am 31. Dezember 2002 (mit Vergleichszahlen für 2001).

¹²⁸ Anzumerken ist, dass nur ein Teil der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorher Arbeitslosengeld I bezogen hat. Viele sind unmittelbar in den Bezug von Arbeitslosengeld II gekommen. Deshalb ist auch die Gleichsetzung von Arbeitslosengeld II-Bezug und Langzeitarbeitslosigkeit nicht statthaft.

Durchschnitt 73,3 % aller bei der Agentur für Arbeit registrierten Arbeitslosen Arbeitslosengeld II. Während es in Harheim, Kalbach, Nieder-Erlebach, Westend-Süd und Sachsenhausen-Süd weniger als 60 % waren, lag in ihr Anteil in den Stadtteilen Riederwald, Fechenheim, Innenstadt, Gutleutviertel, Gallus und Bahnhofsviertel bei über 80 %. Letzteres sind zum großen Teil die Stadtteile, in denen auch die spezifische Arbeitslosendichte besonders hoch ist.

Die folgende Tabelle weist ferner die SGB II-Dichte und die Erwerbslosendichte aus. Mit der SGB II-Empfängerdichte ist der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld oder Sozialgeld an den Einwohnern unter 65 Jahren gemeint. Der Personenkreis umfasst nahezu alle Empfänger von existenzsichernden Fürsorgeleistungen unter 65 Jahren. Die Erwerbslosendichte bezeichnet demgegenüber den Anteil der Erwerbslosen im Sinne des SGB II an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 und ist analog der spezifischen Arbeitslosendichte berechnet worden. In Frankfurt am Main lagen im März 2006 die Erwerbslosendichte bei 10,9 % und die SGB II-Empfängerdichte bei 12,7 %. Die Erwerbslosendichte und die SGB II-Empfängerdichte sind den Stadtteilen hoch, in denen auch die Arbeitslosendichte hoch ist. Beide Merkmale korrelieren sehr hoch mit der Arbeitslosendichte ($r = .95$ bzw. $r = .93$). Auch wenn Arbeitslose, Erwerbslose und SGB II-Empfänger nicht identisch sind, so drücken die jeweiligen Quoten im Hinblick auf die Stellung eines Stadtteils im Vergleich zu den anderen doch das Selbe aus, nämlich den jeweiligen Anteil von Menschen, die in einer problematischen sozialen Situation leben.

Tabelle 25: Arbeitslose, Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II, spezifischen Arbeitslosendichte, SGB II-Empfänger, SGB II-Empfängerdichte und Erwerbslosendichte in Frankfurt am Main Ende März 2006

Nr.	Stadtteil	Arbeitslose				SGB II-Empfänger			
		insgesamt	davon Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II	Anteil der SGB II-Empfänger an allen Arbeitslosen in %	spezifische Arbeitslosendichte	insgesamt	davon Erwerbsfähige	SGB II-Empfängerdichte	Erwerbslosendichte
1	Altstadt	251	186	74,1	10,0	351	292	12,7	11,7
2	Innenstadt	574	468	81,5	12,0	734	623	14,0	13,0
3	Bahnhofsviertel	290	255	87,9	14,1	334	281	15,1	13,6
4	Westend-Süd	449	261	58,1	3,7	430	360	3,1	3,0
5	Westend-Nord	337	234	69,4	6,1	600	423	9,2	7,6
6	Nordend-West	1.053	673	63,9	5,2	1.176	968	5,2	4,8
7	Nordend-Ost	1.445	1.040	72,0	7,6	2.057	1.601	9,6	8,4
8	Ostend	1.656	1.251	75,5	8,9	2.371	1.844	11,3	9,9
9	Bornheim	1.496	1.064	71,1	8,4	2.261	1.692	11,0	9,5
10	Gutleut	537	438	81,6	13,2	886	685	19,2	16,9
11	Gallus	2.698	2.238	83,0	14,9	4.364	3.306	20,4	18,3
12	Bockenheim	1.721	1.307	75,9	7,6	2.610	1.978	10,1	8,7
13	Sachsenhshn.-N.	1.341	883	65,8	6,4	2.046	1.574	8,4	7,5
14	Sachsenhausen-S.	965	569	59,0	5,7	1.354	1.044	7,0	6,2
16	Oberrad	782	570	72,9	9,4	1.355	1.030	14,0	12,4
17	Niederrad	1.224	850	69,4	8,1	2.100	1.603	11,9	10,6
18	Schwanheim	1.041	759	72,9	8,1	2.195	1.422	13,7	11,1
19	Griesheim	1.793	1.327	74,0	12,1	2.959	2.035	16,6	13,8
20	Rödelheim	1.192	922	77,3	10,2	1.977	1.446	14,4	12,4
21	Hausen	431	341	79,1	9,5	808	553	14,6	12,1
22	Praunheim	818	605	74,0	8,1	1.549	1.043	12,6	10,4
24	Heddernheim	1.019	774	76,0	9,5	2.061	1.444	15,6	13,5
25	Niederursel	851	635	74,6	9,6	1.580	1.129	14,1	12,7
26	Ginnheim	1.027	780	75,9	9,9	2.366	1.477	17,8	14,2

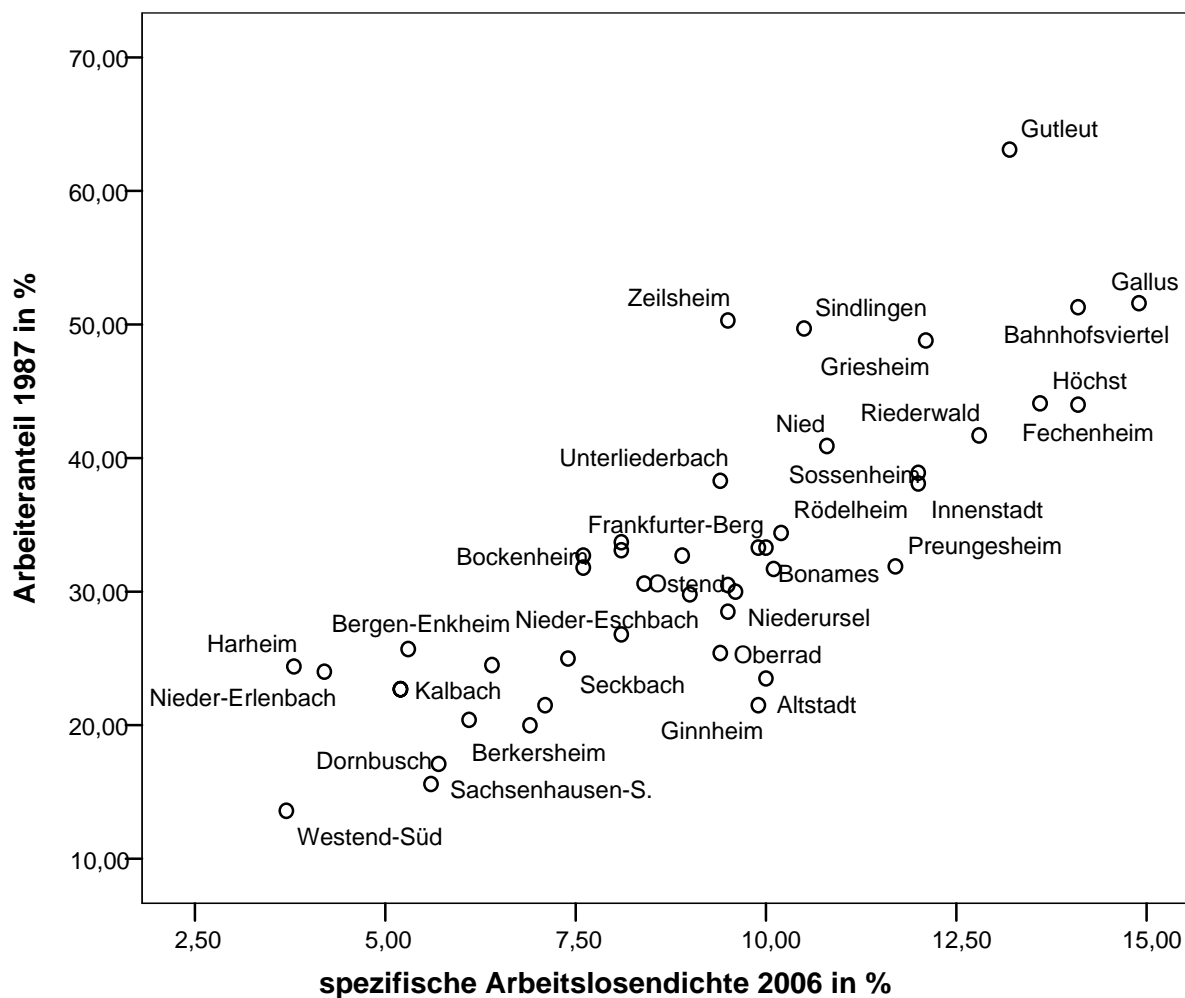
Nr.	Stadtteil	Arbeitslose				SGB II-Empfänger			
		insgesamt	davon Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II	Anteil der SGB II-Empfänger an allen Arbeitslosen in %	spezifische Arbeitslosendichte	insgesamt	davon Erwerbsfähige	SGB II-Empfängerdichte	Erwerbslosendichte
27	Dornbusch	644	417	64,8	5,6	1.002	730	7,5	6,4
28	Eschersheim	641	458	71,5	7,1	1.086	782	10,1	8,7
29	Eckenheim	928	711	76,6	10,1	1.827	1.274	16,5	13,9
30	Preungesheim	766	601	78,5	11,7	1.527	1.060	18,6	16,2
31	Bonames	406	301	74,1	10,0	863	599	17,5	14,8
32	Berkersheim	142	97	68,3	6,9	375	215	13,9	10,5
33	Riederwald	403	323	80,1	12,8	804	587	21,3	18,7
34	Seckbach	442	310	70,1	7,4	674	488	9,4	8,1
35	Fechenheim	1.428	1.160	81,2	14,1	2.747	1.856	21,8	18,4
36	Höchst	1.269	969	76,4	13,6	2.242	1.538	19,4	16,5
37	Nied	1.264	918	72,6	10,8	2.264	1.584	15,8	13,5
38	Sindlingen	603	414	68,7	10,5	1.043	738	14,9	12,9
39	Zeilsheim	717	500	69,7	9,5	1.340	928	14,4	12,3
40	Unterliederbach	855	599	70,1	9,4	1.567	1.118	14,1	12,2
41	Sossenheim	1.249	933	74,7	12,0	2.503	1.684	19,4	16,2
42	Nieder-Erlenbach	120	59	49,2	4,2	161	115	4,5	4,1
43	Kalbach	224	121	54,0	5,2	313	209	5,7	4,9
44	Harheim	95	42	44,2	3,8	79	62	2,6	2,5
45	Nieder-Eschbach	691	532	77,0	9,0	1.478	1.039	15,7	13,6
46	Bergen-Enkheim	605	378	62,5	5,3	869	638	6,4	5,6
47	Frankfurter-Berg	450	346	76,9	9,9	890	644	15,7	14,2

Quelle: Frankfurter Statistik aktuell Nr. 13/2006: „Struktur der Arbeitslosigkeit in den Frankfurter Stadtteilen im Frühjahr 2006“ und Nr. 24/2006: „Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Frankfurter Stadtteilen 2005 (Teil II)“. Die Erwerbslosendichte wurde aufgrund der Zahl der Erwerbsfähigen unter den Empfängern von SGB II-Leistungen und der Zahl der Bewohner von 15 bis unter 65 Jahren selbst berechnet.

Besonders hoch war die SGB II-Empfängerdichte in Fechenheim, Riederwald, Gallus, Sossenheim, Höchst, Gutleutviertel und Preungesheim, besonders niedrig in Harheim, Westend-Süd, Nieder-Erlenbach, Nordend-West und Kalbach. Vergleicht man die SGB II-Empfängerquoten vom Frühjahr 2006 mit früheren Anteilen von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem bis Ende 2004 geltenden Bundessozialhilfegesetz, dann hat sich durch die Einführung des neuen Leistungsrechts wenig geändert. Stadtteile, in denen 2001 die Sozialhilfeempfängerquote hoch bzw. niedrig war, sind jetzt Stadtteile mit hohen bzw. niedrigen SGB II-Empfängerquoten. Zwischen den Merkmalen Sozialhilfeempfängerquote 2001 und SGB II-Empfängerquote 2006 ist die Korrelation mit $r = 0.89$ ausgesprochen hoch.

Diese Befunde weisen darauf hin, dass sich die Frankfurter Stadtteile in diesem Zeitraum im Hinblick auf ihre sozialstrukturelle Zusammensetzung nur wenig gewandelt haben. Etwas Anderes ist auch aufgrund der ungleichen Verteilung von Wohnungen mit ihrem unterschiedlichen Preis- und Ausstattungsniveaus kaum zu erwarten. Menschen können leichter umziehen, während sich die mietpreisrelevanten Eigenschaften von Wohnungen nur sehr langsam ändern und eine Aufwertung von Wohnraum häufig erhebliche Investitionen erfordert. Wohnungen bleiben über längere Zeit so wie sie sind, während Menschen ihre soziale Position und ihre materielle Lage – etwa durch berufliche Auf- und Abstiege oder den Übergang in eine andere Lebensphase – vergleichsweise leicht ändern und ggf. in ein anderes Wohnviertel wechseln. Solche Wechsel des Wohnsitzes sind gerade in Frankfurt am Main sehr häufig. In den letzten Jahren zogen jedes Jahr mehr als 40.000 Personen nach Frankfurt am Main, während eine nahezu ebenso große Zahl von Menschen aus Frankfurt wegzogen. Daneben zogen in den letzten Jahren jeweils rd. 50.000 Personen innerhalb des Stadtgebietes um, darunter rd. 35.000 von einem Stadtteil in einen anderen. Wenn trotz dieser enormen räumlichen Mobilität die soziale und demographische Zusammensetzung der Stadtteile sehr stabil war, dann hängt dies in erster Linie mit der stabilen Struktur der Wohngelegenheiten zusammen, die eine der wesentlichen Ursachen der sozialen Segregation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen darstellt. Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sorgen rechtliche Regelungen dafür, dass nur Haushalte, die ein bestimmtes Einkommen nicht überschreiten, zuziehen können. In gut situierten Wohnvierteln sind hingegen der hohe Mietpreis und die Auswahl der „passenden“ Mieter durch die hier meist privaten Wohnungseigentümer dafür verantwortlich, dass überdurchschnittlich viele gut ausgebildete und gut verdienende Menschen in diesen Wohnvierteln leben.

Grafik 2: Arbeiteranteil 1987 und spezifische Arbeitslosendichte im März 2006 in der Frankfurter Stadtteilen.



Quelle: für den Arbeiteranteil: Frankfurter statistische Berichte, Sonderheft 52 (1990), S. 50; für die Arbeitslosendichte: Frankfurter Statistik aktuell Nr. 13/2006: „Struktur der Arbeitslosigkeit in den Frankfurter Stadtteilen im Frühjahr 2006“; eigene Berechnung und eigene Grafik.

Die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in den Frankfurter Stadtteilen ist eine Folge des Strukturwandels des Arbeitsmarktes. Der Stadtsoziologe Hartmut Häußermann spricht davon, dass infolge der „städtischen Arbeitsmarktkrise, die durch die Deindustrialisierung verursacht worden ist, (...) aus Arbeitervierteln gleichsam Arbeitslosenviertel (wurden)“.¹²⁹ Diese Aussage, die zu-

¹²⁹ Häußermann, H.: Stadt – Land. In: Lessenich, S./ Nullmeier, F. (Hrsg.): Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft. Frankfurt am Main 2006, S. 256-272, hier S. 266.

nächst die Wirklichkeit in allen deutschen Städten beschreiben will, lässt sich auch für Frankfurt am Main verifizieren. Für die obige Grafik wurden der Arbeiteranteil bei der Volkszählung 1987 und die spezifische Arbeitslosendichte im März 2006 in den Frankfurter Stadtteilen herangezogen.¹³⁰ Zwischen beiden Merkmalen gibt es einen hohen statistischen Zusammenhang ($r = .81$). Freilich trugen schon 1987 die Bewohner der Stadtteile mit hohem Arbeiteranteil ein überdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko, allerdings auf niedrigerem Niveau als heute. 1987 waren noch 31,9 % der Frankfurter Erwerbstätigen Arbeiterinnen oder Arbeiter, 2005 waren es nur noch 18,2 %. Die Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängig Beschäftigten) lag im September 1987 bei 8,5 %, und im September 2005 bei 12,3 %. Der Rückgang des Anteils der Arbeiterinnen und Arbeiter an den Beschäftigten ging mit einem Anstieg der Arbeitslosenquote einher. Der Anstieg der spezifischen Arbeitslosendichte war in den Jahren 1997 bis 2006 in den Stadtteilen am höchsten, in denen vor 20 Jahren der Arbeiteranteil am höchsten war.¹³¹ Und während 1997 die Arbeitslosendichte in den zehn Stadtteilen mit den höchsten Arbeitslosendichten im Durchschnitt 4,4 Prozentpunkte höher lag als in den zehn Stadtteilen mit den niedrigsten Arbeitslosendichten, hatte sich bis 2006 die Differenz zwischen diesen beiden Gruppen von Stadtteilen auf 7,5 Prozentpunkte vergrößert. Mit dem Anstieg der Arbeitslosenzahlen und dem Rückgang des Anteils der Arbeiterinnen und Arbeiter an den Beschäftigten ist auch die Ungleichheit innerhalb der Stadt und die soziale Distanz zwischen den Stadtteilen größer geworden.

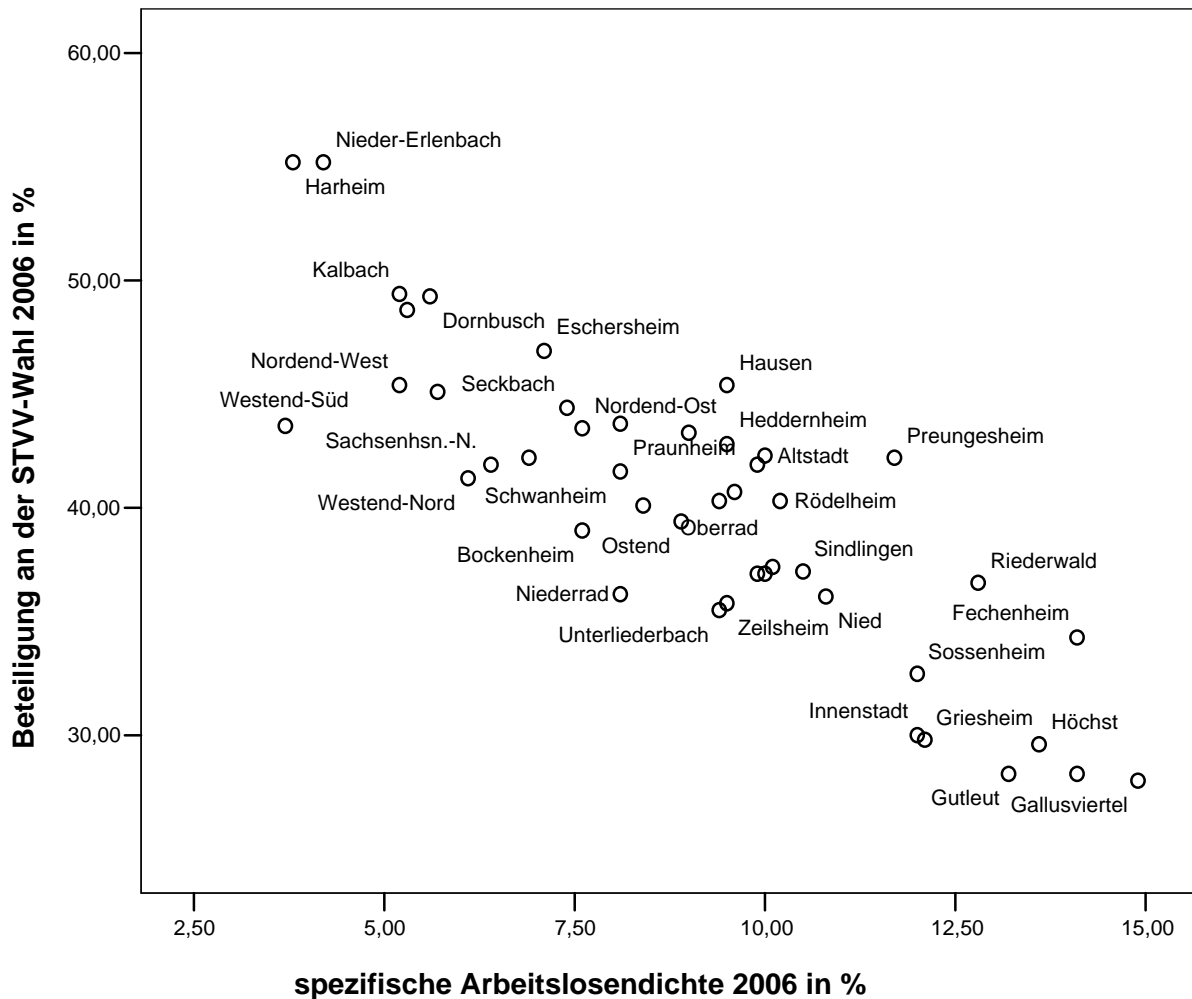
In der Einleitung wurde erwähnt, dass Arbeitslosigkeit die Legitimität des demokratischen Staates in Frage zu stellen droht. Je mehr Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen sind und je länger die Arbeitslosigkeit jeweils andauert, umso größer ist die Gefahr, dass die Betroffenen hierin ein Versagen des Staates sehen und sich vom politischen System entfremden. Ein Indikator für eine solche Entfremdung ist das Ausmaß, in dem die Betroffenen nicht von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Für Frankfurt am Main kann man den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit oder dem Bezug von SGB II-Leistungen und dem Nichtwählen nur indirekt über die unterschiedlichen Anteile von Arbeitslosen und Nichtwählern in den verschiedenen Stadtteilen nachweisen. Statistische Analysen zeigen, dass in Stadtteilen mit hoher spezifischer Arbeitslosendichte der

¹³⁰ Die zugrunde liegenden Daten finden sich am Ende dieses Abschnitts in einer Tabelle.

¹³¹ Die spezifische Arbeitslosendichte (Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im Erwerbsalter) liegt erst seit 1997 auf der Ebene der Stadtteile vor und wurde erstmals in den frankfurter statistischen Berichten 4'97 veröffentlicht. Davor war der Postleitzahlbezirk die kleinste Ebene, bis auf die die Arbeitslosenzahlen für Frankfurt am Main heruntergebrochen werden konnten. In der Volkszählung 1987, der die Angaben zur Stellung im Beruf entnommen wurden, wurde die Erwerbslosigkeit nach dem ILO-Konzept erfragt. Diese ist nicht mit Arbeitslosigkeit im Sinne der amtlichen Statistik identisch.

Anteil der Nichtwähler bei der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung 2006 besonders hoch ist. Der Korrelationskoeffizient von Arbeitslosendichte und Wahlbeteiligung und erreicht einen Wert von $r = -0,86$ und zeigt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Ausschluss aus dem Erwerbssystem und der Abwendung vom politischen System an.

Grafik 3: Beteiligung bei der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung im März 2006 und spezifische Arbeitslosendichte im März 2006 in Frankfurt am Main.



Quelle: für die Arbeitslosendichte: Frankfurter Statistik aktuell Nr. 13/2006: „Struktur der Arbeitslosigkeit in den Frankfurter Stadtteilen im Frühjahr 2006“; für die Wahlbeteiligung: Stadtverordnetenwahl 2006 in Frankfurt am Main. Erste Analysen. Frankfurter Wahlanalysen, Heft 37 (2006); eigene Berechnung und eigene Grafik

Es sei darauf hingewiesen, dass der eindeutige statistische Zusammenhang nicht auf die insgesamt niedrige Wahlbeteiligung bei der letzten Wahl zur Stadtverordnetenversammlung zurückzuführen ist. Bei der Berechnung des statistischen Zusammenhangmaßes werden lediglich die Unterschiede zwischen den Nichtwähler-Anteilen berücksichtigt, nicht aber die absolute Höhe. Bei insgesamt höherer Wahlbeteiligung, aber gleichen Abständen zwischen den Nichtwähler-Anteilen in den verschiedenen Stadtteilen wäre das statistische Zusammenhangmaß genauso hoch ausgefallen.

Tabelle 26: Arbeiteranteil bei der Volkszählung 1987, spezifische Arbeitslosendichte im März 2006 und Beteiligung bei der Kommunalwahl 2006 in Frankfurt am Main nach Stadtteilen. Angaben in %

<i>Stadtteil</i>	<i>Arbeiteranteil 87</i>	<i>spezifische Arbeitslosendichte März 2006</i>	<i>Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2006</i>
Altstadt	23,5	10,0	42,3
Innenstadt	38,1	12,0	30,0
Bahnhofsviertel	51,3	14,1	28,3
Westend-Süd	13,6	3,7	43,6
Westend-Nord	20,4	6,1	41,3
Nordend-West	22,7	5,2	45,4
Nordend-Ost	31,8	7,6	43,5
Ostend	32,7	8,9	39,4
Bornheim	30,6	8,4	40,1
Gutleut	63,1	13,2	28,3
Gallus	51,6	14,9	28,0
Bockenheim	32,7	7,6	39,0
Sachsenhshn.-N.	24,5	6,4	41,9
Sachsenhausen-S.	17,1	5,7	45,1
Oberrad	25,4	9,4	40,3
Niederrad	33,1	8,1	36,2
Schwanheim	33,7	8,1	41,6
Griesheim	48,8	12,1	29,8
Rödelheim	34,4	10,2	40,3
Hausen	28,5	9,5	45,4

<i>Stadtteil</i>	<i>Arbeiteranteil 87</i>	<i>spezifische Arbeitslosen- dichte März 2006</i>	<i>Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2006</i>
Praunheim	26,8	8,1	43,7
Heddernheim	30,5	9,5	42,8
Niederursel	30,0	9,6	40,7
Ginnheim	21,5	9,9	41,9
Dornbusch	15,6	5,6	49,3
Eschersheim	21,5	7,1	46,9
Eckenheim	31,7	10,1	37,4
Preungesheim	31,9	11,7	42,2
Bonames	33,3	10,0	37,1
Berkersheim	20,0	6,9	42,2
Riederwald	41,7	12,8	36,7
Seckbach	25,0	7,4	44,4
Fechenheim	44,0	14,1	34,3
Höchst	44,1	13,6	29,6
Nied	40,9	10,8	36,1
Sindlingen	49,7	10,5	37,2
Zeilsheim	50,3	9,5	35,8
Unterbiederbach	38,3	9,4	35,5
Sossenheim	38,9	12,0	32,7
Nieder-Erlenbach	24,0	4,2	55,2
Kalbach	22,7	5,2	49,4
Harheim	24,4	3,8	55,2
Nieder-Eschbach	29,8	9,0	43,3
Bergen-Enkheim	25,7	5,3	48,7
Frankfurter-Berg	33,3	9,9	37,1

Quelle: Frankfurter statistische Berichte, Sonderheft 52 (1990), S. 50; Frankfurter Statistik aktuell Nr. 13/2006; Frankfurter Wahlanalysen, Heft 37 (2006)

5. Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

5.1 *Rückblick: Kommunale Beschäftigungsförderung vor der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe*

Seit vielen Jahren wird von der Stadt Frankfurt am Main Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik betrieben. In diesem Abschnitt soll ein Rückblick auf die Situation bis zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gegeben werden, weil die Zusammenlegung erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hatte. Letztere richtet sich an verschiedene Zielgruppen, erfolgt auf unterschiedlicher gesetzlicher Grundlage, speist sich aus verschiedenen Finanzquellen und verdichtet sich in verschiedenen Programmen und Projekten, die mit unterschiedlichen Kooperationspartnern realisiert werden, so dass es auch für Fachleute schwierig ist, nicht den Überblick zu verlieren.

Die verschiedenen Maßnahmen hatten ihre Schwerpunkte auf den Feldern Qualifizierung, Beschäftigung, Beratung oder Vermittlung oder verbanden mehrere dieser vier Felder in ihrer Arbeit. Sozialhilfebedürftigkeit, genauer: der Bezug von „Hilfe zum Lebensunterhalt“ nach dem BSHG, stand oftmals im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und Bildungs- oder Qualifikationsdefiziten. Selbst bei Hilfeempfängern, bei denen andere Probleme im Vordergrund zu stehen schienen, spielten diese Faktoren oftmals eine Rolle. Die Stadt Frankfurt am Main hatte, wie viele andere Städte auch, in den 1990er Jahren als Reaktion auf die gestiegenen Sozialhilfeempfängerzahlen das Instrumentarium der Hilfe zur Arbeit nach §§ 18ff. BSHG ausgebaut. Eine Ursache für die gestiegene Zahl von Hilfeempfängern bestand darin, dass aufgrund von Leistungseinschränkungen und der Erschwerung des Zugangs eine immer größer werdende Zahl von Arbeitslosen keinen oder keinen ausreichenden Anspruch auf Arbeitslosengeld und -hilfe hatte. Hinzu kam, dass meist nur solche Arbeitslose Zugang zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III hatten, die Leistungsansprüche gegenüber der Arbeitsverwaltung hatten. Gerade dies war bei vielen arbeitslosen Sozialhilfeempfängern nicht der Fall. Vor diesem Hintergrund haben die Sozialhilfeträger erhebliche Mittel in Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit investiert. Die Zahl der Personen, die diese Beschäftigungsangebote nutzen, hatte sich bundesweit von 1992 bis 1998 auf rund 300.000 Personen nahezu verdreifacht, so das Ergebnis mehrerer Umfragen des

Deutschen Städtetages.¹³² Die Hälfte der Teilnehmer wurde 1998 nach der „Entgeltvariante“ (nach § 19 Abs. 1 und Abs. 2, 1 Alt. BSHG) beschäftigt, die andere Hälfte bekam einen Zuschuss zur Sozialhilfe, arbeitete also nach der sog. „Mehraufwandsvariante“ (nach § 19 Abs. 2, 2. Alt. BSHG).¹³³ Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber (nach § 18 Abs. 4 BSHG) und Lohnzuschüsse an Sozialhilfeempfänger, die eine Arbeit aufgenommen haben (nach § 18 Abs. 5 BSHG), spielten in der Praxis nur eine geringe Rolle. Für 2002 wurde die Zahl der im Jahresdurchschnitt im Rahmen der Hilfe zur Arbeit Beschäftigten mit 210.000 geschätzt, wobei rd. die Hälfte nach der Entgeltvariante arbeitete. Die Ausgaben für die Hilfe zur Arbeit beliefen sich 2002 auf rd. 2,1 Mrd. Euro, von denen allerdings nur rd. 1,0 Mrd. Euro als Sozialhilfeausgaben verbucht wurden.¹³⁴ Exakte Teilnehmerzahlen liegen nicht vor, da die Teilnehmer an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG in der Sozialhilfestatistik nicht gesondert erfasst und Teilnehmer an Maßnahmen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung boten, gar nicht als Sozialhilfeempfänger geführt wurden.

Während im Bundesgebiet nur rund die Hälfte der Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach der Entgeltvariante beschäftigt wurde, waren es in Frankfurt am Main nahezu alle. Bei Maßnahmen der Entgeltvariante wurden die Teilnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, d.h. sie waren auch gegen Arbeitslosigkeit versichert. Nach einem Jahr Beschäftigung hatten sie Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem SGB III und mussten in der Regel keine Leistungen der Sozialhilfe mehr in Anspruch nehmen, selbst wenn sie nach Beendigung der Maßnahme keine Arbeit mehr fanden. Nachdem die Arbeitslosigkeit deutlich gestiegen und die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die keine Arbeit hatten, deutlich angewachsen war, bauten die Sozialhilfeträger die Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG aus. Da nur die lohnsubventionierte Beschäftigung der Betroffenen diese dauerhaft aus der Zuständigkeit der Sozialhilfeträger herausführte, wurde deren Zahl deutlich erhöht. Verschiedene Modell-

¹³² vgl. Fuchs, L. (unter Mitarbeit von I. Spengler): Kommunale Beschäftigungsförderung - Ergebnisse einer Umfrage von 1997 zur Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG. Köln 1997.

¹³³ Bei der Entgeltvariante trat der Sozialhilfeempfänger ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis an und verließ deshalb die Sozialhilfe. Die Lohnkosten wurden hierbei voll vom Sozialhilfeträger übernommen. Die so geschaffenen Arbeitsplätze konnten, mussten aber nicht „zusätzlich“ und „gemeinnützig“ sein. Bei der Variante mit Mehraufwandsentschädigung erhielten die Sozialhilfeempfänger für jede geleistete Arbeitsstunde eine „Entschädigung“, deren Höhe im Gesetz nicht bestimmt wird. Die meisten Sozialhilfeträger zahlten zwischen zwei und drei DM. Bei dieser Variante der Hilfe zur Arbeit wurde kein Arbeitsverhältnis begründet, die Betroffenen bleiben also in der Sozialhilfe. Die ausgeübten Tätigkeiten sollten, so der Tenor der Rechtsprechung, zeitlich befristet und keine Vollzeit-Tätigkeiten sein.

¹³⁴ vgl. Bundestagsdrucksache 15/3270, S. 13.

rechnungen und Verbleibsuntersuchungen zeigten schon bald, dass sich die „Investitionen“ in lohnsubventionierte Beschäftigung für die Sozialhilfeträger innerhalb eines überschaubaren Zeitraums amortisierten.¹³⁵ So konnten die Sozialhilfeträger wenigstens zum Teil die Belastungen wieder in die Arbeitslosenversicherung oder (nach dem Bezug von Arbeitslosengeld) in die vom Bund getragene Arbeitslosenhilfe zurückverlagern, die ihnen aufgrund von Leistungseinschränkungen und Verschärfungen der Bezugsvoraussetzungen in diesen vorgelagerten Sicherungssystemen in der Vergangenheit aufgebürdet worden waren.¹³⁶ Fachleute sprachen deshalb auch von einem „Verschiebebahnhof“ zwischen den verschiedenen Sicherungssystemen und staatlichen Ebenen. Nicht zuletzt dieser Umstand wurde als Argument für die Notwendigkeit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorgebracht.

Die Stadt Frankfurt war und ist auf verschiedenen Gebieten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch engagiert. Was das Finanzvolumen angeht, so waren in Frankfurt am Main die Projekte und Programme, deren gesetzliche Grundlage die „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz bildete, die wichtigsten. Im Jahre 2003 wurden von der Stadt Frankfurt am Main über 39 Mio. Euro für die Beschäftigung, Qualifizierung, Beratung und Vermittlung ausgegeben (siehe die folgende Übersicht). Fast 32 Mio. Euro hiervon entfielen auf Beschäftigungsmaßnahmen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG).

Wie viele Personen in Frankfurt am Main im Rahmen einer nach dem BSHG lohnsubventionierten Beschäftigung eine Arbeit fanden, kann heute nicht mehr genau ermittelt werden. Ende 2003

¹³⁵ vgl. Jacobs, H.: Evaluierung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit in Bremen. Frankfurt am Main 1996; Lüsebrink, K.: Arbeit plus Qualifizierung. Kosten-Refinanzierungsrechnung eines anspruchsvollen Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik. In Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26. Jg. (1993), S. 53-62; Trube, A.: Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes. Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung. Münster 1997.

¹³⁶ Selbstverständlich war die finanzielle Entlastung der kommunalen Finanzen nicht das einzige Motiv für die Schaffung lohnsubventionierter Beschäftigung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger. Ein anderes Motiv bestand darin, der sozialen Ausgrenzung der betroffenen Männer und Frauen entgegenzuwirken und sie zumindest für eine bestimmte Zeit wieder an der Normalität des Erwerbslebens teilhaben zu lassen. In diesem Sinne waren die Beschäftigungsangebote auch sehr erfolgreich, da die Zahl der Abbrecher überschaubar blieb, was nicht zuletzt daran lag, dass die meisten Sozialhilfeträger nur eine beschränkte Zahl von Arbeitsplätzen subventionierten und bei der Auswahl der Teilnehmer vor allem diejenige berücksichtigten, von denen man sich am ehesten versprach, dass sie die Maßnahme auch durchhielten. Nicht so erfolgreich waren die Angebote im Hinblick auf die dauerhafte Integration ins Erwerbsleben. Ein Vergleich verschiedener Evaluationsstudien zeigte, dass der Anteil derjenigen, die nach Ausscheiden aus einer Maßnahme der Entgeltvariante der Hilfe zur Arbeit höchstens bei rd. 30 % lag. Hohe Integrationsquoten hingen von der Rekrutierung geeigneter Hilfeempfänger ab, d.h. solcher Hilfeempfänger, die soziale und fachliche Kompetenzen vorweisen konnten und vermutlich zum Teil auch ohne die Angebote der Hilfe zur Arbeit wieder auf dem Arbeitsmarkt untergekommen wären (vgl. Jacobs, H.: Wie wirksam ist die „Hilfe zur Arbeit?“. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 81 [2000], Heft 3, 77-84).

befanden sich in Frankfurt am Main 1.605 Personen in einer Beschäftigungsmaßnahme der „Entgeltvariante“ der Hilfe zur Arbeit, die in den Berichten des Magistrats zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unter dem Titel „Beschäftigungsprogramm Hilfe zur Arbeit“ geführt wurden.¹³⁷ Das war der höchste Stand, der in Frankfurt am Main jemals erreicht wurde. Da Ende 2003 deutlich wurde, dass Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengelegt werden, wurden 2004 keine neuen Beschäftigungsverhältnisse nach der Entgeltvariante mehr angeboten, sondern auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung umgestellt. In beiden Maßnahmetypen zusammen wurden Ende 2004 noch knapp 1.400 Personen beschäftigt. Neben diesem Frankfurter „Beschäftigungsprogramm Hilfe zur Arbeit“ gab es das Projekt „Arbeit vor Sozialhilfe“. Im Rahmen dieses Programms erhielten erwerbsfähige Neuantragsteller von Hilfe zum Lebensunterhalt ebenfalls ein Angebot für eine lohnsubventionierte Beschäftigung. Das Programm hatte also dieselbe Rechtsgrundlage wie das oben erwähnte „Beschäftigungsprogramm Hilfe zur Arbeit“. 2003 bekamen im Rahmen des Projekts „Arbeit vor Sozialhilfe“ 651 Personen einen Arbeitsvertrag, von denen allerdings eine unbekannte Zahl im Laufe des Jahres die Beschäftigungsmaßnahme abgebrochen hat. Über beide Programme zusammen dürften im Durchschnitt des Jahres 2003 rd. 2.000 Personen lohnsubventioniert beschäftigt gewesen sein. Im Laufe des Jahres 2004 lief das Projekt „Arbeit vor Sozialhilfe“ aus und im „Beschäftigungsprogramm Hilfe zur Arbeit“ wurden, wie schon erwähnt, nur noch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante vergeben.

Insgesamt erreichten die lohnsubventionierten Beschäftigungsangebote nur einen Teil der Frankfurter arbeitslosen Empfänger von Sozialhilfe. Einem erheblichen Teil von ihnen konnte kein Angebot gemacht werden. Hätte man allen arbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfeempfängern ein solches Angebot unterbreiten wollen, hätten die Zahl der Arbeitsgelegenheiten und die Ausgaben vervielfacht werden müssen. Bei gleichem Mitteleinsatz hätte man nur alle Hilfeempfänger mit einem Angebot versorgen können, wenn man von der teuren lohnsubventionierten Beschäftigung auf Beschäftigungsangebote mit Mehraufwandsentschädigung umgestellt hätte. Allerdings gab es einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main, der den Magistrat verpflichtete, nur Maßnahmen der Entgeltvariante, also lohnsubventionierte Beschäftigung anzubieten.

¹³⁷ vgl. Magistratsberichte B 488 vom 26.7.2004 und B 635 vom 9.9.2005.

Welchen Erfolg die genannten Programme und Maßnahmen hatten, ist kaum aufgeklärt. Im Jahre 2003 schieden 1.373 Personen aus lohnsubventionierter Beschäftigung aus. Von diesen beendeten 1.016 die Maßnahme regulär, 54 fanden vorzeitig einen Arbeitsplatz, 58 brachen die Maßnahme ab und 245 schieden aufgrund einer Kündigung durch den Maßnahmeträger aus. Insgesamt fanden 14 % der Ausgeschiedenen eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt. Wie viele von den zunächst wieder Arbeitslosen doch noch und wann eine Stelle gefunden haben und inwieweit ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch ihre vorhergehende Teilnahme an einer Maßnahme der Hilfe zur Arbeit gesteigert werden konnten, ist unbekannt.

5.2 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem SGB II

Mit Beginn des Jahres 2005 wurden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zusammengefasst (siehe oben Abschnitt 1.3). In Frankfurt am Main ist die Rhein-Main-Jobcenter GmbH (RMJ) für die Betreuung der Empfänger von Arbeitslosengeld II zuständig. RMJ ist eine gemeinsame Gründung der Arbeitsagentur Frankfurt am Main und der Stadt Frankfurt am Main, die beide jeweils die Hälfte der Gesellschafteranteile halten.¹³⁸ RMJ verfügt im Stadtgebiet über fünf Dienststellen, die für unterschiedliche Teile des Frankfurter Stadtgebietes zuständig sind. RMJ hat zu Beginn des Jahres 2007 mehr als 600 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, von denen ein großer Teil früher im Jugend- und Sozialamt und hier vor allem im Bereich der Wirtschaftlichen Sozialhilfe gearbeitet hatte. Diese Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind auch nach ihrem Wechsel zu RMJ städtische Bedienstete.

Die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe hatte tiefgreifende Auswirkungen auf die städtische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Während die Stadt bis dahin jedes Jahr selber mehr als 30 Mio. Euro für die Beschäftigung von Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen ausgegeben hatte und vor allem lohnsubventionierte Beschäftigung förderte, kann sie jetzt als Gesellschafter von RMJ auf die Gestaltung der Programme und Maßnahmen für erwerbsfähige Empfänger von Fürsorgeleistungen Einfluss nehmen, ist hierbei aber von Einver-

¹³⁸ Die Stadt Frankfurt am Main hat sich also nicht darum bemüht, von der im SGB II für eine beschränkte Zahl von Kommunen vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen zu können, die Betreuung der Arbeitsuchenden in Eigenregie zu übernehmen, sondern hat mit der örtlichen Agentur für Arbeit eine Arbeitsgemeinschaft gebildet.

ständnis des anderen Gesellschafters, der Arbeitsagentur, abhängig. Die Mittel für die Maßnahmen kommen nicht mehr aus dem städtischen Haushalt, sondern über die Bundesagentur für Arbeit aus dem Bundeshaushalt. Die Frage, ob durch das SGB II die Gestaltungsmöglichkeiten den Kommunen generell größer geworden sind oder nicht, wird von Kommune zu Kommune unterschiedlich beantwortet. Einer Umfrage des Deutschen Landkreistages¹³⁹ zufolge, an der sich alle Landkreise und auch sechs optierende kreisfreie Städte beteiligten, sieht die übergroße Mehrheit (89 %) der „Optionskommunen“ die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten als vergrößert an. In den Kommunen, die Arbeitsgemeinschaften mit der Arbeitsagentur gebildet hatten, tut dies nur eine kleine Minderheit (13 %), während knapp die Hälfte (48 %) unveränderte und fast zwei von fünf (39 %) geringere Gestaltungsmöglichkeiten sehen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, wenn neun von zehn Kommunen, die sich an dieser Umfrage beteiligt hatten, eine Öffnung der Optionsmöglichkeit für weitere Kreise begrüßt hätten.¹⁴⁰ Die Mehrheit der kreisfreien Städte befürwortete hingegen bislang das Modell der Arbeitsgemeinschaft. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 die Arbeitsgemeinschaften als „unzulässige Form der Mischverwaltung“ verworfen hat, ist z.Z. unklar, wie die Betreuung der SGB II-Empfängerinnen und Empfänger nach 2010, dem Jahr, bis zu dem eine grundgesetzkonforme Regelung gefunden werden muss, organisiert werden soll. Hierbei ist die getrennte Aufgabenwahrnehmung, bei der die Kommunen für die Auszahlung der Unterkunftskosten und die flankierenden Hilfen allein verantwortlich sind und die Bundesagentur für Arbeit die Auszahlung der Regelleistung und die Integration in Arbeit übernimmt, nur eine denkbare Lösung. Will man hingegen sicherstellen, dass die Hilfesuchen, wie vom SGB II intendiert, „Hilfen aus einer Hand“ bekommen, dann liegt es nahe, die Verantwortung für das SGB II ganz in die Hände der Kommunen oder die der Bundesagentur für Arbeit zu legen.

¹³⁹ Deutscher Landkreistag (Hrsg.): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung. Berlin 2006. (Band 59 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V.).

¹⁴⁰ Letztlich ist in der „Zwitterstellung“ der Arbeitsgemeinschaften, in denen Arbeitsagenturen und Kommunen zusammenarbeiten sollen, ein ungelöster Konflikt zwischen zentraler Steuerung und lokaler Autonomie angelegt. So forderte der Bundesrechnungshof, dass der Bund seine Fachaufsicht über die Arbeitsgemeinschaften stärker wahrnimmt, während eine Reihe von Kommunen für eine ausschließliche kommunale Trägerschaft eintreten (vgl. Kaltenborn, B.: Hartz IV: Zentrale Steuerung und lokale Autonomie. In: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 9/2006 [<http://www.wipol.de/publikationen/blickpunkt.htm>]; Interview im Morgenecho von WDR 5 mit Prof. Hans-Günther Henneke, Hauptgeschäftsführer Deutscher Landkreistag am 24.5.2007 [<http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/dlt-positionen/pos-070524a.pdf>]).

Mit dem Wechsel der Zuständigkeit für arbeitsuchende Fürsorgeempfänger von der Stadt auf die Arbeitsgemeinschaft hat sich in Frankfurt am Main zugleich auch der Zuschnitt der Hilfsangebote geändert. Bei den sog. „beschäftigungsschaffenden Maßnahmen“ wird den *Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante* eindeutig der Vorzug vor lohnsubventionierter Beschäftigung gegeben. Zwar ist die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung den Empfängern von Arbeitslosengeld II möglich (§ 16 Abs. 1 S. 2 SGB II), de facto ist aber im Bundesgebiet insgesamt wie auch in Frankfurt am Main die Beschäftigung nach der Mehraufwandsvariante zuungunsten der lohnsubventionierter Beschäftigung deutlich ausgebaut worden. Diese Umorientierung von der Entgelt- zur Mehraufwandsvariante kam mit Zustimmung der Stadt, die als Gesellschafter von RMJ andere Beschlüsse hätte blockieren können, zustande. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass eine solche Umorientierung auch vom SGB II nahe gelegt wird. Hier heißt es in § 16 Abs. 3, dass „für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden (sollen). Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht nach Absatz 1 als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen (...).“ Da den örtlichen Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in Frankfurt also RMJ, ein festes Budget für Eingliederungsleistungen von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt wird, aus dem auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und andere Leistungen finanziert werden, können, selbst wenn man es wollte, nicht alle in Frage kommenden Hilfeempfänger mit einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder einer Arbeitsgelegenheit der Entgeltvariante „versorgt“ werden.¹⁴¹ Da aber das SGB II andererseits eine Aktivierung und Förderung möglichst aller Hilfeempfänger verlangt, können die hierzu angebotenen Arbeitsgelegenheiten aufgrund des beschränkten Finanzvolumens in ihrer überwiegenden Zahl nur solche mit Mehraufwandsentschädigung sein.¹⁴²

¹⁴¹ Anzumerken ist, dass in den vergangenen beiden Jahren der der „Eingliederungstopf“ von RMJ nicht vollständig ausgeschöpft wurde (Näheres siehe unten).

¹⁴² Das SGB II stellt in § 16 Abs. 3 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand gegenüber. Beschäftigungsmöglichkeiten nach den Entgeltvariante, die es früher im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG gab, sind, dies ist die vorherrschende Lesart des Gesetzes, nicht mehr vorgesehen. Damit sind die Möglichkeiten, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für Empfänger und Empfängerinnen von Arbeitslosengeld II zu schaffen gegenüber der früheren Situation schlechter geworden. Während nämlich im Rahmen des BSHG eine hundertprozentige Übernahme der Lohnkosten durch den Sozialhilfeträger möglich und die Regel war, ist die Beschäftigung im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme daran gebunden, dass der Arbeitgeber einen bestimmten Anteil der Lohnkosten selber aufbringt.

Allerdings sind die Arbeitsgelegenheiten nachrangig. Sie richten sich an „erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden“ oder denen keine anderen Angebote gemacht werden können.

Jenseits der beschäftigungsschaffenden Maßnahmen wurde in Frankfurt am Main ein breites Spektrum an Angeboten und Maßnahmen wie beispielsweise der „Frankfurter Weg“ (s.u.) entwickelt. Während in der bundesdeutschen Öffentlichkeit vor allem das Für und Wider der sog. Ein-Euro-Jobs, also der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung diskutiert wird, ist die Umsetzung des SGB II und hier insbesondere das jeweils angebotene Spektrum an „Leistungen zur Eingliederung“ von Träger zu Träger sehr unterschiedlich. Hierfür sorgt schon die Tatsache, dass die 69 sog. Optionskommunen über die Verwendung der ihnen zugewiesenen Eingliederungsmittel autonom entscheiden. Aber auch die Sozialhilfeträger, die eine Arbeitsgemeinschaft mit der örtlichen Arbeitsagentur gebildet hatten, können, wie zumindest das Frankfurter Beispiel zeigt, auf die Gestaltung des örtlichen Angebotsspektrums erheblichen Einfluss ausüben.

Mit den angebotenen Arbeitsgelegenheiten werden verschiedene Ziele verfolgt:

„Insbesondere Personen, die schon sehr lange arbeitslos sind und geringe Wiederbeschäftigungschancen haben, sollen die Möglichkeit einer solchen Beschäftigung erhalten, nicht jedoch Personen, die (noch) gute Chancen auf das schnelle Finden eines regulären Arbeitsplatzes haben. Schwer vermittelbare Arbeitslose sollen so wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. Ziel ist u. a. die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit: Sie sollen sich wieder an einen geregelten Tagesablauf und an die Anforderungen eines Arbeitsalltags gewöhnen. Durch die Arbeitsgelegenheit kann die Beschäftigungsfähigkeit aber auch erhalten bzw. deren Abbau verlangsamt werden. (...)

Erwerbsfähige Jugendliche unter 25 Jahren sollen unverzüglich nach Einreichung des Antrages auf Leistungen nach SGB II in eine Arbeit, Ausbildung oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden. Gerade bei Jugendlichen mit multiplen Vermittlungshemmnissen werden Zusatzjobs genutzt, um eine Beschäftigung anbieten zu können, die gleichzeitig die berufsbezogenen Kenntnisse und Fähigkeiten verbessern soll (...) Generell sind aus Sicht des Gesetzgebers solche kombinierten Beschäftigungs-/Qualifizierungsmaßnahmen wünschenswert. (...)

Darüber hinaus besteht die Hoffnung, dass Arbeitgeber häufiger als bisher Langzeitarbeitslose einstellen, wenn sie sich zuvor in einem sozialen Zusatzjob „bewährt“ haben. Insbesondere Personen, die schon länger nicht mehr im Erwerbsleben stehen und deshalb möglicherweise auch persönliche Defizite wie mangelndes Selbstbewusstsein zeigen, scheitern bei normalen Bewerbungsprozessen oft in einem frühen Stadium, ohne die Gelegenheit bekommen zu haben, ihre Kenntnisse und Erfahrungen zu beweisen. Auch Stigmatisierungseffekten sollen Arbeitsgelegenheiten entgegenwirken.

Soziale Arbeitsgelegenheiten werden auch dazu genutzt, die Arbeitsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen und damit ihre Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt zu testen. Wird ein angebotener Zusatzjob abgelehnt, so kann der Leistungsbezug gekürzt bzw. bei Jugendlichen auch vorübergehend ausgesetzt werden. (...)

Die im Rahmen von Sozialen Arbeitsgelegenheiten ausgeführten Tätigkeiten müssen per Gesetz zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen (...). Dies ist der Grund, warum sie häufig als Soziale Zusatzjobs bezeichnet werden. Das Kriterium der Zusätzlichkeit soll die Wettbewerbsneutralität

dieses Arbeitsmarktinstruments sicherstellen und verhindern, dass reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängt werden (...).¹⁴³

Die Untersuchungen, aus der gerade zitiert wurde, zeigt, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit der ausgeübten Tätigkeiten keineswegs immer eingehalten wird und dass – dies gilt zumindest für das Bundesgebiet insgesamt – in einem bestimmten Maße reguläre Beschäftigung durch „soziale Arbeitsgelegenheiten“ verdrängt wird.¹⁴⁴ In Frankfurt am Main wird durch verschiedene Prüfmechanismen versucht sicherzustellen, dass die Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses nicht verletzt werden.¹⁴⁵

Die Hoffnung, dass die gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten einem großen Teil der Empfänger von Arbeitslosengeld II den Weg in eine reguläre Beschäftigung eröffnen, hat sich nicht erfüllt. Bundesweit waren nur knapp 15 % derjenigen, die zwischen Mai 2005 und April 2006 eine Arbeitsgelegenheit beendet hatten, nach sechs Monaten sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Derselbe Wert ist für Frankfurt am Main ermittelt worden.¹⁴⁶ Diese geringe Eingliederungsquote ist u.a. auf die Qualifikationsdefizite der beschäftigten Arbeitslosengeld II-Bezieher zurückzuführen. Bei der oben zitierten Untersuchung¹⁴⁷ zum Verbleib von Arbeitslosen, die im Rahmen einer

¹⁴³ Kettner, A./ Rebien, M.: Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB-Forschungsbericht 2/2007, S. 9ff.

¹⁴⁴ vgl. ebd.: S. 61f.

¹⁴⁵ So heißt es im Magistratsbericht B 591 vom 5.9.2005:

„Die Bewilligung und Prüfung aller Arbeitsgelegenheiten erfolgt durch die Rhein-Main Jobcenter GmbH (RMJ). Beschäftigungsträger und Wohlfahrtsverbände haben bereits Qualitätsstandards für Arbeitsgelegenheiten erarbeitet, die bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten zu Grunde gelegt werden. Über den Beirat der Rhein - Main Jobcenter GmbH, in dem u. a. die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände, die Handwerkskammer Rhein-Main, die Industrie- und Handelskammer, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Ortsliga der freien Wohlfahrtsverbände Frankfurt vertreten sind, ist eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Sinnhaftigkeit von Arbeitsgelegenheiten gesichert. Auf Grund des Stadtverordnetenbeschlusses vom 14.07.2005; § 9631 wird zur Zeit eine Positivliste der bestehenden Arbeitsgelegenheiten erstellt. Hierdurch ist die erforderliche Transparenz und eine weitgehende Kontrolle insbesondere auch bzgl. des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit sicher gestellt.“

Und im Magistratsbericht B 163 vom 9.3.2007 heißt es:

„Vor einer Anerkennung eines „Frankfurt Jobs“ durch die Rhein-Main Jobcenter GmbH erfolgt regelhafte eine Überprüfung des Angebots hinsichtlich Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit. Bei der Überprüfung der Zusätzlichkeit wird von der Rhein-Main Jobcenter GmbH besonders darauf geachtet, dass die im Rahmen des ‚Frankfurt Jobs‘ zu übernehmenden Arbeiten ohne Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden können.“

¹⁴⁶ vgl. Magistratsbericht B 163 vom 9.3.2007. Hier findet sich auch eine Zusammenstellung der Träger, die mit der Umsetzung der „Frankfurt-Jobs“ beauftragt wurden und der Einsatzbereiche, in denen die „Frankfurt-Jobber“ beschäftigt werden. Demnach gab es im Frühjahr 2007 knapp 3.400 Plätze für „Frankfurt-Jobs“ bei 18 Träger, von den Werkstatt Frankfurt mit fast 1.150 Plätzen der größte war gefolgt vom Internationalen Bund mit knapp 700 und dem Caritasverband Frankfurt mit knapp 550.

¹⁴⁷ Kettner, A./ Rebien, M.: Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB-Forschungsbericht 2/2007, 46ff.

gemeinnützigen Arbeitsgelegenheit beschäftigt waren, meinten nur 29 % der befragten westdeutschen „Arbeitgeber“, die „Ein-Euro-Jobber“ beschäftigten, dass diese „fit für den Arbeitsmarkt“ seien. Im Hinblick auf ungelernte oder angelernte „Ein-Euro-Jobber“ wurde diese Frage sogar nur von 11 % der befragten Betriebe bejaht.¹⁴⁸ Ob die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt etwas mit der vorhergehenden Teilnahme an einer Beschäftigungsmaßnahme zu tun hat, ist freilich offen. Die Eingliederungsquote beschreibt lediglich den Zusammenhang zweier zeitlich aufeinander folgender Ereignisse, keinesfalls aber einen kausalen Zusammenhang. Denkbar ist jedenfalls, dass ein großer Teil der Beschäftigten auch ohne den Ein-Euro-Job eine Stelle gefunden hätte, oder dass die Beschäftigung im Rahmen einer solchen Arbeitsgelegenheit die Suchaktivitäten verringert.

Auch wenn die „Ein-Euro-“, bzw. „Frankfurt-Jobber“ nur geringe Chancen auf eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben, reduziert die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit die Arbeitslosigkeit nachhaltig – zumindest auf dem Papier. Denn Personen, die in eine Arbeitsgelegenheit nach der Mehraufwandsvariante vermittelt worden sind, werden, so bestimmt es § 16 SGB III, für die Zeit ihrer Teilnahme nicht als Arbeitslose gezählt, obwohl sie ihren Lebensunterhalt weitgehend oder vollständig aus Steuermitteln bestreiten und man von ihnen erwartet, dass sie sich weiterhin um eine reguläre Arbeit bemühen. Im gesamten Jahr 2006 sind in Frankfurt am Main 4.760 Personen in eine solche Maßnahme eingetreten. Im Dezember hatten 2006 allein 2.814 Personen eine solche Arbeitsgelegenheit. Die Zahl der Arbeitslosen hätte demnach im Dezember um rd. 2.800 Personen oder 8,5 % höher angesetzt werden müssen und die Arbeitslosenquote wäre um 0,8 Prozentpunkte höher ausgefallen als in der Arbeitslosenstatistik.¹⁴⁹

Bevor den Betroffenen eine Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante angeboten wird, muss geprüft werden, ob nicht eines der vorrangigen Instrumente, die das SGB II vorsieht, für sie infrage kommt. Eines davon ist das *Einstiegsgeld* nach § 29 SGB II, das an Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II gezahlt werden kann, die sich selbständig machen oder die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Das Einstiegsgeld kann Personen im ALG II-Bezug als „Anreiz“ gewährt werden, wenn sie eine gering entlohnte Tätigkeit aufnehmen und wenn dies zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist. Die För-

¹⁴⁸ Umstritten ist allerdings, inwieweit man diese Befragungsergebnisse verallgemeinern kann.

¹⁴⁹ Anzumerken ist, dass diese Nichterfassung in der Arbeitslosenstatistik für alle Personen gilt, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen.

derhöchstdauer beträgt 24 Monate. Die Förderhöhe soll auch die Größe der Bedarfsgemeinschaft berücksichtigen, in der der Hilfeempfänger lebt. Sie soll nach Empfehlungen der Bundesagentur für Arbeit 50 % der Regelleistung und zusätzlich für jeden Mitglied der Bedarfsgemeinschaft 10 % der Regelleistung betragen. Im Dezember 2006 bekamen in Frankfurt am Main 230 Personen und im gesamten Jahre 2006 323 Personen aus dem Rechtskreis SGB II erstmals Einstiegs-geld. Im Jahre 2006 wurden hierfür von RMJ 0,946 Mio. Euro eingesetzt.

Die für die Betreuung der Erwerbslosen zuständigen Stellen können neben den Maßnahmen, die im SGB II selber genannt sind, auch auf die ganze Palette der Maßnahmen des SGB III zurückgreifen. Im welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, soll im nächsten Abschnitt dargestellt werden. 2006 gab RMJ von 32,4 Mio. Euro für Fördermaßnahmen zur Eingliederung in Arbeit aus, und schöpfte damit den zur Verfügung stehenden Fördertopf zu 80 % aus.¹⁵⁰ Im Jahr davor, als RMJ gerade seine Arbeit aufgenommen hatte und das Personal sich erst in den neuen gesetzlichen und organisatorischen Strukturen zurechtfinden musste, konnte der Fördertopf nicht vollständig ausgeschöpft werden. Von den 32,4 Mio. Euro, die 2006 zur Eingliederung in Arbeit ausgegeben wurden, entfielen 11,2 Mio. auf „beschäftigungsschaffende Maßnahmen“ und hier fast ausschließlich auf (soziale) Arbeitsgelegenheiten und einige wenige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Im Bereich des SGB II war dies 2006 der Bereich, auf den die größte Fördersumme entfiel. An zweiter Stelle standen mit 7,8 Mio. Euro die „sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II“ (SWL). Es handelt sich hierbei um verschiedene Maßnahmen, die auf die sehr spezifischen Bedürfnisse der Klienten zugeschnitten sind und nicht den Regelinstrumenten des SGB II und III zugeordnet werden können. RMJ unterscheidet bei den SWL zwischen sog. „Einzelfallhilfen“ und „Trägermaßnahmen“.

Bei der Gewährung von Einzelfallhilfen soll möglichst ein Arbeitsvertrag oder eine schriftliche Einstellungszusage vorliegen. In Ausnahmefällen können SWL-Einzelfallhilfen auch dann bewilligt werden, wenn sie im Hinblick auf die spätere Integration in den Arbeitsmarkt sinnvoll erscheinen. Das Leistungsspektrum erstreckt sich von der Förderung des Erwerbs eines Führerscheins und der (darlehensweisen) Förderung des Erwerbs eines gebrauchten PKW (bis zu einer gewissen Höhe) über die Durchführung „kleiner“ Qualifizierungen (Gabelstaplerscheine, Schweißerscheine etc.) und die Existenzgründungsförderungen bis hin zur Übernahme von Kosten für

¹⁵⁰ vgl. Rhein-Main Jobcenter GmbH: Geschäftsbericht 2006. Zahlen, Daten, Programme, S. 9.

einen Gebärdendolmetscher. SWL-Trägermaßnahmen sind demgegenüber auf sehr spezifische Bedarfe besonderer Zielgruppen ausgerichtet. Sie unterscheiden sich von den Regelinstrumenten durch ihren modularen Aufbau, längere Laufzeiten und ein methodisch wie didaktisch breiteres Spektrum. Ein Beispiel für eine dieser Trägermaßnahmen ist der sog. „Frankfurter Weg“. Dieser wird im Geschäftsbericht¹⁵¹ von RMJ folgendermaßen beschrieben:

„Für ungelernete Kräfte ist der Zugang zum Arbeitsmarkt jetzt schon erheblich schwerer als für ausgebildete Kräfte. Die stetig steigenden Anforderungen an die Qualifikationen des Personals in den Betrieben und Unternehmen machen deutlich, dass ohne Qualifizierung und beruflichen Abschluss die Arbeitslosigkeit kaum überwunden werden kann. Andererseits sind die langwierigen Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitslose Menschen auch mit dem Risiko behaftet, dass die in Maßnahmen erworbenen Qualifikationen auf dem Markt nicht nachgefragt werden oder die Teilnehmer die Maßnahme nicht erfolgreich absolvieren.“

Mit dem Frankfurter Weg wurde ein System konzipiert, in dem die Teilnehmer praxisnah in kleinen Schritten durch IHK und/ oder Handwerkskammer zertifizierte (Teil-) Qualifikationen erwerben. Ab dem 2. Jahr sind Betriebspraktika vorgegeben. Die aufeinander aufbauenden Schritte des Programms ermöglichen einen externen Berufsabschluss. Auf diese Weise doch noch einen Berufsabschluss zu erwerben, ist für über 25- bis 49-Jährige und insbesondere für Kunden mit Migrationshintergrund interessant, die sonst zu einer Ausbildung keinen Zugang mehr haben. Die ersten Erfahrungen mit dem Programm sind ermutigend, auch wenn derzeit aufgrund der kurzen Laufzeit noch keine abschließenden Bewertungen möglich sind.“

Beim „Frankfurter Weg“ handelt es sich um eine Form der betrieblichen Berufsausbildung außerhalb des dualen Systems, zu dem Personen über 25 keinen Zugang mehr haben. Zielgruppe sind Langzeitarbeitslose zwischen 26 und 45 Jahren. Mit der Durchführung dieser Maßnahmen ist Werkstatt Frankfurt¹⁵² beauftragt, die eine entsprechende Konzeption entwickelt hatte. Nähere Informationen zu diesem Programm finden sich auf der Internetseite von Werkstatt Frankfurt (http://www.werkstatt-frankfurt.de/frankfurter_weg_1.html). Mitte 2007 befanden sich 330 Personen auf dem „Frankfurter Weg“ zum Berufsabschluss.

Eine andere SWL-Trägermaßnahme ist „Phönix“, ein Stabilisierungs-, Qualifizierungs- und Integrationsprojekt für Menschen mit massiven multiplen Problemlagen, eine weitere die Sprachfördermaßnahmen „Sprache und Beruf“, bei der neben der Vermittlung von Sprachmaßnahmen berufliche Orientierung und Qualifizierung im Zentrum stehen.

¹⁵¹ ebd., S. 12f.

¹⁵² Werkstatt Frankfurt e.V. ist ein „stadtnaher Verein“, deren Vorstandsvorsitzender der bzw. die jeweilige Sozialdezernent(in) der Stadt Frankfurt am Main ist.

Die SWL kamen 2006 laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit knapp 12.956 Mal zum Einsatz. RMJ selbst kommt aufgrund eigener Erhebungen zu einer Zahl von 7.974 Teilnehmern und Teilnehmerinnen an SWL-Trägerleistungen und 1.746 an SWL-Einzelfallhilfen. Das sind rd. 3.000 weniger als die Bundesagentur für Arbeit angibt. Die Diskrepanz beruht z.T. darauf, dass es sich bei den Angaben im Kreisreport der Bundesagentur für Arbeit zu den SWL um hochgerechnete Zahlen handelt, die in späteren Veröffentlichungen nicht durch endgültige Daten korrigiert wurden. Bei einer Abfrage im Herbst 2007 wurden von der Statistikabteilung der Bundesagentur für Arbeit nur noch 10.899 Fälle ermittelt. Es bleibt aber immer noch eine ungeklärte Differenz von rd. 1.000 Fällen.

Die Stadt Frankfurt am Main beteiligte sich 2006 an verschiedenen Projekten, in deren Rahmen Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosengeld II-Empfänger geschaffen wurden. Durch diese Unterstützung sollten Teile der Projekte gefördert werden, die nicht durch das Eingliederungsbudget von RMJ abgedeckt sind und an deren Realisierung die Stadt Frankfurt am Main ein besonderes Eigeninteresse hat. Eines dieser Projekte¹⁵³ ist die „Internationale Gästebetreuung“. Sie wird von der GFFB gGmbH durchgeführt. Ziel dieses Projekts ist es, die fremdsprachlichen Kompetenzen Langzeitarbeitsloser zu nutzen und zu erweitern und dadurch die Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Des Weiteren soll die berufliche Orientierung besonders bei jungen Menschen gefördert und verbessert werden. Frankfurt am Main ist eine internationale Drehscheibe und zählt zu den europäischen Zentren. Zahlreiche Geschäftsleute, Touristen und Besucher kommen nach Frankfurt. Der erste Eindruck einer Stadt wird bei der Ankunft geprägt. Ein weiteres dieser Projekte für Arbeitslosengeld II-Empfänger ist das „Café McNair“. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen lernen Aufgaben, Verhaltensweisen und Verantwortung im Gastronomiebereich kennen. Durch die Arbeit im Café soll die Selbstsicherheit gesteigert, die oftmals eingeschränkten Kommunikationsmöglichkeiten gefördert, die Teamfähigkeit entwickelt und insgesamt die Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht werden. Projekte, die sich an einen ähnlichen Adressatenkreis richten, sind das „Towercafé“ auf dem ehemaligen Flugplatzgelände in Bonames und ein Café im „Licht- und Luftbad Niederrad“.

¹⁵³ Eine Übersicht über Beschäftigungsprojekte, die aus Mitteln der Stadt, des Landes und/ oder des Europäischen Sozialfonds gefördert werden, findet sich im Anhang.

Tabelle 27: Einsatz ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach Rechtskreis im Dezember 2006 und Zugänge im Jahr 2006 in Frankfurt am Main (Fall-, nicht Personenstatistik). Daten der Bundesagentur für Arbeit.

<i>Arbeitsmarktpolitisches Instrument</i>	<i>Bestand Dezember 2006</i>			<i>Zugang seit Jahresbeginn 2006</i>		
	<i>insgesamt</i>	<i>SGB II</i>	<i>SGB III</i>	<i>insgesamt</i>	<i>SGB II</i>	<i>SGB III</i>
Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt verbessern						
Beratung und Unterstützung der Arbeitsuche						
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGBIII)	1.888	901	987	4.929	1.550	3.379
Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	24		24	35		35
Qualifizierung						
Berufliche Weiterbildung	554	207	347	787	234	553
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	216	85	131	3.427	927	2.500
Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen						
Förderung abhängiger Beschäftigung						
Eingliederungszuschüsse	487	230	257	827	379	448
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	59	45	14	102	61	41
Einstiegsgeld insgesamt	230	230		323	323	
Förderung der Selbständigkeit						
Gründungszuschuss	232		232	232		232
Überbrückungsgeld	382		382	923		923
Existenzgründungszuschüsse	1.057		1.057	246		246
Beschäftigungsschaffende Maßnahmen						
Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II	2.814	2.814		4.760	4.760	
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	42	29	13	98	53	45
Strukturanpassungsmaßnahmen	5		5			
Freie Förderung	692		692	1.330		1.330
Sonstige weitere Leistungen § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II	4.663	4.663		12.956	12.956	

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/iiia6/kreisreport/he_kr_06412.xls).

5.3 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem SGB III

Die lokalen Arbeitsagenturen können auf ein breites Spektrum arbeitsmarktpolitischer Instrumente zurückgreifen, die ihre rechtliche Grundlage im SGB III haben. Hierzu zählen zum einen Maßnahmen, die die *Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern* sollen, wie Beratung und Unterstützung bei der Arbeitssuche oder Qualifizierungsmaßnahmen. Zum anderen gibt es sog. *beschäftigungsbegleitende Maßnahmen* wie die Förderung abhängiger Beschäftigung durch Eingliederungszuschüsse, Einstellungszuschüsse für Neugründung oder bei Vertretung oder die Förderung der Selbständigkeit durch Gründungszuschüsse (früher Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss). Und schließlich sind noch *beschäftigungsschaffende Maßnahmen* wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen zu nennen. Diese verschiedenen Instrumente können nach § 16 Abs. 1 SGB II auch für Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen des SGB II genutzt werden.

Betrachten wir diese drei Kategorien von Maßnahmen und, wie sie in Frankfurt am Main eingesetzt werden, etwas näher:

- **Maßnahmen, die die Chancen der Arbeitslosen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern sollen:**

Die *Beratung und Unterstützung der Arbeitssuche* erfolgt nicht nur durch die Arbeitsagenturen selber. Vielmehr können auch Dritte mit der Vermittlung beauftragt werden. Diese Beauftragung hat ihre Grundlage in § 37 SGB III. Im Dezember 2006 war dies bei 987 Personen aus dem Rechtskreis des SGB III der Fall, seit Jahresbeginn 2006 bei 4.929 Personen. Daneben kam diese Beauftragung im Dezember 2006 bei 901 Personen und seit Jahresbeginn bei 1.550 Personen aus dem Rechtskreis SGB II vor.

Zur Qualifizierung gehören die berufliche *Weiterbildung* und *Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen*. Im Dezember 2006 befanden sich 347 Personen aus dem Rechtskreis SGB III und 207 Personen aus dem Rechtskreis SGB II in Weiterbildungsmaßnahmen. Seit Jahresbeginn gab es insgesamt 787 Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. In Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen befanden sich im Dezember 2006 131 Personen aus dem Rechtskreis des SGB III und 85 aus dem Rechtskreis SGB II.

- **Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen:**

Zu den beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen gehört der sog. *Eingliederungszuschuss* nach § 218 SGB III. Seit Januar 2004 kann ein Arbeitgeber zur Eingliederung von förderungsbedürftigen Arbeitnehmern einen Zuschuss zum Lohn bekommen, um die verminderte Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers auszugleichen. Voraussetzung ist, dass der Arbeitnehmer einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhält. Der Eingliederungszuschuss darf im Regelfall 50 % des zu berücksichtigenden Arbeitsentgeltes nicht übersteigen und höchstens zwölf Monate lang gezahlt werden. Bei Schwerbehinderten oder sonstigen behinderten Personen kann die Förderhöhe auf bis zu 70 % des Arbeitsentgeltes und die Förderdauer auf 24 Monate steigen. Im Dezember 2006 wurde in Frankfurt am Main für 487 Personen, darunter 230 aus dem Rechtskreis SGB II, ein solcher Eingliederungszuschuss gewährt.¹⁵⁴

Einen *Einstellungszuschuss bei Neugründung*, den zweiten Typ beschäftigungsbegleitender Maßnahmen nach § 225 SGB III, kann ein Arbeitgeber beantragen, der seine selbständige Tätigkeit vor nicht länger als zwei Jahren aufgenommen hat und nicht mehr als fünf Arbeitnehmer beschäftigt. Damit der Einstellungszuschuss gewährt wird, muss eine Stellungnahme einer fachkundigen Stelle wie der IHK, der Handwerkskammer oder eines Unternehmerverbandes vorliegen, die die Tragfähigkeit der Existenzgründung positiv einschätzt. Der Arbeitsplatz, für den ein Einstellungszuschuss gewährt werden soll, muss zudem neu geschaffen werden und der neu eingestellte Arbeitnehmer muss einen unbefristeten Arbeitsvertrag bekommen. Der Zuschuss beträgt 50 % des tarifvertraglichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgeltes. Ein solcher Einstellungszuschuss bei Neugründung wurde im Dezember 2006 für 59 Personen gezahlt, von denen 14 aus dem Rechtskreis SGB II kamen.

Zu den beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen gehören auch solche, die der Förderung der Selbständigkeit dienen. Der *Gründungszuschuss* nach §§ 57 und 58 SGB III. ist eine staatliche Subvention, die seit August 2006 zur Förderung der Existenzgründung an Bezieher von Arbeitslosengeld I gezahlt wird, die sich selbständig machen. Er ersetzt das Überbrückungsgeld und den Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) und fasst sie zu einem Förderinstrument zusammen. Die Förderung beträgt maximal 15 Monate. In den ersten neuen Monaten erhalten die geförderten Personen zur Sicherung des Lebensunterhalts einen Zu-

¹⁵⁴ Der Beschäftigungseffekt der Eingliederungszuschüsse ist umstritten. Eine Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim (ZEW) kam zu dem Ergebnis, dass die meisten Unternehmen die Zuschüsse für Einstellungen erhalten, die sie auch ohne finanzielle Förderung durch die Arbeitsagentur vorgenommen hätten. Ein Großteil der Lohnsubventionen sei, so die Einschätzung des ZEW, verpufft und es sei hauptsächlich zu Mitnahmeeffekten gekommen (vgl. ZEWnews März 2007: „Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitslose verpuffen“).

zuschuss in Höhe ihres zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes zuzüglich einer Pauschale von 300 Euro, die für die soziale Absicherung verwendet werden soll. Sofern die Voraussetzungen vorliegen, besteht in den ersten neun Monaten ein Rechtsanspruch auf den Gründungszuschuss. In den folgenden sechs Monaten kann die Pauschale von 300 Euro weiter gezahlt werden, ein Rechtsanspruch auf Gewährung des Zuschusses besteht aber nicht. Die Gewährung des Gründungszuschusses ist an die positive Beurteilung einer fachkundigen Stelle gebunden, die die Tragfähigkeit der geplanten Existenzgründung vorab beurteilen muss. Nach dem 1. August 2006 wurde das alte Überbrückungsgeld weitergezahlt, wenn es bereits bewilligt worden war. Auch Arbeitslose, die ihre Gründungsvorbereitungen unter den Bedingungen der bis dahin geltenden Rechtslage begonnen hatten, sich aber noch nicht selbständig gemacht hatten, konnten noch bis zum 31.10.2006 das Überbrückungsgeld in Anspruch nehmen. Im Dezember 2006 wurde noch an 382 Personen Überbrückungsgeld gezahlt, 1.057 bekamen einen Existenzgründungszuschuss und erst 232 einen Gründungszuschuss.

- **Beschäftigungsschaffende Maßnahmen:**

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind die bekanntesten beschäftigungsschaffenden Maßnahmen. Ihre rechtliche Grundlage bilden die §§ 260ff. SGB III. Mit ABM sollen insbesondere Projekte gefördert werden, die dazu geeignet sind, entsprechend den Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte Arbeitslosigkeit abzubauen. Die Projekte dienen darüber hinaus dazu, Arbeitslosen zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit zumindest vorübergehend eine Beschäftigung zu ermöglichen. Die ausgeübten Tätigkeiten müssen zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein. Die Höhe des Zuschusses schwankt je nach Art der Tätigkeit im Regelfall zwischen 900 und 1.300 Euro. Daneben können Sachkosten bis zu einer Höhe von 300 Euro pro Fördermonat ersetzt werden. Die Dauer der Förderung beträgt in der Regel 12 Monate. Die Förderdauer kann auf 24 Monate verlängert werden, wenn der zugewiesene Arbeitnehmer im Anschluss in ein Dauerarbeitsverhältnis übernommen werden soll. Bei Arbeitnehmern, die 55 Jahre oder älter sind, darf die Förderung auf 36 Monate ausdehnt werden.

Die Zahl der in ABM beschäftigten Arbeitnehmer ist heute deutlich kleiner als früher. In Westdeutschland insgesamt sank die Zahl der in ABM Beschäftigten von 94.787 im Jahre 1998 auf 40.079 im Jahre 2004. Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der in Strukturanpassungsmaßnahmen Beschäftigten von 9.047 auf 1.504. In Ostdeutschland spielten ABM und

Strukturanpassungsmaßnahmen¹⁵⁵ schon immer eine größere Rolle als im Westen. Trotzdem sank hier in diesem Zeitraum die Zahl der in ABM Beschäftigten von 271.768 auf 112.921 und der in Strukturanpassungsmaßnahmen Beschäftigten von 56.995 auf 10.822. Während in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in Frankfurt am Main jedes Jahr durchschnittlich rd. 500 Personen in ABM beschäftigt wurden, waren es im Dezember 2006 nur noch 42. Daneben gab es im Dezember 2006 in Frankfurt am Main noch fünf Personen, die in Strukturanpassungsmaßnahmen beschäftigt waren. Von den 42 ABM-Teilnehmern im Dezember 2006 stammten 13 aus dem Rechtskreis SGB II und bezogen vor Eintritt in die ABM Arbeitslosengeld II. 2006 stellte die Stadt Frankfurt am Main 267.000 Euro zur Verfügung. Hiermit wurde die Beschäftigung von 26 Personen gefördert, die im Rahmen einer AB- oder einer Strukturanpassungsmaßnahme bei verschiedenen Trägern in den Bereichen soziale Dienste, Kultur, Schule/ Bildung, Umwelt und Sport tätig wurden. Von diesen 26 Personen waren 10 Frauen.

Für den Rückzug der Arbeitsverwaltung aus den ABM waren auch Forschungsbefunde ursächlich, die diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument eine geringe Wirksamkeit nachweisen konnten.¹⁵⁶ Teilweise scheint die Beschäftigung in einer ABM sogar die Integration in den ersten Arbeitsmarkt behindert zu haben. Zurückzuführen ist dies möglicherweise auf verringerte Bemühungen der Teilnehmer um einen Arbeitsplatz vor und während der ABM und auf eine Stigmatisierung der Teilnehmer bei potenziellen Arbeitgebern. An die Stelle der ABM sind die Eingliederungszuschüsse nach § 218 SGB III getreten. Durch diese wird die Besetzung schon vorhandener freier Arbeitsplätze durch Arbeitslose gefördert. Die Tätigkeiten müssen nicht zusätzlich und in öffentlichem Interesse sein, können also in ganz normalen Unternehmen angesiedelt sein.

¹⁵⁵ Strukturanpassungsmaßnahmen waren z.B. Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt. Deren Träger konnten durch die Bundesanstalt für Arbeit einen Lohnkostenzuschuss bekommen. Voraussetzung war, dass die Strukturanpassungsmaßnahme dazu beitrug, neue Arbeitsplätze zu schaffen und vom Arbeitsamt zugewiesene förderungsbedürftige Arbeitnehmer eingestellt werden. Diese Fördermöglichkeit entfällt Ende 2007 (§ 279a SGB III).

¹⁵⁶ vgl. Caliendo, M./ Hujer, R./ Thompsen, S.L.: Evaluation individueller Netto-Effekte von ABM in Deutschland. IAB Werkstattbericht 2/2003.

5.4 Sonstige Maßnahmen und Projekte für besondere Zielgruppen

Angebote und Maßnahmen auf der Basis des SGB II und des SGB III erreichen nicht alle Personen, die Hilfe bei der Integration ins Erwerbsleben benötigen. Dies gilt z.B. für junge Menschen, die beim Übergang von der Schule in Ausbildung oder Arbeit Probleme haben. Für diese und andere Personengruppen werden verschiedene Projekte und Maßnahmen durchgeführt, die z.T. von der Stadt Frankfurt am Main, z.T. aber auch von anderen Mittelgebern wie dem Land Hessen gefördert werden.

5.4.1 Junge Menschen

Sofern jungen Menschen existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II beziehen, kann die Rhein-Main-Jobcenter GmbH auf das gesamte Instrumentarium des SGB II und mittelbar auf das des SGB III zurückgreifen, um sie beim Weg in Ausbildung oder Arbeit zu unterstützen. Bei vielen jungen Menschen ist allerdings diese Voraussetzung, nämlich der Bezug von SGB II-Leistungen, nicht gegeben. Manche können auch aufgrund von Verhaltensdefiziten ihnen angebotene Maßnahmen nicht durchhalten oder sind aufgrund verschiedener Defizite für diese Angebote nicht geeignet. Diese jungen Menschen, die aus verschiedenen Gründen durch die Raster des SGB II und des SGB III fallen, zu unterstützen, hat sich das Frankfurter „Netzwerk Jugend und Arbeit“ zur Aufgabe gemacht. Unter der Moderation der Wirtschaftsförderung Frankfurt sind hier Vertreterinnen und Vertreter der Frankfurter Wirtschaft und ihrer Organisationen, der Gewerkschaften, der Agentur für Arbeit, der Rhein-Main-Jobcenter GmbH, des Staatlichen Schulamtes, des Stadtschulamtes, der Fachhochschule Frankfurt, des Projektbüros „move“ (bis Mitte 2006), der Gesellschaft für Jugendbeschäftigung, des Frankfurter Jugend- und Sozialamtes und andere Akteure aktiv. Das Netzwerk ist ein Fachgremium für Diskussionen und Abstimmungsprozesse. Das Augenmerk dieses Netzwerks richtet sich auf junge Menschen mit sozialen Benachteiligungen, unzureichender Berufsreife, fehlenden Schulabschlüssen, Lernbeeinträchtigungen, Behinderungen und Migrationshintergrund.¹⁵⁷

Angebote an junge Menschen, die durch die Raster des SGB II und des SGB III fallen, werden von der Stadt Frankfurt am Main im Rahmen der Jugendberufshilfe gemacht. Rechtsgrundlage ist § 13 Abs. 2 SGB VIII. Hier heißt es:

¹⁵⁷ Die Konzeption des „Netzwerks Jugend und Arbeit“ kann nachgelesen werden unter: http://www.frankfurt-main.ihk.de/berufsbildung/projekte/netzwerk_jugend_arbeit/rahmenkonzept/index.html.

„Soweit die Ausbildung dieser jungen Menschen nicht durch Maßnahmen und Programme anderer Träger und Organisationen sichergestellt wird, können geeignete sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen angeboten werden, die den Fähigkeiten und dem Entwicklungsstand dieser jungen Menschen Rechnung tragen.“

Tatsächlich gibt es auch in Frankfurt am Main einen festen Kern von jungen Menschen, die von den Angeboten und Programmen der örtlichen Agentur für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft von Stadt und Arbeitsagentur (RMJ) nicht erreicht werden. Es handelt sich vor allem um junge Menschen, deren Hilfebedarf vornehmlich im Bereich sozialer und sonstiger Verhaltensdefizite liegt, ein Feld, was primär durch die Jugendhilfe abgedeckt wird. So finden junge Menschen, die eine Fördermaßnahme der Arbeitsagentur abgebrochen haben, nur sehr schwer den Weg in ein neues Förderangebot der Arbeitsagentur. Hier setzen die Angebote der Jugendberufshilfe (im engeren Sinne) der Stadt Frankfurt am Main an.

Die von der Stadt Frankfurt am Main geförderten Projekte für junge Menschen richten sich auch an junge Menschen, die die Schule noch nicht verlassen haben. Die gesetzliche Grundlage hierfür sind § 13 Abs. 2 und 3 SGB VIII:

„(1) Jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern.

(2) Soweit die Ausbildung dieser jungen Menschen nicht durch Maßnahmen und Programme anderer Träger und Organisationen sichergestellt wird, können geeignete sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen angeboten werden, die den Fähigkeiten und dem Entwicklungsstand dieser jungen Menschen Rechnung tragen.“

Folgende Typen von Maßnahmen der Jugendsozialarbeit, die einen mittelbaren oder unmittelbaren Bezug auf die spätere Integration von jungen Menschen ins Arbeitsleben haben, wurden 2006 von der Stadt Frankfurt gefördert¹⁵⁸:

- Ein wesentlicher Förderschwerpunkt lag 2006 wie auch schon den Vorjahren im Bereich der *Ausbildung*. Insgesamt sechs Träger boten im Jahre 2006 Jugendlichen Ausbildungsplätze an. Hierbei lassen sich verschiedene Inhalte unterscheiden. Bei „Ausbildungsverbänden“ wird die Ausbildung der jungen Menschen durch Mittel der Ausbildungsbetriebe und Mittel der Stadt finanziert. In solchen Ausbildungsverbänden werden kleinere und mittlere Unternehmen unterstützt, die ohne diese Unterstützung nicht ausbilden könnten. Daneben gibt es „außerbetriebliche Ausbildungsplätze“, die aus Mitteln der Stadt Frankfurt am Main gefördert werden. Insgesamt wurde 2006 die Ausbildung junger Menschen

¹⁵⁸ Eine detaillierte Übersicht über die Maßnahmen der Jugendberufshilfe, die auch Informationen zur Teilnehmerzahl und deren Geschlecht enthält, findet sich im Anhang.

mit gut 1,3 Mio. Euro aus städtischen Mitteln gefördert. Die Zahl der Ausbildungsplätze belief sich 2006 auf 250. Im Laufe des Jahres 2006 schieden 100 Personen aus einer der genannten Ausbildungsmaßnahmen aus, von denen 45 die Maßnahme abbrachen.

- Des Weiteren förderte die Stadt Frankfurt am Main 2006 *Projekte der beruflichen Bildung* mit dem Ziel der *Orientierung, Förderung und Berufsvorbereitung*. Diese Projekte verbinden zu unterschiedlichen Anteilen berufliche Orientierung, Berufsvorbereitung, Beschäftigung und Qualifizierung. Insgesamt gab es in diesen Projekten, die bei acht verschiedenen Trägern angesiedelt waren, gut 170 Plätze, die 2006 von 237 Jugendlichen besetzt waren. 56 Teilnehmer und Teilnehmerinnen brachen die Teilnahme ab, 44 wurden in eine betriebliche und 22 in eine geförderte Ausbildung vermittelt. Je 17 Teilnehmer und Teilnehmerinnen nahmen nach Abschluss des Projekts eine Arbeit auf oder besuchten eine Schule bzw. begannen eine schulische Ausbildung. 2006 wurden für Projekte beruflicher Bildung 1,025 Mio. Euro ausgegeben.
- In den letzten Jahren haben im Durchschnitt jeweils gut 300 junge Menschen die Hauptschule ohne Abschluss verlassen. Ein wichtiges Anliegen der Frankfurter Jugendberufshilfe besteht deshalb darin, junge Menschen zum *Hauptschulabschluss zu führen*. Bis September 2007 standen für Jugendliche 30 Plätze in Maßnahmen zum Erreichen des Hauptschulabschlusses zur Verfügung. Ab Oktober 2007 wurde ihre Zahl auf 45 erhöht. Die Stadt förderte dieses Projekt 2006 mit knapp 240.000 Euro und damit mit rd. 90.000 Euro mehr als im Vorjahr.
- 2006 wurden erstmals sieben verschiedene *Projekte zur beruflichen Orientierung, Förderung und Berufsvorbereitung* im Übergang Schule-Beruf von der Stadt Frankfurt am Main gefördert, und zwar mit etwas mehr als 93.000 Euro. Projektinhalte sind die Berufsorientierung, der Zugang zu Informationen über Berufsfelder und weiterführende schulische Angebote der Beruflichen Schulen, die Unterstützung bei der Praktikumsbetreuung, die Erstellung von Eignungs- und Stärkenprofilen sowie die Unterstützung bei Bewerbungen einschließlich der Erstellung von Bewerbungsmappen. Zielgruppe waren Hauptschülerinnen und -schüler der Klassen 7 bis 9 an verschiedenen Frankfurter Schulen. Diese Projekte begannen alle in der zweiten Jahreshälfte 2006.
- Ein weiterer Schwerpunkt der Förderung liegt in der *Beratung und Vermittlung beim Übergang Schule-Beruf*. Diese Angebote richten sich vorrangig an junge Menschen, die die Schule schon verlassen haben. Es suchen allerdings auch Jungen und Mädchen die Be-

ratungseinrichtungen auf, die noch zur Schule gehen. 2006 wurden insgesamt 3.500 junge Menschen beraten und/oder vermittelt. Von diesen waren 54 % junge Frauen und 63 % hatten einen Migrationshintergrund. Die Beratung wurde von verschiedenen Trägern durchgeführt. Von der Stadt Frankfurt am Main wurden 2006 1,498 Mio. für diese Projekte aufgewendet.

- Je nach Ausbildungsberuf bricht bis zu einem Viertel der jungen Menschen ihr Ausbildungsverhältnis ab. Seit Mitte 2006 gibt es in Frankfurt am Main die *Koordinierungs- und Beratungsstelle für sozialpädagogische Förderung an Beruflichen Schulen*. Diese Koordinierungs- und Beratungsstelle ist beim Stadtschulamt angesiedelt. Im September 2006 wurde ein Konzept für die künftige Arbeit fertig gestellt.¹⁵⁹ Das künftige Angebot richtet sich vor allem an Jugendliche mit besonderem Förder- und Integrationsbedarf, die das Berufsvorbereitungsjahr oder das Berufsgrundbildungsjahr besuchen. Durch sozialpädagogische Unterstützung, Beratung und Begleitung der Schülerinnen und Schüler soll eine Verringerung der Zahl der Schülerinnen und Schüler, die ohne Schul- oder Ausbildungsabschluss und ohne berufliche Perspektive das Schulsystem verlassen, erreichen werden. Neben zentralen Dienstleistungen, die von der Koordinierungs- und Beratungsstelle erbracht werden, sind dezentrale Dienstleistungen an den Beruflichen Schulen, mit deren Durchführung externe Träger beauftragt werden. Da diese Träger erst mit Beginn des Jahres 2007 tätig geworden sind, wird über ihre Arbeit in einem späteren Bericht eingegangen.

Insgesamt förderte die Stadt Frankfurt am Main die genannten Projekte der Jugendberufshilfe im Jahre 2006 mit 4,85 Mio. Euro.

Auch das Land Hessen unterstützt durch verschiedene Programme Projekte, deren Ziel es ist, jungen Menschen eine Berufsausbildung zu vermitteln. Diese Programme, deren Nutzung z.T. von einer finanziellen Beteiligung der Stadt Frankfurt am Main abhängig ist, wurden 2006 folgendermaßen in Anspruch genommen:

- Im August 2006 lief das Projekt „Ausbildung statt Sozialhilfe“ (AusS) aus, mit dem das Land Sozialhilfeträger bei Schaffung überbetrieblicher Ausbildungsplätze unterstützte. In Frankfurt wurde ein entsprechendes Projekt vom Bildungswerk des Hessischen Handels gGmbH und von Werkstatt Frankfurt durchgeführt. Im Rahmen dieses Projektes wurde jungen Menschen, die keine Chance auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz

¹⁵⁹ vgl. Stellungnahme des Magistrats vom 29.11.2006, ST 1225.

hatten, eine außerbetriebliche Ausbildung ermöglicht. Von den 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmern erreichten neun einen Ausbildungsabschluss. Dieses Projekt wurde 2006 vom Land Hessen mit 65.650 Euro aus Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) und von der Stadt Frankfurt am Main mit 33.163 Euro gefördert.

- Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verlor AusS seine Grundlage, das erwerbsfähige Personen nicht mehr im Rahmen der Sozialhilfe unterstützt werden. Als Nachfolgeprogramm für AusS wurde vom Land Hessen das Programm „Ausbildung statt Arbeitslosengeld II“ (AstA) in Leben gerufen. AstA bietet ähnlich wie beim gerade dargestellten Projekt AusS jungen Empfängern von Fürsorgeleistungen – es handelt sich um ALG II und nicht um die frühere Sozialhilfe – die Möglichkeit zu einer außerbetrieblichen Ausbildung. AstA wird in Frankfurt am Main ebenfalls vom Bildungswerk des Hessischen Handels gGmbH und von Werkstatt Frankfurt durchgeführt. Während an dem im September 2005 begonnenen Lehrgang noch 18 junge Menschen teilnahmen, waren es beim ein Jahr später begonnenen Lehrgang schon 27. Dieses Projekt wird über Mittel des RMJ, des Landes Hessen¹⁶⁰ und des Europäischen Sozialfonds finanziert.

5.4.2 Frauen

Unter den Personen, die auf der Rechtsgrundlage des SGB II und des SGB III durch eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme gefördert werden, sind Frauen in erheblichem Umfang vertreten. § 11 SGB III verlangt von Bundesagentur für Arbeit, die geförderten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und unter ihnen die „besonders förderungsbedürftigen Personengruppen“ statistisch zu erfassen. Als besonders förderungsbedürftig gelten „insbesondere Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Menschen, Ältere mit Vermittlungerschwernissen, Berufsrückkehrer und Geringqualifizierte“ (§ 11 SGB III Abs. 2 Nr. 2 SGB III). Zugleich muss die „Beteiligung von Frauen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung unter Berücksichtigung des Frauenanteils an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit“ (§ 11 Abs. 4 SGB III) ausgewiesen werden. Hierdurch soll überprüft werden, ob Frauen „mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslo-

¹⁶⁰ Kurze Darstellungen der verschiedenen Arbeitsmarktprogramme des Landes Hessen findet man im Internet unter: http://www.hessen.de/irj/hessen_Internet?cid=8562ce3b677d79174225aa579717b5eb.

sigkeit gefördert werden“ (§ 8 Abs. 2 SGB III). § 54 SGB II bestimmt, dass diese Statistiken entsprechend auch für Arbeitslose erstellt werden, die SGB II-Leistungen erhalten.

Im Hinblick auf Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB III konnte im Zuständigkeitsbereich der Agentur für Arbeit Frankfurt am Main, der nicht deckungsgleich mit dem Gebiet der Stadt Frankfurt am Main ist, der angestrebte Frauenanteil an den insgesamt geförderten Personen nicht erreicht werden. Statt bei angestrebten 47 % lag 2005 – neue Daten liegen z.Z. (Oktober 2007) nicht vor – der Frauenanteil bei 43,3 %.¹⁶¹ Genau umgekehrt sah es 2005 für Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB II aus. Hier liegen Daten für die Stadt Frankfurt am Main vor. Der realisierte Förderanteil, der auf Frauen entfiel, übertraf den angestrebten Anteil um 2,9 Prozentpunkte.¹⁶² Insgesamt profitieren Frauen demnach relativ gleichberechtigt an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen, die von der Frankfurter Agentur für Arbeit und RMJ angeboten werden.

Die Tatsache, dass in Frankfurt am Main Frauen in etwa „entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden“, bedeutet aber weder, dass die angebotenen Maßnahmen vom Umfang her ausreichen, um alle Frauen zu erreichen, die eine Förderung nötig haben, noch, dass die angebotenen Maßnahmen von ihrer Art her den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Zielgruppen gerecht werden. Neben der örtlichen Agentur für Arbeit und RMJ fördern verschiedene Institutionen Projekte für Frauen mit Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt. So unterstützt das Frauenreferat der Stadt Frankfurt am Main seit Jahren mit mehreren hunderttausend Euro (2006: rd. 447.000 Euro) verschiedene Projekte. Der Schwerpunkt liegt auf den Feldern Beratung und Qualifizierung, insbesondere von Migrantinnen (detaillierte Informationen finden sich im Anhang).

Auch das Land Hessen fördert spezielle Maßnahmen und Projekte für Frauen. Das Hessische Aktionsprogramm Regionale Arbeitsmarktpolitik „Passgenau in Arbeit (PiA)“ wird aus Landes- und ESF-Mitteln finanziert.¹⁶³ Eine „Maßnahmeart“, die durch PiA gefördert wird, trägt den Titel „Kompetenzen fördern“. „Zuwendungsfähig (sind) Aufwendungen zur Finanzierung oder Kofinanzierung erforderlicher Qualifizierungen (z.B. mit sozialpädagogischer Begleitung oder Kinderbetreuung) (...).“ Mit Mitteln dieses Landesprogramms – 2006 waren es 106.000 Euro – wird in Frankfurt am Main versucht, Frauen mit Migrationshintergrund aus dem Bereich

¹⁶¹ vgl. http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/sgbiii/agenturen/eb2005_sgbiii_419.pdf

¹⁶² vgl. http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/sgbii/kreise/eb2005_sgbii_06412.pdf.

¹⁶³ vgl. die Darstellung der verschiedenen Arbeitsmarktprogramme des Landes Hessen im Internet unter: http://www.hessen.de/irj/hessen_Internet?cid=8562ce3b677d79174225aa579717b5eb.

des SGB II eine verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen. 2006 nahmen 24 Frauen an diesem Programm teil, das vom Verein „Frauenbetriebe – Qualifizierung für die berufliche Selbständigkeit“ und von „berami“ berufliche Integration e.V. durchgeführt wurde.

Des Weiteren werden im Rahmen des Förderprogramms LOS¹⁶⁴ (Lokales Kapital für soziale Zwecke) seit 2003 im Gallus und Unterliederbach, den Frankfurter Fördergebieten des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, niedrigschwellige Berufsorientierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen durchgeführt, um ihre Chancen auf Arbeit und Integration zu erhöhen. Die Projektangebote in unmittelbarer Nachbarschaft mit der Möglichkeit der Kinderbetreuung haben dazu geführt, dass insbesondere Frauen, die bisher nicht den Mut fanden, ein „klassisches“ Qualifizierungsangebot wahrzunehmen, an der Maßnahme teilnahmen. So konnten beispielsweise im „Basiskurs berufliche Orientierung“ 10 Gallusbewohnerinnen Schlüsselqualifikationen für den (Wieder-) Einstieg in den Beruf bzw. für eine erfolgreiche Arbeitsaufnahme vermittelt werden. Hierzu gehörten Persönlichkeits- und Kommunikationswissen sowie Grundlagen der PC- und Internetnutzung. In Unterliederbach konnte z.B. in einem Kurs 20 Frauen das wichtige Medium Computer näher gebracht werden. Bis Kursende hatten die Kursteilnehmerinnen verschiedene Computerprogramme kennen gelernt und sich gute Anwenderkenntnisse erarbeitet.¹⁶⁵ Durch die Niedrigschwelligkeit der Angebote wurden in Unterliederbach und Gallus zahlreiche Bewohnerinnen in die Lage versetzt, die ersten Hürden auf dem Weg zum Arbeitsmarkt zu überwinden und ihre Voraussetzungen für eine Beschäftigung zu verbessern.

5.4.3 Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen

Das Projekt „Arbeitsmarktintegration durch Gesundheitsförderung“, das von Werkstatt Frankfurt e.V. durchgeführt und über das Arbeitsmarktprogramm „Impulse der Arbeitsmarktpolitik“ (IdeA) des Hessischen Sozialministeriums aus Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert wird, hat zum Ziel, die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit von Arbeitslosen und gesundheitlich eingeschränkten Arbeitslosengeld II-Empfängern zu verbessern und die Zusammenarbeit der an der Arbeitsmarktintegration beteiligten Akteure zu fördern. Das Projekt beinhaltet drei Arbeitsbereiche. Zum einen soll ein kommunales Netzwerk für Arbeitsmarktintegration

¹⁶⁴ LOS ist ein Partnerprogramm des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ und gleichzeitig ein Modellvorhaben des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie des Europäischen Sozialfonds.

¹⁶⁵ Weitere Projekt wurden in verschiedenen Broschüren, zuletzt „LOS Gallus. Präsentation der Mikroprojekte 2006/2007“ sowie in „LOS Unterliederbach Ost 2006/2007“ dargestellt.

und Gesundheitsförderung ins Leben gerufen und organisiert werden. Zum zweiten soll ein Modellversuch durchgeführt werden. Während der zwölfmonatigen Laufzeit sollen „arbeitslose und gesundheitlich eingeschränkte Frauen und Männer unter professioneller Anleitung ihre Arbeitsfähigkeit wieder erlangen und stabilisieren. Nach einer dreimonatigen gesundheitsfördernden Phase werden die Teilnehmer und Teilnehmerinnen zusätzlich über neun Monate eine Arbeitsgelegenheit bei städtischen Kooperationspartnern annehmen, um die positiven Wirkungen von Arbeit und Gesundheitsförderung zu nutzen. Auf diesem Wege soll die Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit wieder hergestellt, stabilisiert und gesichert werden.“¹⁶⁶ Danach soll das Projekt ausgewertet werden. Schließlich werden „aufbauend auf den Ergebnissen aus dem Modellversuch die ausgewählten Instrumente und Aktivitäten zusammengefasst und beschrieben. Daraus werden Gesundheitskompetenz-Bausteine für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen entwickelt, welche die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Rhein-Main Jobcenter, der Arbeitsagentur und des Jugend- und Sozialamtes flexibel und personenbezogen nutzen können.“¹⁶⁷ 2006 förderte das Land Hessen das Projekt mit 126.155 und die Stadt Frankfurt am Main mit 10.000 Euro.

5.4.4 Ältere Arbeitslose

Unter älteren Arbeitslosen ist, wie oben gezeigt wurde, der Anteil der Langzeitarbeitslosen besonders hoch (vgl. oben Abschnitt 4.4). Ihr Arbeitslosigkeitsrisiko ist hingegen durchschnittlich. Ältere unterscheiden sich in ihrer Leistungsstruktur von Jüngeren. Sie verfügen – im Allgemeinen – über Fähigkeiten, die im Alter zunehmen wie Zuverlässigkeit, Erfahrungswissen, Selbständigkeit oder Verantwortungsbewusstsein, über Fähigkeiten, die gegenüber früher gleich bleiben wie Aufmerksamkeit, Allgemeinwissen und Lernfähigkeit, und über Fähigkeiten, die abnehmen wie Beweglichkeit, Kurzzeitgedächtnis, Risikobereitschaft oder geistige Umstellungsfähigkeit. Ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind häufig deshalb schlecht, weil von potenziellen Arbeitgebern vor allem die abnehmenden Fähigkeiten wahrgenommen werden, nicht aber die gleich bleibenden und die zunehmenden.

Um die Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitsloser zu verbessern hat die Bundesregierung 2005 das Programm „Perspektive 50 plus – Beschäftigung für Ältere in den Regionen“ aufgelegt. Aus Mitteln dieses Programms wird über einen Zeitraum von zwei Jahren ein Frankfurter

¹⁶⁶ Zitat aus der Projektdarstellung von Werkstatt Frankfurt im Internet ([http://www.werkstatt-frankfurt.de/101.html?&type=123&no_cache=1&sword_list\[0\]=gesundheitsf%C3%B6rderung](http://www.werkstatt-frankfurt.de/101.html?&type=123&no_cache=1&sword_list[0]=gesundheitsf%C3%B6rderung)).

¹⁶⁷ ebd.

Projekt mit 4,8 Mio. Euro gefördert. Das Frankfurter Projekt trägt den Namen „Jobs für best!agers“ und wird von RMJ in Kooperation mit der GFFB gGmbH durchgeführt. Das Projekt wird im Internet-Auftritt der GFFB (http://www.gffb.de/gffb_de/3_Projekte/Intro.php?navid=35) folgendermaßen beschrieben:

„(...) Zukünftig werden in den Jobcentern spezialisierte Berater/-innen intensiv und vor allem passgenau an der erfolgreichen Vermittlung von älteren Arbeitsuchenden arbeiten. Dazu ist es notwendig, das Potenzial von Arbeitsuchenden gründlich zu analysieren und genaue Profile zu erstellen. Auf diese Weise kann eine zielgerichtete und folglich effiziente Vermittlung erreicht werden. Zusätzlich sollen breit gefächerte Aktivitäten und Projekte wie Gründungsmessen und Ideenworkshops helfen, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Menschen über 50 Jahre neue Akzente zu setzen. Unternehmergeist und Kreativität müssen verstärkt unterstützt und durch spezielle Weiterbildung gefördert werden. Ein wichtiges Ziel ist der Aufbau eines nachhaltig wirkenden Netzwerks zwischen Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Arbeitsmarktdienstleistern.

Die Initiative „Jobs für best!agers“ wird von einer breit angelegten Imagekampagne begleitet. Durch Anzeigenkampagnen, Mailings, Außenwerbung und einen Internetauftritt soll auf das Thema aufmerksam gemacht werden. Die Kampagne ist darauf ausgerichtet, Vorurteile zu entkräften und Vorteile erfahrener Arbeitnehmer/-innen zu betonen. Mittlerweile wurden in einigen Unternehmen Modellprojekte initiiert, in denen durch eine gelungene Mischung aus jüngeren und älteren Beschäftigten für den Arbeitsprozess nützliche Synergieeffekte verzeichnet werden.

Alle geplanten Aktivitäten haben ein gemeinsames Ziel, nämlich eine positivere Wahrnehmung von älteren Menschen als potentielle Arbeitnehmer/-innen zu bewirken und letztlich Unternehmen für einen Beschäftigungspakt zu gewinnen. Denn es bedarf schließlich einer konzertierten Kraftanstrengung, damit mehr Menschen im besten Alter in Beschäftigung gebracht werden. Auf Dauer können weder Politik noch Wirtschaft vor der sich ändernden Altersstruktur der Bevölkerung die Augen verschließen. In Zukunft werden „best agers“ in allen gesellschaftlichen Bereichen eine immer größere Rolle spielen, ob als Kund(inn)en, Arbeitnehmer/-innen oder Arbeitgeber/-innen.“

Das Projekt hat einen eigenen Internet-Auftritt (<http://www.best-agers.de/>), der über die verschiedenen Angebote für ältere Arbeitslose und Unternehmen näher informiert. Zum Angebot gehört auch ein „Bewerbungs-Center“. Hier können Interessierte neue Bewerbungs-Unterlagen erstellen, bestehende Unterlagen einscannen, bearbeiten, ergänzen und aktualisieren, Online Bewerbungs-Unterlagen erstellen und Stellenrecherchen im Netz betreiben. Die Besucher bekommen eine fachliche Anleitung bei der Erstellung und Bearbeitung ihrer Unterlagen, können diese auszudrucken und auf CD zu brennen und Bewerbungsfotos erstellen. Bislang wurden mit rd. 3.000 älteren Arbeitslosen Gespräche geführt, um ihr Wünsche und Qualifikationen genau zu erfassen, mögliche Beschäftigungsfelder abzuklären und Kontakte mit interessierten Unternehmen herzustellen, von denen rd. 400 (Januar 2006 bis November 2007) auf einen Arbeitsplatz vermittelt werden konnten.¹⁶⁸

¹⁶⁸ vgl. Döring, D.; Werner, B.: Evaluierung des Modellversuchs „Jobs für best!agers“. HessenAgentur. Report Nr. 726. Wiesbaden 2007, S. 3.

5.4.5 Personen im Grenzbereich von SGB II und SGB XII

Die Stadt Frankfurt am Main ist bemüht, Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII soweit zu stabilisieren, dass sie (wieder) erwerbsfähig sind. Es handelt sich bei diesen Personen oftmals um Menschen mit Suchtproblemen oder besonderen sozialen Schwierigkeiten, die dazu führen, dass sie nicht einmal die niedrig angesetzten Kriterien der Erwerbsfähigkeit nach dem SGB II erfüllen. Für diesen Personkreis gibt es sog. „Vorbereitungsmaßnahmen“. Neben Empfängern und Empfängerinnen von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII werden in einzelnen Projekten auch Arbeitslosengeld II-Empfänger und -Empfängerinnen beschäftigt. Eines der Projekte in diesem Bereich ist Projekt „Integra“, das vom Caritasverband Frankfurt durchgeführt wird. Es richtet sich an Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld II wie auch von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII. Bezieher von Grundversicherung nach SGB XII, die eine gute Perspektive bieten, ihre Arbeitsfähigkeit im Sinne des SGB II zu erlangen und erhalten zu können, werden in diesem Projekt gefördert und stufenweise an die Arbeitsfähigkeit im Sinne des SGB II herangeführt. Bezieher von ALG II, die arbeitsfähig sind, aber aufgrund ihrer aktuellen Lebenssituation Gefahr laufen, die Arbeitsfähigkeit zu verlieren, sollen stabilisiert und ihre Arbeitsfähigkeit nachhaltig erhalten werden. Das Projekt bietet Personen, deren Lebenslagen von besonderen sozialen Schwierigkeiten geprägt und die von Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben bedroht sind, unterschiedliche niedrigschwellige und mehrstufige Beschäftigungsangebote. Das Projekt gliedert sich in mehrere Module. Die beschäftigungsorientierten Maßnahmen sind in ein aufeinander aufbauendes Stufensystem eingebunden, dessen Stufen nach Arbeitszeit und Qualifikationsprofil differenziert sind. Das Projekt wurde 2006 von der Stadt Frankfurt am Main mit 37.855 Euro gefördert. Hinzukamen Mittel von RMJ in Höhe von 33.492 Euro und des Landes in Höhe von 86.000 Euro. Von den 84 Teilnehmern waren 19 Frauen. Fünf konnten in Arbeit und drei in eine weitere Maßnahme vermittelt werden. 11 Teilnehmer und Teilnehmerinnen beendeten die Maßnahme regulär. Allein diese Zahl macht deutlich, dass es sich um einen Personenkreis handelt, der besondere Schwierigkeiten hat. Daneben führt der Frankfurter Verein für soziale Heimstätten e.V. ein „integriertes Arbeits- und Beschäftigungsprojekt“ durch. Das Projekt will vorrangig bei Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII die arbeitsweltbezogenen und lebenspraktischen Fähigkeiten, erproben, fördern und entwickeln. Auf den 90 Projektplätzen wurden 2006 124 Personen eingesetzt.

5.4.6 Arbeitslose, für die eine unternehmerische Selbständigkeit in Frage kommt

Die Wirtschaftsförderung Frankfurt, das Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft und Frauenbetriebe Qualifikation für die berufliche Selbständigkeit e.V. tragen das Projekt „Kompass – Zentrum für Existenzgründung“. Kompass hat die Form einer gGmbH. Das Angebot dieses Projekts richtet sich an Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte. Das Projekt umfasst zum einen die sog. „Unternehmerfabrik“, die Personen aus der Arbeitslosigkeit in die unternehmerische Selbständigkeit führen will, und zum anderen das Startup-Zentrum, in dem Unternehmensgründer Räumlichkeiten mieten können. Kompass wird finanziell unterstützt von der Stadt Frankfurt am Main und RMJ.

5.4.7 Dienstleistungen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an und Unterstützung von Träger von beschäftigungsschaffenden Maßnahmen

Hier werden Träger unterstützt, die früher im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG mit der Durchführung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit (HzA) für arbeitslose Sozialhilfeempfänger beauftragt worden waren. Um diese Aufgaben durchzuführen, wurden bis Ende 2004 ehemalige Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen bei Werkstatt Frankfurt, Cariteam und der GFFB gGmbH unbefristet eingestellt. Mit dem Wegfall des BSHG sind auch die originären Aufgaben dieser Arbeitskräfte im Bereich der HzA weggefallen. Die Verantwortlichen bei der Stadt Frankfurt am Main haben sich bei Inkrafttreten des SGB II und des SGB XII entschlossen, diese Männer und Frauen nicht zu entlassen. Insbesondere für die Durchführung von beschäftigungsschaffenden Maßnahmen für Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen und Empfänger sollten Strukturen erhalten werden, die allerdings zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SGB II noch nicht in vollem Umfang genutzt werden konnten. Darüber hinaus werden diese Arbeitskräfte mit Aufgaben betraut, die den Erfolg von Projekten und Maßnahmen für Empfänger und Empfängerinnen von Arbeitslosengeld II und Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII sichern sollen. Für die Lohnkosten dieser ehemaligen HzA-Kräfte gab die Stadt Frankfurt am Main 2006 insgesamt 4,354 Mio. Euro aus, von denen rd. drei Viertel auf Werkstatt Frankfurt entfielen. Dieser Betrag wird sich in den nächsten Jahren deutlich reduzieren, weil ausscheidende Arbeitskräfte nicht durch neue ersetzt werden. Von Werkstatt Frankfurt werden Personen, die eine im Rahmen eines „Frankfurt-Jobs“ tätig sind, von den so geförderten Stammkräften sozialpädagogisch und arbeitsmedizinisch betreut. Ein anderes Aufgabenfeld dieser Arbeitskräfte ist die Betreuung und Beratung von Einrichtungen, die Arbeitsgelegenheiten für ALG II-Empfänger und -Empfängerinnen anbieten oder ggf. schaffen wollen.

5.5 Zusammenfassende Betrachtung und offene Fragen

Ein früherer „Wegweiser durch Angebote und Maßnahmen der Jugendberufshilfe“ in Frankfurt am Main trug den Titel „Frankfurter Dschungelbuch“. Angesichts der Vielzahl von Programmen und Maßnahmen, die auf der Rechtsgrundlage von drei Sozialgesetzbüchern oder als freiwillige Leistungen von Stadt oder Land und teilweise mit Mitteln des ESF erbracht werden, erscheint dieser Titel mehr als gerechtfertigt. Jedenfalls verbietet es sich, von *der* Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Frankfurt am Main zu sprechen. Stattdessen gibt es eine Vielzahl Politikansätzen, die sich z.T. ergänzen, z.T. aber auch unkoordiniert nebeneinander bestehen. Der größte „Spieler“ auf dem Feld der Frankfurter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist die lokale Agentur für Arbeit. Sie ist nicht nur der für die „Durchführung der Aufgaben nach diesem Buch (dem SGB III, H.J.) zuständige Verwaltungsträger“ (§ 368 Abs. 1 SGB III), sondern auch zusammen mit der Stadt Frankfurt am Main Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 SGB II) und mit dieser zusammen Gesellschafter der Rhein-Main Jobcenter GmbH (RMJ).¹⁶⁹ Bei RMJ werden drei Viertel aller Frankfurter Arbeitslosen betreut. Allein das Eingliederungsbudget von RMJ umfasst mehr als 40 Mio. Euro. Daneben nehmen sich die gut 10 Mio. Euro eher bescheiden aus, die die Stadt Frankfurt am Main für Beschäftigungsförderung ausgibt. Das Bild verschiebt sich allerdings, wenn man in Betracht zieht, dass die Stadt Frankfurt am Main als Gesellschafter von RMJ Einfluss auf die Verwendung der zugewiesenen Eingliederungsmittel hat. Nimmt man die direkt im städtischen Haushalt eingestellten Mittel und die mittelbar durch die Stadt gesteuerten Mittel von RMJ zusammen, dann steht die Stadt neben der Agentur für Arbeit im Zentrum der lokalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die Mehrheit der Arbeitslosen wird von einer Institution betreut, auf die die Stadt Frankfurt am Main erheblichen Einfluss hat. Gegen die Stadt läuft in der örtlichen Arbeitsgemeinschaft (RMJ) nichts. Gegen die Arbeitsagentur allerdings auch nicht.

Die Auswirkungen von Entscheidungen der Stadt Frankfurt am Main auf den lokalen Arbeitsmarkt gehen freilich weit über das hinaus, was, nach welcher Abgrenzung auch immer, als Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im engeren oder eigentlichen Sinne bezeichnet wird.

¹⁶⁹ Die Trennung zwischen den verschiedenen „Spielern“ ist aber nicht so eindeutig, wie man vermuten könnte. So gibt es für jede lokale Agentur für Arbeit eine „Verwaltungsausschuss“ (§ 374 SGB III), der „sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften zusammen (setzt).“ (§ 371 Abs. 5 SGB III). Da der Zuständigkeitsbereich der Agentur für Arbeit Frankfurt am Main über das Gebiet der Stadt Frankfurt am Main hinausreicht, werden die Sitze, die den öffentlichen Körperschaften im Verwaltungsausschuss zustehen, nicht nur von Vertretern der Stadt Frankfurt am Main besetzt. Die Aufgabe der „Selbstverwaltungsorgane“, zu denen auch der Verwaltungsausschüsse zählen, gehört es „die Verwaltung zu überwachen und in allen aktuellen Fragen des Arbeitsmarktes zu beraten.“ (§ 371 Abs. 2 SGB III). Welchen Einfluss die verschiedenen Akteure in den Verwaltungsausschüssen auf die „Politik“ der lokalen Agenturen für Arbeit haben, ist eine Fragestellung, die hier nicht behandelt werden kann.

Zum einen ist die Stadt direkt oder indirekt über Beteiligungen an Unternehmen als Arbeitgeber eine relevante Größe auf dem hiesigen Arbeitsmarkt. Zum anderen unterstützt sie über Zuwendungen eine große Zahl von sozialen, kulturellen und Bildungsinstitutionen. Ohne dieses Engagement hätten viele Menschen hier keine (oder nicht dieselbe) Arbeit und/ oder wären nicht aufgrund entsprechender Erwerbsmöglichkeiten in die Region oder die Stadt selber gezogen.

Auch wenn die Stadt Frankfurt am Main wie jede andere Kommune als Arbeitgeber und Zuschussgeber Einfluss auf die Beschäftigungssituation in der Stadt hat, liegt der Fokus dieser Betrachtung auf der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne. Hier gibt es eine auch für Fachleute nur schwer zu überblickende Vielfalt von Maßnahmen, Programmen und Zuständigkeiten. So fördert die Stadt Frankfurt am Main im Rahmen der Jugendberufshilfe außerbetriebliche und betriebliche Ausbildungsplätze. Ähnliches tut das Land, allerdings für eine etwas andere Zielgruppe unter den jungen Menschen. Für die berufliche Integration von ALG II-Empfänger ist RMJ zuständig. Einige Projekte kommen aber nur zustande, weil die Stadt Frankfurt am Main einen Teil der notwendigen Mittel trägt. Die Finanzierung der verschiedenen Projekte und Maßnahmen erfolgt aus verschiedenen Quellen. Während RMJ die Mittel für sein Eingliederungsbudget letztlich aus dem Bundeshaushalt bekommt, werden andere Programme aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung, des städtischen Haushalts, aus Landesmitteln oder über den ESF finanziert. Ein anderes Problem ist die Ziel- oder Passgenauigkeit der Hilfen. Auf den ersten Blick sollte man meinen, dass mit den Sozialgesetzbüchern II und III, die den Bezug zur Arbeit schon im Titel führen, eigentlich ein vollständiges Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik für alle möglichen Zielgruppen vorhanden ist. Vom Gesetzestext her mag das sogar stimmen. In der Praxis jedoch werden nicht alle Zielgruppen von den Arbeitsagenturen und örtlichen Arbeitsgemeinschaften erreicht. Sowohl die Jugendberufshilfe, deren Träger die Stadt Frankfurt am Main ist, als auch das Land zielen mit ihren Angeboten auf Lücken in den eigentlichen „Arbeitsmarkt-Sozialgesetzbüchern“.

Ein anderes Problem besteht darin, dass man in vielen Fällen nicht so recht weiß, was die Programme und Maßnahmen „bringen“ und wie man z.B. bestimmte Abbrecherquoten während oder fehlende Arbeitsmarktintegration nach Abschluss einer Maßnahme beurteilen soll. So schieden 2006 insgesamt 95 Personen aus einer im Rahmen der Jugendberufshilfe geförderten Ausbildungsmaßnahme aus, von denen 45 die Ausbildung abbrachen. Unklar ist, ob dieses Verhältnis von Jugendlichen, die die Ausbildung regulär beendet hatten, zu solchen, die sie abbrachen, angesichts der vielfältigen Schwierigkeiten, die diese jungen Menschen haben, gut oder schlecht ist. Unsicher ist auch, ob der Anteil von 15 %, mit dem Personen, die eine Arbeits-

gelegenheit („Frankfurt-Job“) wahrgenommen hatten, später in Arbeit kamen, eigentlich viel oder wenig ist. Ebenso wie hier fehlen bei den Programmen und Maßnahmen, die die Stadt Frankfurt am Main fördert, i.d.R. Erfolgskriterien, anhand derer man das „Ergebnis“ beurteilen könnte.

6. Zu erwartende künftige Entwicklungen

6.1 Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials

Die Zahl der Einwohner und Einwohnerinnen Frankfurts im Erwerbsalter lag im Durchschnitt der letzten Jahre bei knapp 450.000, die der in Frankfurt am Main wohnenden Erwerbspersonen (Erwerbstätig + Erwerbslose) bei 335.000. Für das künftige Arbeitskräftepotenzial sind sowohl die Zahl der Geburten als auch die Zuwanderung von Kindern und Jugendlichen, die ins Erwerbsalter hineinwachsen, und von Menschen, die bereits im Erwerbsalter sind, entscheidend. Verschiedene Bevölkerungsprognosen für Frankfurt am Main sind schon in den beiden vorangegangenen Teilberichten VI „Risiken und Chancen einer alternden Stadt“ aus dem Jahre 2004 und VII „Aufwachsen in Frankfurt am Main – Kinder, Jugendliche und ihre Familien: Situation und Entwicklungschancen“ aus dem Jahre 2006 dargestellt worden. Alle diese Prognosen stimmen darin überein, dass bis zum Jahre 2020 der Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter in Frankfurt am Main kaum zurückgehen wird. Für die Zeit danach wird vom Hessischen Statistischen Landesamt¹⁷⁰ wie auch von der Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen (FEH)¹⁷¹ ein Rückgang sowohl der Einwohnerzahl insgesamt als auch der Zahl der Personen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren und ihres Anteils an der Einwohnerschaft prognostiziert. So prognostiziert das HSL einen Rückgang des Anteils der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren von 70,1 % im Jahre 2010, über 67,7 % im Jahre 2030, 63,8 % im Jahre 2040 auf 51,0 % im Jahre 2050. Die absolute Zahl der Angehörigen dieser Altersgruppe soll demnach von rd. 448.000 im Jahre 2010, auf 379.000 im Jahre 2030 und 272.000 im Jahre 2050 sinken. Dies wäre ein Rückgang um rd. 15 % bis 2030 und um rd. 40 % bis 2050. Ob die Zahl der Erwerbspersonen im selben Umfang zurückgeht, hängt vom Erwerbsverhalten dieser Altersgruppen ab und davon, in welchem Umfang Personen im Alter von 65 Jahren und darüber erwerbstätig sein werden. Erste Schritte in diese Richtung sind durch die im März 2007 vom Bundestag beschlossene schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bereits gemacht worden. Die Regelaltersgrenze wird ab 2012 für die Geburtsjahrgänge 1947 bis 1958 um einen Monat pro Geburtsjahrgang auf 66 Jahre angehoben. Und für die Geburtsjahrgänge ab 1959 wird die Regelaltersgrenze auf 67 Jahre in Schritten von jeweils 2 Monaten pro Geburts-

¹⁷⁰ vgl. Hessisches Statistisches Landesamt: Bevölkerung in Hessen 2050. Die demographische Entwicklung in Hessen bis 2050. Präsentation in der Enquete Kommission „Demographischer Wandel“. 30. Juni 2004 im Hessischen Landtag (http://www.statistik-hessen.de/fileadmin/media/files/hessen_bevoelkerung.zip).

¹⁷¹ vgl. Busch, U. v.d.: Bevölkerungsvorausschätzung für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte bis 2050. FEH-Report Nr. 672. Wiesbaden 2004.

jahrgang angehoben. 2029 gilt dann ein Renteneintrittsalter von 67 Jahren. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass dann alle Beschäftigten bis 67 arbeiten können oder wollen.¹⁷² Ein Teil wird mit Abschlägen früher in den Ruhestand gehen, ein anderer Teil wird Erwerbsminderungsrente in Anspruch nehmen.¹⁷³

Während die Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sich erst nach und nach in der Zukunft auswirkt, wurden in der Vergangenheit schon verschiedene Maßnahmen ergriffen, die ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erschweren und zu einer Vergrößerung des Erwerbspersonenpotenzials führen. Die früher bestehenden vielfältigen Möglichkeiten eines abschlagsfreien Renteneintritts vor der „Regelaltersgrenze“ von 65 Jahren sind in den letzten Jahren Stück für Stück abgebaut worden.¹⁷⁴ So wurde die Altersgrenze für Frauen schrittweise angehoben. Seit 2005 müssen Frauen, wenn sie vor Erreichen des 65. Lebensjahres in Rente gehen wollen, Rentenabschläge von 0,3 % pro Monat in Kauf nehmen. Für Frauen der Geburtsjahrgänge ab 1952 besteht ein Anspruch auf „Altersrente für Frauen“ nicht mehr. Auch für „langjährig Versicherte“ (Wartezeit mindestens 35 Jahre) wurde die Altersgrenze angehoben, und zwar von 63 auf 65 Jahre. Langjährig Versicherte können zwar schon mit 63 Jahren Altersrente beziehen, müssen aber anders als früher einen Abschlag von 0,3 % für jeden Monat, den sie früher in Rente gehen, in Kauf nehmen. Da die Regelaltersgrenze auch für diese Versichertengruppe nach und nach auf 67 Jahre steigt, fallen auch die Abschläge entsprechend größer aus. Während sie früher maximal 7,2 % betragen (Abschläge für 24 Monate), werden es künftig maximal 14,4 % sein (Abschläge für 48 Monate). Schwerbehinderte Menschen mit 35 Versicherungsjahren können heute mit 63 Jahre abschlagsfrei in Rente gehen, mit einem Abschlag mit Erreichen des 60. Lebensjahres. Sie können künftig erst mit 65 Jahren abschlagsfrei und mit 62 Jahren mit Abschlag in Rente gehen. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit, „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit“¹⁷⁵ zu beziehen, auf Versicherte der Geburtsjahrgänge 1951 und früher beschränkt und läuft aus. Für besonders langjährig Versicherte mit 45 Versicherungsjahren besteht auch künftig die Möglichkeit, sich mit 65 Jahren verrenten zu lassen. Insgesamt werden diese Regelungen dazu führen, dass die Erwerbsbevölke-

¹⁷² vgl. Ebert, A.; Kistler, E.; Staudinger, T.: Rente mit 67 – Probleme am Arbeitsmarkt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 4-5/2007, S. 25-31.

¹⁷³ So jedenfalls lautet die Einschätzung des Rentenexperten Bernd Rürup, die dieser in einem Interview mit der Tageszeitung „Die Welt“ äußerte, das unter dem Titel „Der Investivlohn ist das Ungeheuer von Loch Ness“ am 11.12.2006 veröffentlicht wurde.

¹⁷⁴ vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Übersicht über das Sozialrecht. Nürnberg 2007, S. 278ff.

¹⁷⁵ Versicherte haben Anspruch auf diese Art der Altersrente, wenn sie das 60. Lebensjahr vollendet haben, die Wartezeit von 15 Jahren erfüllt haben und arbeitslos sind und innerhalb der letzten 10 Jahre vor Rentenbeginn 8 Jahre lang Pflichtbeiträge gezahlt haben.

rung zahlenmäßig zunimmt. Für ältere Arbeitnehmer bedeutet dies, dass sie künftig im Falle der Arbeitslosigkeit nicht, wie früher häufig geschehen, auf den Bezug von Altersrente „ausweichen“ können.

Selbst wenn 2030 in Frankfurt am Main dann alle Erwerbstätigen bis 67 arbeiten, würde sich das gesamte Arbeitskräftepotenzial nur um rd. 12.000 Personen erhöhen. Geht man von der Prognose des HSL aus, dann gäbe es 2030 in Frankfurt am Main statt 379.000 Personen im Erwerbsalter von 15 bis unter 65 Jahren rd. 391.000 Personen im weiter gefassten Erwerbsalter von 15 bis unter 67 Jahren. Wäre die Erwerbsbeteiligung dann auf dem heute gegebenen Niveau von rd. 75 %, dann gäbe es 2030 in Frankfurt am Main rd. 293.000 Erwerbspersonen statt rd. 340.000 im Jahre 2005. Dies wäre ein Rückgang um 14 %. Um die heutige Zahl von rd. 340.000 Erwerbspersonen auch 2030 zu erreichen, müsste sich die Erwerbsbeteiligung der zahlenmäßig deutlich kleineren Bevölkerung im Erwerbsalter von heute 75 % auf 87 % erhöhen. Dies müsste vor allem bei den Bevölkerungsgruppen geschehen, die heute eine geringe Erwerbsbeteiligung aufweisen, nämlich bei Älteren (durch Arbeiten bis zum Renteneintrittsalter), bei Jüngeren (durch einen früheren Berufsstart infolge kürzerer Ausbildungszeiten) und bei Frauen (durch Verringerung der Erwerbspausen, die heute aufgrund der schlechten Vereinbarkeit von Familie und Beruf auftreten). Heute ist die Erwerbsbeteiligung der Älteren vor allen Dingen dann niedrig, wenn sie gering qualifiziert sind. Der Anteil der gering qualifizierten Älteren wird aber künftig deutlich sinken, so dass im Vergleich zu heute von einer höheren Erwerbsbeteiligung der Älteren auszugehen ist. Auch bei einem gegenüber heute deutlich geänderten Erwerbsverhalten kann aber der Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen nur zu einem kleinen Teil kompensiert werden.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Diese Aussage kann sich auf eine Prognose der Hessen-Agentur (früher FEH) hat Prognosen zur Entwicklung der Erwerbspersonenzahl für die hessischen Regionen stützen (vgl. Busch, U. v.d./ Rohde, A.: Demografischer Wandel und Erwerbstätigkeit von Älteren. Zukünftiges Arbeitsangebot und gegenwärtige Beschäftigungssituation. HA Hessen-Agentur, Report 692. Wiesbaden 2005, S. 19-30). Den Prognosen der Hessen-Agentur zufolge sinkt in Frankfurt am Main die Zahl der 15- bis unter 67-Jährigen von 2003 bis 2020 um 2,3 % und von 2003 bis 2050 um 20,5 %. Der große Rückgang setzt also erst in 15 bis 20 Jahren ein. Die Zahl der Erwerbspersonen wird aufgrund des veränderten Erwerbsverhaltens bis 2020 um 1,7 % ansteigen und von 2020 bis 2050 um 17,7 % zurückgehen. Insgesamt beläuft sich der Rückgang der Erwerbspersonen von 2003 bis 2050 auf 16,3 %. Dieser Rückgang ist geringer als der Rückgang der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 67 Jahren, der mit 20,5 % prognostiziert wird. Auch durch eine Veränderung des Erwerbsverhaltens kann demnach der Rückgang der der Erwerbspersonenzahl nur zum Teil ausgeglichen werden.

6.2 *Wirtschaftliche Entwicklung*

Anfang 2007 sind die Aussichten auf dem deutschen Arbeitsmarkt so gut wie lange nicht mehr.¹⁷⁷ Die anziehende Konjunktur hat die Zahl der Erwerbstätigen so hoch steigen lassen wie seit fünf Jahren nicht mehr. Im Vergleich zum Vorjahr ist 2006 die Zahl der Erwerbstätigen um rd. 0,3 Mio. auf 39,1 Mio. gestiegen, ein Wert, der zuletzt 2001 übertroffen wurde, als die Zahl der Beschäftigten 39,3 Mio. betrug.¹⁷⁸ Einige Experten wie der Chefvolkswirt der Dresdener Bank, Michael Heise, und der „Wirtschaftswoche“ Bert Rürup rechnen damit, dass sich diese positive Entwicklung fortsetzt und schon 2008 die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf unter drei Mio. sinkt.¹⁷⁹

Auch für das Rhein-Main-Gebiet sind die kurzfristigen Aussichten auf dem Arbeitsmarkt positiv. So rechnete die IHK Frankfurt Ende 2006 für 2007 mit einem Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Rhein-Main-Gebiet um fast 12.000.¹⁸⁰ Bei rd. 1,9 Mio. Beschäftigten im Rhein-Main-Gebiet wäre das ein Anstieg um 0,6 %. Für die Prognose hatte die IHK 3.000 Unternehmen im Rhein-Main-Gebiet nach ihrer Einschätzung der derzeitigen Lage und ihren Erwartungen befragt. Für 2008 geht die IHK von einem weiteren Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Rhein-Main-Gebiet um 0,9 % oder knapp 18.000 Beschäftigte aus.¹⁸¹

Ebenfalls auf Unternehmensbefragungen beruhen die Beschäftigungsprognosen des Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK). Das IWAK sagte aufgrund einer im Herbst 2006 durchgeführten Befragung von Unternehmen für die Region einen Beschäftigungszuwachs von 0,9 % bis Ende 2007 voraus.¹⁸² Aufgrund dieser Umfrage wird für 2008 nur noch ein leichter Beschäftigungszuwachs (+ 0,1 %) vorausgesagt. Die positive Entwicklung bis Ende 2007 wird vor allem auf einen Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor zurückzuführen sein. So wird im Wirtschaftszweig „sonstige Dienstleistungen“ bis Ende 2007 ein Beschäftigungszuwachs

¹⁷⁷ Eine Entwicklung, die von den führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten nicht vorausgesehen wurde. Verallgemeinert man diese Erkenntnis, dann sind Prognosen der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung wohl generell mit Vorsicht zu genießen (vgl. Müller, H.: Ein Land im Blindflug. In: <http://www.manager-magazin.de/forum/blogs/0,2828,493018,00.html>, Zugriff:9.7.2007).

¹⁷⁸ vgl. Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 20. Februar 2007: „Mehr Erwerbstätige auch außerhalb der Dienstleistungsbereiche“.

¹⁷⁹ vgl. Frankfurter Rundschau vom 21.2.2007: „Jobsuchende dürfen hoffen. Zahl der Beschäftigten steigt.“

¹⁸⁰ vgl. Frankfurter Rundschau vom 1.12.2006: „Neue Jobs für Frankfurt. Die Industrie- und Handelskammer (IHK) sagt für 2007 eine weitere Entspannung auf dem regionalen Arbeitsmarkt voraus“.

¹⁸¹ vgl. IHK-Forum Rhein-Main: Beschäftigungs- und Konjunkturprognose FrankfurtRheinMain 2008. Frankfurt am Main 2007.

¹⁸² vgl. Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur: Beschäftigungsprognose 2006/2007 für die Region Rhein-Main. IWAK-Unternehmensbefragung im Herbst 2006. Frankfurt am Main 2006.

von 3,0 % erwartet, im Wirtschaftszweig „Verkehr/ Nachrichten“ ein Zuwachs von 2,6 % und im Wirtschaftszweig „Grundstückwirtschaft/ Dienstleistungen für Unternehmen“ ein Zuwachs von 2,5 %. Teilweise wird dieser Beschäftigungszuwachs im Jahre 2008 wieder zurückgenommen. Im Verarbeitenden Gewerbe und im Wirtschaftszweig „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ wird die Beschäftigung bis Ende 2007 um jeweils 0,3 % zurückgehen. Nur im Verarbeitenden Gewerbe wird sich dieser Trend bis Ende 2008 umkehren. Der Beschäftigungszuwachs wird vor allem von kleineren Unternehmen getragen. In Kleinbetrieben von 19 bis 49 Beschäftigten wird bis Ende 2008 ein Beschäftigungszuwachs von knapp 4 % erwartet.

Tabelle 28: Prognose der Beschäftigungsentwicklung gegenüber Ende 2006 bis Ende 2007 und Ende 2008 in der Region Rhein-Main nach Wirtschaftszweig und Betriebsgröße

<i>Wirtschaftszweig/ Betriebsgröße</i>	<i>bis Ende 2007</i>	<i>bis Ende 2008</i>
sonstige Dienstleistungen	+ 3,0	+ 2,2
Verkehr/ Nachrichten	+ 2,6	+ 4,6
Grundstückwirtschaft, Dienstleistungen für Unternehmen	+ 2,5	+ 5,7
Gastgewerbe	+ 1,5	+ 1,0
Baugewerbe	+ 0,9	- 0,3
Kreditinstitute	+ 0,8	- 0,2
Handel	+ 0,3	- 0,8
Erziehung und Unterricht	+ 0,2	- 1,7
öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	0,0	- 0,6
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	- 0,3	- 1,3
Verarbeitendes Gewerbe	- 0,3	+ 0,2
250 Beschäftigte und mehr	+ 0,2	- 0,1
50 bis 249 Beschäftigte	+ 0,5	+ 1,4
10 bis 49 Beschäftigte	+ 2,1	+ 3,9
1 bis 9 Beschäftigte	+ 1,8	+ 1,5
Insgesamt	+ 0,9	+ 1,0

Quelle: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur: Beschäftigungsprognose 2006/2007 für die Region Rhein-Main. IWAK-Unternehmensbefragung im Herbst 2006. Frankfurt am Main 2006, S. 7f.

Naturgemäß sind solche Umfragen mit Unsicherheiten behaftet. Von 6.500 angeschriebenen Unternehmen haben nur 1.000 die Fragebögen zurückgesandt. Wie alle Stichprobenerhebungen ist auch diese Umfrage mit unvermeidlichen Unsicherheiten behaftet, zu denen sich das IWAK allerdings in seinen Veröffentlichungen nicht äußert. Solche Umfragen können zudem keine langfristigen Prognosen begründen, da immer nur nach den Erwartungen für die nahe Zukunft gefragt wird. Und schließlich beziehen sich die Ergebnisse auf die gesamte Region und lassen deshalb nur bedingt Rückschlüsse auf die Stadt Frankfurt am Main zu, auch wenn diese den größten Teil der Wirtschaftskraft in der Region auf ihrem Gebiet konzentriert.

Trotz dieser methodischen Unsicherheiten kann festgehalten werden, dass die prognostizierte positive Entwicklung zumindest für Frankfurt am Main eingetroffen sind. Hier lag die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2007 um mehr als 6.000 oder 1,5 % höher als ein Jahr zuvor. Gleichzeitig sank die Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen) von 12,7 % Mitte 2006 auf 10,6 % Mitte 2007.¹⁸³ So erfreulich dieser Rückgang der Arbeitslosigkeit auch war, er war geringer als im Frankfurter Umland.¹⁸⁴ Die Gründe hierfür sieht Volker Erhard, Vorsitzender der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Frankfurt am Main, in der ungünstigen Zusammensetzung der Frankfurter Arbeitslosen, die sich von der im Umland unterscheidet.¹⁸⁵ Seiner Meinung nach wird die Arbeitslosigkeit in Frankfurt am Main immer höher sein als im Umland: „Wir haben ein schwieriges Klientel. Viel hängt von der Qualifikation ab.“ Diese Qualifikationslücke ließe sich nicht in jedem Fall schließen, denn „nicht jeder, der arbeitslos ist, kann entsprechend qualifiziert werden.“

Für Frankfurt am Main und die Region insgesamt dürfte langfristig entscheidend sein, wie sich seine Stellung als internationaler Börsen- und Finanzplatz und als zentraler Knotenpunkt des Luftverkehrs entwickelt. In allen drei Bereichen ist die Stellung durchaus nicht so sicher, wie man aufgrund der jetzigen Situation annehmen könnte.

Frankfurt hat seine hervorragende Stellung als Finanzplatz dadurch gewonnen, dass die drei führenden deutschen Großbanken ihre Hauptverwaltung in der Stadt hatten. Eine dieser Banken ist heute ein Tochterunternehmen eines in einer anderen deutschen Großstadt ansässigen Versicherungsunternehmens. Eine andere der drei Großbanken macht einen großen Teil ihrer

¹⁸³ Legt man alle zivilen Erwerbspersonen und nicht nur die abhängigen zivilen Erwerbspersonen zugrunde, dann sank die Arbeitslosenquote sogar auf 9,4 %, während sie ein Jahr zuvor noch bei 11,0 % lag.

¹⁸⁴ vgl. Bundesagentur für Arbeit. Agentur für Arbeit Frankfurt am Main: Arbeitsmarktbericht der Agentur für Arbeit Frankfurt am Main. Daten und Fakten aus der Region. Oktober 2007.

¹⁸⁵ vgl. das Interview mit ihm in der Frankfurter Rundschau vom 20.11.2007: „Frankfurter Arbeitgeber sind wählerisch“.

Gewinne durch die Investmentgeschäfte ihrer in London und New York ansässigen Töchter und wird immer wieder mit Gerüchten in Verbindung gebracht, ihren Hauptsitz nach London zu verlegen. Trotz z.T. hoher Gewinne sind die Arbeitsplätze im Kredit- und Finanzwesen nicht so sicher wie in früheren Jahrzehnten. Insbesondere die Renditeerwartungen internationaler Anleger und Fondsgesellschaften üben einen stetigen Rationalisierungsdruck auf die Großbanken aus, deren Beschäftigte früher eine den Beamten ähnliche Arbeitsplatzsicherheit genossen. Die Deutsche Börse sucht seit geraumer Zeit einen starken Partner im Ausland. Ob nach einem solchem Zusammenschluss der Hauptsitz des neuen Unternehmens Frankfurt am Main bliebe, ist offen. Z.Z. haben von den – gemessen an der Bilanzsumme – zehn größten Deutschen Banken immerhin sechs ihren Sitz in Frankfurt am Main. In Frankfurt am Main waren 2004 rd. 200 Banken ansässig, etwas weniger als in Paris mit rd. 280 Banken und deutlich weniger als in London mit etwas über 500 Banken. Trotz guter Gewinne wird bundesweit die Zahl der Beschäftigten im Finanzsektor weiter sinken.¹⁸⁶ Wie viele von den 8.000 bis 2009 erwarteten Stellenstreichungen im deutschen Finanzsektor in Frankfurt am Main vorgenommen werden, ist offen. Der oben erwähnten Unternehmens-Umfrage des IWAK zufolge wird bis Ende 2008 ein leichter Rückgang der Beschäftigtenzahl im Kreditgewerbe erwartet, während die Gesamtzahl der Beschäftigten leicht zunehmen soll.

Als günstiger wird zumindest für die nächsten Jahre die Beschäftigungsentwicklung im Verkehrssektor eingeschätzt. Der Frankfurter Flughafen, das größte Frankfurter Unternehmen in diesem Sektor, ist mit fast 53 Mio. Passagieren, davon 53 % Umsteiger, im Jahre 2006 fast an seine Kapazitätsgrenzen gestoßen und steht als internationales Drehkreuz in starker Konkurrenz zu anderen europäischen Großflughäfen. Die beiden Londoner Flughäfen Heathrow und Gatwick hatten 2006 zusammen ein Passagieraufkommen, das fast doppelt so hoch war wie das des Frankfurter Flughafens, während der Pariser Flughafen etwas mehr und der Amsterdamer etwas weniger Passagiere hatte als der Frankfurter. Innerhalb Deutschlands liegt der Münchener Flughafen mit rd. 30 Mio. Passagieren an zweiter Stelle. Da er weit vor der Stadt in einem vergleichsweise dünn besiedelten Gebiet liegt, stoßen Kapazitätsausweitungen hier nicht an dieselben Grenzen wie in Frankfurt am Main. Fraport selber erwartet bis 2020 einen Anstieg der Passagierzahlen von knapp 53 Mio. auf gut 88 Mio.¹⁸⁷ Bei dieser Prognose wird unterstellt, dass die in Planung befindliche neue Landebahn auch realisiert wird. Ansonsten würden unter sonst gleichen Bedingungen die Passagierzahlen nur noch unwesentlich ansteigen können. Auch die

¹⁸⁶ vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.3.2007: „Unterschätzte Zukunft. Die Aussichten des Finanzplatzes sind besser, als viele denken, sagt Bankier von Metzler/ Seit zwei Jahren brummt es“.

¹⁸⁷ vgl. Fraport: Prognose 2020 (http://www.fraport.de/cms/kapazitaetsausbau/rubrik/2/2399.prognose_2020.htm).

Zahl der Beschäftigten würde stagnieren, wenn nicht sogar aufgrund der teilweisen Verlagerungen der Knotenfunktion des Frankfurter Flughafens zu anderen Flughäfen abnehmen. Da der Flughafen in nicht unbeträchtlichem Maße Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte mit entsprechend niedriger Entlohnung bietet¹⁸⁸, würde eine Stagnation der Beschäftigtenzahlen am Flughafen deren Arbeitsmarktchancen deutlich verschlechtern, wenn nicht Kompensation an anderer Stelle entstehen würde. Fraport rechnet aufgrund eines Gutachtens mit 100.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen, wenn der Flughafen ausgebaut wird. Diese Erwartung wird von verschiedenen Seiten in Zweifel gezogen. Möglicherweise würden zwar neue Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich entstehen, dafür aber im Produzierenden Gewerbe abgebaut, so dass die Zahl der tatsächlich geschaffenen zusätzlichen Stellen sehr gering ausfalle.¹⁸⁹ Der oben ausführlich beschriebene Rückgang des Anteils der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in der Region Rhein-Main dürfte sich künftig verlangsamen. Allerdings muss der jetzige Stand – er ist heute niedriger als in den ebenfalls wirtschaftlich sehr erfolgreichen Regionen München und Hamburg – noch keine absolute Untergrenze darstellen, wie ein Blick über die Grenzen zeigt: Noch geringere Anteile von Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe weisen heute schon die Agglomerationsräume London, Marseille, Stockholm, Glasgow und Rom auf.¹⁹⁰

6.3 „Verlierer“ und „Gewinner“ auf dem Arbeitsmarkt

Heute gibt es Deutschland rd. 1,2 Mio. Niedriglohnempfänger, die für weniger als 4,50 Euro in der Stunde arbeiten.¹⁹¹ Üblicherweise wird die Schwelle zum Niedriglohnbereich aber höher angesetzt. International wird die Niedriglohngrenze meist bei zwei Dritteln des Medianentgeltes

¹⁸⁸ So liegt der Einstiegsstundenlohn für Sicherheitskräfte bei acht Euro, so Fraport-Arbeitsdirektor Herbert Mai in einem Interview mit FAZ.NET, der Online-Zeitung der Frankfurter Allgemeinen, vom 3.4.2007 (<http://www.faz.net/s/RubEC1ACFE1EE274C81BCD3621EF555C83C/Doc~E8D89B58DE83B48299CE68C04835E1EBF~A.Tpl~Ecommon~Scontent.html>). Später könnten, so Mai, die Stundenlöhne deutlich darüber liegen. Außerdem zahle Fraport Schicht- und Überstundenzuschläge. Legt man den genannten Einstiegsstundenlohn von acht Euro zugrunde, dann würde eine neu eingestellte Sicherheitskraft ohne die erwähnten Schicht- und Überstundenzuschläge auf einen monatlichen Nettoverdienst von rd. 1.200 Euro kommen. Hätte sie Kinder zu versorgen, müsste sie Arbeitslosengeld II beantragen, um über die Runden zu kommen.

¹⁸⁹ vgl. rhein-main-institut: Dokumentation zum Konsensworkshop zur Evaluation der Gutachten im Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Rhein-Main-Flughafens G 19.1 und G 19.2 (http://www.rhein-main-institut.de/docs/Ergebnisse-Konsensus-Workshop_2007-04-30_final.pdf).

¹⁹⁰ vgl. Geppert, K./ Gornig, M./ Werwatz, A.: Grenzen der Deindustrialisierung? Zur Position der Region Rhein-Main im sektoralen Strukturwandel. In: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.): Hessischer Konjunkturspiegel 2. Quartal 2007, S. 6-10.

¹⁹¹ vgl. Meyer-Timpe, U.: Arbeiten auf eigene Gefahr. Niedriglöhner erleben, wie Arbeitgeber trickreich ihr Gehalt kürzen und das Geschäftsrisiko auf sie abwälzen. In: Die Zeit Nr. 10/2007.

festgelegt. Das waren 2004 in Westdeutschland 9,83 Euro und in Ostdeutschland 7,15 Euro. Rd. 6 Mio. Beschäftigte hatten 2004 Stundenlöhne, die niedriger waren. Legt man eine engere Definition zugrunde und setzt die Niedriglohngrenze bei der Hälfte des Medianeinkommens an, dann lag sie 2004 in Westdeutschland bei 7,38 Euro und in Ostdeutschland bei 5,37 Euro. Insgesamt 9 % der abhängig Beschäftigten hatten Stundelöhne bis zu dieser Obergrenze. Das waren zusammen 2,6 Mio. Beschäftigte.¹⁹² Wer im Niedriglohnsektor z.B. als Pizzabote, Wachmann, Putzfrau oder in der Pflege arbeitet, weiß, dass er oder sie leicht zu ersetzen ist, denn diese Tätigkeiten erfordern keine speziellen Qualifikationen, und es gibt Millionen Arbeitslose, die gerne ihre Arbeit übernehmen würden.

Die Entstehung des Niedriglohnsektors ist eng mit dem sektoralen Strukturwandel verknüpft, nämlich dem Rückgang der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe und dem Anstieg der Beschäftigung im Dienstleistungssektor. Während in den verbliebenen Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes nach wie vor der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten hoch und die Löhne überdurchschnittlich sind, ist dies in vielen Bereichen des Dienstleistungssektors anders. Der geringe Organisationsgrad der Beschäftigten erschwert es ihren Interessenvertretern, bei Tarifverhandlungen Lohnerhöhungen durchzusetzen. Innerhalb des tertiären oder Dienstleistungssektors gibt es allerdings auch Bereiche, die hoch bezahlt werden und in denen die Zahl der Beschäftigten ebenfalls wächst. Manche Beobachter¹⁹³ prophezeien deshalb schon seit geraumer Zeit, dass sich innerhalb des tertiären Sektor ein „quartärer“ oder „Wissenssektor“ ausdifferenziert. Ein wachsender Beratungsbedarf in einer komplexer werdenden Welt lasse die Nachfrage nach qualifizierten Dienstleistungen weiter ansteigen. Dies betreffe vor allem folgende Bereiche: Rechts-, Wirtschafts-, Vermögens-, Sicherheits-, Gesundheits-, Lebens- und Ausbildungsberatung usw., Information und Medien, Organisation und Planung, Forschung und Entwicklung. Hierbei handele es sich gleichzeitig um den Kern des sich entwickelnden Wissenssektors. Für viele steht diese Entwicklung in Zusammenhang mit dem Wandel der Industrie- zur sog. „Informations-“, oder „Wissensgesellschaft“.¹⁹⁴

Ausgangspunkt einer solchen Klassifizierung von Gesellschaften in (alte) Industrie- und (neue) Wissensgesellschaften ist der technologische Wandel, der in weiten Teilen von den neuen In-

¹⁹² vgl. Kalina, T./ Weinkopf, C.: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland. Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report 2006-03 (<http://www.iatge.de/iat-report/2006/report/2006-03.pdf>).

¹⁹³ vgl. Willke, G.: Die Zukunft unserer Arbeit. Bonn 1998.

¹⁹⁴ vgl. Stehr, N.: Moderne Wissensgesellschaften. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 36/2001, S. 7-13; Hönigsberger, H.: Wissensgesellschaft. Beitrag zur Dokumentation „Bildung & Wissenschaft 2001“. (<http://www.wissensgesellschaft.org/themen/orientierung/wissensgesellschaft.pdf>).

formationstechnologien getragen wird. Der amerikanische Managementtheoretiker Peter Drucker meint, dass für Wissensgesellschaften ein „Wirtschaftenssystem“ kennzeichnend sei, „in dem Wissen, nicht aber Arbeit, Rohstoffe oder Kapital die Schlüsselressource ist.“ Wissensgesellschaften seien zudem Gesellschaften, „in denen die auf Wissen gegründete Ungleichheit die größte Herausforderung“ darstelle.¹⁹⁵ Im Zentrum der Wissensgesellschaft stehen die „Wissensarbeiter“, die Robert Reich, amerikanischer Wirtschaftswissenschaftler und unter Bill Clinton kurzzeitig Arbeitsminister, in einem wegweisenden Buch als „Symbolanalytiker“ bezeichnet.¹⁹⁶ Reich teilt die zukünftig Beschäftigten „drei Booten“ zu. Im ersten Boot sitzen diejenigen, die „routinemäßige Produktionsdienste“ verrichten. Zu ihnen zählt Reich Industriearbeiter, Prüflingenieure und z.B. das „Fußvolk der Informatiker“. Ihr Boot gerät in ein „Wellental“. Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer verringerten die Zahl der Arbeitsplätze erheblich und führten zu deutlichen Lohneinbußen. Im zweiten Boot fahren diejenigen, die „kundenbezogene Dienste“ anbieten. Auch ihr Boot erfährt eine Abwärtsbewegung, auch hier geraten die Löhne unter Druck. Allerdings sind die Arbeitsplätze in diesem Bereich von der weltweiten Konkurrenz ein Stück weit geschützt, da ihre Dienstleistungen nur an Personen und „vor Ort“ erbracht werden können. Ihre Beschäftigungschancen sinken, weil zum einen die „Routinearbeiter“ und zum anderen gering qualifizierte Einwanderer in „ihr Boot“ drängen. Im dritten, relativ kleinen Boot befinden sich die schon erwähnten „Symbolanalytiker“. Zu ihnen zählt Reich z.B. Wissenschaftler, Software-Ingenieure, Biotechniker, Public-Relations-Manager, Investment-Banker, Rechtsanwälte oder „strategische Planer“. Diese drei Boote umfassen drei Viertel aller Erwerbstätigen in den Vereinigten Staaten. Die Rede von den drei Booten soll verdeutlichen, dass Mitglieder einer Volkswirtschaft nicht mehr „in einem Boot“ sitzen. Vielmehr führt die Entwicklung Reich zufolge dazu, dass sich erhebliche sozialstrukturelle Brüche auftun, deren Überbrückung nationalen Regierungen immer weniger gelingt.¹⁹⁷

Hat Reich mit seiner Beschreibung Recht, dann liefert er neben einem anschaulichen Bild der seinerzeit künftigen, heute aber schon deutlich spürbaren Entwicklung auch eine Erklärung für die von vielen Seiten konstatierten Brüche im gesellschaftlichen Zusammenhalt. Während die kleine Gruppe der spezialisierten Wissensarbeiter von der Entwicklung profitiert, muss die

¹⁹⁵ zitiert nach Heidenreich, M.: Merkmale der Wissensgesellschaft. März 2002 (online unter: <http://web.uni-bamberg.de/sowi/europastudien/dokumente/blk.pdf>), S. 7. Eigene Übersetzung.

¹⁹⁶ vgl. Reich, R.: Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie. Frankfurt am Main/ Berlin 1993, S. 191ff. Das englischsprachige Original erschien 1992.

¹⁹⁷ Die negativen Folgen dieses Verlustes an Steuerungskompetenz nationaler Regierungen für die Legitimität des politischen Systems insgesamt wurden oben schon erwähnt. Während die deutschen Wähler mehrheitlich hohe Erwartungen an die Schutzfunktion des Sozialstaates haben, ging ein großer Teil von ihnen, glaubt man den regelmäßigen Umfragen von Infratest-Dimap, vor der letzten Bundestagswahl davon aus, dass keine der großen Parteien eine Lösung für das Problem der Arbeitslosigkeit oder die Zukunftsprobleme des Landes hat.

Masse der Beschäftigten gegen den gesellschaftlichen und sozialen Abstieg kämpfen. Das wird für Personen aus dem Arbeitermilieu und Personen mit geringer Qualifikation immer schwerer. So lebt nach jüngeren Analysen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Deutschland fast ein Zehntel der Bevölkerung in „verfestigter“ Armut.¹⁹⁸ Hauptbetroffene von verfestigter Armut sind Arbeiterfamilien, insbesondere solche mit Migrationshintergrund oder mehreren Kindern. Das durchschnittliche „Nettoäquivalenzeinkommen“ der Personen in diesen Haushalten erreicht nur 43 % des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens der Gesamtbevölkerung und liegt damit deutlich unter der offiziellen Einkommensarmutsschwelle von 50 % des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens.¹⁹⁹ Oberhalb der Zone der verfestigten Armut gibt es eine Zone der „Prekarität“, in der sich Armut zwar noch nicht verfestigt hat, in der die Drohung dauerhafter Armut aber stets präsent ist. Das Einkommen der Personen in diesen Haushalten liegt mit 60 % etwas über der offiziellen Armutsgrenze. Dafür, dass ehemals gesicherte Arbeitnehmerschichten Einkommenseinbußen und Statusverluste zu erleiden haben, spricht, dass seit Mitte der 1980er Jahre der mittlere Einkommensbereich stetig abgenommen hat.²⁰⁰ Aber nicht nur die Armut, auch der Reichtum ist in Deutschland größer geworden. Die Unterscheidung zwischen Arm und Reich ist dabei häufig gleichbedeutend mit der Unterscheidung zwischen verschuldet und vermögend, unqualifiziert und qualifiziert, krank und gesund, erwerbslos und erwerbstätig.

Diese Befunde, die eine Verfestigung von Armut, die Herausbildung einer Zone der Prekarität, Statusverluste und Einkommenseinbußen in der Mittelschicht und ein gleichzeitiges Anwachsen von Armut und Reichtum anzeigen, lassen sich vor allem wegen fehlender Daten nicht bruchlos auf Frankfurt am Main übertragen. Es gibt allerdings eine ganze Reihe von empirischen Belegen aus Frankfurt am Main, die sich in dieses für die Bundesrepublik insgesamt entworfene Bild einfügen. So zeigt die große Zahl von Personen, die Fürsorgeleistungen wie Arbeitslosengeld II, Sozialgeld oder Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung bekommen, dass es auch in Frankfurt am Main eine Tendenz zur Verfestigung von Armut und zur Herausbildung einer Zone der Prekarität gibt. Statusverluste und Einkommenseinbußen der Mittelschichten lassen sich demgegenüber nicht so leicht erkennen, ganz zu schweigen von

¹⁹⁸ vgl. Groh-Samberg, O.: Armut in Deutschland verfestigt sich. DIW-Wochenbericht 12/2007, S. 177-182.

¹⁹⁹ vgl. die Erläuterungen in Abschnitt 4.5.2. „Offiziell“ ist die diese Armutsgrenze, weil sie Mitte der 1980er Jahre auf der EU-Ebene vereinbart wurde. Als arm sollte gelten, wer im jeweiligen Land der Gemeinschaft weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens zur Verfügung hat. Diese Armutsgrenze fand auch im Ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2001 (Bundestagsdrucksache 14/5990) Anwendung.

²⁰⁰ vgl. Andreß, H.-J./ Kronauer, M.: Arm – Reich. In: Lessenich, S./ Nullmeier, F. (Hrsg.): Deutschland. Eine gesplante Gesellschaft. Frankfurt am Main 2006, S. 28-52, hier S. 44ff.

der Zunahme des Reichtums. Wesentliche Gründe für diese Entwicklung sind in Frankfurt am Main der Abbau von Arbeitsplätzen im Produzierenden Gewerbe insgesamt, der Wegfall von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte in diesem Wirtschaftszweig, die Qualifikationsdefizite bei einem Teil der Erwerbspersonen und nicht zuletzt die generell hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland. Des Weiteren ist eine Spreizung der Beschäftigungs- und Qualifikationsstruktur unübersehbar. Auf der einen Seite stehen die hoch qualifizierten und gut bezahlten „Wissensarbeiter“, auf der anderen die gering qualifizierten und schlecht bezahlten Dienstleistenden, für die paradigmatisch hier die in der „Sicherheitsindustrie“ und in der Gebäudereinigung Tätigen genannt seien.

Vor dem Hintergrund gestiegener und auch in der Zukunft weiter steigender Qualifikationsanforderungen an die Erwerbstätigen kommt dem Erwerb schulischer und beruflicher Qualifikationen eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Diejenigen, die keine guten Schulabgangszeugnisse, Studienabschlüsse und Berufsabschlüsse vorzuweisen haben, werden vermutlich mehr noch als heute zu den Verlierern auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt wie dem der Region insgesamt gehören. Des Weiteren ist damit zu rechnen, dass der Abbau von Arbeitsplätzen im Produzierenden Gewerbe und in vielen derzeitigen „Männerdomänen“ weiter geht. Ob dies freilich zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in Frankfurt am Main führen wird, ist offen, denn die Betroffenen können hierauf auch reagieren, indem sie in andere Regionen abwandern, in denen die Dominanz des Dienstleistungssektors weniger ausgeprägt ist. Ohnehin sind die meisten der jährlich rd. 40.000 Zuzüge und 40.000 Wegzüge aus und nach Frankfurt am Main arbeitsmarktbedingt. Menschen kommen meist in die Stadt oder die Region, wenn sie ein entsprechendes Arbeitsangebot haben, und sie ziehen wieder weg, weil sie woanders eine Arbeit gefunden haben. Dieses „moderne Nomadentum“ wird meist mit besser und hoch Qualifizierten in Verbindung gebracht.²⁰¹ Unter denjenigen, die aus Frankfurt ins Umland ziehen, sind Mittelschichtler überrepräsentiert. Wenn gering Qualifizierte insgesamt „sesshafter“ und weniger mobil sind als jene, dann wird in Frankfurt am Main der Anteil der Verlierer der Arbeitsmarktentwicklung an den Erwerbspersonen insgesamt zunehmen.

Ein guter Schulabschluss und eine abgeschlossene Berufsausbildung sind notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für eine gesicherte berufliche Position. Hinzukommen muss, dass die Struktur der angebotenen Stellen hierzu „passt“. Wenn man sich die in der Einleitung referierten Gedanken von Sassen zu „Global Cities“ in Erinnerung ruft, dann ist es sehr wahr-

²⁰¹ vgl. Lessenich, S.: Beweglich – Unbeweglich. In: Lessenich, S./ Nullmeier, F. (Hrsg.): Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft. Frankfurt am Main 2006, S.336-352.

scheinlich, dass es gerade in Frankfurt am Main auch weiterhin einen großen Bedarf an schlecht bezahlten Dienstleistungstätigkeiten gibt. Hierbei muss zwischen unternehmensbezogenen und haushalts- bzw. personenbezogenen Dienstleistungen unterschieden werden. Die schon erwähnten Bereiche der Gebäudereinigung und der Sicherheitsdienste gehören zu den unternehmensbezogenen einfachen und schlecht bezahlten Dienstleistungstätigkeiten. Der Bedarf nach solchen Dienstleistungen wird auf absehbare Zeit bestehen bleiben. Da diese Dienstleistungen vor Ort erbracht werden müssen, sind die Beschäftigten gegen Verlagerungen ins Ausland geschützt. Freilich sorgt der stetige Nachschub an gering Qualifizierten, der sich aus den Geseiterten des heimischen Bildungssystems, aus Arbeitnehmern, deren Qualifikationen veraltet sind und aus Zuwanderern aus dem Ausland speist, dafür, dass in diesen Branchen ein dauerhafter Lohndruck besteht. Dies wird auch weiterhin dafür sorgen, dass die hier und in ähnlichen Bereichen Beschäftigten deutlich unterdurchschnittliche Löhne erhalten. Auch für die gering qualifizierten haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen gibt es eine dauerhafte und vermutlich wachsende Nachfrage. Hohes berufliches Engagement auf Seiten der Wissensarbeiter lässt diesen oftmals wenig Zeit für die lästigen Pflichten des Haushalts.²⁰² Auch deshalb boomen Fast-Food-Ketten, Pizza-Services und Wäschereien und stoßen die Dienste nicht angemeldeter und häufig „illegaler“ Putzfrauen und Kindermädchen auf eine große Nachfrage. Dass man häufig außer Haus essen geht, seine Wäsche nicht selber wäscht und bügelt oder seine Wohnung putzen lässt, kann man sich freilich nur leisten, wenn diejenigen, die diese Tätigkeiten ausüben, deutlich schlechter bezahlt werden als man selber. Ansonsten wären die „Opportunitätskosten“ dafür, dass man, statt sich um diese Dinge selber zu kümmern, seine Erwerbsbeteiligung ausdehnt, zu hoch. Kurz: Wenn die Putzfrau, die einem die Wohnung putzt, in der Stunde genauso viel verdient wie man selber, könnte man es auch gleich selber tun und die Inanspruchnahme haushaltsbezogener Dienstleistungen auf die Bereiche beschränken, in denen man auf die Kenntnisse und Fertigkeiten von „Profis“ angewiesen ist. Stellen für gering qualifizierte wird es demnach nur in großem Umfang geben, wenn ihre Löhne gering genug sind, um die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen nicht einzuschränken. Die Chancen, die Spreizung der Einkommen (wieder) zu verkleinern und die aufzubrechen drohenden sozialen Gegensätze zu mildern, stehen damit nicht allzu gut.

²⁰² Die obere Spitze dieser Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen stellen „Apartments mit Rundumservice“ oder „Wohnungen mit Dienstleistungsangeboten“ dar. In Frankfurt am Main bieten das „Inside“-Hotel im „Eurotheum“ (Neue Mainzer Straße) und „Schapers Apartments“ (Feuerbachstraße) solche Unterkünfte an (vgl. Baumer, S.: Gebügelte Hemden und voller Kühlschrank: Trend zu Wohnen mit Service. In: Capital-Online, <http://www.capital.de/unternehmen/meldungen/747179.html>, Zugriff: 24.4.2007).

Die Verlierer der Arbeitsmarktentwicklung in Frankfurt am Main werden tendenziell eher männlich sein und/oder einen Migrationshintergrund aufweisen. Ein Erwerbseinkommen werden sie mehrheitlich nur erzielen können, wenn der Arbeitsmarkt aufnahmefähiger für sie wird. Wie dies geschehen könnte, wird im nächsten Kapitel diskutiert. Den Verlierern der Arbeitsmarktentwicklung werden die Gewinner gegenüberstehen. Sie werden tendenziell eher weiblich und/oder ohne Migrationshintergrund sein. Dies bedeutet nicht, dass alle Benachteiligungen, mit denen Frauen in der Vergangenheit zu tun hatten, schon überwunden wären. Aber der Anteil der am Arbeitsmarkt „Gescheiterten“ ist unter den Frauen schon heute deutlich geringer als unter den Männern. Bedenkt man, dass junge Frauen heute über bessere Schulabschlüsse verfügen als junge Männer, dann ist das Fundament für weitere Erfolge am Arbeitsmarkt gelegt. Das wird nicht unbedingt dazu führen, dass berufliche Spitzenpositionen künftig im selben Umfang von Frauen besetzt werden wie von Männern, dass heißt aber, dass sie beim Berufseinstieg und beim Erklimmen der ersten Stufen der Karriereleiter weniger Schwierigkeiten haben werden als ihre männlichen Altersgenossen. Die ziemlich einzigartige Dominanz des Dienstleistungssektors in Frankfurt am Main hat hierfür die Voraussetzungen geschaffen. Die vorangegangenen Analysen konnten zeigen, dass in Frankfurt am Main die Frauen besonders in den Wirtschaftszweigen Fuß gefasst haben, die eine überdurchschnittlich positive Beschäftigungsentwicklung aufzuweisen haben. Nichts spricht dafür, dass diese Entwicklung sich nicht weiter fortsetzt. Allerdings gibt es unter den weiblichen Erwerbspersonen ebenso große Differenzen wie zwischen den männlichen. Während gut ausgebildete Frauen in die Dienstleistungsberufe drängen, gibt es nach wie vor eine große Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen, die von Frauen ausgeübt werden. Mit einigem Recht kann man sagen, dass beide Entwicklungen zusammenhängen. Denn mit der in Frankfurt am Main besonders ausgeprägten Erwerbsneigung von Frauen wächst auch die Nachfrage nach personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen. Die Angleichung der (Erwerbs-) Biographien von Männern und Frauen führt – zumindest unter den Bedingungen des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells – dazu, dass die Ungleichheit unter den Frauen zunimmt. Wenn früher galt, dass „hinter jedem (im Beruf) erfolgreichen Mann eine Frau steht“ stand, dann trifft dies heute in ähnlicher Weise auch auf im Beruf erfolgreiche Frauen zu. Im Unterschied zu früher ist man aber, überspitzt formuliert, mit den Frauen, die für einen putzen, kochen, bügeln oder auf die Kinder aufpassen, nicht mehr verheiratet.

Berufstätige Frauen nehmen häufig die Arbeitskraft anderer Frauen in Anspruch, um selber erwerbstätig sein zu können. Die Kinderbetreuung ist nur ein Bereich, in dem sie Unterstützung

brauchen.²⁰³ Ein anderer Bereich ist die Pflege von Angehörigen, für den Frauen aufgrund ihrer beruflichen Verpflichtungen nicht mehr im selben Umfang zur Verfügung stehen wie früher. In beiden Fällen handelt es sich um Tätigkeiten, die im Englischen mit dem Begriff „care“ erfasst werden. Sie werden häufig von Frauen übernommen, die aus dem Ausland kommen und sich – ob legal oder illegal – meist nur vorübergehend in Deutschland aufhalten. Sie helfen beispielsweise bei uns vielen Familien, die sich selbst um ihre pflegebedürftigen Angehörigen kümmern wollen, mit dieser Aufgabe alleine aber überfordert sind. Problematisch ist, dass diese Frauen selbst meist auch Familie und Kinder haben und bei ihnen zu Hause andere Personen, meist wiederum Frauen, für sie einspringen müssen. Die in Deutschland putzende Polin lässt ihre Kinder vielleicht von einer Ukrainerin versorgen, deren Kinder von deren Mutter oder Schwester groß gezogen werden. Am Ende der von Fachleuten so bezeichneten „global care chain“ stehen also wieder Kinder oder andere auf Hilfe und Unterstützung angewiesene Angehörige, um die die ausgewanderten Frauen sich nicht selbst kümmern können. Es handelt sich um ein internationales Phänomen. So arbeiten heute mehrere Millionen philippinischer Frauen in häuslichen Diensten im Ausland, während fast ein Drittel der philippinischen Kinder zumindest zeitweise ohne Mutter oder Vater aufwächst.²⁰⁴

Die größere Inanspruchnahme haushaltsbezogener Dienstleistungen ist eine Folge der Bildungsexpansion und der gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen. Eine andere Folge besteht in bislang noch wenig beachteten Veränderungen auf dem „Heiratsmarkt“. Während Frauen in gering qualifizierten Tätigkeiten häufig arbeiten, um das Haushaltseinkommen aufzubessern, sehen sich Männer (heute noch) nach wie vor in der Rolle des Hauptverdieners. Wer aber als Mann wenig verdient, weil er gering qualifiziert ist, findet auch schlechter eine (Ehe)Partnerin als andere Männer. Nicht nur Akademikerinnen heiraten mindestens „auf gleichem Niveau“. Vielmehr kommen für die meisten Frauen Männer, die eine geringere Bildung und schlechtere Berufsaussichten als sie selbst haben, kaum als Partner in Betracht. Bei zahlenmäßiger Parität zwischen den Geschlechtern bedeutet dies, dass vor allen Dingen gut qualifizierte Frauen und schlecht qualifizierte Männer geringe Chancen auf dem Heiratsmarkt haben. Diese Disparitäten

²⁰³ Der Bedarf an Kinderbetreuungsmöglichkeiten wird mit steigender Erwerbsneigung von Müttern weiter anwachsen. Der Betreuungsbedarf wird heute überwiegend in Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Kindergärten und Horten abgedeckt. Der Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung und Verbesserungen des Betreuungsschlüssels ziehen eine steigende Nachfrage nach Personal nach sich. So sucht allein die Stadt Frankfurt am Main in den nächsten zehn Jahren 1.000 Erzieherinnen und Erzieher. Die Beschäftigungschancen für ausgebildete Erzieherinnen und Erzieher sehen entsprechend gut aus. Der bundesweit vorgesehene Ausbau an institutionellen Betreuungsangeboten könnte aber daran scheitern, dass das Berufsziel Erzieherin bzw. Erzieher von vergleichsweise wenigen jungen Menschen ergriffen wird. Verantwortlich hierfür sind die geringe Bezahlung und das geringe Prestige der Erzieher(innen)berufs.

²⁰⁴ vgl. Rerrich, M.: „Die ganze Welt zu Hause“. Cosmobile Putzfrauen in privaten Haushalten. Hamburg 2006.

auf dem Heiratsmarkt führen zunehmend dazu, dass gering qualifizierte Männer und hoch qualifizierte Frauen bei der Partnersuche leer ausgehen und keine Kinder bekommen.²⁰⁵

Weiter oben wurde gezeigt, dass mit dem Abbau des Produzierenden Gewerbes in Frankfurt am Main die Ungleichheit zwischen den Stadtteilen größer geworden ist (vgl. oben Abschnitt 4.6). „Gewinner“ und „Verlierer“ der wirtschaftlichen Entwicklung und des Strukturwandels konzentrieren sich tendenziell in verschiedenen Quartieren und Stadtteilen der Stadt. Diese Entwicklung ist keine Frankfurter Besonderheit. Begleitet wird diese Tendenz zur Vergrößerung der Ungleichheit innerhalb der Städte durch größer werdende Disparitäten zwischen den Städten und Regionen des Landes. Frankfurt am Main und das Rhein-Main-Gebiet gehören zweifellos zu den auch weiterhin prosperierenden Regionen unseres Landes. Dies schützt die Region und die Stadt aber nicht davor, dass in ihnen die Ungleichheiten zunehmen. Das Auseinanderfallen in „Gewinner“ und „Verlierer“ hat auch Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt der Städte.

„(...) das Drama der postindustriellen Stadt besteht darin, dass immer größere Anteile der Bevölkerung nicht einmal mehr ausgebeutet werden. In den Städten entsteht eine überflüssige Bevölkerung, die von Ausgrenzung bedroht ist. Daher stellt sich die Frage nach der städtischen Integration. Eine einheitliche Stadtgesellschaft gibt es nicht mehr. Die Bezugspunkte verschiedener Teile der Stadtbevölkerung differenzieren sich aus: Für die einen ist der Prozess der Entlokalisierung beziehungsweise Globalisierung von ökonomischen Beziehungen Anlass, die lokalen Probleme sich selbst zu überlassen und sich der Anstrengung zu widmen, die eigene Position im raschen Wandel der postindustriellen Welt zu sichern; ein anderer Teil der Stadtgesellschaft wird von der formellen Ökonomie ganz abgekoppelt und auf lokale Ressourcen der Subsistenzsicherung verwiesen. Die globale Spaltung zwischen OECD und dem Rest der Welt bildet sich lokal in der Anwesenheit der Dritten Welt in unseren Großstädten ab, in Form von Zuwanderern und ausgegrenzten.“²⁰⁶

Belege dafür, dass diese Entwicklung auch in Frankfurt am Main so fern nicht ist, finden sich in diesem Bericht an vielen Stellen: Die Stadt hat einen großen Teil ihrer Industriearbeitsplätze verloren, der Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist vergleichsweise hoch und einem großen Teil der besser qualifizierten Beschäftigten und der wirtschaftlichen Eliten fehlt die lokale Verwurzelung. Entweder sind sie erst als Erwachsene zugezogen und betrachten die Stadt oder die Region nur als (Durchgangs-)Station ihres Berufsweges, oder aber sie leben erst gar nicht in der Stadt und kommen nur zum Arbeiten und Konsumieren her.

²⁰⁵ vgl. Helfferich, C.: Die Kinderfrage – und die Antworten von Frauen und Männern. Empirische Ergebnisse zu Familienplanung im Lebenslauf. Vortrag auf der Tagung ‚Wirtschaft und Familie‘ des Instituts für Frauenforschung und Genderstudien der FH Kiel, des Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein und der Vereinigung der IHK in Schleswig-Holstein, 1. Februar 2006, Kiel (<http://www.efh-freiburg.de/Dokumente/Helfferich%20dok/Kiel.doc>).

²⁰⁶ Häußermann, H.: Stadt – Land. In: Lessenich, S./ Nullmeier, F. (Hrsg.): Deutschland. Eine gesplante Gesellschaft. Frankfurt am Main 2006, S. 256-272, hier S. 271.

7. Handlungsmöglichkeiten

Welche Ziele überhaupt und welche Ziele mit welcher Priorität die Stadt Frankfurt am Main im Rahmen ihrer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik künftig verfolgt, kann nur Ergebnis eines öffentlichen Diskussions- und politischen Willensbildungsprozesses sein. Neben der Bestimmung der Ziele verdient die Wahl der Mittel, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, besonderes Augenmerk. Der hier vorgelegte Sozialbericht kann diese Diskussions- und Willensbildungsprozesse nicht vorwegnehmen. Sein Anliegen ist vielmehr, Grundlagen für diese Prozesse zur Verfügung zu stellen.

Im Hinblick auf die Handlungsmöglichkeiten lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik geht es zunächst im Folgenden darum, noch einmal zu verdeutlichen, was schon in der Einleitung Thema war, nämlich die Abhängigkeit des Geschehens auf dem lokalen Arbeitsmarkt von rechtlichen Bedingungen und wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen, die weitgehend dem Einfluss der Akteure des lokalen Sozialstaates entzogen sind.

Werfen wir also zunächst einen Blick auf die Grenzen des lokalen Sozialstaates. Die Zahl der Frankfurterinnen und Frankfurter, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder arbeitslos sind, und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Stadt unterliegen erheblichen Schwankungen. Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von einem zum anderen Jahr um rd. 8.000 Personen zu oder ab. Betrachtet man die Wirtschaftsbereiche gesondert, zeigen sich auch hier z.T. erhebliche Veränderungen innerhalb kurzer Zeiträume. So sank die Zahl der Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe von 2003 bis 2005 um gut 5.000 Personen. Das Geschehen auf dem lokalen Arbeitsmarkt wird sowohl von langfristigen Trends wie dem Rückgang der industriellen und dem Ausbau der Dienstleistungstätigkeiten wie von kurzfristigen konjunkturellen Entwicklungen maßgeblich beeinflusst. Angesichts dieser Einflussfaktoren ist die Reichweite kommunaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik von vornherein begrenzt. Das relativ geringe Gewicht lokaler Arbeitsmarktpolitik kann man sich auch verdeutlichen, wenn man z.B. für Frankfurt am Main die Zahl der Erwerbstätigen der Zahl derjenigen gegenüberstellt, die in der Vergangenheit in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik untergebracht worden sind. Während z.B. 2004 die Zahl der Erwerbstätigen bei 303.000 und die der Erwerbslosen bei 36.000 lagen, nahmen ungefähr 1.500 Personen im Jahresdurchschnitt an Beschäftigungsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger teil. Und auf 22.000 junge Menschen, die eine Ausbildung im dualen System

machten, kamen rd. 300, deren Ausbildung durch eine Förderung der Stadt Frankfurt am Main ermöglicht wurde, und rd. 240, die auf eine Ausbildung vorbereitet wurden.

Angesichts der Größe des Frankfurter Arbeitsmarktes ist die Steuerungs- und Eingriffskapazität des lokalen Sozialstaates also beschränkt. Dies gilt nicht nur für den Beschäftigungsstand insgesamt, sondern auch für die Beschäftigungssituation der besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen oder bedrohten Erwerbspersonen. Im Mittelpunkt der deutschen Diskussion der Frage, wie die Arbeitslosigkeit bekämpft werden kann, stehen in letzter Zeit mögliche Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration „wettbewerbsschwacher Arbeitnehmer“, ein Begriff, mit dem in einem jüngeren Gutachten²⁰⁷ die Verlierer der Beschäftigungskrise bezeichnet werden. Diese Arbeitnehmer sind wettbewerbsschwach, weil sie nur geringe oder veraltete berufliche Qualifikationen vorweisen können. Dies hat dazu geführt, dass viele von ihnen langzeitarbeitslos auf den Bezug von Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Aufgrund des Strukturwandels der Wirtschaft fehlt es für den „harten Kern“ der Arbeitslosen mit eher geringer Produktivität an adäquater Niedriglohnbeschäftigung. Die Langzeitarbeitslosigkeit der wettbewerbsschwachen Arbeitnehmer ist, so dieses Gutachten, in Deutschland deshalb deutlich höher als in anderen Ländern, weil verschiedene steuerliche und sozialrechtliche Regelungen es für diesen Personenkreis unattraktiv machten, eine niedrig bezahlte sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung anzunehmen. So sei aufgrund des hohen Grundfreibetrages für ALG II-Empfänger die Aufnahme eines Mini-Jobs viel attraktiver als eine schlecht bezahlte Vollzeitstelle.²⁰⁸ Auch der befristete Zuschlag, den ALG II-Empfänger bekommen, wenn sie vorher Arbeitslosengeld I bezogen haben, verringere den Anreiz, eine Stelle im Niedriglohnbereich anzunehmen. Ein Empfänger von Arbeitslosengeld II, der im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit einen sog. „1-Euro-Job“ ausübt, erzielt ein Netto-Einkommen, das er durch eine Tätigkeit im Niedriglohnbereich häufig nicht erreichen würde. Als Zusatzverdienst eines Alleinverdieners oder als Einkommen einer ansonsten nicht erwerbstätigen Ehefrau eines Alleinverdieners sind Mini-Jobs im Gegensatz zu einer zeitlich umfangreicheren Beschäftigung wegen ihrer Steuerfreiheit besonders „lohnend“.

Das Gutachten macht also vor allem verschiedene gesetzliche Regelungen dafür verantwortlich, dass wettbewerbsschwache Arbeitnehmer überhaupt bzw. solange arbeitslos sind. Legt man

²⁰⁷ vgl. Bofinger, P./ Dietz, M./ Genders, S./ Walwei, U.: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit. 2006 (www.sachsen.de/de/wu/smwa/download/gutachten_niedriglohnbereich.pdf).

²⁰⁸ Diese Analyse ist im Grundsatz nicht neu, sehr wohl aber die Begriffswahl. So sprach Kaufmann Ende der 1990er Jahre noch von „suboptimalen Arbeitskräften“ (vgl. Kaufmann, F.-X.: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main 1997, S. 92ff.). Bei Kaufmann spielte die Verdrängung von Vollzeittätigkeiten durch Mini-Jobs noch keine Rolle, sehr wohl aber die Verdrängungs- und Rationalisierungseffekte hoher Lohnnebenkosten.

das in der Einleitung (vgl. Abschnitt 1.1) entwickelte Schema zugrunde, dann handelt es sich wesentlich um ein sozialstaatsbezogenes Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit. Dementsprechend werden verschiedene Änderungen sozialrechtlicher Bestimmungen vorgeschlagen, um die Arbeitslosigkeit wettbewerbsschwacher Arbeitnehmer abzubauen. Um eine Tätigkeit im Niedriglohnbereich attraktiv zu machen, wird in dem genannten Gutachten deshalb erstens vorgeschlagen, den befristeten Zuschlag zum ALG II und den Grundfreibetrag von 100 Euro beim Hinzuverdienst abzuschaffen. Stattdessen könnten z.B. generell nur 15 % des erzielten Bruttolohns beim ALG II-Empfänger verbleiben. Zweitens sollen die Sozialabgaben im Niedriglohnbereich gesenkt werden. Drittens sollen atypische Beschäftigungsformen nicht weiter „subventioniert“ werden. So soll im Hinblick auf das Ziel einer „Neutralität der Erwerbsformen“ als Nebentätigkeit ausgeübte Mini-Jobs von ansonsten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der gleichen Belastung unterliegen wie Überstunden im selben Unternehmen. Für Rentner, Schüler und Studenten sollen keine Ausnahmeregelungen mehr bestehen. Flankiert werden sollen diese drei Kernelemente durch verschiedene Maßnahmen wie die Einführung eines Mindestlohns.²⁰⁹

Ohne diese Vorschläge hier im Einzelnen diskutieren zu können, macht das Gutachten doch deutlich, welche tiefgreifende Änderungen in verschiedenen Rechtsbereichen möglicherweise notwendig sind, um den „harten Kern“ der Arbeitslosen wieder (oder erstmals) ins Erwerbsleben zu integrieren. Es handelt sich durchweg um bundesstaatliche Regelungen, auf die die lokale Ebene keinen Einfluss hat. Unterhalb solcher weitreichender (und vielleicht politisch nur schwer durchsetzbarer) Änderungen hat sich die Bundesregierung auf verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung einzelner Zielgruppen verständigt.²¹⁰ Es handelt sich um einen Ausbau lohnsubventionierter Beschäftigung für zwei besondere Problemgruppen. So sollen Arbeitgeber, die eine(n) unter 25-Jährige(n) einstellen, der oder die länger als sechs Monate arbeitslos war und keinen Berufsabschluss hat, einen Zuschuss erhalten. Der Qualifizierungszuschuss („Qualifizierungs-Kombi“) beträgt 50 % des berücksichtigungsfähigen Bruttolohns, der auf monatlich 1.000 Euro begrenzt ist. Mindestens 15 Prozentpunkte müssen für die Qualifizierung des jüngeren Arbeitnehmers verwendet werden. Ein Eingliederungszuschuss („Job-Bonus“)

²⁰⁹ Wie hoch der Beschäftigungseffekt dieses Maßnahmenbündels ist, ist umstritten. Allenfalls 150.000 neue Stellen seien, so das Ergebnis eines zur Abschätzung des Beschäftigungseffektes der vorgeschlagenen Veränderungen in Auftrag gegebenes, zu erwarten. (vgl. Niejahr, E./ Rudzio, K.: „Das Tabu der Minijobs“. In: Die Zeit Nr. 10/ 2007; Frankfurter-Rundschau vom 3.3.2007: „Zuschüsse wirken kaum. Gutachten zu Kombilohn-Modell“). Umstritten ist auch die Wirkung der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne (vgl.: Hickel, R: Mindestlöhne sind keine Jobkiller. In: Frankfurter Rundschau vom 19.6.2007; Brenke, K.; Eichhorst, W.: Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll. In: DIW-Wochenbericht 9/2007, S. 121-131).

²¹⁰ vgl. Die Zeit Nr. 10/2007: „Zuschuss für die Jungen“.

kann gewährt werden, wenn ein Arbeitnehmer unter 25 Jahren eingestellt wird, der trotz eines Berufsabschlusses mindestens sechs Monate arbeitslos war. Der Eingliederungszuschuss beträgt mindestens ein Viertel und höchstens die Hälfte des berücksichtigungsfähigen Bruttolohns von maximal 1.000 Euro. Man will auf diese Weise rd. die Hälfte der derzeit (März 2007) 110.000 jungen Arbeitslosen in Deutschland erreichen. Des Weiteren wurde die Schaffung eines „dritten Arbeitsmarktes“ für rd. 100.000 schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose eingeleitet. Diesen soll eine längerfristige lohnsubventionierte Beschäftigung angeboten werden („Beschäftigungszuschuss für Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen“). Die Betroffenen müssen bereits länger als 12 Monate arbeitslos sein und mindestens zwei der folgenden vermittlungshemmenden Merkmale aufweisen: Alter, gesundheitliche Probleme und fehlende berufliche oder schulische Qualifikation. Zudem müssen Vermittlungs- und Eingliederungsbemühungen über einen vorhergehenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten erfolglos gewesen sein und es muss davon ausgegangen werden können, dass der Betroffene auch in den kommenden zwei Jahren keine Stelle findet. Dieser Zuschuss wird zunächst für 24 Monate gezahlt. Er kann danach unbefristet gewährt werden, wenn davon auszugehen ist, dass der Beschäftigte in den nächsten zwei Jahren keine ungeforderte Anstellung finden wird. Wenn die hier dargelegten Maßnahmen für jüngere Arbeitslose („Qualifizierungs-Kombi“, „Job-Bonus“) und für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose („Beschäftigungszuschuss für Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen“) umgesetzt werden, wird sich auch in Frankfurt am Main für diese Zielgruppen Entscheidendes ändern.

Die zuletzt genannten Maßnahmen gehen weit über das hinaus, was die Stadt selber an Arbeitsmarktpolitik realisieren könnte bzw. in der Vergangenheit realisiert hat. Die lokale Arbeitsmarktpolitik setzte und setzt an spezifischen Merkmalen der Arbeitslosen an. Hier sei nur an den Zielgruppenkatalog des „Netzwerks Jugend und Arbeit“²¹¹ erinnert. Wenn man die in der Einleitung dargelegte Unterscheidung zwischen sozialstaatsbezogenen, ökonomischen und soziologischen Deutungsmustern von Arbeitslosigkeit zugrunde legt, dann steht hinter den lokalen Beschäftigungsmaßnahmen und -programmen vor allem ein soziologisches Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit: Die kommunale Arbeitsmarktpolitik setzt an bestimmten Merkmalen der Arbeitslosen oder der von Arbeitslosigkeit Bedrohten an. Solche Merkmale sind z.B. Bildungs- und Qualifikationsdefizite, die Dauer der Arbeitslosigkeit, gesundheitliche Einschränkungen oder mangelnde Suchaktivitäten, die möglicherweise darauf zurückgehen, dass sich manche Arbeitslose in der Arbeitslosigkeit „eingerichtet“ haben. Arbeitslosigkeit wird „bekämpft“, indem man versucht, die gerade erwähnten Defizite der Arbeitslosen zu beseitigen, indem man

²¹¹ vgl. oben Abschnitt 5.4.1.

Betriebe davon zu überzeugen versucht, dass die Träger der genannten Merkmale doch leistungsfähiger sind, als häufig unterstellt wird, indem man Mittel dafür bereitstellt, dass Arbeitsplätze so umgestaltet werden, dass auch leistungsgeminderte Personen dort arbeiten können, oder indem man Arbeitslose dazu bringt, sich wieder selber um eine Stelle zu kümmern. Allein mit solchen Ansätzen wird man der schlechten Beschäftigungssituation „wettbewerbsschwacher Arbeitnehmer“ auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt nicht beikommen können, wenn nicht gleichzeitig auch das Angebot an Stellen für gering Qualifizierte größer wird.

Die Konzentration der städtischen Arbeitsmarktpolitik auf bestimmte Zielgruppen bzw. die Merkmale bestimmter Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt ist sowohl der vorrangigen Zuständigkeit der Agentur für Arbeit in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik als auch dem eingeschränkten Wirkungsbereich des lokalen Sozialstaates geschuldet. Dieser kann die Sozialgesetzgebung und andere bundesstaatliche Regelungen genauso wenig steuern wie das konjunkturelle Auf und Ab, in dessen Rhythmus Menschen ins Erwerbsleben gezogen und wieder abgestoßen und in die Arbeitslosigkeit entlassen („freigesetzt“) werden. Zudem sind die lokalen Arbeitsagenturen und die (bis zur vom Bundesverfassungsgericht bis 2010 geforderten Neuregelung) für die Betreuung von Arbeitsuchenden gebildeten Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II diejenigen Institutionen, die vom Gesetz her für die Beschäftigungsförderung zuständig sind. Allerdings gibt es in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben immer wieder Versorgungslücken, die andere Akteure zu füllen versuchen. Der lokale Sozialstaat beschränkt sich hierbei auf das, was er kann. Die Vielzahl von Projekten und Maßnahmen, die die Stadt fördert, an denen sie sich beteiligt oder deren Realisierung sie (z.B. über den Verwaltungsausschuss der Agentur für Arbeit) beeinflusst, richten sich an sehr verschiedene Zielgruppen und ihre jeweiligen Problemkonstellationen, die mit ihren Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängen. Ob die Stadt hier in der Vergangenheit zuwenig oder das Falsche getan hat, um die selbst gewählten Ziele zu erreichen, lässt sich nur schwer sagen.²¹² Aber erst Informationen hierüber wären eine geeignete Grundlage, um bei der Konzeption von Maßnahmen andere Schwerpunkte zu setzen.

Beginnen wir mit der Frage, ob die Stadt möglicherweise zuwenig auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung getan hat. Die Stadt konzentriert ihre Mittel genau dort,

²¹² Dies sind die klassischen Fragen wissenschaftlicher Evaluation. Sie zielen auf die Wirksamkeit (Effektivität) und die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) dessen, was man unternimmt, um bestimmte Ziele zu erreichen. Hierbei werden die Ziele als gegeben unterstellt. Ihre Wahl erfolgt außerhalb des Bereichs der Wissenschaft in der Sphäre der von Normen, Leitbildern und Werten geleiteten Politik. Maßnahmen und Programme sind Mittel, mit denen mehr oder weniger erfolgreich bestimmte Ziele erreicht werden (sollen). Um den Grad der Zielerreichung zu bewerten, benötigt man Erfolgskriterien, die wie die Ziele auf einer willkürlichen „Setzung“ beruhen.

wo sie noch Zuständigkeiten hat, nämlich z.B. in der Jugendberufshilfe. Ein Problem, das auf diesem Gebiet auch in Zukunft einer Lösung bedarf, ist die große Zahl von jungen Menschen, die ohne Hauptschulabschluss die Schule verlassen. Um die Betroffenen doch noch zum Hauptschulabschluss zu führen, finanziert die Stadt Frankfurt am Main entsprechende Maßnahmen. Da damit sicher noch nicht alle Interessierten erreicht werden, erscheint eine Ausweitung des Platzangebotes geboten. Für junge Menschen, die noch die Hauptschule besuchen, bei denen aber abzusehen ist, dass sie ohne besondere Unterstützung den Hauptschulabschluss nicht erreichen, gibt es seit 2006 die sog. „SchuB-Maßnahmen“. SchuB steht für Schule und Beruf. Hierbei wird in relativ kleinen Klassenverbänden zusätzlich zum Lehrer eine sozialpädagogische Fachkraft eingesetzt. Neben dem Unterricht gibt es ein umfangreiches Praxismodul, das die jungen Menschen an die Erfordernisse des Berufslebens heranzuführt und Kontakte zu möglichen Ausbildungsbetrieben knüpft. Die ersten Erfahrungen mit diesen SchuB-Maßnahmen sind so ermutigend, dass eine Ausweitung dieses Angebots ins Auge gefasst werden kann. Langfristig soll hierdurch die Zahl der Schulentlassenen ohne Abschluss sinken. Ein anderes Projekt, ebenfalls erst 2006 gestartetes Projekt, mit ähnlicher Zielgruppe heißt „praxisorientierte Hauptschule“. Hier sollen „schulmüde“ Hauptschüler und Hauptschülerinnen ausbildungsfähig gemacht werden. Im Mittelpunkt stehen die Steigerung der Lernmotivation, der Erwerb von Basisqualifikationen und die Erlangung des Hauptschulabschlusses. Ein anderes erst 2006 angelaufenes Projekt richtet sich an Hauptschüler und -schülerinnen, die den Hauptschulabschluss wahrscheinlich schaffen. Das „Frankfurter Hauptschulprojekt“ zielt darauf, ihnen den Übergang von der Hauptschule in eine Ausbildung zu erleichtern. Das Hauptschulprojekt hat die Aufgabe, Jugendliche bei der Berufswahl und der Bewerbung zu unterstützen. Bisher (Stand Herbst 2007) nahmen etwa 500 Schülerinnen und Schüler an 19 der 28 Frankfurter Hauptschulen oder Hauptschulzweigen an dem Projekt teil. Im Rahmen des Projekts werden mit Hilfe eines Fragebogens die Motivation und die Neigungen der Hauptschüler ermittelt. Die Schüler erhalten intensive Berufsberatung und Unterstützung bei der Abfassung von Bewerbungsschreiben und können mit den an dem Projekt beteiligten Firmen Bewerbungsgespräche führen.²¹³ Seit Mitte 2006 begannen zudem verschiedene andere Projekte der beruflichen Orientierung und Berufsvorbereitung an Hauptschulen. Diese vorher von verschiedenen Dezernaten betreuten Projekte und Maßnahmen sind im Rahmen einer geänderten Dezernatsverteilung seit 2006 im Bildungsdezernat gebündelt worden.

²¹³ Informationen zum „Frankfurter Hauptschulprojekt“ und zur „praxisorientierten Hauptschule“ finden sich im Geschäftsbericht der Gesellschaft für Jugendbeschäftigung (gjb), die beide Projekte im Auftrag der Stadt Frankfurt am Main durchführt.

Ein Gebiet, auf dem wenig (und heute deutlich weniger als früher) getan wird, ist das der lohnsubventionierten Beschäftigung. Die Bundesagentur für Arbeit hat sich weitgehend aus dieser Form beschäftigungsschaffender Maßnahmen zurückgezogen. Insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind aufgrund wenig überzeugender Evaluationsergebnisse in Misskredit geraten. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verlor auch die von den Sozialhilfeträgern geförderte Beschäftigung auf der Grundlage der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG ihre Grundlage. Den ehemals rd. 1.500 Arbeitsplätzen mit Arbeitsvertrag („Entgeltvariante“ der Hilfe zur Arbeit), die die Stadt Frankfurt am Main ehemals finanzierte, steht heute nichts Vergleichbares gegenüber. Im Hinblick auf die spätere Arbeitsmarktintegration schneiden die heute im Bereich des ALG II favorisierten Arbeitsgelegenheiten nicht besser ab als die frühere lohnsubventionierte Beschäftigung („Vertrags-“ oder „Entgeltvariante“ der Hilfe zur Arbeit). Allerdings müssen solche Angebote nicht zwingend unter dem Gesichtspunkt einer späteren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt gemacht werden. Andere Zielsetzungen wie die psychische Stabilisierung der Betroffenen und ihrer Familien oder das Signal, dass die (Stadt)Gesellschaft sich um alle kümmert, die von Ausgrenzung bedroht sind, sind denkbar. Vor dem Hintergrund solcher Ziele sieht die Wirksamkeit von Beschäftigungsangeboten möglicherweise anders aus, als wenn eine möglichst hohe Übergangsrate in normale Beschäftigungsverhältnisse angestrebt wird.

Kommen wir zur Frage, ob die Stadt Frankfurt am Main in bestimmten Bereichen ihre Ziele mit falschen Mitteln verfolgt hat. Erkennbar Falsches täte die Stadt, wenn man z.B. aufgrund der Erfahrungen in anderen Kommunen wüsste, dass bestimmte Dinge, die Erfolg haben, zugunsten anderer, weniger erfolgversprechender Programme und Maßnahmen unterlassen werden. Wenn also z.B. in München bestimmte Programme mehr Menschen in Arbeit bringen oder zum Hauptschulabschluss führen als ihre Frankfurter Pendanten, wäre man gut beraten, diese „Erfolgsmodelle“ zu kopieren. Festzuhalten ist, dass die Verantwortlichen bei der Stadt und bei den Freien Trägern sehr wohl über den Frankfurter Tellerrand hinausblicken. Die Vielzahl von Projekten zeigt, dass in Frankfurt keine einseitige Strategie gefahren, sondern versucht wird, zielgruppen- und problemgerechte Angebote zu machen. Was die Übertragung von „Erfolgsmodellen“ angeht, so fehlt bei diesen in der Regel eine wissenschaftlichen Standards genügende Überprüfung ihrer Effektivität und Effizienz vor dem ihrer Hintergrund spezifischen lokalen Gegebenheiten. Eine solche Überprüfung der Effektivität und Effizienz fehlt im Übrigen auch bei den meisten Frankfurter Maßnahmen und Programmen. So ist z.B. unbekannt, welchen Einfluss die Beratung jungen Menschen auf ihre spätere Berufswahl hat. Fallen diese Entscheidungen tatsächlich anders aus und sind die Betroffenen mit ihren Entscheidungen tatsächlich glück-

licher, als wenn es keine solche Beratung gegeben hätte? Des Weiteren findet eine von sieben Personen, die einen „Frankfurt-Job“ hatten, später eine Arbeit. Würden tatsächlich weniger ALG II-Empfänger und -Empfängerinnen Arbeit finden, wenn es keine solchen Arbeitsgelegenheiten gäbe? Die Liste der offenen Fragen ließe sich fortsetzen. Eine Handlungsmöglichkeit wäre es, die Informationsbasis im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der verschiedenen von der Stadt Frankfurt am Main geförderten Maßnahmen und Projekte zu verbessern.

Die im SGB II als Regelfall vorgesehene Bildung von Arbeitsgemeinschaften wurde vom Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 als „unzulässige Mischverwaltung“ eingestuft und für verfassungswidrig erklärt. Hätte die bisherige Regelung Bestand gehabt, wäre Ende 2010 die Erprobungsphase für die nach § 6a SGB II „optimierenden“ Kommunen ausgelaufen. Wäre dann die kommunale Trägerschaft weiterhin zugelassen worden, hätten sich dann auch Kommunen um die Trägerschaft bemühen können, die in der ersten Runde abgelehnt worden waren oder sich, wie die Stadt Frankfurt am Main, für die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft mit der örtlichen Arbeitsagentur entschieden hatten. Im Augenblick (Dezember 2007) ist nicht absehbar, wie die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neuregelung aussehen wird. Denkbar ist ebenso eine „getrennte Trägerschaft“ wie eine Alleinzuständigkeit entweder der Bundesagentur für Arbeit oder der Kommunen.

Die Maßnahmen des lokalen Sozialstaates auf das Problem der Arbeitslosigkeit lassen sich idealtypisch in reaktive und präventive unterteilen. Bislang überwiegen ganz eindeutig die reaktiven Maßnahmen, also z.B. all die Dinge, die unternommen werden oder wurden, um Arbeitslose (wieder) ins Erwerbsleben einzugliedern. Beschäftigungsmaßnahmen oder Qualifizierungsangebote fallen in diese Kategorie. Sie setzen an der gegebenen Bildungsbiographie der Betroffenen an. Präventive Maßnahmen sind z.B. solche, die die Bildungsbiographie der Betroffenen so zu beeinflussen versuchen, dass am Übertritt von der Schule ins Ausbildungs- oder Erwerbssystem andere Bedingungen gegeben und bessere Voraussetzungen gegeben sind. Das gesamte Bildungssystem rückt damit in den Focus einer präventiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Kein vergleichbares Industrieland produziert ähnlich viele Versager im Bildungssystem und hat eine ähnlich niedrige Studierendenquote wie Deutschland, so das Ergebnis einer aktuellen Veröffentlichung der OECD.²¹⁴ Hinzu kommt, dass die Lehrer-Schüler-Relation in Deutschland ungünstiger und der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlands-

²¹⁴ vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“. Wesentliche Aussagen in der Ausgaben 2007 (http://www.bmbf.de/pub/bildung_auf_einen_blick_07_wesentliche_aussagen.pdf).

produkt geringer ist als im OECD-Durchschnitt. Ansatzpunkte für eine lokale Bildungsoffensive und eine langfristige Präventionsstrategie zur Vermeidung späterer Arbeitslosigkeit gibt es also genug. Hierbei gilt, dass der Effekt von Fördermaßnahmen umso größer ist, je jünger die Kinder sind, die von ihnen erreicht werden.²¹⁵

Zuständigkeiten hat die Stadt Frankfurt am Main auch in Bereichen, die mittelbar für die Arbeitsmarktintegration Arbeitsloser und Arbeitsuchender wichtig sind. Die kreisfreien Städte und Landkreise sind nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II Träger eines Teils der Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II. Zuständig sind die kreisfreien Städte und Landkreise demnach für die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder und die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung und die Suchtberatung, alles Felder, auf denen viele Kommunen und insbesondere die Stadt Frankfurt am Main traditionell aktiv waren. Von den entsprechenden Einrichtungen, also Kindergärten, Schuldnerberatungsstellen oder Suchtberatungsstellen profitieren nicht nur Personen, die SGB II-Leistungen beziehen, sondern alle, die in eine entsprechende Notlage kommen oder einen entsprechenden Bedarf haben. So ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeit eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Eltern und insbesondere Mütter am Erwerbsleben teilnehmen. Die Stadt Frankfurt am Main hat in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen, um diese Zahl und die Qualität der Kinderbetreuungsplätze auszubauen und nimmt unter den westdeutschen Städten eine Spitzenstellung ein.

Neben der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im engeren Sinne gibt es verschiedene Politik- und Handlungsfelder, die zwar nicht zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im engeren Sinne gehören, gleichwohl aber die Situation auf dem Arbeitsmarkt merklich beeinflussen. Die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen, eine originäre Aufgabe der Jugendhilfe, hat, wie oben gezeigt, Einfluss auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Erwerbsbeteiligung von Eltern und hier insbesondere von Müttern. Wenn qualifizierte Mütter sich teilweise oder ganz aus dem Erwerbsleben zurückziehen, dann schränkt dies die Möglichkeiten der Unternehmen ein, qualifiziertes Personal zu rekrutieren. Je mehr qualifizierte Arbeitnehmer vorhanden sind, umso attraktiver ist ein Standort für ansiedlungswillige oder an eine Expansion denkende Unternehmen. Und je mehr Arbeitsplätze angeboten werden, umso besser ist die Si-

²¹⁵ Es sei in diesem Zusammenhang auf den letzten Teil des Frankfurter Sozialberichts verwiesen, der 2006 unter dem Titel „Aufwachsen in Frankfurt am Main – Kinder, Jugendliche und ihre Familien: Situation und Entwicklungschancen“ erschien. Hier konnte gezeigt werden, dass der Bildungserfolg von Kindern aus weniger gut situierten Frankfurter Stadtteilen deutlich schlechter ist als der von Kindern aus anderen Stadtteilen.

tuation auf dem Arbeitsmarkt für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In Zeiten eines drohenden Fachkräftemangels gerät so die Jugendhilfe unversehens zum Standortfaktor.

Ein näher an der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik liegendes Politikfeld ist die Wirtschaftsförderung. Auf den ersten Blick scheint es hier kaum etwas zu tun zu geben. Die Arbeitsplatzdichte ist in Frankfurt die höchste in ganz Deutschland. Nicht der Mangel an Unternehmen und Arbeitsplätzen scheint das Problem zu sein, sondern ihre unverhältnismäßig große Zahl, die nur durch die vielen Einpendler besetzt werden können, die jeden Morgen in die Stadt kommen und sie abends wieder verlassen. Allerdings reicht die große Zahl von Arbeitsplätzen nicht aus, allen Arbeitswilligen einen Arbeitsplatz zu geben. Die Ursache hierfür ist in der Struktur der Arbeitsplätze zu suchen, deren Qualifikationsanforderungen sich nicht vollständig mit denen der Erwerbsbevölkerung decken. Insbesondere Personen mit geringen oder eher im Produzierenden Gewerbe gefragten Qualifikationen haben Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Eine Aufgabe der städtischen Wirtschaftsförderung besteht deshalb darin, auch Unternehmen in der Stadt zu halten oder hier zu ziehen, die für diese Arbeitnehmergruppen Erwerbsmöglichkeiten bieten.

Neben den „harten“ Standortfaktoren gibt es „weiche“. Die Attraktivität der Stadt insgesamt hat Einfluss auf die Bereitschaft von Unternehme(r)n, hier zu bleiben oder sich in Frankfurt am Main niederzulassen. Wenn Unternehmensleitungen darüber entscheiden, ob ein Betrieb nach Frankfurt am Main kommen soll oder nicht, heißt dies für viele von ihnen, dass sie auch über ihren eigenen künftigen Lebensmittelpunkt und den ihrer Angehörigen entscheiden. Und wenn sie die Stadt oder die Region insgesamt nicht attraktiv finden, werden sie auch Gründe finden, nicht hierhin, sondern woandershin zu gehen. Und die Attraktivität hängt von Dingen ab, die von so verschiedenen Politikfeldern wie der Kulturpolitik, der Drogenpolitik oder der Verkehrspolitik beeinflusst werden.

8. Zusammenfassung

Mit dem hier vorgelegten Bericht wird innerhalb der Frankfurter Sozialberichterstattung ein Thema aufgegriffen, das zuletzt im Jahre 2000 Gegenstand eines eigenständigen Berichts war. Der damalige Bericht trug den Titel „Risiken und Chancen auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt“. Das in diesem Bericht entwickelte begriffliche Instrumentarium zur Analyse des Geschehens auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt hat sich bewährt und liegt auch dem jetzt vorgelegten Bericht zugrunde. Die Analyse beginnt deshalb mit einer Analyse des Erwerbspersonenpotenzials. Dieses setzt sich zusammen aus den Erwerbstätigen, den Erwerbslosen und der sog. „stillen Reserve“. In den letzten zehn Jahren ist in Frankfurt am Main die Zahl der Menschen im Erwerbsalter um weniger als ein Zwanzigstel (+15.000) angestiegen. Parallel hierzu hat sich die Erwerbsquote, also der Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) an der Bevölkerung im Erwerbsalter leicht erhöht. Beide Entwicklungen zusammen ergaben eine leichte Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen in den letzten zehn Jahren. Dieser Zuwachs ist damit ebenso auf eine Veränderung des Erwerbsverhaltens wie auf eine Zunahme der Zahl der Einwohner im Erwerbsalter zurückzuführen. In den nächsten Jahrzehnten wird – zu diesem Ergebnis kommen zumindest verschiedene Prognosen – die Zahl der Menschen im Erwerbsalter zurückgehen. Langfristig könnte dies die wirtschaftliche Entwicklung Frankfurts wie die der Region insgesamt beeinträchtigen. Bei einer insgesamt kleiner werdenden Bevölkerung im Erwerbsalter wird aber die Zahl der Erwerbspersonen im gleichen Umfang zurückgehen, wenn nicht die Erwerbsbeteiligung steigt und eine Erwerbstätigkeit auch in einem Alter ausgeübt wird, in dem heute die meisten schon im Ruhestand sind. Um die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen, gibt es verschiedene Ansatzpunkte: eine frühere Beendigung von Ausbildung und Studium, eine Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit und eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters.

Während die Zahl der Erwerbspersonen zunahm, gab es einige bedeutsame Veränderungen in der Struktur der Frankfurter Erwerbspersonen. So sank der Anteil der Vollzeit-Beschäftigten. Des Weiteren gab es unter den Erwerbstätigen mehr Selbständige, mehr Angestellte, aber weniger Arbeiter und Arbeiterinnen als Mitte der 1990er Jahre. Diese Veränderungen hängen mit dem Strukturwandel der Wirtschaft zusammen, in dessen Verlauf die Zahl der Arbeitskräfte im Produzierenden Gewerbe in Frankfurt am Main in den letzten zehn Jahren um ein Drittel zurückgegangen ist und die der Arbeitskräfte in den verschiedenen Sektoren des Dienstleistungssektors um ein Zwölftel gestiegen ist. Mittlerweile arbeiten fast neun von zehn der in Frankfurt Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor. Diese Dominanz ist in Deutschland einma-

lig und ist zum einen Basis der Erfolgsgeschichte Frankfurts als Wirtschaftsmetropole, ist aber zum anderen auch der Grund für einige Probleme auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt.

Die Bedeutung Frankfurts als Wirtschaftsstandort lässt sich an der hohen Arbeitsplatzdichte ablesen. Den rd. 650.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (mit Haupt- und Nebenwohnsitz) stehen rd. 590.000 Personen gegenüber, die in der Stadt erwerbstätig sind. In Frankfurt am Main kommen damit auf zehn Einwohner und Einwohnerinnen neun Arbeitsplätze. Das ist die höchste Arbeitsplatzdichte deutscher Großstädte. In München kommen hingegen auf zehn Einwohner und Einwohnerinnen nur gut sieben Erwerbstätige. Um diese große Zahl von Arbeitsplätzen auszufüllen, reicht die Einwohnerschaft der Stadt nicht aus. Zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz in Frankfurt am Main haben, wohnen außerhalb der Stadt und nur ein Drittel innerhalb ihrer Stadtgrenzen.

Trotz der hohen Arbeitsplatzdichte in Frankfurt am Main ist die Arbeitslosigkeit hier größer als im Umland. Unter den Frankfurter Erwerbspersonen haben – gemessen an der Arbeitslosen- bzw. Erwerbslosenquote – Ausländerinnen und Ausländer, männliche Erwerbspersonen und Erwerbspersonen mit geringer Qualifikation die größten Probleme. Während der Ausbau des Dienstleistungssektors die Erwerbschancen von Frauen verbessert hat, haben sich die der Männer vor allem wegen der schwindenden Bedeutung des Produzierenden Gewerbes in Frankfurt am Main verschlechtert. Frauen stellen heute 44 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, aber 51 % der in Dienstleistungsberufen Beschäftigten. Nimmt man einmal die mehrheitlich von Männern besetzten Verkehrs-, Ordnungs- und Sicherheitsberufe heraus, dann beträgt der Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig in Dienstleistungsberufen Beschäftigten sogar fast 58 %. Das sind genau die Berufsbereiche, in denen das Verhältnis von Arbeitslosen zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten besonders günstig ist. Freilich liegt die Erwerbsquote von Frauen immer noch deutlich unter der der Männer. Nach wie vor ziehen sich viele Mütter aus dem Erwerbsleben zurück. Viele von ihnen würden unter anderen Rahmenbedingungen wie z.B. einem flächendeckenden Ganztagschulangebot durchaus eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Betrachtet man die letzten zehn Jahre, dann erreichte die Zahl der Arbeitslosen in Frankfurt am Main im Jahre 2001 ihren Tiefststand. Bis 2006 stieg ihre Zahl um drei Viertel an. Erst danach sank sie wieder merklich. Während noch vor einigen Jahren mehr als die Hälfte der Frankfurter Arbeitslosen Arbeitslosengeld bekam, war es Mitte 2006 nur noch rd. ein Viertel. Diese Entwicklung ist nur vor dem Hintergrund der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (nach dem SGB III) zu erklären.

Demgegenüber beziehen heute rd. drei Viertel aller Arbeitslosen Arbeitslosengeld II (ALG II) nach dem SGB II und erhalten damit Leistungen, die lediglich das Existenzminimum sichern. Rd. ein Achtel der Frankfurter Bevölkerung unter 65 Jahren leben von ALG II oder Sozialgeld. Letzteres bekommen die nicht erwerbsfähigen Haushaltsangehörigen von ALG II-Empfängerinnen und Empfängern. Unter der Bevölkerung unter 15 Jahren liegt der Anteil fast doppelt so hoch. Ende 2006 lebte fast jedes vierte Frankfurter Kind unter 15 Jahren auf Sozialhilfeniveau, dessen Höhe von vielen Beobachtern als zu niedrig angesehen wird.

Der Anteil von einem Viertel Sozialgeld-Bezieher und -Bezieherinnen unter den Frankfurter Kindern ist deutlich höher als früher der Anteil derjenigen unter ihnen, die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG) bezogen. Betrachtet man die Bevölkerung unter 65 Jahren insgesamt, dann ist die Inanspruchnahme von SGB II-Leistungen höher als die von Sozialhilfe früher. Für diese Entwicklung sind verschiedene Umstände verantwortlich. Zunächst einmal muss bedacht werden, dass mit der Einführung des SGB II im Jahre 2005 die Arbeitslosenhilfe als eigenständige Sozialleistung abgeschafft wurde. Auch in den Arbeitslosenhilfe-Haushalten lebten früher Kinder, deren Zahl aber unbekannt war und erst durch das neue Leistungsrecht sichtbar wurde. Hinzukommt eine insbesondere im Jahre 2005 ungünstige konjunkturelle Lage und der Umstand, dass das Arbeitslosengeld II ein anderes „Image“ hat als die Sozialhilfe, was die Inanspruchnahme dieser Sozialleistung verstärkt haben dürfte. Und schließlich haben Leistungseinschränkungen beim Arbeitslosengeld nach dem SGB III nach und nach dazu geführt, dass sich der Anteil der Arbeitslosen, die Leistungen nach dem SGB III beziehen, verringert hat. Insgesamt hat das neue Leistungsrecht aber vor allem sichtbar gemacht, was vorher aufgrund der verschiedenen gesetzlichen Grundlagen nicht zu erkennen war, dass nämlich ein erheblicher Teil der Menschen in Frankfurt am Main auf Unterstützung angewiesen ist, weil sie keine Arbeit finden, zu wenig verdienen, aufgrund äußerer Rahmenbedingungen nicht arbeiten können, obwohl sie eigentlich wollen, oder aufgrund von Leistungseinschränkungen nur in beschränktem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Der Umfang, in dem in Frankfurt am Main Menschen Leistungen des SGB II, der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, in Anspruch nehmen, bildet sich nur unvollkommen in der Arbeitslosenstatistik ab. Nur rd. die Hälfte der Personen im ALG II-Bezug wird in der Arbeitslosenstatistik erfasst. Die andere Hälfte erfüllt das eine oder andere Kriterium nicht, dessen Erfüllung Voraussetzung für die Erfassung als „arbeitslos“ ist. So werden z.B. vorübergehend erkrankte arbeitslose SGB II-Empfänger und solche, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, in der Statistik nicht als Arbeitslose geführt. Beide Gruppen umfassen in Frankfurt

am Main eine beträchtliche Anzahl von Personen. Würden sie in der Arbeitslosenstatistik geführt, würde das Bild der Arbeitslosigkeit deutlich ungünstiger aussehen als nach den geltenden Erfassungskriterien.

Die Einkommenssituation von Haushalten, die Arbeitslosengeld oder ALG II beziehen, ist denkbar schlecht. Das bedarfsgewichtete Einkommen („Netto-Äquivalenzeinkommen“) von Personen in Arbeitslosengeld und ALG-II Haushalten erreicht in Frankfurt am Main im Durchschnitt weniger als die Hälfte des Netto-Äquivalenzeinkommens von Personen in Erwerbstätigen-Haushalten. Das ergaben eigens für diesen Bericht durchgeführte Analysen mit dem Mikrozensus für Frankfurt am Main. Leider erlaubt der Mikrozensus keine gesonderten Analysen für SGB II-Haushalte. Deren Einkommenssituation unterscheidet sich aber aufgrund paralleler gesetzlicher Regelungen wenig von der von Grundsicherungsempfängern nach dem SGB XII, deren Netto-Äquivalenzeinkommen in Frankfurt am Main gerade einmal ein Drittel des Einkommens von Erwerbstätigen-Haushalten erreicht. Lediglich die Tatsache, dass SGB II-Empfängerinnen und Empfänger „Ein-Euro-Jobs“ haben oder einer regulären Beschäftigung nachgehen und die hierbei erzielten Einkommen nicht vollständig auf das ALG II angerechnet werden, lässt ihre Einkommenssituation etwas besser erscheinen als die von Empfängerinnen und -empfängern von Grundsicherung nach dem SGB XII.

Arbeitslose und Empfänger und Empfängerinnen von SGB II-Leistungen konzentrieren sich in bestimmten Stadtteilen. Es sind vorrangig die Stadtteile, die früher einen hohen Arbeiteranteil unter den Erwerbstätigen aufwiesen. Mit einigem Recht kann man daher sagen, dass die früheren Arbeiterquartiere sich zu Arbeitslosenquartieren gewandelt haben, auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung in Stadtteilen wie z.B. Gallus, Höchst oder Fechenheim nach wie vor nicht arbeitslos und nicht auf SGB II-Leistungen angewiesen ist, sondern nur ein überdurchschnittlich hoher Anteil. Während man in den 1980er Jahren, die hier zum Vergleich herangezogen wurden, als Arbeiter in der Regel noch eine gesicherte Existenz hatte, fehlen heute aufgrund des Strukturwandels die entsprechenden Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe. In dieser Hinsicht ist die Bevölkerung in Frankfurt am Main sozialräumlich deutlicher in Verlierer und Gewinner aufgeteilt als früher.

Sowohl im Hinblick auf die Bevölkerungszusammensetzung als auch im Hinblick auf das Arbeitsplatzangebot unterscheidet sich Frankfurt am Main deutlich vom direkten Umland. Während das Produzierende Gewerbe und seine Arbeitsplätze in Frankfurt am Main sehr stark an Gewicht verloren haben, sieht dies im Umland anders aus. Hier ist der Anteil der im produzierenden Gewerbe Beschäftigten doppelt so hoch wie in Frankfurt am Main. Die Dominanz des

Dienstleistungssektors gibt der Stadt nicht nur eine besondere Stellung unter den deutschen „großen“ Großstädten, sondern hebt sie auch aus ihrer unmittelbaren Umgebung heraus. Hinzu kommt, dass das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in Frankfurt am Main das höchste in der Region ist. Der hohen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft in der Stadt entsprechen die verfügbaren Einkommen ihrer Einwohner aber nicht. Dies hängt damit zusammen, dass überdurchschnittlich viele in Frankfurt gut verdienende Erwerbstätige außerhalb der Stadt wohnen. Ein großer Teil der in der Stadt erarbeiteten Einkommen kommen Haushalten zugute, die im Umland angesiedelt sind. Aber nicht nur die Einkommenssituation der Haushalte in Frankfurt am Main und in den Nachbarstädten und -kreisen unterscheidet sich, sondern auch ihre Zusammensetzung. In Frankfurt am Main gibt es im Vergleich zur Region überdurchschnittlich viele SGB II-Leistungsempfänger und Arbeitslose und, damit zusammenhängend, Personen mit Migrationshintergrund. Der überdurchschnittlich hohe Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in Frankfurt am Main ist auch das Resultat von Wanderungsbewegungen, in deren Verlauf in der Vergangenheit überdurchschnittlich viele deutsche Mittelschichtsfamilien ins Umland gezogen sind, wofür häufig der in Frankfurt nur schwer zu realisierende Wunsch nach einem eigenen Haus im Grünen hierfür ausschlaggebend war.

In jüngster Zeit scheint der Trend zum Wegzug bestimmter Bevölkerungsgruppen aus Frankfurt am Main gebrochen zu sein. Insbesondere der großflächige Ausbau von Neubaugebieten bietet vielen Interessierten nunmehr die Möglichkeit, innerhalb der Stadtgrenzen Wohneigentum erwerben zu können. Seit kurzem steigt auch die Zahl der Neugeborenen und Kinder wieder an. Zusammen mit einer gut ausgebauten Betreuungs- und sozialen Infrastruktur gibt es für Familien gute Gründe, in Frankfurt zu bleiben und nicht ins Umland zu ziehen. Frankfurt steht hier aber nicht allein in der Region. Diese ist gegenwärtig und künftig ein bevorzugter Zielort von Zuwanderern aus dem In- und Ausland. Der entscheidende Grund hierfür ist die hohe Arbeitsplatzdichte in der Region. Durch diese Wanderungsbewegungen werden strukturschwache Gebiete unseres Landes immer weiter ausgedünnt und verlieren die aktivsten und am besten ausgebildeten Teile ihrer Bevölkerung an die prosperierenden Regionen des Landes. Das Vorhandensein einer gut ausgebildeten Erwerbsbevölkerung ist wiederum ein gutes Argument für Firmen, sich hier und nicht woanders niederzulassen oder ihre Aktivitäten zu verstärken. Und das wird wiederum die Zuwanderung ins Rhein-Main-Gebiet verstärken.

Trotz des auch in Zukunft anhaltenden Zuwandererstroms nach Frankfurt am Main und in die Region insgesamt, der vor allem von Menschen im Erwerbsalter getragen wird, wird in Frankfurt am Main die Erwerbsbevölkerung, legt man die heutige Altersabgrenzung von 15 bis unter

65 Jahren zugrunde, zahlenmäßig kleiner und im Durchschnitt älter werden. Bei einer Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem heutigen Niveau sollte dies die Position der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt verbessern und zu einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit führen. Ob alle Arbeitnehmer von dieser Entwicklung profitieren werden, ist unsicher, wenn man die Erfahrungen der Vergangenheit zugrunde legt. Denn in den letzten Jahren sind mit dem Bedeutungszuwachs des Dienstleistungssektors auch die Differenzierungen innerhalb derjenigen, die einen Dienstleistungsberuf ausüben, schärfer geworden. Der gewachsenen Zahl hoch Qualifizierter steht eine ebenfalls gewachsene Zahl von Erwerbstätigen gegenüber, die relativ gering entlohnt werden und einfache Tätigkeiten ausüben. Insbesondere die Nachfrage nach einfachen unternehmens- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen ist gestiegen und dürfte weiter steigen, dies gilt insbesondere für die Haushalte der besser Qualifizierten und Verdienenden, deren Arbeitsalltag durch hohe zeitliche Belastungen geprägt ist. Zum anderen lassen sich aus dem nicht versiegenden Zustrom von gering qualifizierten Zuwanderern immer wieder Personen rekrutieren, denen gar nichts Anderes übrig bleibt, als eine einfache und schlecht bezahlte Dienstleistungstätigkeit anzunehmen. Hinzu kommen die Verlierer des Strukturwandels innerhalb der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, für die es aus der Arbeitslosigkeit oftmals ebenfalls keinen anderen Ausweg gibt als den in den Niedriglohnbereich. Insbesondere dann, wenn diese Personen Familie haben, müssen sie oftmals ergänzendes Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen, um nicht unter das Existenzminimum zu fallen.

Mit der Zahl der Verlierer wächst auch die Zahl derjenigen, die mit dem politischen System unzufrieden sind. Eine Form, diese Unzufriedenheit auszudrücken, ist die Nichtteilnahme an Wahlen. Es gibt verschiedene Gründe dafür, sich nicht an Wahlen zu beteiligen, aber es ist kein Zufall, dass in den Teilen der Stadt der Nichtwähleranteil hoch ist, in denen auch die Arbeitslosigkeit und der Bezug von SGB II-Leistungen überdurchschnittlich häufig ist. Arbeitslosigkeit ist ein Phänomen, dessen Bekämpfung eine Mehrheit der Wähler als Aufgabe des politischen Systems ansieht. Während unter den Wahlberechtigten Anzeichen für eine Entfremdung vom politischen System zu erkennen sind, ist ein erheblicher Teil gerade der Arbeitslosen oder auf SGB II-Leistungen Angewiesenen von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen, weil sie aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht wahlberechtigt sind. Kommen zu dauerhaften Erfahrungen des politischen und gesellschaftlichen Ausgeschlossenenseins noch Gefühle persönlicher Benachteiligung hinzu, liegt ein explosives Gemisch vor, das den sozialen Zusammenhalt jeder Stadtgesellschaft zu sprengen droht. Vor diesem Hintergrund sind Bemühungen zur sozialen Befriedung von Problemquartieren und zur Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen doppelt wichtig.

Während Städte und Gemeinden auf die Gestaltung des Wahlrechts keinen Einfluss haben und deshalb damit umgehen müssen, dass Teile der Bevölkerung und hier vor allem in den Großstädten von der politischen Teilhabe weitgehend ausgeschlossen sind, ist die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ein Terrain, auf dem lokale Akteure durchaus Einfluss haben. In Frankfurt am Main hat die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik traditionell einen hohen Stellenwert. Die Stadt hatte vor der Einführung des SGB II in großer Zahl sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger geschaffen und in den 1990er Jahren mit Werkstatt Frankfurt einen eigenen Träger für Beschäftigungsmaßnahmen gegründet.

Mit der Einführung des SGB II, das mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ein neues Leistungsrecht für bedürftige Arbeitsuchende schuf, wechselte die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik für diese Personengruppe von der Stadt zur neu geschaffenen Arbeitsgemeinschaft mit der örtlichen Agentur für Arbeit, der Rhein-Main Jobcenter GmbH (RMJ). Aber auch hier sitzt die Stadt als gleichberechtigter Gesellschafter „mit im Boot“ und kann über Zielrichtung und konkrete Programmatik von RMJ mitbestimmen. RMJ hat nach einer schwierigen Anfangsphase, in der allein fast 20.000 Sozialhilfe-Bedarfsgemeinschaften ins neue Leistungsrecht überführt werden mussten, eigene Akzente auf dem Gebiet der Eingliederung der Betroffenen ins Erwerbsleben gesetzt. So ermöglicht beispielsweise der sog. „Frankfurter Weg“ Langzeitarbeitslosen zwischen 26 und 45 Jahren den Zugang zu einer betrieblichen Berufsausbildung außerhalb des dualen Systems, zu dem Personen über 25 keinen Zugang mehr haben. Mit dem SGB II wurde die Agentur für Arbeit stärker als vorher in die Pflicht genommen, sich um die Arbeitsmarktintegration von Fürsorgeempfängern zu kümmern. Sie ist ebenso wie die Stadt Träger des SGB II. Damit wurde eine alte Forderung der Kommunen erfüllt, die seit Entstehen der Massenarbeitslosigkeit immer wieder und vergeblich verlangt hatten, dass sich der Bund stärker an der Bewältigung der Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt, die die kommunalen Haushalte über die Sozialhilfe erheblich belasteten. Allerdings wurde die Bildung von Arbeitsgemeinschaften vom Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 als „unzulässige Mischverwaltung“ eingestuft. Solche Gemeinschaftseinrichtungen von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen seien „nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vorgesehen“. Die Kommunen würden dadurch in ihrem „Anspruch auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung“ verletzt. In der Mischverwaltung mit der Arbeitsverwaltung sei, so das Bundesverfassungsgericht, nicht gewährleistet, dass der jeweilige Verwaltungsträger eigenständige und unabhängige Entscheidungen treffen könne. Bis 2010 muss der Gesetzgeber eine Neureglung finden, deren Auswirkungen auf die Frankfurter Situation noch nicht abzusehen sind.

In der direkten Zuständigkeit der Stadt liegt nach wie vor die Jugendberufshilfe und hier insbesondere die verschiedenen Maßnahmen und Programme, die junge Menschen zum Schulabschluss führen und ihnen den schwierigen Übergang von der (Haupt)Schule in den Beruf erleichtern. Darüber hinaus fördert die Stadt Frankfurt am Main die Ausbildung von jungen Menschen, die ansonsten keinen Ausbildungsplatz gefunden hätten. Diese Maßnahmen machen deutlich, dass es neben der erfreulich hohen Zahl von jungen Menschen, die in Frankfurt am Main das Abitur machen, eine Gruppe von vorwiegend männlichen Jugendlichen gibt, die Schwierigkeiten in Schule und beim Übergang in Ausbildung und Arbeit haben. Überdurchschnittlich viele dieser jungen Männer haben einen Migrationshintergrund.

Die künftige Entwicklung auf dem Frankfurter Arbeitsmarkt ist zum großen Teil von Bedingungen und Entwicklungen abhängig, die sich dem Einfluss der lokalen Akteure und insbesondere der Stadt als „lokalem Sozialstaat“ entziehen. Dies gilt sowohl für sozialrechtliche Regelungen und Veränderungen, für konjunkturelle Auf- und Abschwünge, als auch für langfristige Veränderungen der Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen in Folge weltwirtschaftlicher Umbrüche, die häufig mit dem Schlagwort Globalisierung umschrieben werden, oder die von der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegung abhängige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials.

Die Möglichkeiten der Stadt Frankfurt am Main, die Vorgänge auf dem lokalen Arbeitsmarkt zu beeinflussen und z.B. die Arbeitsmarktposition gering qualifizierter Erwerbspersonen zu verbessern, sind durch institutionelle Grenzen der Zuständigkeit beschränkt. Im Zentrum der lokalen Bemühungen zur Arbeitsmarktintegration Arbeitsloser steht in Frankfurt am Main die Agentur für Arbeit. Sie ist für die Umsetzung des SGB III zuständig und mit der Stadt zusammen Träger des SGB II. Unabhängig von der Zuständigkeit ist die Zahl derjenigen, die durch die Maßnahmen und Programme erreicht werden, im Vergleich zur Gesamtheit der Arbeitslosen bzw. der Erwerbstätigen klein. Sinkt oder steigt die Zahl der Arbeitslosen, dann sind hierfür meist konjunkturelle oder andere strukturelle Gründe verantwortlich, nicht aber der Einsatz oder das Fehlen bestimmter arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Zudem ist umstritten, welchen Beitrag die verschiedenen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur späteren Arbeitsmarktintegration der Teilnehmer leisten. So scheinen die sog. Ein-Euro-Jobs kaum dazu beizutragen, dass die Betroffenen eher aus der Arbeitslosigkeit in reguläre Arbeit kommen. Eine wesentliche Aufgabe der Zukunft besteht deshalb darin, den Erfolg der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen anhand definierter Ziele und vorgegebener Erfolgskriterien zu überprüfen.

Unabhängig davon wie wirksam die verschiedenen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind, ist ihnen gemeinsam, dass sie erst einsetzen, wenn die Betroffenen eine schlechte Position auf dem Arbeitsmarkt bereits eingenommen haben. Sie sind also wesentlich „reaktiv“. Demgegenüber müssten „präventive“ Maßnahmen deutlich früher einsetzen und sich auf die Voraussetzungen der Positionierung im Erwerbsleben konzentrieren. Nach allem was wir wissen, werden die Grundlagen für die Stellung im Erwerbsleben, die man als Erwachsener einnimmt, schon sehr früh im Elternhaus, den vorschulischen Betreuungs- und Bildungs(!)einrichtungen und der Schule gelegt. Die Stadt nimmt diese Erkenntnisse ernst und hat in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, damit Vorschulkinder zumindest nicht aus finanziellen Gründen vom Besuch des letzten Kindergartenjahres ausgeschlossen werden. Außerdem wird die Betreuungsqualität künftig durch eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels angehoben. Und an den Schulen werden verschiedene Projekte durchgeführt, die dazu beitragen sollen, dass möglichst kein Kind die Schule ohne Abschluss verlässt.

Welche Priorität die Stadt Frankfurt am Main im Rahmen ihrer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verfolgen soll, kann nur Ergebnis eines öffentlichen Diskussions- und Willensbildungsprozesses sein. Neben der Bestimmung der Ziele verdient die Wahl der Mittel, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, besonderes Augenmerk. Der hier vorgelegte Sozialbericht kann diese Diskussions- und Willensbildungsprozesse nicht vorwegnehmen, sondern stellt Grundlagen für sie zur Verfügung. Zu diesen Grundlagen gehört auch die Einsicht in die Zentralität der Erwerbsarbeit für das individuelle Wohlbefinden, die materielle Situation und die soziale Position der Betroffenen und ihrer Angehörigen.

Anhang

1. von der Stadt Frankfurt am Main geförderte Maßnahmen und Programme der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach Aufgaben und Zielen, Zahl der teilnehmenden bzw. erreichten Personen und Fördersumme 2003

<i>Programm/ Maßnahme</i>	<i>Zweck</i>	<i>Teilnehmer(innen)/Personen</i>	<i>Ausgaben in €</i>
ABM-Stadtprogramm	Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Förderung von 50 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes	164	1.840.460
Gesellschaft für Jugendbeschäftigung	einzelfallorientierte Beratung von Jugendlichen, um ihnen die Integration in das Arbeitsleben zu ermöglichen	1.157	1.283.961
Ausbildungsverbünde	Schaffung neuer Ausbildungsplätze	30 Neuzugänge; ca. 100 insg.	224.645
Modellprojekt „Erstausbildung für junge Mütter“	Ausbildung meist Alleinerziehender zur Bürokauffrau	12 Neuzugänge;	180.889
Ausbildungsprojekt für junge Mädchen und Frauen (Faprik gGmbH)	Ausbildung zur Verkäuferin oder Bürokauffrau	8 Neuzugänge	79.800
Ausbildungsangebot für Migrantinnen	Ausbildung	6 Ausbildungen beendet	34.882
Außerbetriebliche Ausbildung	Ausbildung benachteiligter Jugendlicher	52 Ausbildungsplätze	579.164
Anteil am Landesprogramm „Ausbildung statt Sozialhilfe“	Ausbildung für junge Menschen mit Sozialhilfeanspruch	49	95.896
Maßnahmen zur Berufsvorbereitung- und Berufsorientierung	Übergang in Ausbildung, Arbeit oder weiterführende Schule	153	1.162.685
„Fachstelle Jugendberufshilfe“	Beratung, Unterstützung und Vermittlung von Jugendlichen in Ausbildung, Arbeit oder Maßnahmen	1.127	458.024
Agentur Jugend und Arbeit (Kooperationsprojekt des Jugend- und Sozialamtes und des Arbeitsamtes)	Beratung und Vermittlung für junge Menschen untere 25	6.976 Neuzugänge	- / -
Projekt „Arbeit Sofort“	Arbeitsangebote für junge Sozialhilfeempfänger(innen)	157	614.000
Programm „Arbeit vor Sozialhilfe“	lohnsubventionierte Beschäftigung	651 neue Verträge	12.208.000
Beschäftigungsprogramme der Hilfe zur Arbeit	lohnsubventionierte Beschäftigung	1.553 am Jahresende	19.625.000
TÜV-Akademie	Qualifizierung zur Servicekraft Bürokommunikationstechnik mit lohnsubventionierter Beschäftigung	12	218.159
Job-Club	Beratung von Langzeitarbeitslosen im Sozialhilfebezug	45 Abgänge	133.000
Berufliche Qualifizierung von Frauen	Erhöhung der Chancengleichheit von Mädchen u. Frauen	- / -	455.637
Summe			39.194.202

Quelle: Magistratsbericht B 488 vom 26.7.2004; eigene Zusammenstellung.

2. Kommunale Beschäftigungsförderung für junge Menschen nach Art und Träger der Maßnahme, Teilnehmerzusammensetzung und Förderung durch die Stadt in Euro im Jahre 2006

Art der Maßnahme	Träger	Teilnehmer(innen) insgesamt		mit Migrationshintergrund		Förderung 2006 in Euro
		m	w	m	w	
Ausbildung						
Ausbildungsverbände	Zentrum für Weiterbildung	52	71	48	52	168.900
Ausbildungsverbände	Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft	16	5	1	1	70.126
Teilzeitausbildung für junge Mütter	Verein zur beruflichen Förderung von Frauen e.V. (VbFF e.V.)	0	20	0	10	100.000
Erstausbildung f. junge Migrantinnen zur Bürokauffrau	VbFF e.V.	0	39	0	39	60.495
Sozialpäd. begleitete Berufsausbildung	Internationaler Bund (IB)	31	13	22	9	529.810
Ausbildung Schreiner/in	Ev. Verein für Jugendsozialarbeit	6	4	4	0	179.100
Kauffrau im Einzelhandel	Fabrik gGmbH	0	9	0	8	83.156
Start II: Berufsvorbereitung und Ausbildungsprojekt: Köchin, Fachkraft im Gastgewerbe, Restaurantfachfrau	Fabrik gGmbH	0	2	0	1	146.000
<i>insgesamt</i>		<i>105</i>	<i>163</i>	<i>75</i>	<i>120</i>	<i>1.337.587</i>
Förderung von Projekten beruflicher Bildung: Orientierung, Qualifizierung, Förderung, Berufsvorbereitung						
Praxislernprojekt	Lehrerkooperative	21	20	17	8	241.850
Schulrestaurant Poggibonsi, Ernst Reuter Schule	Verein Arbeits- und Erziehungshilfe	0	31	0	21	207.864
Stadtteilprojekt „Lack-Zack“	Verein Arbeits- und Erziehungshilfe	30	0	17	0	168.700
Bike-Point	Internationaler Bund	21	5	12	4	35.790
Orientierung + Qualifizierung Migrantinnen	Zentrum für Weiterbildung		26		26	92.610
Beschäftigung, Qualifizierung sowie Hauptschulabschluss	Förderverein Roma	19	15	19	15	213.740
Unterstützung und Förderung in der Ausbildung	Zentrum für Weiterbildung	8	22	8	17	24.000
Unterstützung und Förderung in der Ausbildung	VbFF e.V.	0	19	0	18	24.000
Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt	Jugendzentrum Ginnheim und Zentrum für deutsche Sprache und Kultur e.V.	- *	- *	- *	- *	16.300

Art der Maßnahme	Träger	Teilnehmer(innen) insgesamt		mit Migrations- hintergrund		Förderung 2006 in Euro
		m	w	m	w	
<i>insgesamt</i>		99	138	73	109	1.024.854
Vorbereitung auf den externen Hauptschulabschluss						
Hauptschulabschluss	Lehrerkooperative	21	10	12	4	239.463
Projekte im Übergang Schule Beruf						
Brücken zum Beruf, Paul-Hindemith-Schule	Jugend braucht Arbeit e.V.	125	1	112	0	15.030
Brücken zum Beruf, Paul-Hindemith-Schule	IB, Technikzentrum	0	131	0	57	19.960
Level 24, Kooperation mit Ott-Hahn-Schule	Ev. Verein für Jugendsozialarbeit	38	35	26	26	48.150
Schubmaßnahmen, Paul-Hindemith-Schule	AWO	13	3	10	2	– **
Schubmaßnahmen, Carlo-Mierendorff-Schule	KuBi e.V.	10	5	7	4	10.000
Kompetenzagentur	IFZ und IB	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	– **
Xenos, Interkulturelle Kompetenzen fördern	IB-Technikzentrum	0	52	0	44	– **
<i>insgesamt</i>		186	227	155	133	93.140
Beratungsstellen/-angebote für Jugendliche im Übergang Schule Beruf						
Beratung	IB, Mädchenwerkstatt	0	430	0	339	168.778
Beratung	IB, Berufsbildungszentrum	680	499	472	316	103.851
Beratung	Internationales Familienzentrum e.V. (IFZ)	242	143	99	187	18.390
Beratung	VbFF e.V.	0	349	0	219	111.054
Beratung/Clearing Berufsorientierung und Berufsvorbereitung, Gallus	Jugend braucht Arbeit e.V.	84	61	78	52	33.140
berufliche Förderung und Integration von benachteiligten Jugendlichen	gjb-Gesellschaft für Jugendbeschäftigung e. V.	708	463	383	202	1.063.083
<i>insgesamt</i>		1.714	1.596	1.032	1.096	1.498.297

Quelle: Jugend- und Sozialamt, eigene Zusammenstellung

* keine Teilnehmerzahlen, da das Projekt erst 2007 startete. ** Projektstart 2006, erste Zahlung 2007

3. Beschäftigungsförderung für besondere Zielgruppen außerhalb der Jugendberufshilfe nach Art der Maßnahme, Träger, Geschlecht der teilnehmenden bzw. beratenen Personen, Mittelgeber und Fördersumme 2006

Art der Maßnahme	Träger	Teilnehmer(innen)		Förderung durch die Stadt FFM in Euro	Förderung durch das Land/ ESF in Euro
		m	w		
<i>Internationale Gästebetreuung:</i> Nutzung und Erweiterung der fremdsprachlichen Kompetenzen von ALG II-Empfängern; Förderung der beruflichen Orientierung junger Menschen	GFFB gGmbH	45	66	106.000	0
<i>Cafe Mc.Nair:</i> ALG II-Empfänger sollen Aufgaben und Verantwortung im Gastronomiebereich kennen lernen. Steigerung der Selbstsicherheit und Förderung der oftmals eingeschränkten Kommunikationsmöglichkeiten und der Teamfähigkeit.	Frankfurter Verein für soziale Heimstätten e.V.	5	3	20.000	0
<i>Hilfe im Nordend:</i> Hilfen bei der Stellensuche und Bewerbungen, psychosoziale Beratung,, Gruppentreffen, Freizeitangebote, Fortbildung und Beschäftigungsprojekte für ALG II-, SGB XII-Empfänger und Suchtkranke	Sozialdiakonischer Verein der Luthergemeinde e.V.	494*	357*	50.871	0
<i>Energiesparservice:</i> Arbeitsgelegenheiten für ALG II-Empfänger, die SGB II- und SGB XII-Haushalte zu wirtschaftlichem und verantwortungsbewusstem Umgang mit Strom, Gas und Wasser anleiten.	Caritasverband Frankfurt	21	0	42.700	0
<i>Integriertes Arbeits- und Beschäftigungsprojekt:</i> Langzeitarbeitslose aus dem SGB XII und dem SGB II mit besonderen Schwierigkeiten sollen an den Arbeitsmarkt herangeführt werden	Frankfurter Verein für soziale Heimstätten e.V.	73	51	76.000	0
<i>Integra:</i> Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt und Erhalt der Erwerbsfähigkeit von ALG II-Empfängern	Caritasverband Frankfurt	65	19	86.000	0
<i>Kompass:</i> Beratung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen, die sich dafür interessieren, sich unternehmerisch Selbständigkeit zu machen. Das Startup-Zentrum bietet Existenzgründern Räumlichkeiten.	Bildungswerk der Hess. Wirtschaft, Frauenbetriebe e.V., Wirtschaftsförderung Frankfurt	271**	221**	400.000	0
<i>Komplementärfinanzierung von AB- und Strukturanpassungsmaßnahmen</i>	verschiedene Träger	16	10	266.834	
<i>Arbeitsmarktintegration durch Gesundheitsförderung</i>	Werkstatt Frankfurt	8	7	10.000	126.155

<i>Art der Maßnahme</i>	<i>Träger</i>	<i>Teilnehmer(innen)</i>		<i>Förderung durch die Stadt FFM in Euro</i>	<i>Förderung durch das Land/ ESF in Euro</i>
		<i>m</i>	<i>w</i>		
<i>Ausbildung statt Sozialhilfe 2003</i>	Bildungswerk des Hess. Handels gGmbH, Werkstatt Frankfurt	11	9	33.163	65.650
<i>Ausbildung statt ALG II (AstA) 2005</i>	Bildungswerk des Hess. Handels gGmbH, Werkstatt Frankfurt	13	5	0	k.A.
<i>Ausbildung statt ALG II (AstA) 2006</i>	Bildungswerk des Hess. Handels gGmbH, Werkstatt Frankfurt	12	15	0	k.A.
<i>Passgenau in Arbeit (PIA): Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Migrantinnen aus dem SGB II-Bereich</i>	Frauenbetriebe e.V., berami – berufliche Integration e.V.	0	24	0	105.740
<i>Passgenau in Arbeit (PIA): Optimierung der Organisations- und Prozessabläufe für die Aufgaben der Eingliederung nach dem SGB II bei RMJ</i>	RMJ	0	0	0	120.760
<i>Dienstleistungen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an und Träger von beschäftigungschaffenden Maßnahmen nach dem SGB II: Anleitung, sozialpädagogische und arbeitsmedizinische Betreuung von ALG II-Empfänger(inne)n; Beratung anderer Einrichtungen bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten; Bereitstellung von Trainingsplätzen für SGB XII-Empfänger(innen)</i>	Werkstatt Frankfurt, GFFB, Cariteam	0	0	4.354.177	0
<i>Einsteigen, umsteigen, aufsteigen – Mentoring für Migrantinnen in Frankfurt am Main: Förderung der beruflichen Entwicklung von Migrantinnen mit guten schulischen und beruflichen Qualifikationen</i>	berami – berufliche Integration e.V.	0	13	62.400	0
<i>Beratung für Arbeit, Bildung und Beruf; Brücke zum Beruf; Weiterbildungsberatung in Betrieben</i>	berami – beruflichen Integration e.V.	0		145.000	0
<i>Beratung und Information im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien</i>	Frauen-Softwarehaus e.V.	0		22.950	0
<i>Beratungsstelle „Neue Wege – Neue Pläne“: Weiterbildungsberatung für Frauen</i>	Verein zur beruflichen	0		95.330	0

<i>Art der Maßnahme</i>	<i>Träger</i>	<i>Teilnehmer(innen)</i>		<i>Förderung durch die Stadt FFM in Euro</i>	<i>Förderung durch das Land/ ESF in Euro</i>
		<i>m</i>	<i>w</i>		
	Förderung von Frauen e.V.				
<i>Existenzgründungsberatung für Frauen</i>	Frauenbetriebe – Qualifizierung für berufliche Selbständigkeit e.V.	0		90.915	0
<i>Beratungsstelle zur Unternehmensnachfolge</i>	Frauenbetriebe – Qualifizierung für berufliche Selbständigkeit e.V.	0		18.000	0
<i>spezifische arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Projekte</i>	Frauenbetriebe – Qualifizierung für berufliche Selbständigkeit e.V.			55.000	0
<i>Förderung durch die Stadt Frankfurt am Main insgesamt</i>				5.500.745	

* Mehrfacherfassung derselben Person möglich

** Personen, die beraten wurden

4. vom Frauenreferat der Stadt Frankfurt am Main geförderte Programme und Maßnahmen 2006

von Bettina Eichhorn, Frauenreferat

Obwohl junge Frauen im Hinblick auf die Bildungsabschlüsse aufgeholt haben, haben bestimmte Gruppen von Frauen aufgrund geschlechtsspezifischer Nachteile Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt, sei es, dass sie nach einer Erwerbspause wieder ins Erwerbsleben zurückkehren wollen, sei es, dass sie als Einwanderinnen mangelnde Deutschkenntnisse haben oder über hierzulande nicht anerkannte Ausbildungsabschlüsse verfügen, sei es, dass sie als junge Frauen Schwierigkeiten bei der Ausbildungsplatzsuche haben. Das Frauenreferat der Stadt Frankfurt am Main fördert seit seiner Gründung Angebote und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Frauen. Priorität haben Angebote für Frauen, die beim Zugang zu beruflicher Bildung und existenzsichernder Beschäftigung vor zusätzlichen Herausforderungen stehen wie z. B.: Berufsrückkehrerinnen / Wiedereinsteigerinnen, an- und ungelernete Beschäftigte, die ohne weitere Qualifizierung von Arbeitslosigkeit bedroht sind, eingewanderte Frauen, die keine Ausbildung oder Berufserfahrung haben; deren Deutschkenntnisse unzureichend sind; deren schulische und berufliche Abschlüsse nicht anerkannt werden, (langzeit-)arbeitslose Frauen und Mädchen oder junge Frauen mit schwierigen Ausgangsbedingungen für eine Berufsausbildung.

Die leichte Entspannung des Arbeitsmarkts, von der Frauen weniger profitierten als Männer, vollzog sich erst im letzten Quartal des Jahres 2006. Bis dahin war die Situation durch eine über die Dezemberwerte 2005 hinaus kontinuierlich ansteigende Arbeitslosigkeit geprägt, wobei die Arbeitslosenquoten der Frauen stets unter denen der Männer lagen. Auf der Ebene des Leistungsrechts (SGB III, SGB II) und der für die Umsetzung verantwortlichen Institutionen Arbeitsagentur und Rhein-Main Jobcenter GmbH waren einerseits Konsolidierungen (von Zuständigkeiten, Strukturen, Verfahren, Instrumentarien und bezüglich des eingesetzten Personals) zu beobachten, die andererseits jedoch in beiden Bereichen von einer Vielzahl weiterer Veränderungen begleitet und partiell überlagert wurden. So wurden beispielsweise im Bereich der Agentur für Arbeit die strukturell-organisatorischen Bedingungen für die Einführung der neuen „Handlungsprogramme“ geschaffen, mit denen die Geschäftspolitik der Bundesagentur operativ umgesetzt wird. Die damit beabsichtigte Steigerung von „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ der Arbeitsvermittlung revidiert langjährig formulierte Ziele, praktizierte Förderlogiken und etablierte Abläufe in den Dienststellen der Arbeitsagentur. So geht es nicht mehr so sehr um die Frage, welche Arbeitslosen Qualifizierungsbedarf haben, um längerfristig ihre

Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt zu wahren oder zu erwerben, sondern eher um die Frage, bei welchen Arbeitslosen der Einsatz von Mitteln die größte Wahrscheinlichkeit auf kurzfristige Integration verspricht.

Trotz großer Bemühungen sowohl der Agentur für Arbeit als auch der Rhein-Main Jobcenter GmbH blieb es für viele „Kundinnen“ und „Kunden“ und auch für Fachkräfte aus Beratungsstellen und Bildungseinrichtungen oft schwierig, die neu entstandenen Strukturen und Angebote samt ihrer Chancen und Risiken zutreffend einzuschätzen. Die organisationsinternen Veränderungen gingen teilweise auf Kosten der Kommunikation nach außen, so dass selbst eindeutig Positives – wie z. B. die Erweiterung von Angeboten und Dienstleistungen – manchmal nicht wahrgenommen wurde. In vielen Handlungsfeldern führte der Wegfall bewährter Kooperationsstrukturen zu Lücken, in denen erst allmählich tragfähiger Ersatz entsteht. Dieser Prozess umfassender Neuorientierung und Neupositionierung betrifft notwendiger Weise auch alle mit Themen des Ausbildungs- und Arbeitsmarkts befassten städtischen Ämter.

Wer in welcher Institution nach welchen Kriterien welche Leistung bzw. Förderung erhält oder erhalten kann und wer nicht, war auch 2006 eine der zentralen Fragen. Sie beschäftigte arbeitslose bzw. Arbeit suchende Frauen und die Fachkräfte aus Beratungs- und Bildungseinrichtungen gleichermaßen. Der Information über Veränderungen der Struktur, der Ziele und der Zuständigkeit kommt in Beratungsprozessen ein gestiegener Stellenwert zu.

Bei den verschiedenen Projekten, die sich speziell an Frauen richteten, zeigten sich eine anhaltende Verunsicherung vieler Frauen und ein steigender Beratungsbedarf in komplexen Problem- und Notlagen. Berichtet werden Mutlosigkeit und Rückzugstendenzen, Ängste vor Abhängigkeit in Beziehungen und zunehmende innerfamiliäre Konflikte wegen der angespannten finanziellen Situation. Selbst geringe Beratungsgebühren und moderate Teilnahmebeiträge für Qualifizierungen sind, ebenso wie damit verbundene Fahrtkosten, für viele Ratsuchende nicht erschwinglich. Beobachtet wird aber auch ein ausgeprägter Wille, sich trotz aller Widrigkeiten nicht auf Dauer vom Arbeitsmarkt verdrängen zu lassen und unter allen Umständen am Ziel eigener Existenzsicherung festzuhalten.

Statt punktueller Beratung, so eine weitere Erkenntnis, sind zunehmend längere Begleitprozesse erforderlich, um berufliche Perspektiven für die einzelnen Frauen entwickeln zu können. Exemplarisch seien einige häufig wiederkehrende Problemlagen genannt: Z. B. liegt das Angebot an Teilzeitstellen für Berufsrückkehrerinnen nach wie vor weit unter dem Bedarf.

Trotz der bekannten negativen Auswirkungen längerer Berufsunterbrechung und trotz der aktuellen Diskussionen über die betriebswirtschaftliche Rendite familienfreundlicher Personalpolitik wird das Zuhausebleiben von Müttern weiterhin in vielen Fällen aktiv betrieblich genützt und gestützt. Wollen sie nach mehrjähriger Unterbrechung wieder in die Erwerbsarbeit einsteigen, stehen gegenwärtig nur für einen Bruchteil von ihnen geförderte Möglichkeiten zur Auffrischung oder zum Neuerwerb von Qualifikationen (nach SGB III) zur Verfügung. Immer deutlicher sichtbar wird die große Zahl junger Frauen, die in der Ausbildungsnot der letzten Jahre ohne Ausbildung blieben. Über der Altersgrenze von 25 Jahren gibt es - je nachdem, ob sie Leistungen nach SGB II, SGB III oder keine Leistungen beziehen - sehr wenig Möglichkeiten für sie, eine anerkannte Berufsausbildung zu erwerben. Der Weg über eine staatliche (schulische) Berufsausbildung, z. B. als Erzieherin oder Altenpflegerin, der Sozialhilfebezieherinnen früher offen stand und auch heute für viele Frauen interessant und gangbar wäre, wurde durch Regelungen des SGB II verschlossen. Für zu viele motivierte Frauen ergibt sich daraus die lebenslange Perspektive un- und angelernter Tätigkeit mit ihren bekannt hohen Arbeitsmarktrisiken.

Migrantinnen aller Qualifikationsniveaus stehen vor zusätzlichen Problemen: Fehlende adäquate Deutschkenntnisse erschweren den Erwerb oder die Verwertung beruflicher Qualifikationen; in den Herkunftsländern erworbene Qualifikationen werden häufig nicht anerkannt; der Wert vorhandener Kompetenzen am hiesigen Markt ist für sie selbst wie auch für Fachkräfte oft nicht richtig einzuschätzen. In vielen Fällen fehlen geeignete und auf die große Heterogenität der „Zielgruppe“ ausgerichtete Anpassungsqualifikationen, in anderen Situationen stehen Bestimmungen des Zuwanderungsrechts erfolgreichen Schritten zur Integration in den Arbeitsmarkt entgegen. Berichtet wird die steigende Anzahl gut qualifizierter und der Rückgang gering qualifizierter Migrantinnen in der Beratung, dies möglicherweise in pessimistischer Einschätzung der verbliebenen Chancen.

Besonders ist auf die Situation der Nichtleistungsempfängerinnen hinzuweisen, also derjenigen arbeitslosen Frauen, die durch die Anrechnung des Partnereinkommens keine eigenen Ansprüche auf materielle Unterstützung haben. Dieser Status untergräbt nicht nur das Selbstbewusstsein von Frauen, sondern mindert bei einer durch „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“ bestimmten Förderlogik zwangsläufig ihre Chancen auf Förderung, da sich erfolgreich eingesetzte Mittel nicht als Minderausgaben bei den Leistungen bezahlt machen (können).

Ungeachtet der beschriebenen Schwierigkeiten belegen die statistische Analyse des Arbeitsmarkts und die Evaluation der durch das Frauenreferat geförderten Analyse und Maßnahmen,

dass die gewährten Zuschüsse an der richtigen Stelle und für die richtigen Gruppen eingesetzt sind. Neben den auf ihre Adressatinnen bezogenen Erfolgen (Empowerment, Entwicklung tragfähiger individueller Perspektiven, Qualifizierung und Vermittlung in Arbeit) ist die durch das Frauenreferat intendierte enge Zusammenarbeit der Träger hervorzuheben, die gute Qualität der Arbeit, kurze Wege für die Klientinnen / Kundinnen und immer wieder neue Ideen zur Weiterentwicklung des Arbeitsfeldes garantiert.

Die kontinuierliche intensive Kooperation des Frauenreferats mit der Arbeitsagentur Frankfurt, insbes. mit der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, und mit der Rhein-Main Jobcenter GmbH, hier bes. mit der Genderbeauftragten/Operativen Leitung, führte auch 2006 zu ermutigenden konkreten Erfolgen. Zum Beispiel konnte das Angebot für Berufsrückkehrerinnen in Frankfurt stabilisiert werden. Seit 2004 erprobten drei Frauenbildungsträger im Auftrag der Arbeitsagentur Frankfurt zwei Jahre lang ein anspruchsvolles Maßnahmekonzept für diese Zielgruppe. Aufgrund der überzeugenden Ergebnisse schrieb die Arbeitsagentur im Frühjahr 2006 eine Trainingsmaßnahme zur Berufsrückkehr aus, die bis zum Jahresende sechs Mal durchgeführt werden konnte. Auch die Rhein-Main Jobcenter GmbH startete im Herbst des Jahres erstmalig ein eigenes Angebot zur Berufsrückkehr für Frauen im Alg II-Bezug, das seitdem in regelmäßigem Turnus durchgeführt wird. Regelmäßige Informationsveranstaltungen der beiden Institutionen und spezielle Info-Tage zum Thema, finanziert aus Mitteln des Frauenreferats, runden das Angebot für Berufsrückkehrerinnen ab.

Während der Wegfall der Zielgruppenförderung im SGB III nach wie vor den Spielraum für geschlechterdifferenzierte Maßnahmen der Agentur für Arbeit eng begrenzt, nutzte die Rhein-Main Jobcenter GmbH ihren größeren Spielraum für eine ganze Reihe von Angeboten, die den spezifischen Lebenslagen von Mädchen und Frauen Rechnung tragen. Hervorzuheben ist, dass auch das Landesprogramm „Passgenau in Arbeit (PIA)“ in 2006 erstmals zur Ergänzung der Angebotspalette für Frauen, genauer gesagt: für Migrantinnen, genutzt wurde. Auch dieses Projekt („Migrantinnen fit für den Arbeitsmarkt“) wird von zwei Frauenbildungsträgern in Kooperation durchgeführt. An der Akquisition der Mittel und den vorbereitenden Arbeiten für die Implementierung war das Frauenreferat maßgeblich beteiligt.

2005 brachte das Frauenreferat ein innovatives, bundesweit einmaliges Angebot auf den Weg, „Einsteigen, umsteigen, aufsteigen - Mentoring für Migrantinnen in Frankfurt am Main“. Das Projekt wendet sich an die wachsende Zielgruppe von Migrantinnen mit guten schulischen und beruflichen Qualifikationen und guten deutschen Sprachkenntnissen, die ihre Kompetenzen am Arbeitsmarkt nicht adäquat verwerten können. Sie werden durch Mentorinnen und

Mentoren sowie ein auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes Fortbildungsprogramm in ihrer individuellen beruflichen Entwicklung unterstützt und in ihrer Vorbildfunktion für die nachwachsende Generation gestärkt. Die erste Projektgruppe aus 13 Mentees und MentorInnen begann im Mai 2006 mit der Arbeit, die zweite folgte im September. Der Projektverlauf wird sorgfältig dokumentiert und evaluiert und kann als sehr erfolgreich bezeichnet werden: Die ambitionierten Ziele des durchführenden Trägers berami e.V. bezüglich der Entwicklung individueller Perspektiven, Umsetzung praxisbezogener Lernschritte und Vermittlung in qualifikationsadäquate Arbeit konnten für die ersten Gruppe sogar übertroffen werden. Das Programm gewinnt zunehmend an Unterstützung bei Frankfurter Unternehmen und an Renommé in der Fachöffentlichkeit und hat sich schon jetzt als erfolgreicher innovativer Ansatz für die Integration qualifizierter Migrantinnen in den Arbeitsmarkt erwiesen.

Auch der Girls' Day 2006 in Koordination des Frauenreferats war erneut ein großer Erfolg. Der Girls' Day Mädchenaktionstag wird jährlich mit dem Ziel durchgeführt, Mädchen neue Zugänge zur Ausbildungs- und Karriereplanung aufzuzeigen. Fast die Hälfte der Bewerberinnen konzentriert sich bei der Wahl des Ausbildungsplatzes auf nur 10 der rund 340 derzeit anerkannten Ausbildungsberufe. Dies sind überwiegend Berufe mit vergleichsweise schlechten Aufstiegs- und Verdienstpotezialen. Am Girls' Day werden Schülerinnen der Klassen 5-10 vom Unterricht freigestellt, um Berufe zu entdecken, in denen Frauen bisher unterrepräsentiert sind. Die Mädchen bekommen durch einen „Schnuppertag“ mit spannenden, auf sie zugeschnittenen Angeboten die Gelegenheit, die Arbeitswelt zukunftsorientierter Berufe in Technik, Handwerk, Ingenieur- und Naturwissenschaften kennen zu lernen oder weibliche Vorbilder in Führungspositionen von Wirtschaft und Politik zu erleben. So erfahren sie, welche beruflichen Möglichkeiten ihnen außer den traditionell gewählten durch ihre guten schulischen Leistungen zur Verfügung stehen.

In Kooperation mit den Gesamtfrauenbeauftragten der Stadt Frankfurt und einer großen Reihe weiterer PartnerInnen wie Wirtschaftsförderung, IHK, Handwerkskammer, Agentur für Arbeit, Schulen und Einrichtungen der Jugendarbeit konnte der Erfolg der Aktion im Vergleich zu den Vorjahren erneut gesteigert werden. Fast 100 Frankfurter Unternehmen, Institutionen, Betriebe und städtische Ämter wurden auf der offiziellen Girls' Day-Internetseite registriert, und an rund 2.000 Schülerinnen konnte einer der begehrten Girls' Day-Plätze vermittelt werden. Damit liegt Frankfurt im Vergleich der bundesdeutschen Großstädte auf einer Spitzenposition.

Aus dem Haushalt 2006 wurden für Angebote in diesem Bereich vom Frauenreferat 447.075 Euro eingesetzt. Davon entfielen 349.995 Euro auf explizit im Haushaltsplan genannte Projekte. 62.400 Euro wurden an ein neues Mentoring-Projekt für Migrantinnen vergeben, und vier weitere Vorhaben konnten mit 34.680 Euro aus Mitteln für innovative Projekte bezuschusst werden:

- Der *Verein zur beruflichen Förderung von Frauen e. V.* setzt sich für die Chancengleichheit von Mädchen und Frauen in Ausbildung und am Arbeitsmarkt ein. Seine Beratungsstelle „Neue Wege – Neue Pläne“ bietet Weiterbildungsberatung für Frauen an und unterstützt sie in den unterschiedlichsten Berufs- und Lebenssituationen bei der beruflichen Standortbestimmung und Neuorientierung. Auch an der Erstausbildung für junge Migrantinnen zur Bürokauffrau (siehe oben 5.4.1) beteiligt sich das Frauenreferat regelmäßig durch einen Zuschuss. Der Verein realisiert gemeinsam mit zwei weiteren Trägern das Forum Berufsrückkehr. Der Zuschuss des Frauenreferats an den Verein zur beruflichen Förderung betrug 2006 95.330 Euro.
- *berami – berufliche Integration e. V.* bietet berufliche Orientierung und Qualifizierung für Migrantinnen und Aussiedlerinnen mit niedrigen, veralteten oder in Deutschland nicht anerkannten Qualifikationen. Das Frauenreferat förderte wie in den Vorjahren: die „Beratung für Arbeit, Bildung und Beruf“ für Frauen, die mit der Lebens- und Arbeitswelt der deutschen Gesellschaft und häufig auch mit der deutschen Sprache nicht genügend vertraut sind; die „Brücke zum Beruf“ für Migrantinnen, die sich anspruchsvolle Ziele für ihre berufliche Entwicklung setzen; die Weiterbildungsberatung in Betrieben, die sowohl die Personalverantwortlichen als auch gering qualifizierte Beschäftigte in Betrieben für Qualifizierungsmaßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit gewinnen will. *berami* beteiligt sich gemeinsam mit zwei weiteren Trägern am Forum Berufsrückkehr und ist seit 2005 außerdem mit dem neuen Projekt „Mentoring für Migrantinnen“ beauftragt. Der Verein wurde 2006 mit 145.000 und 62.400 Euro bezuschusst.
- Das *Frauen-Softwarehaus e. V.* bietet u. a. Beratung und Information im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien. Frauen werden über die aktuellen marktrelevanten Qualifikationsanforderungen informiert und bei der Auswahl von adäquaten Weiterbildungsmöglichkeiten für ihren Kenntnisstand und ihre beruflichen Zielsetzungen beraten. Das Frauen-Softwarehaus beteiligt sich gemeinsam mit zwei

weiteren Trägern am Forum Berufsrückkehr und führte Internetkurse für Migrantinnen durch. Die Zuschüsse des Frauenreferats an das Frauen-Softwarehaus beliefen sich 2006 auf 18.750 Euro sowie 4.200 Euro aus Mitteln für innovative Projekte

- *Frauenbetriebe – Qualifizierung für die berufliche Selbständigkeit e. V.* unterstützt Frauen bei der Gründung und Sicherung von Unternehmen durch Existenzgründungsberatungen und Kurse nach dem sozioökonomischen Beratungs- und Qualifizierungsansatz, Coachings und Aufbauberatung. Durch eine Vielzahl von Netzwerkaktivitäten wird das frauenspezifische Gründungswissen für regionale Struktur-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung nutzbar gemacht. Nach der erfolgreichen Durchführung eines Pilotprojekts zur Betriebsübernahme wird das erworbene Know-how seit Juli 2003 in einer Weiterbildungs- und Beratungsstelle zur Unternehmensnachfolge anderen Institutionen zur Verfügung gestellt, um diesen Ansatz für den laufenden – tausendfachen – Generationswechsel in Familienbetrieben nutzbar zu machen. Die Frauenbetriebe wurden 2006 mit 90.915 Euro sowie 18.000 Euro aus Mitteln für innovative Projekte gefördert.
- Außerdem wurden zwei weitere Projektförderungen in Höhe von zusammen 12.480 € aus Mitteln für innovative Projekte vergeben. FaPrik gGmbH erhielt 3.530 Euro für das Projekt „Startbetrieb – Träume und Wünsche für die Zukunft“, das mit Teilnehmerinnen von Berufsvorbereitungslehrgängen durchgeführt wurde. Das IB-Technikzentrum für Mädchen und Frauen wurde mit 8.950 Euro für „Aktivitäten für Mädchen zum Jahr der Informatik“ gefördert.

5. Aktivitäten der Wirtschaftsförderung Frankfurt GmbH zur Beschäftigungsförderung in 2006

Gewerbeberater

Die Lösung von Standortproblemen kleiner und mittelständischer Betriebe in Frankfurt ist die Kernaufgabe der Gewerbeberater, die diese im Sinne einer aufsuchenden Wirtschaftsförderung wahrnehmen. Zum Beratungsangebot gehört auch die Unterstützung bei der Klärung von Personalfragen und die Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt in Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur und dem Rhein-Main Jobcenter. Im Jahr 2006 wurden von den Gewerbeberatern 600 Betriebsberatungen vorgenommen. Davon wurden 418 Fälle abgeschlossen. Die im Zuge der Beratung entwickelten Lösungen trugen zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei den betreffenden Betrieben bei. Die Gewerbeberatung hat 15 Personen in den Arbeitsmarkt vermittelt. Darunter 8 Ausbildungsplätze und 3 Praktikantenplätze. Die gegenüber dem Vorjahr erneut gesunkenen Zahlen sind hauptsächlich durch die wachsende Anzahl von Institutionen und Unternehmen bedingt, die ebenfalls im Bereich der Arbeitsvermittlung im direkten Kontakt zu den Unternehmen tätig sind.

Existenzgründungen - Projekt „Kompass“

2006 war das erste volle Jahr nach der Mitte 2005 vorgenommenen strukturellen Veränderungen mit entsprechenden Änderungen der Finanzierung des Kompass-Projektes. Diese Änderungen waren wegen der neuen gesetzlichen Grundlagen für die Arbeitsagentur und der damit veränderten Arbeitsbeziehungen zwischen Kompass und der Arbeitsagentur notwendig gewesen. Das Sozialdezernat bezuschusste die Arbeit der Kompass gGmbH mit jährlich 200.000 €.

Die Teilnehmerzahlen verteilen sich auf die verschiedenen Maßnahmen in 2006 wie folgt:

Teilnehmer/innen an verschiedenen Kompass-Maßnahmen

Teilnehmer/innen	insgesamt	Kompass		
		„Mix“ (ALG I)*	„Wege“ (ALG I)*	„Check In“ (ALG II)*
Infoveranstaltung	1.563	395	212	956
Einzelassessment	1.050	158	101	645
Coaching	848	136	67	645
Gründungsseminar	119	53	8	58
Selbständigkeit	350	83	42	225

* ALG I = Empfänger Arbeitslosengeld I, ALG II = Empfänger Arbeitslosengeld II

Erläuterung:

KompassMix = Infoveranstaltung, Einzelassessment, 4 plus 4 (4 Wochen Vermittlung theoretischer Grundlagen der Existenzgründung; 4 Monate Markterprobung); in Kooperation mit Stadt Frankfurt und Wirtschaftsförderung Frankfurt GmbH.

KompassWege = Existenzgründung für ALG I –Empfänger über 50 Jahre oder Geringqualifizierte; in Kooperation mit der Agentur für Arbeit Frankfurt.

KompassCheck In = Existenzgründung für ALG II –Empfänger; in Kooperation mit Rhein-Main Jobcenter

Aus den Info-Veranstaltungen erfolgen teilweise direkt Gründungen. Ein Teil der Teilnehmer durchläuft das Einzelassessment, ein Teil wird gecoacht. Das Einzelassessment filtert die Kandidaten für den Kern des Gründungsgeschäfts der Kompass gGmbH - die 4 plus 4-Maßnahme. Aus den verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen resultierten in 2006 insgesamt 350 Gründungen. 46,4 % der an einer Existenzgründung Interessierten (= 1.563) waren unter 40 Jahre alt, der Anteil der Personen über 50 Jahre betrug 19,4 %. 45 % der Gründungsinteressierten hatten Migrationshintergrund.

Integrationsberater an beruflichen Schulen

Das Projekt „Integrationsberatung Arbeitsmarkt an Berufsschulen“ ist in den Beratungen des Arbeitsausschusses der Ständigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktkonferenz (SWAK) 1998 entstanden. Das Projekt wurde von einer Expertenrunde unter Leitung der Wirtschaftsförde-

rung konzipiert und bei der Umsetzung im Auftrag der SWAK begleitet. Als Projektträger wurde die Gesellschaft für Jugendbeschäftigung (gjb) bestimmt. Für die Angaben zum Schuljahr 2005/2006 siehe die Ausführungen im Geschäftsbericht der gjb zum Punkt „Integrationsberatung an beruflichen Schulen“.

Bezuschussung der Frauenbetriebe e.V. durch das Wirtschaftsdezernat für spezifische Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Projekte i.H.v. 55.000,- Euro.