

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand	4
Bundesagentur für Arbeit	9
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	13
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	19
Deutscher Industrie- und Handelskammertag	22
Zentralverband des Deutschen Handwerks	25
Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.	32
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.	35
Prof. Stefan Sell	38
Hermann Genz	45
Markus Keller	49
Dr. Alexandra Wagner	52

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

20. März 2013
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33308
Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

**129. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 15. April 2013, 15:00 bis 16:00 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Sabine Zimmermann (MdB)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt

(BT-Drucksache 17/11199)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/12377, 17/11076

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen

(BT-Drucksache 17/12377)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/11199, 17/11076

c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes

(BT-Drucksache 17/11076)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/11199, 17/12377

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Innenausschuss
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Innenausschuss
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Innenausschuss
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Sabine Zimmermann
Vorsitzende

Anlage

Sachverständigenliste

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesagentur für Arbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Prof. Stefan Sell, Remagen

Hermann Genz, Mannheim

Dr. Alexandra Wagner, Berlin

Markus Keller, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1114

9. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand**1. Gesamtbewertung:**

Deutschland hat im internationalen Vergleich nach wie vor einen hohen Bestand an Langzeitarbeitslosen. Mit Hartz IV wurde in Aussicht gestellt gerade für Langzeitarbeitslose bessere Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt zu eröffnen. Arbeitssuchende sollten Angebote aus einer Hand bekommen, Fallmanager sollten ihnen gezielt Hilfestellung geben, sonstige Hilfen wie Schuldnerberatung, medizinische Beratung oder Kinderbetreuung sollten Hemmnisse beseitigen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt erschweren.

Diese Ansätze sind bisher nur mäßig erfolgreich gewesen. Im Hartz IV-System gibt es eine erhebliche Bewegung, aber gleichzeitig eine große Gruppe dauerhafter Leistungsbezieher. So sind nach IAB-Analysen rd. 25 Prozent der Bedarfsgemeinschaften von 2005 – 2010 durchgehend ununterbrochen im Leistungsbezug. Ein Teil der Bedarfsgemeinschaften zählt zu den Aufstockern. Dennoch ist ein erheblicher Teil von Bedarfsgemeinschaften vorhanden, in denen seit 2005 keine Person erwerbstätig war.

Diese Zahlen machen deutlich, dass die bisherigen Anstrengungen für einen Teil der Arbeitslosen völlig

unzureichend waren. Um diesen Personenkreis an den Arbeitsmarkt heranzuführen, dürfte sich in vielen Fällen aktiv geförderte Beschäftigung als einzig möglicher Weg erweisen. Zugleich muss aber auch vorbeugend dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit vorgebeugt werden.

Der DGB begrüßt es deswegen, dass durch die Anträge der drei Fraktionen Bewegung in diese Diskussion kommt.

Bisher ist öffentlich geförderte Beschäftigung über zwei Wege möglich. Zum einen als Arbeitsgelegenheiten (mit Entgeltzahlung oder als sogenannter Ein-Euro-Job) und zum anderen als Förderung von Arbeitsverhältnissen auch bei privaten Arbeitgebern durch einen Zuschuss. Um Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu vermeiden, hat der Gesetzgeber die geförderte Beschäftigung bei öffentlichen bzw. privaten Arbeitgebern stark reglementiert. Die Beschäftigung muss „zusätzlich“, „im öffentlichen Interesse“, und neuerdings auch „wettbewerbsneutral“ sein. Dies hat dazu geführt, dass die Beschäftigung weit vom regulären Arbeitsmarkt entfernt ist und zum Teil Arbeiten angeboten werden, die von den Betroffenen als „sinnlos“ empfunden werden.

Dies Konzept hat sich nicht bewährt. Aktuell werden gerade 4.000 Arbeitsverhältnisse gefördert. Weitere 30.000 Personen sind in der sogenannten Bürgerarbeit, die aber 2014 auslaufen soll. Bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen hat es seit Januar 2012 keinen merklichen Fortschritt gegeben, so dass dieses Instrument eher ein Schattendasein fristet. Mehrfach wurden in der Vergangenheit die Konditionen für öffentlich geförderte Beschäftigung geändert. Eine sinnvolle Förderpraxis konnte sich deswegen nicht etablieren.

Das dominierende Instrument sind nach wie vor die Arbeitsgelegenheiten. Aktuell werden noch knapp 100.000 Personen gefördert. Das ist deutlich weniger als noch im Februar 2010 als noch rd. 300.000 Personen gefördert wurden.

Der DGB begrüßt die Umsteuerung von Ein-Euro-Jobs zu mehr beruflicher Weiterbildung, Ein-Euro-Jobs sind nicht als Masseninstrument geeignet. Arbeitsgelegenheiten sollten nur eingesetzt werden, um Personen sozial zu stabilisieren und an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Dabei sollte weitgehend auf Sanktionen verzichtet werden. Als Instrument zur Eingliederung haben sie sich nicht bewährt.

Der DGB hat bereits im Jahre 2009 Anforderungen an öffentlich geförderte Beschäftigung formuliert, die wir hier noch einmal abdrucken.

Positionspapier:

Eckpunkte für Öffentlich geförderte Beschäftigung

1. Zumindest mittelfristig ist öffentlich geförderte Beschäftigung unverzichtbar. Sie sollte auf Zielgruppen konzentriert werden. Für ältere Langzeitarbeitslose sowie gesundheitlich angeschlagene Arbeitnehmer/innen mit geringen Chancen auf dem „ersten“ Arbeitsmarkt fehlt ein Beschäftigungsinstrument „zweiter Arbeitsmarkt“ zur mehrjährigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsförderung für Tätigkeiten, die der Allgemeinheit zu Gute kommen.
2. Die Unternehmen dürfen durch einen „zweiten Arbeitsmarkt“ nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann und darf falsche betriebliche Personalpolitik nicht auffangen. Deshalb sollten durch ein „Fördern und Fordern“ für Betriebe finanzielle Anreize für eine Vermeidung von Arbeitslosigkeit und gesundheitlichen Verschleiß und für mehr Qualifizierung von Beschäftigten gesetzt werden (Bonus-Malus-Konzept). Bisher auf die Sozialversicherung abgewälzte Kosten sollen stärker internalisiert werden.
3. Der „ehrliche zweite Arbeitsmarkt“ ermöglicht eine geförderte Beschäftigung über längere Zeit auch in Betrieben, die sich dem Wettbewerb stellen. Die Förderung soll hier einen Nachteilsausgleich bewirken nach dem Vorbild der Integrationsfirmen und sozialen Betriebe. Für marktferne Tätigkeiten im öffentlichen Interesse (Non-Profit-Bereich) sollen insbesondere Wohlfahrts- und Sozialverbände so-

wie Vereine als Arbeitgeber (Beschäftigungsträger) gewonnen werden. Hier geht es vor allem um Dienstleistungen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, die sonst nicht angeboten würden. Die örtlichen Arbeitsmarktakteure legen Umfang und Einsatzfelder fest.

4. Die Kosten von sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Beschäftigung sind für die öffentlichen Hände insgesamt kaum teurer, teilweise sogar günstiger, als die sog. 1-Euro-Jobs. Falsche Finanzanreize im SGB II für die beteiligten Träger verhindern einen Einsatz von 1-Euro-Jobs als *ultima ratio-Maßnahme*, wie gesetzlich im SGB II eigentlich angelegt. Ein einseitiger, begrenzter Deckungsvermerk im Bundeshaushalt zur Verstärkung des Eingliederungsbudgets im SGB II ist sinnvoll. Dadurch können passive ALG II-Mittel in begrenztem Umfang für aktive Eingliederungsmaßnahmen genutzt werden.

Der Rückgang bei den Arbeitsgelegenheiten wurde nicht durch andere Programme kompensiert, so dass die Gesamtzahl der öffentlich geförderten Beschäftigung deutlich rückläufig ist. Aus Sicht des DGB ist es deswegen sinnvoll, die bisherigen Erfahrungen auszuwerten und zu neuen Verfahren zu kommen. Dem kommen die Vorschläge der drei Fraktionen nach.

2. Zu den Gesetzentwürfen

- Der Antrag der SPD-Fraktion sieht vor, Personen über 25 Jahre, die mindestens 24 Monate arbeitssuchend waren und über mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse verfügen, durch Lohnkostenzuschüsse zu fördern. Dabei sollen alle Arbeitgeber/innen – also auch private Arbeitgeber - gleichberechtigten Zugang zu der Förderung erhalten.
- Einen ähnlichen Förderansatz verfolgt die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Das Konzept sieht vor, dass die Förderung weitgehend im ersten Arbeitsmarkt erfolgt. Der Antrag sieht darüber hinaus aber eine zweite Säule vor, in der Arbeitsverhältnisse bis zu 75 Prozent – in Ausnahmefällen auch 100 Prozent – gefördert werden können. Diese Arbeitsplätze können auch bei Trägern oder in speziellen Projekten eingerichtet werden.

Beide Vorschläge knüpfen an den im Oktober 2007 eingeführten Beschäftigungszuschuss an, der unter ähnlichen Rahmenbedingungen durchgeführt wurde. Dieses Instrument wurde leider vorzeitig beendet, obwohl Studien zu dem Ergebnis kamen, dass arbeitsmarktpolitisch durchaus Erfolge festzustellen waren. Untersuchungen belegen, dass es gelang, die Teilhabe der Geförderten zu stärken. Die Begleitforschung kommt zu dem Ergebnis: „Positiv zu werten ist, dass sich bei den Geförderten unter bestimmten Bedingungen tatsächlich Effekte auf die gesellschaftliche Teilhabe einstellen, die über die rein materiellen Verbesserungen hinausgehen. Diese Teilhabeeffekte werden allerdings teuer erkauft:

Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass in erheblichem Umfang Personen in die Förderung gelangen,

die durchaus noch Chancen auf eine Reintegration in reguläre Beschäftigung gehabt hätten.¹

Diese Analyse beschreibt sehr anschaulich den Grundkonflikt. Bei der Einbindung privater Arbeitgeber besteht das Risiko, dass die Förderung nicht mehr zielgenau ist. Dennoch hält der DGB diesen Weg für grundsätzlich umsetzbar.

Mit dem Vorschlag der Fraktion von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erfolgt ein Paradigmenwechsel gegenüber der bisherigen Förderpraxis. Die Förderung erfolgt deutlich arbeitsmarktnäher als bisher. Hierdurch können die Integrationschancen der Betroffenen verbessert werden.

Das Konzept sieht vor, den Arbeitgebern quasi einen Minderleistungsausgleich zu zahlen. Da alle Arbeitgeber hierauf einen Zugriff haben, wird kein Arbeitgeber benachteiligt, Verdrängungseffekte dürften sich bei diesem Personenkreis in engen Grenzen halten. Um die Risiken weiter einzugrenzen, ist ein angemessener Eigenbeitrag der Arbeitgeber erforderlich. Hierbei sind auch beihilferechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Nur wenn die Minderleistung dokumentiert werden kann, ist die Zahlung eines Lohnkostenzuschusses für einen längeren Zeitraum zu vertreten.

Damit ergeben sich aber neue Probleme. Dies Verfahren setzt voraus, dass eine Minderleistung festgestellt wird. Eine Definition der Minderleistung anhand von „Vermittlungshemmnissen“ ist zu unpräzise. Die Feststellung der Minderleistungsfähigkeit muss zudem diskriminierungsfrei erfolgen. Die festgestellte Minderleistungsfähigkeit kann stigmatisierend wirken und damit schnell zu einem neuen Vermittlungshemmnis werden. Der DGB sieht hier weiteren Beratungsbedarf.

Darüber hinaus ist es notwendig, die Zahl der Personen, die für dieses Programm in Betracht kommen, näher zu definieren. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit zwei Vermittlungshemmnissen ist eine immer noch sehr große Gruppe, der finanzielle Rahmen dürfte schnell ausgeschöpft sein.

Der DGB hat Zweifel, ob es gelingt für diese spezifische Zielgruppe ausreichend private Arbeitgeber zu finden die bereit sind, derartige Arbeitsplätze einzurichten. Wenn tatsächlich die Zielgruppe erreicht wird, dürfte sich das Potential an Arbeitsangeboten bei privaten Arbeitgebern sehr schnell erschöpfen. Deswegen sollte die zweite Säule, die der Antrag von Bündnis 90/ Die Grünen anstrebt, in jedem Fall aufgegriffen werden.

Der DGB empfiehlt, gezielt auf die Person zugeschnittene Arbeitsplätze einzurichten und dies sowohl bei privaten als auch öffentlichen Arbeitgebern zu ermöglichen.

- Die Fraktion DIE LINKE hingegen verfolgt den Ansatz, einen separaten öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) zu schaffen. Hierdurch sollen zusätzliche Arbeitsplätze entstehen und die Zivilgesellschaft gestärkt werden. Ähnliche Modelle wurden bereits in Berlin und

Brandenburg erprobt. In diesem ÖBS werden zum Teil zivilgesellschaftliche Aufgaben erledigt. Der DGB unterstützt die Stärkung der Zivilgesellschaft, es ist aber letztendlich eine politische Entscheidung, wie viele Mittel hierfür aufgewendet werden sollen. Wenn dieses Ziel verknüpft wird mit dem Ziel, Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, können sich allerdings Zielkonflikte ergeben. Für die angegebenen Arbeiten dürfte nur ein sehr kleiner Teil der angesprochenen Zielgruppe in Frage kommen. Dies darf nicht dazu führen, dass die schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen wieder draußen bleiben.

Außerdem muss sichergestellt werden, dass eine ausreichende Durchlässigkeit zum normalen Arbeitsmarkt besteht. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor darf keinesfalls als separater Arbeitsmarkt neben dem regulären Arbeitsmarkt geführt werden, weil ansonsten das Risiko einer Dauerförderung entsteht. Grundsätzlich sollte der Anspruch aufrechterhalten werden, dass die Teilnehmer in den ungeforderten Arbeitsmarkt wechseln, auch wenn dies nicht immer möglich sein dürfte.

- Bei der Überwachung der durchgeführten Maßnahmen unterscheiden sich die Ansätze der drei Fraktionen. Der DGB begrüßt, dass die Fraktion der SPD den Sozialpartnern ausdrücklich ein ordnungspolitische Vetorecht einräumen will. Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen und die Fraktion Die Linke streben einen lokalen Konsens an, in den möglichst viele Partner wie Kommunen, Kammern, die Träger der freien Wohlfahrtspflege usw. eingebunden werden sollen. Diese Partner sind zum Teil selbst Träger, insofern können sich hier Interessenkonflikte ergeben. Der DGB spricht sich dafür aus, hier einen klaren ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen und macht hierzu erneut Vorschläge (siehe unten).

3. Rahmenbedingungen für öffentlich geförderte Beschäftigung

Auch öffentlich geförderte Beschäftigung sollte grundsätzlich sozialversicherungspflichtig sein. Das Argument der „Drehtüreffekte“ ist in diesem Fall nicht zutreffend, vor allem dann, wenn beabsichtigt ist, die Arbeitsplätze über einen längeren Zeitraum anzubieten und vorrangig reguläre Arbeit in privaten Unternehmen anzubieten. Insofern sollte das Konzept der SPD angepasst werden.

Es sollte grundsätzlich vermieden werden, dass wieder „Sonderarbeitsverhältnisse“ entstehen. Diese sind anfällig für Fehlentwicklungen. Sonderarbeitsverhältnisse können ein Hebel sein, um niedrige Bezahlung zu rechtfertigen oder den Beschäftigten Rechte vorzuenthalten. So wurde auch bei der Einführung von Bürgerarbeit tarifliche Bezahlung zugesagt, später diese Absicht aber so verwässert, dass tarifliche Bezahlung heute eher die Ausnahme darstellt. Dies ist auch eine Frage der „Ordnung am Arbeitsmarkt“. Der Staat muss für alle Arbeitsverhältnisse vergleichbare Bedingungen schaffen. Deswegen sollte auch für öffentliche geförderte Beschäf-

¹ Drucksache 17/6880 S. 19

tigung Sozialversicherungsschutz gewährleistet werden und das reguläre Arbeitsrecht gelten.

Grundsätzlich sollten auch bei der Bezahlung keine Sonderregelungen gelten. Falls Tarifverträge gelten, müssen diese zur Anwendung kommen. Wenn keine Tarifverträge gelten, muss die Bezahlung sich an ortsüblichen Gepflogenheiten orientieren. Falls ein allgemein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wird, ist der allgemeine gesetzliche Mindestlohn die Untergrenze der Bezahlung. Auch hier darf es keine Ausnahmen geben. Solange ein gesetzlicher Mindestlohn noch nicht gilt, darf keine Arbeitsloser gezwungen werden, Arbeitsverhältnisse mit einer Bezahlung unter 8.50 Euro akzeptieren zu müssen. Das Ziel sollte sein, die Bezahlung so zu gestalten, dass eine alleinstehende Person – im Regelfall – hilfeunabhängig wird. Wenn es der Integration in den Arbeitsmarkt dienlich ist, sollte die Beschäftigung mit zusätzlicher Qualifizierung verbunden werden.

Eine angemessene Bezahlung, die eine wirtschaftliche Unabhängigkeit garantiert, erhöht die Motivation im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und stabilisiert die Eingliederungschancen. Arbeit darf nicht den Charakter von „Strafe“ bekommen und ist keine Gegenleistung für empfangene Sozialleistungen, wie es bisher bei der Bürgerarbeit bzw. bei den Ein-Euro-Jobs oft verstanden wird. Es ist sinnvoll, die in den Projekten beschäftigten Menschen weiterhin zu begleiten und auch während der Beschäftigung zu versuchen, eine Beschäftigung im ungeforderten Arbeitsmarkt zu finden, wie dies in allen drei Vorschlägen auch vorgesehen ist.

4. Kostenrahmen Öffentlich geförderter Beschäftigung

Dem DGB ist bewusst, dass öffentlich geförderte Beschäftigung nicht zum Nulltarif zu haben ist. Allerdings kostet Langzeitarbeitslosigkeit auch Geld und umso länger die Arbeitslosigkeit andauert, umso geringer werden die Chancen eine angemessene Beschäftigung zu finden. Für die öffentliche Hand ist vor allem lang andauernde Arbeitslosigkeit teuer, so dass alles unternommen werden muss, um die Zahl dieser Fälle zu reduzieren.

In den letzten Jahren seit 2010 sind die Mittel für Eingliederungsmaßnahmen im SGB II Rechtskreis um 40% gekürzt worden. Diese Kürzung kann nicht mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit gerechtfertigt werden. Eine Aufstockung der Mittel ist deswegen Voraussetzung dafür, die Maßnahmen zu finanzieren.

Durch die Aufnahme der Beschäftigung entstehen erhebliche Einsparungen bei den passiven Leistungen und durch die geschaffene Arbeit wird gesellschaftliche Wertschöpfung ermöglicht. Diese Einsparungen bei den passiven Leistungen müssen in die Finanzierung eingerechnet werden, dabei müssen auch die Kommunen ihren Anteil einbringen. Wenn diese Einsparungen bei der Gesamtkalkulation berücksichtigt werden, sind die tatsächlichen Mehrkosten gering, diese Mehrkosten sind gesellschaftliche vertretbar.

Der DGB empfiehlt keinen unbeschränkten Zugriff auf die passiven Leistungen (passiv-aktiv Tausch), um der Konkurrenz beispielsweise mit der beruflichen Weiterbildung entgegenzuwirken. Der Bund sollte bei den Jobcentern einen separaten Fördertopf für öffentlich geförderte Beschäftigung einrichten, in den auch die Ersparnisse bei den passiven Leistungen einfließen. Hierdurch bleibt die politische Kontrolle erhalten. Es ist zu erwarten, dass die Einführungskosten höher sind als die derzeitigen Aufwendungen, aber längerfristig mit Einsparungen zu rechnen ist.

5. Überwachung der Arbeitsmarktwirkungen

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist immer ein Eingriff in den normalen Marktmechanismus am Arbeitsmarkt. Negative Auswirkungen sind deswegen nicht gänzlich vermeidbar und können nur mit dem übergeordneten sozialpolitischen Interesse begründet werden. Auch wenn in Zukunft alle Arbeitgeber im Prinzip einen Zugriff auf die Förderung haben, können negative Arbeitsmarkteffekte entstehen, vor allem dann wenn Arbeitgeber bestimmte Geschäftsmodelle auf die Förderung ausrichten.

Deswegen muss vermieden werden, dass durch öffentlich geförderte Beschäftigung andere reguläre Beschäftigung verdrängt wird und hierdurch neue Arbeitslosigkeit entsteht. Das bisherige Verfahren einer engen gesetzlichen Definition von öffentlich geförderter Beschäftigung hat sich nicht bewährt. Es sollte ersetzt werden durch eine öffentliche Überwachung der Aktivitäten.

Diese Überwachung kann nicht allein durch die Jobcenter geschehen. Auch die Legitimation der Beiräte ist dafür nicht ausreichend. Wegen der engen Verzahnung mit den Kommunen unterliegen die Jobcenter schnell einem Interessenkonflikt, weil Kommunen oder ihnen nahestehende Gesellschaften oft als Beschäftigungsträger auftreten. Die Überwachung sollte deswegen vollständig vom Jobcenter getrennt werden.

In der Vergangenheit (zum Beispiel bei den früheren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) hat der Gesetzgeber die Sozialpartner beauftragt, die öffentlich geförderte Beschäftigung zu überwachen. Dies erfolgte durch die Verwaltungsausschüsse der örtlichen Arbeitsagenturen. Diese Verfahren haben sich grundsätzlich bewährt.

Die Sozialpartner haben mehrfach auf Korrekturen gedrängt, aber insgesamt wurden praktikable Verfahren entwickelt.

Mit der Trennung der Rechtskreise von SGB II und SGB III ist eine Beauftragung der Verwaltungsausschüsse nicht ohne weiteres möglich, aber dennoch sollte das Prinzip beibehalten werden. Die Sozialpartner werden vor der Einrichtung von Arbeitsplätzen angehört und haben die Möglichkeit, der Einrichtung der Arbeitsplätze zu widersprechen. Über die Auswahl der zuzuweisenden Personen entscheiden die Jobcenter.

Der DGB hat gemeinsam mit der BDA und dem ZDH bereits im Jahre 2010 dem Ausschuss einen Vor-

schlag unterbreitet. Den wir hier noch einmal wiederholen.

„... Um eine Verdrängung von Arbeitsplätzen am ersten Arbeitsmarkt durch öffentlich geförderte Beschäftigung wirksam zu vermeiden, sind folgende Ergänzungen des Gesetzentwurfes dringend erforderlich:

- Bei jedem örtlichen Beirat muss ein **Ausschuss** aus Vertretern der lokalen **Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen** gebildet werden, der die Grundsicherungsträger beim Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen berät,
- dieser Einsatz muss mit vollständiger **Transparenz** verbunden und
- die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in den Ausschüssen mit einem **Vetorecht** ausgestattet werden.

Hierzu haben BDA, DGB, verdi und ZDH den anliegenden gesetzlichen Formulierungsvorschlag erarbeitet, um dessen Unterstützung im laufenden Gesetzgebungsverfahren wir Sie sehr bitten.“²

6. Vorschlag für eine Formulierung § 18d SGB II Örtlicher Beirat

Bei jeder gemeinsamen Einrichtung nach § 44b und

bei jedem zugelassen kommunalen Träger wird ein Ausschuss gebildet, der aus Vertretern der örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen besteht. Der Ausschuss berät die gemeinsame Einrichtung und die zugelassenen kommunalen Träger hinsichtlich der Förderkontingente und der Einsatzfelder öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen. Sofern ein Einvernehmen nicht erzielt werden kann, besitzen beide Sozialparteien ein Vetorecht. Die konkrete Planung und die Zuweisung von Personen sind nicht Gegenstand von Beratungen im Ausschuss sondern unterliegen der operativen Geschäftsführung.

Soweit ein Beirat der örtlichen Arbeitsmarkt Beteiligten gemäß § 18 SGB II existiert, kann der Ausschuss ein Organ des Beirats sein. Vertreter von Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes dürfen nicht Mitglied des Ausschusses sein.

Die gemeinsame Einrichtung hat den Ausschuss zur Erfüllung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend anhand von transparent aufbereiteten Unterlagen zu informieren.

Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

² Schreiben an die die Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vom 3.6.2010

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1118

10. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Bundesagentur für Arbeit**1. Ganzheitlicher Ansatz der BA zur Bekämpfung von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen**

Aus Sicht der BA müssen Ansätze zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit drei zentrale Handlungsfelder miteinander vernetzen, die nicht losgelöst voneinander diskutiert werden können:

- a) Professionelle Beratung und Kompetenzdiagnostik als Schlüssel zur Integration
- b) Intelligenter verzahnte Eingliederungsleistungen (Produkte) als Brücken in die Arbeitswelt
- c) Gemeinsame Aktionen in Netzwerken zum Durchbrechen verfestigter Arbeitslosigkeitsstrukturen.

2. Bisherige Ansätze der öffentlich geförderten Beschäftigung (ÖGB)³

Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des SGB II haben gezeigt, dass es gerade bei der weiten

Definition von Erwerbsfähigkeit eine nennenswerte Zahl von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gibt, bei denen trotz gezielter Förderangebote eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags nicht ausreichend gelungen ist. Evaluationsergebnisse und Umsetzungserfahrungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den letzten Jahren lassen erkennen, dass die bisher erprobten Ansätze die Chancen der Geförderten auf eine ungeforderte Beschäftigung nur geringfügig erhöhen. Demgegenüber stehen negative Begleiterscheinungen:

- Nach den bisherigen Erfahrungen mit der öffentlich geförderten Beschäftigung wurden häufig Menschen in die Förderung einbezogen, die nicht zur eigentlichen Zielgruppe gehörten, weil sie auch ohne Förderung relativ gute Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt hatten (Creaming-Effekt).
- Gerade in diesen Fällen behindert die Förderung die reguläre Integration in Arbeit, da die Teilnehmer während der Maßnahme nicht an einer Arbeitsaufnahme interessiert sind oder hiervon

³ Unter diese Ansätze fallen u.a. Arbeitsgelegenheiten seit 2005, Kommunalkombi, Jobperspektive oder auch Bürgerarbeit.

abgehalten werden (Einsperrwirkung bzw. Lock-in-Effekt).

- Bei öffentlich geförderter Beschäftigung besteht immer die Gefahr, dass reguläre Arbeit verdrängt wird und durch subventionierte Tätigkeiten ersetzt wird, was im Ergebnis zu Wettbewerbsverzerrung führen kann.
- Menschen in öffentlich geförderter Beschäftigung gelten als marktfern und schwer vermittelbar. Diese Stigmatisierung kann die Aufnahme regulärer Beschäftigung erschweren.

Im Fazit sind die bisherigen Versuche, sehr schwer vermittelbaren Menschen eine dauerhafte Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen, differenziert zu bewerten. Gleichwohl können Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung für einen arbeitsmarktfernen Personenkreis auch in Zukunft dazu beitragen, Beschäftigungsfähigkeit aufrechtzuerhalten und (wieder-) herzustellen und damit die Chancen für eine schrittweise Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Damit bleibt die öffentlich geförderte Beschäftigung ein Teil des ganzheitlichen Ansatzes zur Heranführung dieser Menschen an den Arbeitsmarkt. Dennoch kann allein durch Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung das Problem nicht gelöst werden. Aus Sicht der BA müssen gerade für sehr schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose neue, konkrete Perspektiven in Betrieben geschaffen werden, anstatt sie in geschlossenen Betreuungsräumen abzuschirmen. Dabei wird auch ein wesentlicher Aspekt sein, bei den Arbeitsbedingungen in den Betrieben die Leistungsfähigkeit der Geförderten zu berücksichtigen.

3. Ansatzpunkt der BA: arbeitsweltnahe „Perspektiven in Betrieben“ des 1. Arbeitsmarkts schaffen

Angesichts der beschriebenen Herausforderungen muss es darum gehen, weitere wirkungsorientierte Wege aufzuzeigen, um einer Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Als Weiterentwicklung des konventionellen Verständnisses eines sozialen Arbeitsmarkts schlägt die BA vor, auch und gerade für Langzeitarbeitslose konkrete Perspektiven in Betrieben zu schaffen.

Für Menschen mit schweren und multiplen Vermittlungshemmnissen müssen, in der Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, innovative Produkte geschaffen werden, die ihnen Teilhabe ermöglichen. Marktnahe Arbeiten müssen elementarer Bestandteil einer erfolgreichen Heranführung an den Arbeitsmarkt sein, ohne zu einer Wettbewerbsverzerrung zu führen. Das von der BA aktuell verfolgte Projekt „Perspektiven in Betrieben“ ist daher darauf gerichtet, langzeitarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in privatwirtschaftlichen Betrieben dauerhaft in den Arbeitsmarkt, konkret im Perspektivbetrieb oder einem anderen Unternehmen, zu integrieren. Dabei werden Betriebe als Partner akquiriert, für die die unternehmerische gesellschaftliche Verantwortung („corporate social responsibility“) eine besondere Rolle spielt.

Die Auswahl des Teilnehmerkreises konzentriert sich dabei auf Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen. Insbesondere sollen solche Langzeitarbeitslose erreicht werden, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind, keinen Berufsabschluss haben, älter als 35 Jahre sind sowie mit gesundheitlichen Einschränkungen, negativer Integrationsprognose und ggf. weiteren Vermittlungshemmnissen konfrontiert sind. Hier hat sich auch aus vergangenen Modellen gezeigt, dass eine genaue und enge Beschreibung der Zielgruppe wichtig ist, um zu gewährleisten, dass die richtigen Menschen vom Projekt profitieren. Das Potential hierfür liegt nach Einschätzungen des IAB bei ca. 50.000 Menschen.

Das Projekt beinhaltet eine intensive Beratung der Betriebe über Akquisiteure, als auch ein intensives Begleitprogramm während der Beschäftigung in den Betrieben, über Coaching bis hin zu Qualifizierungs- und gesundheitsorientierenden Elementen. Das Gesamtpaket verbindet daher sowohl die Begleitung des Arbeitnehmers als auch des Betriebes.

Der Projektbetrieb selbst ist ein Wirtschaftsunternehmen, das auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Er kann mit dem Langzeitarbeitslosen einen unbefristeten Arbeitsvertrag schließen und zahlt eine tarifliche oder ortsübliche Entlohnung. Die Arbeitsplätze sind grundsätzlich auf Dauer angelegt, die Förderung ist in jedem Fall auf längstens drei Jahre begrenzt. Als geförderte Tätigkeiten innerhalb des Betriebes kommen einfache bzw. niedrigschwellige Arbeiten in Betracht, die an den Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet sind und zur Gewinnerzielung des Unternehmens beitragen. Denkbar sind im Produktionsprozess vor- oder nachgelagerte Arbeiten, einfache Zulieferarbeiten oder Tätigkeiten, die unter veränderten Bedingungen aus dem Ausland wieder zurückverlagert werden können.

Die Tätigkeiten werden auf dem ersten Arbeitsmarkt verrichtet, daher sind Kriterien wie Zusätzlichkeit oder öffentliches Interesse nicht mehr relevant. Da grundsätzlich auch jeder Arbeitgeber Zugang zu den Fördermöglichkeiten hat, kann wesentlichen bisherigen Kritikpunkten an öffentlich geförderter Beschäftigung wirksam begegnet werden.

Die Finanzierung erfolgt aus dem Eingliederungstitel der Jobcenter. Das Leistungsangebot kann dabei über § 16 SGB II i. V. m. § 45 SGB III bzw. 16f SGB II, 16e SGB II finanziert werden. Die Förderdauer ist dabei im Grundsatz mit drei Jahren veranschlagt, die konkrete Finanzierung ist dabei von der arbeitsrechtlichen Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses als auch von möglichen Kofinanzierungsanteilen abhängig. Der Minderleistungsausgleich soll dabei auch degressiv gestaltet werden.

Um die inhaltlichen Anforderungen und die vielfältigen Finanzierungsbedarfe ausreichend zu berücksichtigen, ist es sinnvoll, Leistungen weiterer Finanzierungspartner einzubeziehen. Denkbare Partner könnten sein: der Bund, die Länder, die Kommunen, Arbeitgeber und ggf. auch weitere Dritte (z. B. Kammern, Verbände, Stiftungen, Krankenkassen).

Aktuell sucht die BA gemeinsam mit ihren Regionaldirektionen in NRW und dem Saarland (hier in

Kooperation mit dem Land) nach konkreten Arbeitgebern, die bereit sind, das Vorgehen zu pilotieren. Geplanter Start der Pilotierungen sind Mai bzw. August 2013.

4. Der Vorschlag der SPD zur Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes über Aktiv-Passiv-Transfer

Hinter dem Vorschlag der SPD steht grundsätzlich eine vergleichbare Idee, nämlich Langzeitarbeitslosen eine konkrete Perspektive bei sinnvoller Beschäftigung zu bieten. Folgende Punkte sind aus Sicht der BA zu besprechen:

a) In der Praxis der letzten Jahre hat sich gezeigt, dass neben einer genauen Beschreibung der Gruppe der Arbeitnehmer, die Definition der Gruppe der Arbeitgeber nicht unwichtig ist. Es wird von einem sozialen Arbeitsmarkt gesprochen, obwohl Arbeit am regulären ersten Arbeitsmarkt intendiert sein soll. Ggf. ist hier beabsichtigt, dass man eher auf gemeinwohlorientierte Arbeitgeber bzw. Integrationsfirmen und Beschäftigungsgesellschaften setzt. Die Erfahrung zeigt jedoch überwiegend, dass Beschäftigungsgesellschaften nur in seltenen Fällen bzw. zu einem beschränkten Maße in der Lage sind, Kunden in ein Dauerarbeitsverhältnis zu übernehmen.

b) Unklar bleibt, warum die genannten Arbeitgeber nicht auch eine konkrete Perspektive auf ungeforderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt geben sollen. Denn einerseits sollen diese Arbeitgeber zwar eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anbieten (was für den ersten Arbeitsmarkt spricht), andererseits wird aber von auf „Dauer angelegten“ Arbeitsplätzen mit „ständiger Rückkehroption in den regulären Arbeitsmarkt“ gesprochen (was für einen zweiten Arbeitsmarkt spricht).

c) Der vorgeschlagene Passiv-Aktiv-Transfer bedarf einer gesetzlichen Regelung. In der Expertendiskussion im Kontext der Instrumentenreform im Herbst 2011 wurde u. a. angemerkt, dass Gründe dagegen sprechen, haushaltstechnisch eingesparte Transferleistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung einzusetzen. Diese Mittel können dann nicht für andere Fördermaßnahmen verausgabt werden, die im Einzelfall zweckmäßiger sein könnten, wie z. B. Förderung der beruflichen Weiterbildung. Darüber hinaus entsteht durch den Passiv-Aktiv-Tausch auch ein Anreiz, mehr Personen in öffentlich geförderte Beschäftigung zu bringen, selbst wenn diese der Integration der Betroffenen schadet und zur Verbesserung der Eingliederungschancen andere Förderinstrumente und Integrationsstrategien geeigneter wären. Hätte ein Teil der Geförderten beispielsweise auch ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, dann läge für diese Personen unter Umständen gar keine unmittelbare Einsparung vor. Nach dem Abschluss von Teilnahmen könnten abhängig von ihrem Erfolg oder Misserfolg weitere Einsparungen und Steuer- und Abgabemehreinnahmen oder zusätzliche Ausgaben für Transferleistungen und weitere Fördermaßnahmen sowie Mindereinnahmen entstehen. Die Jobcenter können die Nettoeinsparung daher nicht zuverlässig ermitteln. Dazu müsste in regelmäßigen Abständen eine detail-

lierte und komplexe Kosten-Nutzen-Analyse (auf Jobcenterebene) durchgeführt werden.

5. Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarkts

Die Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes decken sich weitgehend mit den Vorschlägen der SPD. Dies betrifft insbesondere

- die Zielgruppe,
- die Beschäftigung in privatwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen regulärer Beschäftigungsverhältnisse und die Förderung im Rahmen von FAV (§ 16e SGB II) – u.a. durch eine Erweiterung der Förderdauer über zwei Jahre hinaus,
- die Finanzierung über das Eingliederungsbudget und einen Passiv-Aktivtransfer.

Insoweit gelten die o.a. Ausführungen zu den Vorschlägen der SPD auch für die Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert jedoch darüber hinaus die zusätzliche Möglichkeit einer Förderung bis zu 100 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts. Aus Sicht der Praktiker in den Jobcentern zeigt sich aber, dass langzeitarbeitslose Menschen, die im Betrieb eine Leistung erbringen, nicht zu 100% „subventioniert“ werden wollen und ein Eigenbeitrag des Arbeitgebers daher auch ein wichtiges Signal für die Wertschätzung der geleisteten Arbeit darstellt. Aus Sicht der BA ist die jetzige Grenze von max. 75% demzufolge sinnvoll.

6. Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE für den Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung

Im Mittelpunkt dieses Ansatzes steht, dass die Arbeitsverhältnisse zusätzlich und im öffentlichen Interesse liegen müssen. Private Gewinnaneignung im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung ist nach diesem Vorschlag ausgeschlossen.

Die Tätigkeiten sollen demnach nicht in privatwirtschaftlichen Unternehmen erbracht werden. Stattdessen sollen klassische Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Vereine, Stadtteilzentren und gemeinnützige Unternehmen, die Träger öffentlich geförderter Beschäftigung sein. Diese Art der Beschäftigung erfordert eine dauerhafte Subvention. Eine Zielperspektive, diesen Menschen – ggf. auch erst mittel- oder langfristig – eine Option auf eine reguläre, idealerweise dauerhaft ungeforderte Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt zu verhelfen, wird nicht formuliert. Die Beschäftigungsverhältnisse sollen zwar sozialversicherungspflichtig sein, bei der hier beschriebenen Konstellation ist aber nicht zu erkennen, dass die Arbeitnehmer beim Träger eingestellt werden.

Zu möglichen Rechtsgrundlagen (wie z. B. § 16e SGB II) für die Förderung wird keine Aussage getro-

fen. Damit bleibt offen, ob der Arbeitgeber im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses ein Entgelt gewährt und einen Minderleistungsausgleich erhält und wie hoch dieser Minderleistungsausgleich ggfs. ausfällt.

Für die Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung schlägt auch DIE LINKE einen „Aktiv-

Passiv-Transfer“ und Mittel aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Eingliederungsbudget) vor. Konkret ist vorgesehen, aus passiven und aktiven Mitteln der BA einen Zuschuss von 1.200 Euro pro Monat aufzuwenden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1119

10. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung**Inhaltsverzeichnis**

I.	Sozialer Arbeitsmarkt: Grundsätzliche Bemerkungen	13
II.	Zum Antrag der Fraktion der SPD	15
III.	Zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	16
IV.	Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE	16
V.	Zusammenfassung	17
	Literaturverzeichnis	18

Im Antrag der Fraktion der SPD und im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht es um die Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes zur Förderung von besonders benachteiligten Arbeitslosen, denen es selbst bei guten Bedingungen am Arbeitsmarkt kaum gelingen wird, eine ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Im Antrag der Fraktion DIE LINKE geht es nicht um einen Sozialen Arbeitsmarkt zur Förderung besonders benachteiligter Arbeitsloser und damit um keine angebotsseitige Problematik. Die LINKE geht vielmehr von einer mangelnden Ar-

beitsnachfrage aus, der durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor entgegengewirkt werden soll, der langfristig zu fördern ist und der Arbeitsplätze schafft, in denen die Arbeitnehmer einen Mindestlohn von 10 Euro pro Stunde bzw. von 1500 Euro brutto monatlich erzielen. Die Stellungnahme wird daher mit einigen grundsätzlichen Bemerkungen zum Thema Sozialer Arbeitsmarkt beginnen, gefolgt von einer Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD und zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Danach folgt die Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE.

I. Sozialer Arbeitsmarkt: Grundsätzliche Bemerkungen

Das IAB hat sich in der Vergangenheit mehrfach mit dem Thema Sozialer Arbeitsmarkt befasst.⁴ Zielgruppe sind Langzeiterwerbslose ohne nennenswerte Chancen auf eine Eingliederung in ungeforderte Erwerbsarbeit. Seine Befürworter wollen damit „Arbeitslosen ihre Würde zurückzugeben, ihnen Stabilität, soziale Kontakte, eine Tagesstruktur und darüber

⁴ siehe z.B. IAB-Stellungnahme 09/2011.

hinaus das Gefühl geben, an der Gesellschaft teilzuhaben“ (IAB-Stellungnahme 9/2011, S. 56). Dies soll durch die Aufnahme geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse geschehen, die unbefristet oder über mehrere Jahre befristet sein können. Maßnahmen des Sozialen Arbeitsmarktes lassen sich nicht an Integrationserfolgen in den ersten Arbeitsmarkt messen, da es um Teilhabe von sonst nicht integrierbaren Arbeitslosen geht. Insofern entziehen sie sich einer betriebswirtschaftlichen Erfolgsbetrachtung. Allerdings können den Kosten erhebliche Einsparungen in der Grundsicherung, zusätzliche Einnahmen bei Steuern und insbesondere in der Sozialversicherung gegenüber stehen. Das setzt allerdings voraus, dass es in der Praxis tatsächlich gelingt, die Förderung auf Personen zu konzentrieren, deren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt sonst nicht möglich wäre, und dass nicht in nennenswertem Umfang andere Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen bzw. nicht entstehen.

Größe des Bedarfs

Das IAB hat abgeschätzt, wie groß die Zielgruppe ist, die für einen Sozialen Arbeitsmarkt in Frage käme. In Würdigung unterschiedlicher Datenquellen⁵ kommt das Institut zu der Auffassung, dass der Korridor des Potenzials für Personen mit schwerwiegenden individuellen Vermittlungshemmnissen zwischen 100.000 und 200.000 Personen liegen dürfte (Stand 2011). Dabei wurde in einer weiten Abgrenzung von Personen im Alter von mindestens 25 Jahren ausgegangen, die mindestens zwei Jahre arbeitslos waren und – neben der langen Dauer – wenigstens ein weiteres Vermittlungshemmnis aufwiesen. In einer engeren Abgrenzung waren es wenigstens zwei weitere Vermittlungshemmnisse (Koch/Kupka 2012, S. 28). Die Autoren/innen der Evaluation des Beschäftigungszuschusses, der als Vorläufer eines Sozialen Arbeitsmarktes betrachtet werden kann, empfehlen, bei entsprechenden Maßnahmen die Laufzeit der geförderten Arbeitsverhältnisse, die Zahl der Geförderten und die eingesetzten Mittel zu begrenzen.⁶

Bestehende Instrumente als Alternativen

Die nach der Instrumentenreform zur Verfügung stehenden Maßnahmen, also Arbeitsgelegenheiten nach §16d SGB II (AGH) und die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II, stellen keinen Ersatz für einen Sozialen Arbeitsmarkt dar, da sie jeweils auf zwei Jahre innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums beschränkt sind. Auch die Beschäftigungsumfänge könnten beispielsweise Personen mit einer Erwerbsfähigkeit von drei bis unter sechs Stunden pro Tag ausschließen. Für einen Teil der Zielgruppe könnte dennoch eine Kombination von AGH und geförderter Beschäftigung in einem Zeitraum von drei oder vier Jahren hilfreich sein.

⁵ Fehlende Ausbildung und Gesundheitsprobleme laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, sehr langfristiger Leistungsbezug nach dem administrativen Panel, mehr als drei Vermittlungshemmnisse nach dem Haushaltspanel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS).

⁶ ISG/IAB/RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drucksache 17/6880.

Ausgestaltung

Die genaue Einhaltung der Zielgruppe ist besonders wichtig. Die aus individueller Perspektive sinnvolle längere Dauer der Maßnahme führt bei weniger strenger Einhaltung der Kriterien zu einem ausgeprägten Lock-in-Effekt. Bei unbefristeter Beschäftigung wäre dieser auf Dauer gestellt und die Anzahl der benötigten Plätze würde durch die nachrückenden Förderfälle kontinuierlich wachsen. Flankierende Maßnahmen wie Mentoring, Coaching oder Beratung können darauf hinwirken, dass die Teilnehmer Perspektiven außerhalb der Maßnahmen – bis hin zur Aufnahme ungeförderter Beschäftigung – im Blick behalten. Denkbar wäre dabei eine längere Förderung, die über eine maximal vierjährige Dauer durch die Kombination von Arbeitsgelegenheiten und Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II hinaus geht. Sie könnte in Förderabschnitte von bis zu zwei Jahren unterteilt werden, an deren Ende eine unveränderte Prognose hinsichtlich der Erwerbschancen dann zur Gewährung eines weiteren Förderabschnitts führen kann.

Finanzierung durch einen Passiv-Aktiv-Tausch

Zur Finanzierung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder öffentlich geförderter Beschäftigung insgesamt wird häufig der sogenannte Passiv-Aktiv-Tausch bzw. Passiv-Aktiv-Transfer ins Spiel gebracht. Auch hierzu hat das IAB bereits in der Vergangenheit Stellung genommen. Durch öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstehen direkte Einsparungen, weil aufgrund der erzielten Erwerbseinkommen passive ALG II-Leistungen für die Geförderten und ihre Bedarfsgemeinschaften geringer ausfallen oder ganz entfallen. Zudem können zusätzliche Steuereinnahmen entstehen. Diese Mittel könnten zur Finanzierung eines Sozialen Arbeitsmarktes eingesetzt werden. Die IAB-Stellungnahme 9/2011 (S 53/54) zeigt auf, welche Probleme mit einem Passiv-Aktiv-Tausch verbunden sein können:

„Diese Argumentation (für einen Passiv-Aktiv-Transfer, die Autoren) übersieht, dass neben direkten Förderkosten und direkten Einsparungen auch indirekte und für die Jobcenter nicht quantifizierbare Kosten oder Einsparungen anfallen. Hätte ein Teil der Geförderten beispielsweise auch ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, dann läge für diese Personen unter Umständen gar keine unmittelbare Einsparung vor. Nach dem Abschluss von Teilnahmen könnten abhängig von ihrem Erfolg oder Misserfolg weitere Einsparungen und Steuer- und Abgabemehreinnahmen oder zusätzliche Ausgaben für Transferleistungen und weitere Fördermaßnahmen sowie Mindereinnahmen entstehen. Die Jobcenter können die Nettoeinsparung daher nicht zuverlässig ermitteln. Dazu müsste in regelmäßigen Abständen eine detaillierte und komplexe Kosten-Nutzen-Analyse (auf Jobcenterebene) durchgeführt werden. Das wäre mit erheblichen Kosten verbunden.“

Gewichtige Gründe sprechen dagegen, haushaltstechnisch eingesparte Transferleistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung einzusetzen: Diese Mittel können dann nicht für andere Fördermaßnahmen verausgabt werden, die aber im Einzelfall

zweckmäßiger sein können, wie z. B. Förderung der beruflichen Weiterbildung. Darüber hinaus entsteht durch den Passiv-Aktiv-Tausch auch ein Anreiz, mehr Personen in öffentlich geförderte Beschäftigung zu bringen, selbst wenn diese der Integration der Betroffenen schadet und zur Verbesserung der Eingliederungschancen andere Förderinstrumente und Integrationsstrategien geeigneter wären.“

Die Politik sollte schließlich nicht übersehen, dass jede Fördermaßnahme mit Kosten und mit Einnahmen verbunden ist. Allerdings treten nicht alle (potenziellen) Kosten- und Einnahmekomponenten von Anfang an auf, teilweise finden sie sich auch bei anderen Gebietskörperschaften oder Fiski. Bei Lohnkostenzuschüssen oder einer Einstiegsgeldförderung (§ 16d SGB II) bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit werden unmittelbar nach Förderbeginn passive Leistungen eingespart und zusätzliche Steuern und Sozialabgaben eingekommen. Bei anderen Maßnahmen stellen sich die Erträge, abhängig vom Fördererfolg, erst nach einigen Monaten oder sogar Jahren ein, wie bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung oder betrieblichen Trainingsmaßnahmen als Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) bei einem Arbeitgeber. Dann käme aber ein Passiv-Aktiv-Transfer auch für andere Förderungen in Betracht und dürfte nicht auf eine Maßnahme beschränkt werden, damit es nicht zu einem verzerrten Einsatz unterschiedlicher Fördermöglichkeiten kommt.

Die genannten Argumente sprechen nicht dagegen, in der politischen Diskussion auf mögliche Einspar- und gesamtfiskalische Einnahmeeffekte zu verweisen. Die Erfahrungen mit dem Beschäftigungszuschuss zeigen darüber hinaus, dass ein Sozialer Arbeitsmarkt, wenn er denn politisch gewünscht ist, eine dauerhafte und verlässliche Finanzierung benötigt.

II. Zum Antrag der Fraktion der SPD

Die SPD-Fraktion plädiert in ihrem Antrag für die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarkts. Vor dem Hintergrund einer nach wie vor hohen Langzeitarbeitslosigkeit in Höhe von rund einer Million Menschen und den Kürzungen und finanziellen Streichungen bei Projekten und Programmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in den vergangenen Jahren, sieht sie die Notwendigkeit, nachhaltige Lösungsansätze zu implementieren, damit öffentlich geförderte Beschäftigung langfristig wirken kann. Es geht der SPD-Fraktion darum, Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen eine neue Perspektive auf Beschäftigung zu eröffnen, die sie ohne die Förderung nicht hätten. Die Inanspruchnahme der Förderung soll freiwillig sein; das sehen auch die Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE vor.

Die Ausgestaltung der Förderung im Vorschlag der SPD-Fraktion berücksichtigt in vielen Punkten Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung, unter anderem aus der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011). Das betrifft:

- Die enge Abgrenzung der Zielgruppe Arbeitslose, die das 25. Lebensjahr vollendet

haben, mindestens 24 Monate arbeitslos bzw. arbeitsuchend waren und sich nicht in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis befanden. Zudem sollten für die Förderung nur Personen in Frage kommen, die, neben der langen Dauer, mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen.

- Die Begrenzung der Förderung auf Personen, die zuvor ausreichend vermittlerisch unterstützt wurden.
- Die (befristete) Dauer der Förderung verknüpft mit der Notwendigkeit der regelmäßigen Überprüfung der Förderfähigkeit und Förderhöhe, die die Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Geförderten berücksichtigen sollte.
- Eine unterstützende Begleitung (sozialpädagogische Begleitung, Mentoring, Coaching, Beratung, Gesundheitsförderung, Qualifizierung) zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.
- Die Einbeziehung in die Beratung und Vermittlung und die Überprüfung der Förder Voraussetzungen und der Förderhöhe, um Fortschritten der Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Geförderten Rechnung zu tragen.

Einige Elemente der Ausgestaltung des von der SPD-Fraktion eingebrachten Vorschlags zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes sind aber kritisch einzuschätzen. Da es hier um besonders benachteiligte Arbeitslose geht, dürfte es beispielsweise schwer fallen, vor allem Beschäftigungsverhältnisse in privatwirtschaftlichen Unternehmen zu fördern und gleichzeitig angemessene Arbeitsbedingungen, eine volle Integration der Geförderten ins Unternehmen und Arbeitsanforderungen, die ihrem Leistungsvermögen entsprechen, sicherzustellen. Eine qualitative Befragung von Personen, die durch den Beschäftigungszuschuss gefördert wurden, liefert dazu einige Erkenntnisse: Die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern – die Aussagen beschränken sich allerdings auf nur zwei privatwirtschaftliche Arbeitgeber – höhere Leistungs- und (zeitliche) Flexibilitätserwartungen gegeben sind als bei Maßnahmeträgern und gemeinnützigen Vereinen (ISG/IAB/RWI 2011: S. 131). Bei letzteren lagen hingegen in einigen Fällen Hinweise auf eine Unterforderung der Geförderten vor.

Der Vorschlag, arbeitsweltnahe Tätigkeiten zu fördern, liegt im Interesse der Geförderten und dürfte eher als die Übertragung arbeitsweltferner Tätigkeiten die Eingliederungschancen der Teilnehmer erhöhen. Gleichzeitig steigen aber auch die Risiken eines Creaming sowie von Mitnahme- und Verdrängungseffekten. Daher hätten auch diese Risiken im Rahmen der Kriterien für die Evaluierung und Berichtspflicht der Bundesregierung erwähnt werden sollen. Ferner ist völlig offen, inwieweit die Einbindung der örtlichen Beiräte nach § 18 SGB II, in denen die Sozialpartner vertreten sind, zum Erfolg der Förderung beiträgt und dazu, dass Creaming sowie

Mitnahme- und Verdrängungseffekte vermieden werden. Auch die Rolle der Beiräte sollte daher Gegenstand der Evaluation eines Sozialen Arbeitsmarktes sein.

Dass vor allem Vollzeitbeschäftigung gefördert werden soll, widerspricht der Forderung, dass die Arbeitsbedingungen an das Leistungsvermögen anzupassen sind. Damit wären auch solche Arbeitslose zu fördern, deren Leistungsvermögen nur für eine Teilzeitbeschäftigung ausreicht. Auch die Beschränkung des Lohnkostenzuschusses auf 50 Prozent (in Ausnahmen 75 Prozent) des Arbeitsentgelts könnte sich für den Teil der Zielgruppe mit besonders geringem Leistungsvermögen als Ausschlusskriterium erweisen. Eine zusätzliche Finanzierung durch einen Passiv-Aktiv-Transfer als zweite Säule sehen wir aus den in Abschnitt I beschriebenen Gründen kritisch.

III. Zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Auch im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht es um die Förderung von Arbeitslosen, die aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse selbst bei günstigen Bedingungen am Arbeitsmarkt kaum Eingliederungschancen haben. Die Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes wird dadurch begründet, dass für diesen Personenkreis ein längerfristig angelegtes Förderangebot geschaffen werden soll, um ihnen gesellschaftliche Teilhabe und neue Perspektiven jenseits des Leistungsbezugs zu ermöglichen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht die derzeitigen Regelungen zur Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II) als unzureichend an, weil die Arbeitgeber mindestens 25 Prozent des Arbeitsentgelts selbst aufbringen müssen. Das könnte die Förderung von Personen mit sehr komplexen Problemlagen erschweren. Ebenso wird die begrenzte Förderdauer (maximal zwei Jahre innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren) als zu kurz erachtet.

Auch die Ausgestaltung der Förderung im Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN berücksichtigt in vielen Punkten Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung (z.B. IAB-Stellungnahme 9/2011 und ISG/IAB/RWI 2011). Das betrifft:

- Eine enge Abgrenzung der Zielgruppe, als Arbeitslose, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind und neben der langen Dauer zwei weitere in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse aufweisen und sind und nicht in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden konnten.
- Ein sorgfältiges Auswahlverfahren zur Vermeidung von Creaming, Einsperr- und Mitnahmeeffekten.
- Die (befristete) Dauer der Förderung und damit einhergehend, die regelmäßige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, die Feststellung der erreichten Zwischenziele sowie begleitende Maßnahmen, Beratung und Vermittlung.
- Es ist eine unterstützende Betreuung nach den §§ 16, 16a und 16f SGB II sowie der be-

ruflichen Weiterbildung nach §§ 81 bis 87 SGB III geplant. Insgesamt ermöglicht der Gesetzentwurf damit eine sozialpädagogische Begleitung, Mentoring, Coaching, Beratung, Gesundheitsförderung und Qualifizierung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der besonders benachteiligten Arbeitslosen.

Anders als die Fraktion der SPD will die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 100 Prozent statt nur 75 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts zulassen. Dadurch könnte dieser Vorschlag die Förderung von Personen mit einem noch niedrigeren Leistungsvermögen eher ermöglichen als der Vorschlag der Fraktion der SPD. Da es darum geht, wenigen besonders benachteiligten Personen Teilhabechancen zu eröffnen, kann ein Lohnkostenzuschuss in Höhe von 100 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts beim Vorliegen entsprechender Voraussetzungen durchaus vertreten werden.

Genau wie der Antrag der Fraktion der SPD sieht der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor, dass der Soziale Arbeitsmarkt für alle Tätigkeiten bei allen Arbeitgebern offen ist und eine teilweise Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarktes durch einen Passiv-Aktiv-Transfer erfolgt. Entsprechend gelten unsere Ausführungen hierzu aus dem Abschnitt I und II.

Bezüglich des Erreichens eines Konsenses auf lokaler Ebene lässt der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Interpretation zu, es solle über jedes einzelne Arbeitsverhältnis (zumindest bei einer 100-Prozent-Förderung) ein solcher Konsens hergestellt werden. Dies würde die lokalen Bündnisse jedoch völlig überfordern und die Handlungsfähigkeit des jeweiligen Jobcenters stark einschränken.

IV. Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE wird unter anderem durch die nach wie vor hohe Langzeitarbeitslosigkeit, die aus Sicht der Antragsteller inzwischen zu starke Betonung des Forderns, die Einsparungen bei der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung sowie die jüngste Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente begründet. Demnach müssten die Chancen von Langzeitarbeitslosen auf einen existenzsichernden Arbeitsplatz verbessert und ein Paradigmenwechsel angestrebt werden. Der Vorschlag zielt auf eine aktive und nachhaltige Beschäftigungspolitik. Die LINKE geht dabei davon aus, dass in erster Linie eine zu schwache Arbeitsnachfrage für die Langzeiterwerbslosigkeit ursächlich ist. Die Bedeutung individueller, also angebotsseitiger Faktoren für einen langen Verbleib in der Arbeitslosigkeit wird demgegenüber als nachrangig behandelt. Ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor könnte folglich zusätzliche Arbeitsplätze schaffen und den Erwerbslosen berufliche Perspektiven eröffnen. Es geht der LINKEN um die Schaffung existenzsichernder Arbeitsverhältnisse mit einem monatlichen Bruttolohn von mindestens 1500 Euro und einem Stundenlohn von mindestens 10 Euro. Die

Arbeitgeber erhalten für ein gefördertes Arbeitsverhältnis einen Zuschuss von (mindestens) 1200 Euro monatlich. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor soll dauerhaft sein. Die Finanzierung soll teilweise durch einen Passiv-Aktiv-Transfer erfolgen und teilweise aus Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Weitere Mittel sollen von den Ländern und Kommunen aufgebracht werden, ebenso sollte es möglich sein, Mittel des Europäischen Sozialfonds auf Landesebene einzusetzen. Geförderte Beschäftigungsverhältnisse werden für drei bis zu fünf Jahren bewilligt, um auf Veränderungen des Arbeitsmarktes reagieren zu können. Völlig offen bleibt, in welchem Umfang geförderte Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

Anders als der Antrag der Fraktion der SPD und der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzt der Antrag nicht an einem Sozialen Arbeitsmarkt für schwer zu integrierende Arbeitslose an, sondern an einer Ergänzung des Arbeitsmarktes durch einen dauerhaften öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, der eine zusätzliche Arbeitsnachfrage schaffen soll. Auf eine Eingrenzung der Zielgruppe wird verzichtet. Dennoch sieht auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE vor, dass gegebenenfalls durch Qualifizierungsmaßnahmen eine Übereinstimmung zwischen Arbeitsplatzanforderungen und persönlichen Arbeitsplatzvoraussetzungen herzustellen bzw. aufrecht zu erhalten ist und dass wo nötig eine passgenaue individuelle, familiäre und psychosoziale Unterstützung gewährt wird.

Durch die Einrichtung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors sollen keine regulären Arbeitsverhältnisse verdrängt werden. Dafür sollen regionale Beiräte sorgen, in denen auch die Sozialpartner vertreten sind. Sie sollen prüfen, ob geförderte Arbeitsverhältnisse zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. Für die Arbeitslosen ist die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung freiwillig, eine Ablehnung wäre folglich nicht mit Leistungskürzungen verbunden.

Die Einschätzung, dass es „schlicht an Arbeitsplätzen fehlt“, um Langzeitarbeitslose wieder in Arbeit zu bringen, lässt sich aus Sicht der Forschung in ihrer Pauschalität und Ausschließlichkeit nicht aufrecht erhalten. Das Vorhandensein von Problemen bei vielen Arbeitslosen, die eine Integration sehr unwahrscheinlich machen, ist durch verschiedene Studien hinreichend belegt (s.o.). Gleichzeitig zeigen neuere Ergebnisse auf Basis der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots, dass viele Betriebe Ende 2011 bei der Besetzung einer Stelle Schwierigkeiten hatten (Brenzler et al. 2012). Sie berichteten über zu wenige und unzureichend qualifizierte Bewerber. Die Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit stellen sich also wesentlich differenzierter dar als im Entwurf der LINKEN behauptet wird.

Kritisch zu sehen ist auch die Einschätzung, dass es sich bei der Existenz arbeitsmarktferner Arbeitsloser, die geringe Chancen einer Integration in ungeforderte Beschäftigung haben, um einen Mythos handelt. Diese Annahme ist aus Sicht der Arbeitsmarktforschung realitätsfremd. Sie führt zu einer

Konzentration des Konzepts geförderter Beschäftigung auf Arbeitslose mit voller Leistungsfähigkeit, denen nichts fehlt außer einer Beschäftigung. Dies birgt jedoch die Gefahr, die Probleme der schwächsten unter den Arbeitslosen auszublenden und sie von geförderter Beschäftigung auszuschließen.

Wenn die vorgesehene Lohnuntergrenze von 10 Euro pro Stunde sich nicht allein auf den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor bezieht, besteht zudem ein hohes Risiko, dass die (ungeforderte) Arbeitsnachfrage in Deutschland zurückgehen wird. Dadurch dürfte die reguläre Arbeitsnachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern deutlich niedriger ausfallen als das entsprechende Arbeitsangebot. Das könnte womöglich zum Teil durch die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor aufgefangen werden, mit dem Risiko, dass weitere Kosten entstehen, die auch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ungeforderten Sektoren getragen werden. Je nachdem, in welchem Umfang Arbeitsplätze im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor entstehen, könnten viele gering qualifizierte Arbeitslose bzw. Geförderte kaum mehr bereit dazu sein, eine Erwerbstätigkeit in ungeforderten Sektoren aufzunehmen. Bei einer sehr hohen Anzahl geförderter Arbeitsplätze wäre dann der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor nicht mehr finanzierbar.

Aus den Ergebnissen vieler Untersuchungen zu den Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse wird deutlich, dass die Maßnahmen vor allem besonders benachteiligten Arbeitslosen helfen, ihre Beschäftigungsfähigkeit und Eingliederungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen; bei arbeitsmarktnäheren Arbeitslosen wirken sie sich dagegen eher nachteilig aus.⁷ Das allein spricht schon dafür, dass nicht nur arbeitsnachfrage-seitige Probleme vorliegen, sondern durch öffentlich geförderte Beschäftigung vor allem die Leistungsfähigkeit von benachteiligten Geförderten gesteigert werden soll, sodass sie im Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger werden. Mehr geförderte Beschäftigungsverhältnisse sind sicherlich eine mögliche Antwort auf eine zu geringe Arbeitskräftenachfrage. Allerdings bedarf es dafür nicht notwendigerweise eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Ebenso kämen andere Ansätze in Frage, die die Arbeitskräftenachfrage dauerhaft erhöhen, z.B. allgemeine Lohnsubventionen oder verringerte Lohnnebenkosten.

V. Zusammenfassung

Die Arbeitsmarktforschung und Erkenntnisse aus dem operativen Geschäft haben gezeigt, dass es relevante Personengruppen im SGB II gibt, deren Chancen auf Integration in ungeforderte Beschäftigung marginal sind. Da diese Personen, vom Gesetzgeber gewollt, als erwerbsfähig eingestuft werden, lässt sich die Notwendigkeit herleiten, für diesen Personenkreis ein Angebot zu schaffen, das Erwerbsbeteiligung, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und

⁷ Vergleiche dazu BMAS/IAB (2011) bzw. Heyer/Koch/Stephan/Wolff (2012).

die Verbesserung der gesundheitlichen und psychosozialen Lage der Betroffenen anstrebt.

Die vorliegenden Anträge der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern zum Erreichen dieses Ziels die Einrichtung eines sogenannten Sozialen Arbeitsmarkts und berücksichtigen in ihren Vorschlägen Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung. Insgesamt zielt das Konzept der SPD auf eine etwas arbeitsmarktnähere Klientel als das Konzept von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Aus Sicht des IAB spricht dann nichts gegen einen Sozialen Arbeitsmarkt mit Augenmaß, wenn vor allem die Zielgruppe eng definiert wird und in der Praxis nur Personen aus der Zielgruppe gefördert werden. Ungeförderte Beschäftigung sollte dabei im Blick bleiben, weshalb die Förderung längerfristig, aber nicht unbefristet anzulegen ist. Der in beiden Fällen vorgeschlagene Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung birgt die Gefahr von Fehlanreizen.

Der Vorschlag der Fraktion der LINKEN zur Einführung eines öffentlichen Beschäftigungssektors geht weit über einen Sozialen Arbeitsmarkt hinaus, verzichtet auf eine Zielgruppendefinition und setzt die Beschäftigungsbedingungen in diesem Sektor so günstig an, dass ein Wechsel in eine ungeförderte Beschäftigung sehr unattraktiv würde. Eine solche Strategie wäre mit hohen Risiken für den Arbeitsmarkt insgesamt und hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden.

Literaturverzeichnis

IAB-Stellungnahme, 09/2011: Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose. Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. September 2011. Nürnberg.

BMAS, IAB (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/arbeitsmarktpol_instr_iab_studie.pdf?__blob=publicationFile.

Brenzel, Hanna; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas; Weber, Eva (2012): Der Arbeitsmarkt in Ost- und Westdeutschland: Offene Stellen, Personalsuche und Besetzungswege, IAB-Kurzbericht 11/2012.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No. 1, S. 41-62.

ISG, IAB, RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/6880.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs, Bonn.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1121

10. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**Zusammenfassung**

Zentrales Ziel der Arbeitsmarktpolitik sollte stets die schnellstmögliche Integration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt durch eine umfassende Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsoffensive bleiben. Hierdurch wurden in den letzten Jahren große Erfolge erzielt. Allein die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist seit 2005 um mehr als eine Million zurückgegangen. Zahlreiche Menschen, die früher vom Arbeitsmarkt ausgesperrt waren, haben eine neue Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden.

Dieser Weg, bei dem die Integration in den ersten Arbeitsmarkt an vorderster Stelle steht, muss konsequent weiter beschritten werden. Richtig sind deshalb die Bekenntnisse von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihren Initiativen zu der schon heute vorgeschriebenen sechsmonatigen verstärkten vermittlerischen Unterstützung im Vorfeld von öffentlich geförderten Arbeitsverhältnissen. Diese Unterstützung sollte aber auch unabhängig von der Einmündung in ein solches Beschäftigungsverhältnis geleistet werden können.

Die in den Gesetzesinitiativen angestrebte massive Ausweitung der öffentlich geförderten Beschäftigung ist hingegen ein untaugliches, ja sogar kontraproduktives Arbeitsmarktinstrument. Das Ziel einer wirkungsvollen Arbeitsmarktpolitik darf gerade in Zeiten des demografischen Wandels und wachsender Fachkräfteengpässe nicht sein, Arbeitslosigkeit künstlich durch Marktersatz zu verringern. Genau darauf zielen aber die Initiativen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ab. Durch die Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse werden falsche Anreize gesetzt, die eine zügige Rückkehr Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt verhindern und reguläre Arbeitsplätze gefährden. Dies gilt vor allem, wenn künstliche Arbeitsgelegenheiten als dauerhafte, sozialversicherungspflichtige öffentliche Beschäftigungen mit tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung ausgestaltet werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung unter dem Namen „Sozialer Arbeitsmarkt“ zu verkaufen, heißt insofern, sie schönzureden.

Das Konzept zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung durch einen Passiv-Aktiv-Transfer und die damit verbundene Umwandlung einer

Pflichtleistung (Sicherung des Lebensunterhalts) in eine Ermessensleistung (Finanzierung von Beschäftigungsverhältnissen) dürfte mit Blick auf die Sicherung des Existenzminimums in Deutschland rechtlich nicht möglich sein. Die Umwidmung der Mittel führt zudem nicht unmittelbar zu einer „echten“ Einsparung bei den passiven Leistungen. Im Ergebnis werden lediglich zwei vorher getrennte Haushaltungspositionen miteinander vermischt.

Bei der Einrichtung von öffentlich geförderter Beschäftigung ist die Beteiligung der lokalen Sozialpartner unabdingbar. Zumindest das sehen alle Initiativen vor. Allerdings soll diese Beteiligung entweder durch fehlende Verbindlichkeit (SPD) oder durch die Einbeziehung weiterer Arbeitsmarktakteure, die ein Eigeninteresse an der Einrichtung der Beschäftigungsverhältnisse haben (Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen), weitgehend verwässert werden.

Im Einzelnen

Erster Arbeitsmarkt statt „Sozialer Arbeitsmarkt“

Öffentliche Beschäftigung für Arbeitslose darf nur unter eng definierten Bedingungen organisiert werden: zur Prüfung von Arbeitsbereitschaft, als streng subsidiäre Gelegenheit zu sinnvoller Betätigung im Interesse der Allgemeinheit und zur Stärkung des Bewusstseins, dass für die Unterstützung mit Arbeitslosengeld II eine Gegenleistung für die Solidargemeinschaft zu erbringen ist. Diesen Anforderungen genügen Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II (sog. ein-Euro-Jobs), die im Rahmen einer konsistenten Strategie des Fördern und Forderns in begrenztem Umfang auch für Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen einen Beitrag zur Heranführung an Beschäftigung leisten können.

Hingegen besteht für längerfristig angelegte, als sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ausgestaltete öffentlich geförderte Beschäftigung kein Erfordernis. Dadurch wird vor allem die Illusion genährt, es gäbe eine beschäftigungspolitische Alternative zu einem regulären Arbeitsplatz am ersten Arbeitsmarkt in Form einer subventionierten, öffentlichen Beschäftigung. Diese Illusion wird verstärkt, wenn – wie dies die Initiativen der Oppositionsfraktionen vorsehen – durch Verlängerung dieser Arbeitsverhältnisse diese Beschäftigung quasi zeitlich unbegrenzt ausgeübt werden kann.

Durch die Ausgestaltung als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit tariflichem oder ortsüblichen Entgelt kann künstlich geschaffene Beschäftigung zudem für geringqualifizierte Arbeitslose attraktiver sein als eine – entsprechend der niedrigen Produktivität – niedriger entlohnte, einfache Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt. Eigenbemühungen des geförderten Arbeitnehmers werden verringert und der Übergang in den regulären Arbeitsmarkt wird für die Betroffenen erschwert und gerade nicht erleichtert.

Ohnehin ist es widersprüchlich, jemandem, der auf Grund erheblicher Vermittlungsdefizite angeblich nicht in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar ist, ein Entgelt in Höhe tariflicher oder ortsüblicher Löhne zu zahlen. Da der Fürsorgeempfänger angeblich nicht zu einer vergleichbaren Leistung fähig ist, wie

sie Arbeitnehmer am ersten Arbeitsmarkt zu tariflichen bzw. ortsüblichen Löhnen erbringen, wird er gegenüber jenen in ungerechtfertigter Weise privilegiert. Noch weniger zu rechtfertigen ist dies gegenüber Arbeitnehmern, die am ersten Arbeitsmarkt zu niedrigeren rechtmäßigen Löhnen arbeiten.

Zum einen besteht die Gefahr, durch ein – gemessen an der eigenen Beschäftigungsfähigkeit – überhöhtes Entgelt den Weg zurück in den ersten Arbeitsmarkt zu erschweren. Zum anderen besteht das große Risiko, dass reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden und es zu erheblichen Wettbewerbsbeeinträchtigungen kommt. Auf Gewinnerzielung ausgerichtete Unternehmen könnten sich auch unter vermeintlich „nicht Vermittelbaren“ die arbeitsmarktnächsten und produktivsten Personen herausuchen. Diese können am ehesten einen Beitrag zur Wertschöpfung leisten. Somit entsteht ein Anreiz für Wettbewerber, ebenfalls diesen Weg zu gehen. Dies gilt erst recht, wenn der Arbeitsplatz zu 100 % gefördert werden soll, wie dies Bündnis 90/Die Grünen ins Auge fassen. Damit wächst die Gefahr, dass ungeforderte Stellen für einfache Arbeit, die für gering qualifizierte und Langzeitarbeitslose die größte Chance für einen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt bieten, wegfallen bzw. in öffentlich subventionierte Arbeitsplätze umgewandelt werden.

Verstärkte Vermittlungsbemühungen richtig

Richtig ist hingegen der Ansatz einer verstärkten sechsmonatigen Aktivierung Langzeitarbeitsloser. Dies ist allerdings bei der heutigen Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II) auch schon vorgesehen. Zielführender ist es, eine solche umfassende Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsoffensive auch unabhängig von der Einmündung in ein öffentliches Beschäftigungsverhältnis zu leisten. Dies zeugt nicht nur vom richtigen Verständnis eines absoluten Vorrangs der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt vor öffentlichen Beschäftigungsprogrammen, sondern hilft auch, Gefahren und Nachteilen einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken.

Um der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, darf zudem die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit nicht von der Freiwilligkeit des Arbeitssuchenden abhängig gemacht werden, wie dies SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die verstärkte Aktivierung vorsehen. Vielmehr müssen die Fallmanager aufgrund eines konsequenten Profiling unter Berücksichtigung der Stärken, Wünsche und sozialen Schwierigkeiten des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit diesem gemeinsam eine Strategie erarbeiten, die zu einer (schrittweisen) Integration in den Arbeitsmarkt und zu einem Abbau der Hilfebedürftigkeit führen kann. Die Freiwilligkeit ist hingegen geeignet, den konsequenten Aktivierungs- und Integrationsansatz sowie die Mitwirkungspflicht des Hilfebedürftigen zu untergraben.

Finanzierungskonzept des Passiv-Aktiv-Transfers unausgegoren

Das Konzept zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung durch einen Passiv-Aktiv-Transfer

bedeutet im Grundgedanken die „passiven“ Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, also Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, in „aktive“ Leistungen der Arbeitsförderung aus dem SGB II-Eingliederungstitel umzuwidmen. Die damit verbundene Umwandlung einer Pflichtleistung (Sicherung des Lebensunterhalts) in eine Ermessensleistung (Finanzierung von Beschäftigungsverhältnissen) dürfte mit Blick auf die Sicherung des Existenzminimums in Deutschland rechtlich nicht möglich sein. Nicht nur deshalb wirkt dieses Konzept unausgegoren.

Es stellt sich z. B. bereits die Frage, was passiert, wenn Arbeitsentgelt etwa wegen unentschuldigter Fehltag des geförderten Arbeitnehmers nicht vollständig gezahlt wird und dadurch Hilfebedürftigkeit wieder eintritt? Um den Anspruch auf Absicherung des Existenzminimums zu erfüllen, muss dann offensichtlich ein „Rücktransfer Aktiv-Passiv“ stattfinden. Im Ergebnis kommt es also zu unklaren Vermischungen zwischen aktiven und passiven Leistungen, zweier vorher getrennter Haushaltspositionen.

Die Umwidmung der Mittel führt auch nicht unmittelbar zu einer „echten“ Einsparung im Fürsorgesystem SGB II. Zwar reduziert das (anrechenbare) Erwerbseinkommen aus der geförderten Beschäftigung die Arbeitslosengeld II-Leistungen, wie dies bereits heute bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen gemäß § 16 e SGB II der Fall ist. Während durch die passiven Leistungen aber lediglich die notwendigen Mittel für den soziokulturellen Lebensunterhalt der Bedarfsgemeinschaft bereitgestellt werden (Nettoaufwand), müssen bei der Förderung von Beschäftigungsverhältnissen zusätzlich noch weitere Aufwendungen wie Steuer- und Sozialversicherungsabgaben sowie die Erwerbstätigenfreibeträge aus Steuergeldern finanziert werden (Bruttoaufwand), wenn ein Nettoeinkommen in Höhe des zuvor beanspruchten Arbeitslosengeld II erreicht werden soll. Dies führt zwangsläufig zu Mehrausgaben im SGB II.

Beteiligung der lokalen Sozialpartner (Lokaler Konsens) unabdingbar

Die Einrichtung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse muss unter die gesetzliche Bedingung eines lokalen Konsenses mit den Arbeitneh-

mer- und Arbeitgebervertretern gestellt werden. Dieser ist Grundvoraussetzung, um Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch öffentliche Beschäftigung zu vermeiden. Denn etwaige Beeinträchtigungen können sachgerecht nur von den Sozialpartnern vor Ort beurteilt werden, weshalb ihre verpflichtende Beteiligung in Form eines Vetorechts erforderlich ist.

Eine lediglich beratende Funktion der örtlichen Beiräte, wie sie der SPD vorschwebt, wenn ein „abschließendes Vetorecht ausgeschlossen“ sein soll, greift bei diesen Maßnahmen zu kurz. Ebenso wenig kann von der notwendigen verbindlichen Beteiligung der lokalen Sozialpartner ausgegangen werden, wenn andere Arbeitsmarktakteure, die ein erhebliches Eigeninteresse an der Einrichtung und Ausstattung von geförderten Arbeitsverhältnissen haben, hierüber gleichberechtigt mitentscheiden und auf diesem Weg die Sozialpartner sogar überstimmt werden können. Deshalb sind auch die Vorschläge der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen in diesem Punkt inkonsequent.

Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns abzulehnen

Völlig falsch wäre es, die breit angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung auch noch durch einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn zu flankieren, wie dies in allen Initiativen angestrebt wird. Hierdurch würden gerade Langzeitarbeitslose und geringer Qualifizierte dauerhaft vom regulären Arbeitsmarkt regelrecht ausgesperrt und in künstlicher öffentlicher Beschäftigung eingesperrt werden.

Denn für diese Menschen kann der (Wieder-)Einstieg in Beschäftigung nur über einfache Tätigkeiten gelingen. Da diese in der Regel lediglich mit einer geringen Wertschöpfung verbunden sind, können sie auch nur entsprechend ihrer niedrigen Produktivität entlohnt werden. Wird mittels einheitlicher gesetzlicher Mindestlöhne künstlich eine überhöhte Entlohnung festgesetzt, werden bestehende Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten vernichtet bzw. ins Ausland verdrängt und bislang ungenutzte Beschäftigungspotenziale in diesem Bereich können nicht gehoben werden. Statt einen Einstieg und Aufstieg im Job zu ermöglichen, werden die Schwächsten am Arbeitsmarkt in öffentlich geförderte Beschäftigung abgedrängt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1127

11. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Deutscher Industrie- und Handelskammertag**I. Vorbemerkung:**

Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat sich in den letzten Jahren erfreulich positiv entwickelt, die Arbeitslosigkeit ist deutlich gesunken und die Erwerbstätigkeit befindet sich auf Rekordniveau. Seit 2005 hat sich die Arbeitslosigkeit um fast zwei Mio. von 4,9 Mio. auf 2,9 Mio. Personen reduziert. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist in diesem Zeitraum um mehr als 500.000 gesunken und liegt derzeit bei rund einer Mio.

Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik muss es sein, die Zahl der Arbeitslosen weiter zu senken und dabei auch diejenigen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, die von mehrfachen oder besonderen Vermittlungshemmnissen und häufig von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Die Errichtung eines sog. sozialen Arbeitsmarktes durch öffentlich geförderte Beschäftigung ist hierbei aus Sicht des DIHK der falsche Weg. Letztere erschwert oder verzögert vielfach den Einstieg in reguläre Arbeit und wirkt deshalb häufig kontraproduktiv. Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt muss klar Vorrang vor öffentlicher Beschäftigung haben. Im

Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung besteht immer die Gefahr, dass dadurch reguläre Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt verdrängt wird.

Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und zunehmender Arbeitskräfteengpässe in Deutschland ist es erforderlich, inländische Potenziale an Arbeitskräften bestmöglich zu nutzen und nicht dauerhaft in subventionierte Beschäftigung zu bringen. Dazu gilt es, so früh wie möglich im Bildungssystem anzusetzen und wesentliche Qualifikationen zu vermitteln, damit Langzeitarbeitslosigkeit erst gar nicht entsteht, denn Bildung bietet den besten Schutz vor Arbeitslosigkeit. So liegt die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsabschluss bei fast 20 Prozent, während sie bei Personen mit Lehre oder Fachschulabschluss nur rund fünf Prozent und bei Absolventen von Hochschulen oder Fachhochschulen unter drei Prozent beträgt. Zudem muss es noch besser gelingen, die Berufsorientierung zu stärken und den Übergang von Schule in den Beruf zu verbessern, um Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Dazu gehört auch, die Chancen der Schwächeren bezüglich Ausbildung und Beschäftigung zu verbessern.

II. Im Einzelnen:

Die Anträge der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE sehen die Einrichtung bzw. den Ausbau eines sozialen Arbeitsmarktes durch öffentlich geförderte Beschäftigung vor.

Aus Sicht der IHK-Organisation suggeriert die Bezeichnung „sozialer Arbeitsmarkt“, dass der erste oder reguläre Arbeitsmarkt nicht sozial sei, was an der Realität vorbei geht.

Gefahr für reguläre Beschäftigung vermeiden

Der SPD-Antrag stellt explizit klar, dass die Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung nicht gelten sollen. Es sollen keine arbeitsweltfernen Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden.

Aus Sicht des DIHK wird mit einer solchen Förderung das falsche Signal gesendet. Öffentlich geförderte Beschäftigung steht vielfach in Konkurrenz zur gewerblichen Wirtschaft und gefährdet damit reguläre Arbeitsplätze. Das auf eine längerfristige Förderung ausgelegte Konzept (drei bis fünf Jahre) verstärkt diese Gefahr ebenso wie die von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene Förderung bis zu 100 Prozent des Arbeitsentgelts.

Das DIE LINKE-Konzept sieht vor, diesen längeren Förderzeitraum für ältere Beschäftigte als Übergang in die Rente zu nutzen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und zunehmender Fachkräfteengpässe kommt auch der Beschäftigung Älterer hohe Bedeutung zu. Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der älteren Arbeitnehmer haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Diesen positiven Trend gilt es weiter zu verfolgen und die Arbeitsmarktchancen Älterer weiter zu verbessern. Der „Umweg“ über eine geförderte Beschäftigung in die Rente auf Kosten der Steuer- und Beitragszahler ist vor diesem Hintergrund kontraproduktiv.

Um Wettbewerbsverzerrungen durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu vermeiden, sollten die Kriterien „öffentliches Interesse“, „Zusätzlichkeit“ und „Wettbewerbsneutralität“ gelten. Zudem ist es nötig, die lokalen Arbeitsmarktakteure wie z.B. die Industrie- und Handelskammern bei der Beurteilung möglicher negativer Wettbewerbseffekte einzubeziehen und deren Votum verbindlich zu berücksichtigen, um so auch auf regionale Unterschiede eingehen zu können. Erfahrungen im Rahmen des Projekts Bürgerarbeit haben gezeigt, dass entsprechende Empfehlungen der lokalen Akteure vielfach nicht berücksichtigt wurden.

Nicht auszuschließen ist ferner, dass aus der Perspektive gerade von Arbeitslosen mit fehlender beruflicher Qualifikation eine öffentlich geförderte Beschäftigung vorteilhafter sein kann als eine Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt mit vergleichsweise geringer Entlohnung. Dies gilt um so mehr, je höher die Entlohnung im geförderten Bereich angesetzt ist – bzw. wie hoch die Förderung ausgestaltet ist. Fehlansätze, auch für vergleichsweise arbeitsmarktnahe Kandidaten, eine Beschäftigung im geförderten Bereich zu suchen, würden dadurch zementiert. Ent-

sprechende negative Erfahrungen konnten im Rahmen des sog. „Kommunal-Kombi“ beobachtet werden.

Zielgruppe besser qualifizieren

Die Vorschläge zum sozialen Arbeitsmarkt sehen vor, die besondere Förderung auf die Zielgruppe der über 25-Jährigen, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind und mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse vorweisen, zu richten. Als weitere Vermittlungshemmnisse werden z. B. gesundheitliche und/oder soziale Einschränkungen sowie fehlende Schulabschlüsse genannt.

Hier gilt es grundsätzlich zu fragen, ob durch Lohnkostenzuschüsse die eigentlichen Probleme dieser Zielgruppe angegangen werden. Auch ist die Beschäftigung in den Unternehmen nicht ausschließlich eine Frage des Geldes, sondern die Beschäftigten müssen den stellenbezogenen Anforderungen genügen. Bei fehlender Qualifikation und weiteren Einschränkungen ist fraglich, ob Unternehmen trotz Zuschüssen bereit zur Einstellung sind. Hinzu kommt, dass eine auf Dauer angelegte öffentliche Beschäftigung alleine nicht dazu führen wird, dass die Beschäftigten ihre Kompetenzen und damit ihre Arbeitsmarktchancen ausbauen.

Zielführender ist es aus Sicht der IHK-Organisation, insbesondere die Qualifikation und damit die Beschäftigungschancen zu steigern. In der Zielgruppe der über 25-Jährigen, die nicht über eine Berufsausbildung verfügen, kann das Konzept der Teilqualifikation einen Beitrag dazu leisten.

Die IHK-Organisation wird ab diesem Jahr das Prüfen und Zertifizieren von arbeitsmarktverwertbaren Teilqualifikationen in Modellprojekten erproben. Das Angebot richtet sich ausdrücklich an über 25-Jährige, die für eine traditionelle Berufsausbildung in Betrieb und in Berufsschule nicht mehr infrage kommen. Dazu zählen neben den jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss auch Wiedereinsteiger oder ältere Beschäftigte mit nicht mehr arbeitsmarkttauglicher Qualifikation. Wichtig ist vor allem die Arbeitsmarktbfähigung der Teilnehmer. Langfristiges Ziel ist die Erreichung eines Berufsabschlusses über die sogenannte IHK-Externenprüfung. Gemeint ist, dass in besonderen Fällen auch Personen zur IHK-Abschlussprüfung zugelassen werden, die vorab keine duale Ausbildung durchlaufen haben, dafür aber über praktische Erfahrungen in einem bestimmten Berufsfeld, Teilqualifikationen oder andere nachweisbare Kenntnisse verfügen.

Für Jugendliche unter 25 Jahren, die sich im sogenannten Übergangsbereich befinden, gilt das neue Angebot explizit nicht. Bei dieser Zielgruppe wird der Erwerb eines Berufsabschlusses über die Integration in betriebliche Ausbildung angestrebt. Dazu sollen insbesondere die betrieblichen Einstiegsqualifizierungen als Brücken in Ausbildung gestärkt werden.

Passiv-Aktiv-Transfer nicht überzeugend

Die Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung soll u. a. durch den Transfer von passiven in aktive Leistungen erfolgen (Passiv-Aktiv-Transfer). Eingesparte Mittel der passiven Leistungen ALG II

und Kosten der Unterkunft sollen zur Ausgabendeckung verwendet werden.

Aus Sicht des DIHK ist unklar, wie der Passiv-Aktiv-Transfer in der Praxis realisiert werden soll. Hierzu müsste auf unterschiedliche Quellen der Finanzierung zurückgegriffen werden. Eingesparte Kosten bei den passiven Leistungen fallen sowohl bei den Kommunen als auch im Bund an. Inwiefern die Mittel der Kommunen in die Beschäftigungsförderung fließen sollen ist unklar. Hinzu kommt, dass durch diesen „Tausch“ insgesamt die Finanzmittel im Rahmen der öffentlichen Beschäftigung erhöht würden, was in Anbetracht der zweifelhaften ökonomischen Effekte kritikwürdig ist. Zudem muss damit gerechnet werden, dass bei der geförderten Beschäftigung tendenziell die maximale Anspruchsdauer ausgeschöpft wird und im Gegenzug die Möglichkeit entfällt, dass die Arbeitslosigkeit früherer beendet würde – auch diese Entwicklung wäre letztlich kostenwirksam.

Mindestlohn gefährdet Beschäftigungsperspektiven

Die Konzepte des sozialen Arbeitsmarktes sehen eine Flankierung durch einen gesetzlichen Mindestlohn vor.

Aus Sicht des DIHK gefährdet ein solcher gesetzlicher Mindestlohn die Beschäftigungsperspektiven gerade der Geringqualifizierten, die vielfach von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Infolge ihrer geringen Produktivität können sie häufig die zu hohen Mindestlöhne nicht erwirtschaften. Ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt birgt damit die Gefahr, langfristig zu einem „Auffangbecken“ zu werden, weil die Beschäftigungsmöglichkeiten am ersten Arbeitsmarkt infolge des Mindestlohns zusätzlich begrenzt werden.

Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE sieht zudem vor, dass ein Stundenlohn von weniger als zehn Euro bei der öffentlich geförderten Beschäftigung unzulässig sein soll. Dieser Ansatz geht aus Sicht des DIHK an der Realität vorbei. Er würde vielfach dazu führen, dass öffentlich geförderte Beschäftigte – auch ohne Qualifikation – höhere Einkommen erhielten als Stammbeschäftigte im gleichen Betrieb. Dies würde sich auf den betrieblichen Frieden negativ auswirken und Fehlanreize bezüglich der Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt bewirken.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1117

10. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Zentralverband des Deutschen Handwerks**Zusammenfassung**

Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE fordern die Einführung eines "Sozialen Arbeitsmarktes". Die Konzepte der Fraktionen zur konkreten Ausgestaltung unterscheiden sich aber erheblich. Während die Fraktion DIE LINKE das Konzept des Marktersatzes für bestimmte Personengruppen verfolgt, schlägt die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine langfristige 100%-Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse vor. Der Antrag der Fraktion der SPD hingegen zielt stärker auf den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt. Entsprechend handelt es sich eher um eine Mischung aus Sozialem Arbeitsmarkt und Eingliederungszuschuss.

Grundsätzlich existieren aus Sicht des Handwerks mit der Bürgerarbeit, den Arbeitsgelegenheiten und der "Förderung von Arbeitsverhältnissen" derzeit ausreichend Instrumente der geförderten Beschäftigung, die vor Ort flexibel eingesetzt werden können, um gerade Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen optimal zu fördern und damit wieder an den regulären Arbeitsmarkt heranzuführen. Allein im März 2013 wurde ein Bestand von

geschätzt über 130.000 Personen mit diesen Instrumenten gefördert.

Die unterschiedlichen Instrumente sind erst vor kurzem neu eingeführt bzw. umgestaltet worden. Entscheidend ist ihr flexibler und wirkungsorientierter Einsatz durch die Arbeitsverwaltungen vor Ort. Daher sollte vor der Einführung neuer Maßnahmen oder Regelungen zunächst die Wirkung dieser drei Instrumente evaluiert werden. Erst dann kann auf Basis der Ergebnisse die Notwendigkeit für eine etwaige Um- oder Neugestaltung abgeschätzt werden.

Allgemein haben die Evaluationen der verschiedenen Maßnahmen künstlicher Beschäftigung in der Vergangenheit ergeben, dass künstliche Beschäftigung die Eingliederungschancen der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt in der Regel nicht oder kaum erhöhen. Gleichzeitig resultieren aber oftmals Drehtür- und Verdrängungseffekte. Vor diesem Hintergrund fordert der ZDH, künstliche Beschäftigung grundsätzlich nur in sehr geringem Umfang und kurzzeitig, z.B. als Test der Arbeitsfähigkeit, einzusetzen. In Ausnahmefällen kann es zudem als Möglichkeit der Heranführung sehr arbeitsmarktferner

Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen an einen geregelten Arbeitsalltag eingesetzt werden. In diesen Fällen ist aber eine Marktnähe der Tätigkeiten nicht notwendig.

Richtig ist, dass auch in Hinblick auf den Fachkräftebedarf die Anstrengungen zur Integration gerade Langzeitarbeitsloser erhöht werden müssen. Insofern ist die Feststellung der Parteien in ihren Anträgen durchaus richtig, wonach ein erheblicher Anteil der Langzeitarbeitslosen motiviert und qualifiziert ist. Diese Menschen dürfen aber nicht in künstliche Beschäftigung 'abgeschoben' werden. Das Projekt "Berliner Joboffensive" hat gezeigt, dass intensive Betreuungs- und Vermittlungsbemühungen hier die größten Erfolge versprechen. Diesem Ansatz sollte daher Vorrang eingeräumt werden. Einen sozialen Arbeitsmarkt darf es deshalb – wenn überhaupt - nur unter engen Voraussetzungen und für einen eindeutig abgegrenzten Personenkreis geben. Schließlich ist zwingend erforderlich, dass eine Beschäftigung auf einem solchen sozialen Arbeitsmarkt immer das Ziel der Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt haben muss.

Deshalb engagiert sich auch das Handwerk vor Ort und auf Bundesebene, um Langzeitarbeitslosen eine Perspektive zu geben. So hatte das Handwerk zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit 2010 die Initiative "Helfende Hände" durchgeführt, die zum Ziel hatte, Arbeitgeber u.a. im Handwerk für eine Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen zu gewinnen.

Zu a) Antrag von der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen – Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drs. 17/11199

In ihrem Antrag kritisiert die Fraktion der SPD, dass nicht nur die **Programme öffentlich geförderter Beschäftigung in den vergangenen Jahren zurückgeführt** wurden, sondern durch die letzte Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente das noch einzige Instrument, das auf Dauer angelegte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung "organisiert" hat, de facto abgeschafft wurde. Richtig ist, dass die Zahl der Arbeitsgelegenheiten in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist. Dies ist aber einhergegangen mit einem deutlichen Absinken der Arbeitslosigkeit und (erstmalig seit Jahrzehnten) auch der Langzeitarbeitslosigkeit. Darüber hinaus haben Untersuchungen gezeigt, dass die intensiv genutzten so genannten Ein-Euro-Jobs meist nicht die Eingliederungschancen der Geförderten erhöht haben, weshalb der mit den Reformen verfolgte Strategiewechsel richtig ist. Dies zeigen die Erfolge der Berliner "Joboffensive", die einen aufgeblähten ÖBS ersetzt, und mittlerweile auch auf andere Regionen übertragen wird. Insofern bewertet das Handwerk die Reduzierung der verschiedenen Formen künstlicher Beschäftigung sehr positiv.

Von einer "Zerstörung" des einzigen Instrumentes für eine sozialversicherungspflichtige dauerhafte Beschäftigung kann indes nicht die Rede sein. Dieses

Instrument wurde zwar endgültig abgeschafft. Mit der **"Förderung von Arbeitsverhältnissen"** nach § 16e SGB II und dem Projekt **Bürgerarbeit** stehen jedoch zwei vergleichbare Instrumente zur Verfügung, die eine lang andauernde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung⁸ vorsehen. Im März 2013 lag die (geschätzte) Zahl an Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II und Bürgerarbeitsplätzen bei zusammen ca. 33.000⁹ und damit unwesentlich niedriger als bei ABM in den Jahren zuvor.¹⁰

Der Fraktion der SPD ist insofern zuzustimmen, als das ständige Hin- und Her ("**Projekttitis**") ein Ende haben muss. Genau deshalb spricht sich das Handwerk aber aktuell gegen weitere Maßnahmen aus, einschließlich dem Vorschlag der Fraktion der SPD. Die bestehenden Programme, vor allem die Bürgerarbeit und die Förderung nach § 16e SGB II, müssen zunächst sorgfältig evaluiert werden. Auf Basis der daraus gezogenen Lehren kann dann erforderlichenfalls eine Neugestaltung/Umgestaltung angegangen werden.

Konkret sieht der Vorschlag vor, dass Personen ab dem 25. Lebensjahr, die mindestens 24 Monate arbeitslos/arbeitssuchend waren, und bei denen mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse vorliegen, für eine Beschäftigung auf dem geplanten **"Sozialen Arbeitsmarkt"** in Frage kommen. Vor Beginn der Förderung müssen sie mindestens sechs Monate verstärkt vermittlerisch unterstützt worden sein. Dies ist bereits bei der Bürgerarbeit Voraussetzung. Wie das Berliner Projekt "Joboffensive" eindrucksvoll belegt, ist der Ansatz der intensiven Betreuung und Vermittlung Erfolg versprechend. Eine Vorschaltung intensiver vermittlungsorientierter Bemühungen ist daher sehr sinnvoll. Die Hürden sollten an dieser Stelle jedoch hoch gelegt werden. Es besteht die Gefahr, dass intensive Vermittlungsbemühungen zu leicht nachgewiesen werden können, z.B. durch eine bloße Erhöhung der Kontaktdichte und eine bestimmte Zahl von Bewerbungen. Es hat sich aber gezeigt, dass die schlechte Intensivierung der 'regulären' Vermittlungsbemühungen nicht unbedingt die Eingliederungschancen deutlich erhöht. Wie bei dem Projekt "Joboffensive" muss die Betreuung sehr individuell ausgerichtet sein und eine enge Verzahnung mit Arbeitgebern erfolgen. Daher sollte auf diese Phase ein wesentlich stärkerer Fokus gelegt werden.

⁸ So werden im Rahmen des § 16e SGB II sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bis zu 24 Monate gefördert (innerhalb von 5 Jahren). Das Projekt der Bürgerarbeit sieht keine explizite Befristung der Dauer der Beschäftigungsphase vor. Durch die vorläufige Befristung des Projektes auf drei Jahre und eine notwendige Aktivierungsphase von mindestens 6 Monaten resultiert eine (vorerst) obere Grenze für die Beschäftigungsphase von 2,5 Jahren.

⁹ Hierbei ist das Potential der Bürgerarbeit mit 28.396 Plätzen noch unausgeschöpft. Fast 6.000 weitere Stellen sind möglich bis zu der vorgegebenen Grenze von 34.000. Im März 2013 betrug die Zahl der Förderungen nach § 16e SGB II 4.717.

¹⁰ 2010 gab es ca. 2.800 ABM, 2009 16.200, 2008 39.500, 2007 40.500, 2006 45.500 und 2005 47.800. Bei diesen Zahlen ist zu bedenken, dass in den Jahren mit einer höheren Anzahl an ABM-Stellen auch die Arbeitslosigkeit deutlich höher lag. Sie betrug z.B. 2005 11,7% bzw. knapp 5 Mio. 2010 lag sie hingegen bei nur 7,7% und 3,2 Mio.

Die Fraktion der SPD identifiziert einen Personenkreis von **100.000 bis 200.000 Personen** für den geplanten "Sozialen Arbeitsmarkt". Im ersten Förderjahr wird eine Teilnehmerzahl von 50.000 angestrebt. Diese Zahl soll weiter ansteigen.

Die geplante **Dauer der Beschäftigungsverhältnisse soll drei bis fünf Jahre** betragen, in Ausnahmefällen auch länger. Die Entlohnung soll sich an den tariflichen Regelungen orientieren (ca. 90% des Tariflohns¹¹), mindestens aber 8,50 Euro pro Stunde betragen. Bei der angestrebten Vollzeitstelle würde sich entsprechend ein **Brutto-Monatslohn von 1.420 Euro** ergeben, incl. Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung (ohne Arbeitslosenversicherung) ca. 1.690 Euro.¹² Den Arbeitgebern sollen bis zu 50% des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes erstattet werden (im Ausnahmefall maximal 75%). Der Anteil soll jedes Jahr abgeschmolzen werden. Arbeitgeber können alle, auch erwerbswirtschaftliche Arbeitgeber sein. Entsprechend gelten die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität *nicht*. Finanziert werden sollen die Zuschüsse durch den **Transfer der passiven in aktive Leistungen** und aus dem Eingliederungsbudget. Hierzu sollen die Mittel nach § 46 Abs. 2 SGB II von derzeit 20% auf 25 % (für Leistungen nach §§ 16e und 16f SGB II) aufgestockt werden.

In Anbetracht der Details der Ausgestaltung handelt es sich bei dem von der SPD vorgeschlagenen "Sozialen Arbeitsmarkt" eher um eine **Mischung aus Eingliederungszuschuss (EGZ) und sozialem Arbeitsmarkt**. Einige Merkmale entsprechen einer längerfristigen und großzügigen Variante des EGZ nach §§ 88 ff. SGB III, so der Zuschuss zum Arbeitsentgelt von bis zu 50% (und das Abschmelzen) und die Tätigkeit bei privaten Arbeitgebern, die eine Zuweisung im klassischen Sinne ausschließt. Entsprechend muss hier auf die bekannten Probleme der EGZ hingewiesen werden. Zwar gelten EGZ als wirksam vor allem für die Beschäftigungsdauer und die Höhe der erzielten Einkommen. Vermutet werden jedoch auch **Mitnahmeeffekte**.¹³ So wurde im IAB-Kurzbericht 12/2011 gezeigt, dass die meisten Förderungen durch die betriebliche Nachfrage zustande kamen und daher unklar ist, ob die Person nicht auch ohne Förderung beschäftigt worden wäre. Die Erfahrung im Handwerk zeigt zudem, dass bei aufwändigen und komplizierten Instrumenten wie dem EGZ, "kleine" Arbeitgeber oft entweder das Instrument und die Voraussetzungen nicht hinreichend kennen oder vor dem Aufwand der Beantragung zurückschrecken.

¹¹ Die Forderung nach Schaffung besonderer Entgeltgruppen für geförderte Beschäftigung durch Tarifvertragsparteien ist angesichts der über 60.000 in Deutschland existierenden Tarifverträge unrealistisch und als Eingriff in die Autonomie der Tarifvertragsparteien abzulehnen.

¹² Annahme: 38 Stunden pro Woche und 22 Arbeitstage pro Monat.

¹³ So werden die Anträge auf Förderung mit dem EGZ zumeist von den Arbeitgebern gestellt, so dass unklar ist, ob der Arbeitnehmer nicht auch ohne Förderung eingestellt worden wäre. Hier weist das IAB auf das Risiko der Mitnahmeeffekte hin (IAB-Kurzbericht 12/2011 S. 2).

Neben den möglichen Mitnahmeeffekten stellt vor allem die **Einschätzung der Minderleistungen und entsprechend die Förderhöhe ein Problem** dar. Dies gilt umso mehr als der Arbeitgeber einen Anreiz hat, die Minderleistung möglichst groß darzustellen (und damit auch seine geförderten Arbeitnehmer). Insofern ist eine pauschalierte Abschmelzung der Förderung mit jedem Jahr als Regel durchaus sinnvoll.

Weiterhin wird der von der SPD vorgeschlagene "Soziale Arbeitsmarkt"/EGZ zumindest bei den privaten Arbeitgebern zu **"Creaming"** führen. Da sie im Regelfall nur bis zu 50% der Entlohnung erstattet bekommen, muss der Arbeitnehmer die anderen 50% selbst "erwirtschaften".

Bezüglich des Umfangs der Förderung und der Ziele **soll die Trägerversammlung der Jobcenter, beraten durch die Beiräte, entscheiden**. Die Sozialpartner sollen mit einem ordnungspolitischen Vetorecht (Konzept zurück an die Trägerversammlung) ausgestattet werden. Dieser Ansatz ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da auf diese Weise die regionalen Bedürfnisse und Gegebenheiten berücksichtigt werden können. Das Veto der Sozialpartner wäre vor allem dann wichtig, wenn reguläre Beschäftigung gefährdet wird oder Mitnahme- oder Drehtüreffekte vermutet werden. Da aber die Arbeitsverhältnisse explizit nicht zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral sein sollen, ist unklar, welche Veto-Gründe die Sozialpartner hier haben könnten. Im Übrigen gilt, wie bereits zum obigen Antrag angemerkt, dass die Beschäftigung bei einem sozialen Arbeitsmarkt praktisch nur schwierig zu kontrollieren ist.

Zu b) Antrag der Fraktion DIE LINKE

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drs. 17/12377

In dem Antrag wird festgestellt, dass es nicht gelungen sei, 10 Jahre nach der Agenda 2010 die Langzeiterwerbslosen in Deutschland in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Damit verkennt DIE LINKE die massive Kehrtwende, die mit den Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt erreicht werden konnte. In den Jahrzehnten davor wurden Langzeitarbeitslose in der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe oftmals "geparkt". Statt an Perspektiven zum Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu arbeiten, wurden sie vielfach in künstliche Beschäftigung "abgeschoben".¹⁴ Erst mit den **Hartz-Reformen** wurden die verkrusteten Strukturen am Arbeitsmarkt aufgebrochen. Die Arbeitslosigkeit ist seit den frühen 70er Jahren mit jeder Rezession stufenweise angestiegen. Erstmals seitdem ist die **Zahl der Langzeiterwerbslosen gesunken**.

2006 lag sie noch bei 1,72 Mio. 2012 betrug sie im Jahresdurchschnitt 1,03 Mio. Die Zahl der Langzeit-

¹⁴ Die Zuweisung in den zweiten/dritten Arbeitsmarkt wurde damals noch statistisch als Vermittlung gewertet, was ein zusätzlicher (Fehl-) Anreiz hierfür war. Zuweisungen in öffentlich geförderte Beschäftigung nicht als Vermittlung bzw. Abgang aus Arbeitslosigkeit auszuweisen war daher ein richtiger und wichtiger Schritt, den Anreiz zur breiten Nutzung dieses Instrumentes zu senken.

erwerbslosen hat sich also trotz Wirtschafts- und Finanzkrise in 7 Jahren um etwa 700.000 verringert, was insbesondere vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den vorangegangenen Jahrzehnten ein deutlicher Beleg für den Erfolg der Hartz-Reformen und des Ansatzes des "Förderns und Forderns" ist.

Zwar ist es richtig, dass die **Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Instrumente pro Kopf zuletzt gesunken** sind. Aber dies ist nicht gleichbedeutend mit einer geringeren Chance auf Vermittlung. Die Entwicklung der Beschäftigung und der Abgänge aus Arbeitslosigkeit zeigen, dass aus einem niedrigeren Pro-Kopf-Budget nicht zwangsläufig geringere Eingliederungschancen resultieren. Auch aus Sicht des Handwerks darf nicht an Fördermitteln für Arbeitslose gespart werden. Aber gerade Langzeitarbeitslose dürfen nicht einfach nur "irgendwie" mit soviel Geld wie möglich gefördert werden. Sie müssen eine möglichst passgenaue Förderung erhalten mit der ihre Eingliederungschancen am regulären Arbeitsmarkt maximiert werden. Lange Jahre wurde nach dem Motto "Viel hilft viel" gefördert. Derartiger arbeitsmarktpolitischer Aktionismus hilft aber weder den Langzeitarbeitslosen, noch ist er verantwortbar gegenüber den Steuer- und Beitragszahlern. Die qualitativ beste Förderung muss nicht die teuerste sein.

So ist auch die Kritik der Fraktion DIE LINKE an **Streichungen von Instrumenten** an dieser Stelle nicht zielführend. Denn vorwiegend wurden existierende Instrumente zusammengelegt und damit der Instrumentenkasten übersichtlicher gestaltet. Nur wenige Instrumente, die erwiesenermaßen die Integrationschancen nicht oder nur wenig erhöhen, wurden gestrichen. Langzeitarbeitslosen, die zumeist im SGB-II-Bereich betreut werden, steht nach wie vor eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung.

Jedoch muss auch festgestellt werden, dass der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente nicht die einzige Determinante für eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt darstellt. So hat das Berliner Projekt "Joboffensive", das mittlerweile auf weitere Regionen in Deutschland ausgeweitet wurde, gezeigt, dass eine **intensive und passgenaue Betreuung und Vermittlung** vielen Arbeitslosen sehr viel besser, schneller und kostengünstiger hilft, als andere klassische Maßnahmen der Arbeitsförderung. Insofern darf das Pro-Kopf-Budget nicht einziges Bewertungskriterium sein. Eine intensive Betreuung durch Vermittler ist ebenfalls sehr wirksam.

Die Fraktion DIE LINKE fordert **einen ÖBS (öffentlich geförderter Beschäftigungssektor)**, der weniger der Eingliederung Langzeitarbeitsloser dienen, sondern als **Marktersatz** fungieren soll. Entsprechend liegt der Fokus des Ansatzes auf Teilhabe, nicht auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Mit einem "Grundrecht" auf gut entlohnte Arbeit unabhängig von der Qualifikation und den eigenen Bemühungen werden marktwirtschaftliche Prinzipien ausgehebelt und damit die Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft de facto abgeschafft. Dabei wird verwirrt, dass die Marktwirtschaft und das Streben nach finanzieller Anerkennung von Leistung Grundlage unseres Wohlstandes sind. Wer diese Mechanismen

in Frage stellt, gefährdet wirtschaftliches Wachstum und letztlich Arbeitsplätze.

Beschäftigungsträger sollen die klassischen Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sein, aber auch Vereine, gemeinnützige Unternehmen, Stadtteilzentren etc. Die **Entlohnung** der geförderten Beschäftigten soll **mindestens 10 Euro pro Stunde** betragen bzw. nach Tarif erfolgen; pro Monat sollen 1.500 Euro brutto gezahlt werden. Finanziert werden soll das Entgelt über einen Aktiv-Passiv-Transfer (ca. 800 Euro pro Geförderten) und ca. 300 Euro aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die restlichen notwendigen Mittel (Anmerkung: vermutlich 300 Euro bis 1.500 Euro zzgl. 300 Euro Arbeitgeberanteil Sozialversicherung) sollen von Ländern, Kommunen, Trägern (also Profiteuren des ÖBS), aber auch aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert werden.

Der **Stundenlohn von 10 Euro** erklärt sich nur vor dem Hintergrund der Forderung der Linken nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in dieser Höhe. Ein solch deutlich überhöhter gesetzlicher Mindestlohn würde zu dramatischen Arbeitsplatzverlusten – gerade für Geringqualifizierte – führen und damit die Arbeitslosigkeit hervorrufen, die dann wieder mit Hilfe des sozialen Arbeitsmarktes bekämpft werden soll. Diesen wirtschafts- und sozialpolitisch offensichtlich widersprüchlichen und unrealistischen Ansätzen erteilt der ZDH eine klare Absage.

Problematisch ist an dem hohen Stundenlohn zudem die ungeklärte Gegenfinanzierung. Allein der veranschlagte Zuschuss in Höhe von 300 Euro pro Monat und Geförderten aus den Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik würde die Ausgaben aus dem Eingliederungsbudget auf 3.600 Euro pro Geförderten und Jahr hochtreiben (zuletzt lagen sie durchschnittlich unter 1.000 Euro).¹⁵ Aufgrund der Tatsache, dass die Eingliederungsmittel nicht ohne weiteres verdreifacht werden können, würde dies Geld zumindest zum Teil bei anderen Arbeitslosen eingespart werden müssen. Unklar ist zudem, wie genau die selbst dann noch fehlenden Mittel im Umfang von ca. 600 Euro pro Beschäftigungsverhältnis und Monat aufgebracht werden können. Falls die Träger, wie in dem Antrag vorgesehen, hiervon einen wesentlichen Teil (300 Euro) selbst aufbringen sollen, wäre ein **Creaming-Effekt** bei der Auswahl der Geförderten die Folge.

Hoch problematisch ist auch die **lange Dauer der Beschäftigungsverhältnisse** von drei bis fünf Jahren. Zwar sieht der Antrag explizit den ÖBS als "Ersatz" für den nicht weiter aufnahmefähigen ersten Arbeitsmarkt und somit auch als dauerhafte Alternative (z.B. auch Brücke in die Rente). Gleichzeitig bezeichnet die Fraktion DIE LINKE es aber als "Mythos, dass Langzeiterwerbslose (...) nicht in der Lage seien, in regulären Jobs zu arbeiten."¹⁶ Während der jahrelangen Beschäftigung im ÖBS haben die geförderten Arbeitslosen wenig Anreiz, sich um eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu bemühen.

¹⁵ Da zudem zusätzliche Maßnahmen der Weiterbildung und Betreuung möglich sein sollen, würden die endgültigen Kosten noch höher liegen.

¹⁶ Siehe Antrag S. 2 Nr. 4.

Danach haben sich ihre Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt zudem verschlechtert, da künstliche lang andauernde Beschäftigung stigmatisiert. Daher sollte aus Sicht des Handwerks ein zweiter/dritter Arbeitsmarkt – wenn überhaupt – stets nur zeitlich eng begrenzt und nur für Personen, bei denen tatsächlich ein "Stabilisierungsbedarf" besteht, genutzt werden.

Im Gegensatz zu den anderen beiden Anträgen fordert die Fraktion DIE LINKE **keine Marktnähe der Tätigkeiten**, sondern begrenzt die möglichen Träger auf soziale, kulturelle, ökologische etc. Institutionen (gleich damit dem Kriterium 'im öffentlichen Interesse'). Entsprechend sollen keine gewinnorientierten Tätigkeiten durchgeführt werden. Diese Eingrenzung ist grundsätzlich zu begrüßen, da das Handwerk leidvolle Erfahrungen vor allem mit der Durchführung handwerklicher Tätigkeiten bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gemacht hat.

Leider hat das Handwerk auch die Erfahrung gemacht, dass ein Ausschluss gewerblicher handwerklicher Arbeiten auch unter der Vorgabe von Tätigkeiten im öffentlichen Interesse nicht systematisch sichergestellt werden kann. Die **Mitarbeit von Handwerksvertretern in zahlreichen Beiräten** der Jobcenter bundesweit hat zur Erkenntnis geführt, dass eine systematische Kontrolle der Tätigkeiten schlicht nicht möglich ist. Ein solcher Beirat, in dem die Mitarbeit ehrenamtlich erfolgt, tagt nur wenige Male im Jahr. In einer Sitzung müssten eine Vielzahl von Anträgen geprüft werden, was dazu führt, dass Anträge letzten Endes nur "durchgewunken" werden. Und selbst nach einer eingehenden Prüfung eines Antrages ist damit nicht sichergestellt, dass keine gewerblichen Arbeiten durchgeführt werden. Hierfür wäre eine regelmäßige unangekündigte Kontrolle jeder ÖBS-Stelle vor Ort notwendig. Es kann jedoch allenfalls in Stichproben geprüft werden.

Auch wenn ausschließlich Träger gefördert werden, die nicht gewinnorientiert arbeiten, sind **gewerbliche Tätigkeiten nicht systematisch ausgeschlossen**. Gerade im sozialen Bereich (z.B. Pflegeheime, Kindergärten) konkurrieren gewerbliche und nicht-gewerbliche Unternehmen.

So ist die **verlangte Nicht-Verdrängung von Arbeitsplätzen** zwar eine sinnvolle Forderung, die in der Praxis aber faktisch unkontrollierbar ist. Diese Forderung entspricht dem Kriterium der 'Zusätzlichkeit'. Insofern stellt das Modell der Fraktion DIE LINKE eine Mischung aus den aktuellen Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II und der Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II dar, mit dem Unterschied, dass die Fraktion DIE LINKE einen Stundenlohn von 10 Euro vorsieht und die Beschäftigungsdauer drei bis fünf Jahre betragen soll.

Zusammenfassend ist aus Sicht des Handwerks vor allem der dem Vorschlag zugrunde liegende ideologisch bedingte Ansatz des Marktersatzes nachdrücklich abzulehnen. Die Fraktion DIE LINKE unterstellt, dass der Arbeitsmarkt nicht genügend Arbeitsplätze für alle Erwerbswilligen bietet, also zumindest ein Teil der Arbeitslosigkeit struktureller

Art ist. Damit aber jeder bzw. mehr Menschen eine Beschäftigung haben, werden Arbeitsplätze künstlich geschaffen. Aus Sicht der Wirtschaft ist dieser Ansatz fatal und führt im Ergebnis zu Verdrängungseffekten. Diese Erfahrungen hat Deutschland in den 90er Jahren mit ABM, SAM usw., aber auch in dem aufgeblähten ÖBS in Berlin vor der "Joboffensive" gemacht. Erst die Abkehr von diesem Ansatz hat in Berlin gezeigt, dass die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes größer als gedacht ist.

Neben einem verbesserten Matching besteht auch ein erhebliches Potential in der Förderung und Forderung der Mobilität von Arbeitslosen. Untersuchungen zeigen immer wieder, dass Arbeitslose zwar durchaus bereit sind, für einen Arbeitsplatz lange Wege, hohe Lohneinbußen und auch niedrigere Qualifikationsanforderungen in Kauf zu nehmen. Aber ihren Wohnort zu verlassen sind sie kaum bereit. Die regional sehr unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten und der regional teilweise sehr hohe Fachkräftebedarf zeigen, dass hier ein erhebliches Beschäftigungspotential herrscht. Daher gilt es, Arbeitslose bei einem Wohnortwechsel besser zu unterstützen und einen Mentalitätswandel herbeizuführen.

Zu c) Antrag von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drs. 17/11076

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN planen in ihrem Entwurf zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes die Erweiterung der Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II um eine **Fördermöglichkeit von 100% des Arbeitsentgeltes** (§ 16e sieht derzeit nur bis zu 75% vor). Sie identifizieren einen Teilnehmerkreis von 200.000 Personen, die aufgrund vielfältiger Vermittlungshemmnisse keine Chance auf ungeforderte Beschäftigung haben.

Gemäß dem vorliegenden Entwurf gäbe es derzeit für diesen Personenkreis keine Instrumente. Dem ist aus Sicht des Handwerks zu widersprechen. **Tatsächlich gibt es noch über 100.000 Arbeitsgelegenheiten, fast 30.000 Personen befinden sich derzeit in der Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit. Darüber hinaus wurden im März 2013 über 4.700 Personen im Rahmen des § 16e SGB II gefördert.** Auch die angeführte Kritik an der "Förderung von Arbeitsverhältnissen" nach § 16e SGB II greift nicht. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Antrages im Herbst 2012 gab es dieses neue Förderinstrument erst seit einem halben Jahr.¹⁷ Auch die Kritik an dem "starr begrenzten Förderzeitraum" ist nicht nachvollziehbar. In § 16e SGB II wird keine explizite Förderdauer genannt.¹⁸

¹⁷ Dabei ist auch zu bedenken, dass die 'alten' Instrumente noch ausliefen, z.B. Arbeitsgelegenheiten in Entgeltvariante. Träger dieser Art Arbeitsverhältnissen haben natürlich erst nach Beendigung der alten Förderverhältnisse das neue Instrument genutzt.

¹⁸ Lediglich in Abs. 3 Nr. 4 wird festgelegt, dass für die Förderung in den vergangenen 5 Jahren nicht mehr als 24 Monate bereits nach 16e abs. 1 gefördert wurde.

Korrekt ist die Feststellung, dass der in § 16e SGB II geforderte Eigenanteil von 25% des Arbeitsentgelts einen gewissen **Creaming-Effekt** bewirkt. Natürlich haben Arbeitgeber ein umso größeres Interesse an einem leistungsfähigeren Arbeitnehmer, je größer der zu tragende Eigenanteil ist. Die Erfahrung mit den Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante, bei denen die Arbeitgeber sogar noch zusätzlich Kosten der Beschäftigung erstattet bekamen, zeigen jedoch auch, dass selbst bei vollständiger Lohn- und Kostenerstattung Träger dazu tendieren, die 'besten' Arbeitskräfte auszuwählen.

Der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene "Soziale Arbeitsmarkt" sieht eine 100%ige Erstattung des sozialversicherungspflichtigen Entgelts vor. Diese sollen **aus Bundesmitteln und Aktiv-Passiv-Transfers finanziert** werden. Nicht nachvollziehbar ist an dieser Stelle die Berechnung der Kosten und Einsparungen bzw. Einnahmen an anderer Stelle. Ausgehend von einem Bundeszuschuss im Umfang von 340 Mio. Euro pro 50.000 Teilnehmern ergeben sich 6.800 Euro pro Teilnehmer und Jahr. Das ergibt 567 Euro pro Teilnehmer im Monat. Sollen dies die Arbeitskosten inklusive pauschalitem Arbeitgeberzuschuss sein? Im vorgelegten Entwurf wird ausgeführt "Zur Finanzierung dieser Zuschüsse wird die Umwandlung passiver Leistungen in ein Arbeitsentgelt ermöglicht (Passiv-Aktiv-Transfer). Die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel sind im Bundeshaushalt unter einem gesonderten Titel auszuweisen."

Durch einen **Passiv-Aktiv-Transfer** lassen sich aber kaum die Gesamtkosten der Beschäftigung decken. Dies gilt vor allem, da zusätzlich mindestens Beiträge zur Rentenversicherung im Umfang von i.d.R. knapp 19 % des Entgelts fällig werden. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung werden hingegen auch im Rahmen des Arbeitslosengeldes entrichtet.

Unklar ist auch, wie sich die angeführten **Einsparungen der Kommunen** bei den Kosten der Unterkunft (130 Mio. Euro) ergeben und weshalb sie den Ausgaben des Bundes in Höhe von 340 Mio. Euro gegengerechnet werden.¹⁹ Darüber hinaus werden **Mehreinnahmen** in Höhe von 280 Mio. Euro bei der **Sozialversicherung** und 40 Mio. Euro an **Steuern** ausgewiesen. Mehreinnahmen in Höhe von 280 Mio. Euro bei der Sozialversicherung sind schlichtweg nicht nachvollziehbar. Insbesondere, da Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung ja bereits im Rahmen des Arbeitslosengeldes entrichtet werden und in Anbetracht der vermutlich nicht zu hohen Entgelte auf dem sozialen Arbeitsmarkt auch nicht deutlich steigen würden. Dabei werden im Rahmen der Förderung nach § 16e keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet, um Drehtüreffekte zu vermeiden. Es werden also nur zusätzlich Beiträge zur Rentenversicherung fällig. Den vorliegenden Daten wäre zu entnehmen, dass die Ausgaben des

Bundes in Höhe von 340 Mio. Euro mit 130 Mio. Euro Finanzierungsanteil durch Wohnkosteneinsparungen bei den Kommunen verrechnet werden müssen und den verbleibenden Kosten von 210 Mio. Euro sogar noch Mehreinnahmen von 280 Mio. Euro (Sozialversicherung) und 40 Mio. Euro (Steuern) gegenüberstehen (immer pro 50.000 Geförderte?). Hieraus würden sich also insgesamt Mehreinnahmen von 110 Mio. Euro ergeben. Die vorgelegten Daten sind nicht nachvollziehbar. Insbesondere fragt sich, ob die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN tatsächlich monatliche Arbeitskosten (inklusive pauschalitem Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung gemäß § 16e Abs. 2) in Höhe von 567 Euro ansetzen. Denn in diesem Fall hätten die Geförderten immer noch Anspruch auf ergänzende Transferleistungen.

Im vorliegenden Entwurf soll ein Zuschuss zum Arbeitsentgelt von 100% möglich sein, wenn die zu fördernde Person neben den Voraussetzungen nach § 16e SGB II noch ein weiteres (also insgesamt 3) in der Person liegendes Vermittlungshemmnis aufweist. Die **Förderdauer** in § 16e SGB II soll explizit auf 24 Monate mit einer Verlängerungsoption von weiteren 24 Monaten festgelegt werden. Die Gesamtförderdauer würde demnach **bis zu 48 Monate** betragen. Eine derart lange Förderdauer ist nicht sinnvoll und führt zu Einsperr- und Stigmatisierungseffekten.

Ein **Abschmelzen der Förderung** ist vorgesehen, wenn Integrationsfortschritte vorliegen. Eine Überprüfung soll mindestens alle zwei Jahre erfolgen (oder bei gegebenem Anlass). Ein Überprüfungszeitraum von 24 Monaten ist definitiv zu lang. Da vor allem der Arbeitgeber (und mit ihm dann auch der Arbeitnehmer) ein Interesse an einer möglichst hohen Förderung haben, besteht die Gefahr, dass die Leistungsfähigkeit systematisch niedrig ausgewiesen wird. Daher sollte grundsätzlich ein Abschmelzen der Förderung vorgegeben sein und nur im Ausnahmefall und bei Nachweis einer höheren Förderung beibehalten werden. Diese Vorgehensweise würde sich auch mit der Erwartung decken, dass die Förderung tatsächlich wirksam ist.

Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hebt erfreulicherweise die Rolle der **Jobcenter-Beiräte bzw. der lokalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen** bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort und somit der Auswahl der Beschäftigungsmöglichkeiten hervor. Konkret wird gefordert, dass die Auswahl "im Benehmen" mit den Akteuren vor Ort stattfindet. Auch wenn die Einbindung der Akteure in diesem Entwurf wie auch in den anderen beiden Anträgen positiv zu bewerten ist, so können dadurch **Verdrängungseffekte** ungeförderter Beschäftigung und **Mitnahmeeffekten** nicht ausgeschlossen werden. Diese Probleme ergeben sich umso mehr, je höher die Förderung ist und je länger gefördert wird. Denn im Endeffekt könnten auch gewerbliche Arbeitgeber mit der geplanten 100%-Förderung Arbeitskräfte zum Nulltarif beschäftigen. Da (im Gegensatz zum Antrag der Fraktion DIE LINKE) eine "Gewinnaneignung" nicht ausgeschlossen ist, wäre ein derartiges Verhalten zumindest betriebswirtschaftlich plausibel.

¹⁹ Da in dem Entwurf keine Angaben zu dem zu zahlenden Entgelt gemacht werden und die Lohnhöhe entsprechend unklar (567 Euro Lohnkosten?), aber vermutlich niedrig ist, ist davon auszugehen, dass in vielen Fällen (gerade bei größeren Bedarfsgemeinschaften) weiterhin Zuschüsse zu den Wohnkosten gezahlt werden müssen.

In diesem Sinne befürchtet das Handwerk von einer solchen Förderung auf lokaler Ebene mitunter **erhebliche Wettbewerbsverzerrungen**, wie sie z.B. durch den Einsatz von Ein-Euro-Jobbern in Berlin bei der Renovierung ganzer Häuserblocks für eine Wohnungsbaugesellschaft resultierten. Der entscheidende Unterschied wäre hier allerdings, dass der Einsatz der Beschäftigten für solche Zwecke eben nicht gesetzeswidrig ist. Ungeförderte Beschäftigung wird vor allem in Bereichen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen bedroht, die typischer Weise auch für viele Langzeitarbeitslose eine erste Möglichkeit der Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt darstellt. Damit werden die Chancen auf Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt gerade für diejenigen, die es am schwersten haben, geschwächt.

Vor diesem Hintergrund ist der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Nachdruck abzulehnen. Für den entworfenen sozialen Arbeitsmarkt besteht zum einen kein Bedarf, da mit der Bürgerarbeit, den Arbeitsgelegenheiten und der bestehenden "Förderung von Arbeitsverhältnissen" ausreichend Möglichkeiten der geförderten Beschäftigung existieren. Zum anderen birgt die vorgesehene Ausgestaltung erheblich Anreize zur Mitnahme und Verdrängung regulärer Beschäftigung. Auch den Geförderten selbst ist nicht geholfen, da sie vor allem mit Blick auf die geplante Dauer der Beschäftigungsverhältnisse mit einer erheblichen Stigmatisierung rechnen müssen. Ebenfalls völlig unklar ist die Finanzierung des Vorschlags.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1122

10. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.**1.) Ausgangspunkt der eingereichten Anträge – verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen**

Der Paritätische begrüßt die von allen drei Fraktionsanträgen ausgehende Initiative, die verfestigt hohe Langzeitarbeitslosigkeit in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken und Lösungsansätze zu präsentieren.

Nach Einschätzung des Paritätischen ist das Fördern und Fordern, einst als notwendige Grundlage des Hartz IV-Systems verankert, völlig aus der Balance geraten. Rund zwei Drittel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zählen zu den sog. Langzeitleistungsbeziehern (21 Monate Leistungsbezug in den letzten 24 Monaten). Diese rund 2,9 Mio. Menschen verharren häufig deshalb so lange im Leistungsbezug, weil mehrere Vermittlungshemmnisse ihrer Arbeitsmarktintegration entgegenstehen. Rund 1 Mio. Leistungsberechtigte weisen vier und mehr Vermittlungsrisiken (z.B. gesundheitliche Einschränkungen, geringe Qualifikationen, fehlende Kinderbetreuung oder schlechte Sprachkenntnisse) auf. Am Arbeitsmarkt sind sie ohne spezielle Förderung und Unterstützung chancenlos.

Ungeachtet dessen richtet sich die aktuelle Förderung der Jobcenter nicht im Besonderen an diese große Gruppe von langzeitarbeitslosen Menschen. Im Gegenteil: In der Kombination drastischer Haushaltskürzungen und der Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist die Förderung der Jobcenter auf arbeitsmarktnahe Maßnahmen konzentriert, mit denen vor allem solche Arbeitslose gefördert werden können, die sich nah am Arbeitsmarkt befinden und schnell wieder in Arbeit integriert werden können. Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/die Grünen ist zutreffend festgestellt, dass der arbeitsmarktpolitische Instrumentenkasten nach der jüngsten Reform eine Leerstelle zulasten von Langzeitarbeitslosen mit mehreren Vermittlungshemmnissen aufweist. So fehlt insbesondere ein Instrument, das langfristig und verlässlich die Erwerbsintegration von arbeitsmarktfremden Personen absichern könnte. Viele Maßnahmen verfehlen ihr Ziel, weil sie kurzfristig angelegt sind. Die durchschnittliche Förderdauer der Maßnahmen im SGB II betrug im Jahr 2011 nur 4 Monate. In den Maßnahmen fehlen häufig notwendige Förderbestandteile, wie z.B. die sozialpädagogische Betreuung und Qualifizierung.

2.) Kernpunkte der präsentierten Lösungsansätze: Sozialer Arbeitsmarkt und öffentlich geförderte Beschäftigung

Der Paritätische unterstützt gemeinsam mit den in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbänden das Anliegen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsangebote zum Zweck der sozialen Teilhabe von ansonsten dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu fördern. Denn Arbeitslosigkeit darf nicht auf ihre materielle Dimension reduziert werden. Die allermeisten Menschen wollen etwas leisten und sich am Erwerbsleben beteiligen. Arbeit ist der Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe.

Im Zeitraum 2010-2012 wurden die Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung um mehr als 55% reduziert. Für den notwendigen (Wieder)Einstieg in öffentlich geförderte Beschäftigung ist es jedoch nicht sinnvoll, sie unterschiedslos für alle arbeitslosen Menschen anzubieten, so wie dies mit dem Antrag der Fraktion Die LINKE möglich wäre. Der Paritätische stimmt der im Antrag enthaltenen Aussage zu, dass der soziale Sektor eine dauerhafte und verlässliche Finanzierung braucht. Es darf aber noch nicht einmal der Anschein erweckt werden, dass hierfür die öffentlich geförderte Beschäftigung benötigt wird.

3.) Neue Ansätze zur Erwerbsintegration von langzeitarbeitslosen Menschen

Die Bezuschussung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in einem Sozialen Arbeitsmarkt setzt voraus, dass Langzeitarbeitslose zuvor die bestmögliche Unterstützung zur (ungeförderten) Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erhalten haben. Aus der Praxis der Jobcenter ist bekannt, dass erhebliche Verbesserungspotenziale in der Beratung und Vermittlung und auch bei der Förderung mit geeigneten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bestehen. Die Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarkts müssen sich viel stärker als bisher für Langzeitarbeitslose öffnen. Betriebsbefragungen haben zutage gefördert, dass rund 80% der Betriebe bei ihren Stellenbesetzungen nicht daran denken, die Bewerbungen von Langzeitarbeitslosen zu berücksichtigen.

Mit ihrer gemeinsamen Initiative „Menschen teilhaben lassen – neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose schaffen“ werben deshalb Dr. Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer im Paritätischen Gesamtverband und Pascal Kober, Abgeordneter der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag für ein stärkeres Engagement der Wirtschaft für die Beschäftigung von Menschen, die schon längere Zeit arbeitslos sind. An die Wirtschaftsunternehmen ist das Signal gerichtet, den sich abzeichnenden Fachkräftemangel auch dadurch zu bewältigen, dass sie weniger gut qualifizierte Arbeitslose einstellen. Zusätzliches Beschäftigungspotenzial kann erschlossen werden, wenn die Unternehmen Unterstützung für die betriebliche Eingliederung ehemaliger Langzeitarbeitsloser erhalten. So gibt es mit der sog. „Assistierte Beschäftigung“ ein zielführendes Angebot des Coachings bzw. der Beratung, das sich sowohl an ehe-

malige Langzeitarbeitslose wie auch an Betriebe richtet. Eintretende Belastungsmomente (z.B. Umgang mit neuen Anforderungen am Arbeitsplatz, Bearbeitung von Konflikten, Hilfestellung im familiären Umfeld u.a.m.) können abgefedert und so das Arbeitsverhältnis im beidseitigen Interesse von Arbeitgeber und ArbeitnehmerIn absichert werden.

4.) Arbeitsplätze am Markt schaffen mit den sozialen Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen

Trotz einer stärkeren Motivation und Unterstützung von Wirtschaftsunternehmen wird es nicht möglich sein, alle arbeitswilligen Langzeitarbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Deshalb ist die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die sozialen Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen ein weiterer, wichtiger Baustein der Initiative „Menschen teilhaben lassen – neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose schaffen“, die Dr. Ulrich Schneider und Pascal Kober ins Leben gerufen haben. Für sehr arbeitsmarktferne Personen mit einem hohen Betreuungs- und Qualifizierungsbedarf sollen Arbeitsplätze in sozialen Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen bereitgestellt werden. Vom Vorbild der Integrationsunternehmen (SGB IX) leitet der Paritätische seinen Vorschlag ab, eine gesetzliche Regelung zur Tätigkeit von Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen im SGB II zu verankern.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen schaffen Arbeitsplätze auch für arbeitsmarktferne Personen, die trotz einer ggf. hohen Bezuschussung der Lohnkosten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt kein Arbeitsangebot erhalten. Sie organisieren anders als Wirtschaftsunternehmen ihre Arbeitsprozesse und ihre Arbeitsteams so, dass diese auf die Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen ausgerichtet sind, sie die benötigte Betreuung erhalten und zugleich sinnvolle, am Markt nachgefragte Produkte erstellt werden. Für Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen müssen allerdings zunächst ähnliche Rahmenbedingungen wie für Integrationsunternehmen geschaffen werden. Grundlage ist die Erlaubnis zur Tätigkeit am Markt, was für die Integrationsunternehmen selbstverständlich ist. Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen können auf dieser Grundlage sinnstiftende und realitätsgerechte Arbeitsplätze einrichten und Scheinbeschäftigungen („zusätzlich“, „im öffentlichen Interesse liegend“, „wettbewerbsneutral“) ad acta legen. Mit der markt-nahen Beschäftigung ist es leichter, die Durchlässigkeit zur ungeförderten Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu wahren.

Der Paritätische stimmt mit den Überlegungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege überein, die Akzeptanz derartiger Beschäftigungsverhältnisse im lokalen Konsens der Arbeitsmarktakteure abzusichern. In der Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege sind für diesen notwendigen Konsens wichtige Voraussetzungen und auszuräumende Hürden benannt, so etwa die Beteiligung aller relevanten Arbeitsmarktakteure an der Konsensfindung.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen beschäftigen die ehemaligen Langzeitarbeitslosen nach den Vorstellungen des Paritätischen in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis. Jedes ernsthaft gemeinte Angebot einer Erwerbsintegration muss auf einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis beruhen.

Dessen Vergütung richtet sich nach einer tariflichen, ansonsten ortsüblichen Vergütung. Der Paritätische setzt sich darüber hinaus für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn ein, der als unterste Lohngrenze auch für die geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse Gültigkeit hätte.

Ein ggf. langfristig gewährter Lohnkostenzuschuss, der in den vorgelegten Konzepten eines Sozialen Arbeitsmarkts vorgeschlagen wird und grundsätzlich allen Arbeitgebern offensteht, findet die ausdrückliche Zustimmung des Paritätischen. Er stellt auch eine geeignete Finanzierungsgrundlage für marktnah geschaffene Arbeitsplätze in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen dar.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen, die am Markt tätig sein dürfen, erbringen einen eigenständigen Finanzierungsbeitrag durch die Erwirtschaftung von Erlösen. Nach Erfahrungen ermöglicht ein Marktzugang den Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen, Erlöse in der Größenordnung von ca. 20-25% der Gesamtfinanzierung zu erwirtschaften. Dieses Potenzial sollte unbedingt genutzt werden.

Die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen sind auf dem Wege einer Gesetzesänderung im SGB II zu schaffen und durch den lokalen Konsens der örtlichen Wirtschafts- und Arbeitsmarktakteure zu konkretisieren (siehe auch oben).

Darüber hinaus sollte der Aufbau von marktnah agierenden Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen mit einer Gründungsberatung und investiven Mitteln gefördert werden, wie sie auch für Integrationsunternehmen bereitgestellt werden.

5.) Finanzierungsgrundlagen sichern – Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

Die Idee „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ zu finanzieren, indem ein sog. Passiv-Aktiv-Transfer im Bundeshaushalt verankert wird, findet immer mehr Befürworterinnen und Befürworter in allen Bundestagsfraktionen. Der Paritätische setzt sich gemeinsam mit den in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege organisierten Verbänden für die notwendigen Regelungen im Bundeshaushalt ein. Der Passiv-Aktiv-Transfer ist eine entscheidende Voraussetzung für die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse.

Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit macht es zudem erforderlich, der Arbeitsmarktförderung nicht länger die notwendigen finanziellen Mittel zu entziehen. Der Paritätische fordert, für die aktive Arbeitsmarktpolitik der Jobcenter wieder mehr Eingliederungsmittel bereitzustellen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1120

10. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege bedanken sich für die Einladung zur Anhörung zu einem Sozialen Arbeitsmarkt am 15.4.2013 und die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Vorhaben der Fraktionen.

Die BAGFW begrüßt außerordentlich, dass die Bundestagsfraktionen der SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN sowie DIE LINKE sich auf Grundsätze verständigen, um die gesellschaftliche Teilhabe von langzeitarbeitslosen Menschen zu befördern. Die ausgeführten Positionen stimmen in weiten Teilen mit Konzepten überein, die von der Wohlfahrtspflege entwickelt und verfolgt werden. Die Verbände bieten weiterhin ihre aktive Mitarbeit an, wenn es beispielsweise um die weitere Konkretisierung einer Gesetzesinitiative zum Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung gehen wird.

Die Wohlfahrtsverbände teilen die Kritik an den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik auf der Bundesebene. Nicht zuletzt nach den erfolgten und angekündigten fiskalischen Einschnitten sowie den im April 2012 in Kraft getre-

tenen gesetzgeberischen Beschränkungen der Instrumente zur Beschäftigungsförderung im SGB II braucht es in der aktiven Arbeitsmarktpolitik neue Impulse. Der Konzentration der verbliebenen Eingliederungsmittel auf die am besten vermittelbaren Arbeitssuchenden müssen spezifische Anstrengungen für die Personengruppen gegenübergestellt werden, die aufgrund ihrer verfestigten Arbeitslosigkeit von sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Das Angebot von Arbeitsplätzen durch öffentlich geförderte Beschäftigung bietet dieser Gruppe reelle Chancen auf den Wiedergewinn gesellschaftlicher Teilhabe, auf eine Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und langfristig auf eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt.

Auch die in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände fordern gemeinsam mit weiteren Fachverbänden einen Sozialen Arbeitsmarkt²⁰.

²⁰ In der Broschüre „Arbeiten und an der Gesellschaft teilhaben - Wege aus verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit“ wird das Konzept eines sozialen Arbeitsmarktes von der BAGFW und den Fachverbänden bag arbeit, EFAS und BAG IDA dargestellt. Näheres unter: http://www.bagfw.de/no_cache/spezielseiten/artikeldetail/article/sozialer-

Im Folgenden soll auf die Eckpunkte des BAGFW-Konzepts eingegangen werden.

Zielgruppe genau definieren

In der arbeitsmarktpolitischen Fachwelt besteht weitgehende Übereinstimmung, dass in der Grundversicherung für Arbeitsuchende eine Personengruppe (je nach Definition wird sie auf 200.000-400.000 Personen beziffert) besonderer Angebote bedarf, die ihnen Auswege aus ihrer langfristig verfestigten Arbeitslosigkeit eröffnen. Die BAGFW fordert daher: In einem sozialen Arbeitsmarkt sind nur Personen zu fördern, die mindestens zwei Jahre lang ohne Unterbrechung durch einen regulären Job arbeitslos waren und mindestens zwei weitere persönliche Vermittlungshemmnisse aufweisen. Personengebundene Merkmale wie Alter, Geschlecht oder Herkunft sollten nicht als Vermittlungshemmnisse definiert werden. Neben einem nicht vorhandenen Schul- oder Berufsabschluss sollten sie aber auch gesundheitliche und/oder soziale Einschränkungen umfassen. Die BAGFW regt an, die Vermittlungshemmnisse bereits im Gesetzestext konkret zu fassen, damit die arbeitsmarktfürtesten Arbeitsuchenden partizipieren und so genannte Creaming-Effekte vermieden werden. Langzeitarbeitslosen soll es nach Überzeugung der BAGFW freistehen, das Teilhabeangebot des Sozialen Arbeitsmarktes für sich zu nutzen oder nicht (Freiwilligkeit). Junge Menschen unter 25 Jahren sollten in Ausbildung und Qualifizierung überwiesen werden, sie stellen nicht die Zielgruppe des Sozialen Arbeitsmarktes dar.

Längerfristige Förderung für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anbieten

Nach Ansicht der BAGFW sollen Jobcenter Lohnkosten für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum Ausgleich von Leistungseinschränkungen arbeitsmarktfürter Personen (Nachteilsausgleich) bezuschussen. Die Höhe wird je nach Person individuell bestimmt und kann im Einzelfall auch die vollen Lohnkosten umfassen, damit die Förderung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz gerecht wird.

Die BAGFW begrüßt die in den Vorhaben der Fraktionen geäußerte Absicht der Abkehr von einer grundsätzlich kurzfristigen Förderung, um so dauerhaftere Teilhabeangebote zu schaffen. Eine Verlängerung der Förderung nur in Ausnahmefällen über einen Zeitraum von zwei beziehungsweise drei bis fünf Jahren zu eröffnen, beschränkt die Initiative jedoch wieder auf ein befristetes Programm, das den Unterstützungsbedarfen arbeitsmarktfürtesten Personen nicht gerecht werden kann. Die BAGFW setzt sich für die Möglichkeit ein, Beschäftigung prinzipiell unbefristet zu fördern, weil damit meist nicht kurzfristige Leistungseinbußen, sondern dauerhafte Leistungseinschränkungen kompensiert werden müssen. Dabei sind regelmäßige Überprüfungen der Fördervoraussetzungen notwendig. Im Rahmen regelmäßiger Beratungsgespräche mit den Fachkräften der Jobcenter sind die Fortschritte der Beschäftigungsfähigkeit

zu prüfen und zu dokumentieren, um Entwicklungen im Zeitverlauf (z.B. Leistungssteigerungen) zu berücksichtigen und die Vermittlungsfähigkeit bzw. Vermittlungsaussichten der geförderten Personen kontinuierlich im Blick zu behalten. Nur so bleibt der Weg in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit offen.

Unterstützende Begleitung

Arbeitsuchende, die seit vielen Jahren dem Arbeitsmarkt entwöhnt sind, können nicht ohne weitere unterstützende Angebote in Beschäftigung gebracht werden. Es sind beispielsweise sozialpädagogische Betreuung, Maßnahmen zur Gesundheitsförderung oder zur Sprachförderung erforderlich. Die so genannten Vermittlungshemmnisse beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit der Zielgruppe, sie müssen insofern im Rahmen des Integrationsplans mit angegangen werden.

Die „unterstützende Begleitung“ muss gesetzlich gewährleistet werden und im Rahmen des Förderinstruments finanziert werden. Zur Unterstützung der geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollten auch Leistungen zur Qualifizierung finanziert werden. Erforderlich sind Zuschüsse zur begleitenden Qualifizierung „on the job“, weil die Kombination mit einer externen Maßnahme der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81-87 SGB III kaum zu realisieren ist.

Die Wohlfahrtsverbände sprechen sich dafür aus, dass die Jobcenter befugt sind, die Kosten für eine unterstützende Begleitung nach Maßgabe des erforderlichen Anleitungs- und Betreuungsbedarfs des jeweiligen Teilnehmers im eigenen Ermessen unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes festzulegen.

Arbeitsbedingungen anpassen (Arbeitszeit, Arbeitgeber, Förderkriterien)

Die BAGFW vertritt die Auffassung, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Sozialen Arbeitsmarkt idealerweise eine flexible Arbeitszeit zwischen 15-35 Stunden ermöglicht wird. So werden auch Langzeitarbeitslose, die nur eine Teilzeitstelle ausfüllen können, in das Arbeitsleben integriert.

Die BAGFW spricht sich insbesondere dafür aus, dass sich alle Arbeitgeber (der privatgewerblichen Wirtschaft, der öffentlichen Hand oder gemeinnützige Träger) um die Förderung bemühen können und dass Tätigkeitsfelder nicht einschränkt werden. Dadurch werden Beschäftigungsmöglichkeiten ermöglicht, die sinnvolle Tätigkeiten und gesellschaftliche Teilhabe eröffnen. So kann Inklusion direkt im Arbeitsleben stattfinden. Die Förderung unterliegt dann auch nicht den Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität. Eine Verdrängung regulärer Beschäftigung wird durch die Beschränkung auf die Zielgruppe sehr arbeitsmarktfürter Personen unterbunden. Bei dieser Zielgruppe bestehen keine großen Risiken einer Verdrängung.

Als Arbeitgeber für die Beschäftigung von arbeitsmarktfürtesten Personen bringen die Träger der Freien Wohlfahrtspflege besondere Potenziale ein. Sie ver-

fügen über spezifische Kenntnisse für die Förderung von aus dem Erwerbsleben ausgegrenzten Personen und wissen, welche Unterstützungsleistungen für eine schrittweise Re-Integration in die Gesellschaft erforderlich sind.

Höhe der Förderung

Im Sinne einer Orientierung an örtlichen und individuellen Gegebenheiten ist es sinnvoll, die Höhe der gewährten Förderung als Höchstbetrag zu definieren. Allerdings sollte der Nachteilsausgleich an die konkrete Situation der beschäftigten Person angepasst werden. Die Erfahrungen des Beschäftigungszuschusses zeigen, dass arbeitsmarktfernste Personen oft keine 25 Prozent ihrer Lohnkosten erwirtschaften können. Im Einzelfall muss daher auch eine Förderung von bis zu 100 Prozent möglich sein. Der Automatismus einer abschmelzenden Förderung ist nach Ansicht der BAGFW nicht sinnvoll, weil die Förderung in regelmäßigen Abständen überprüft und individuell angepasst werden soll.

Zu bedenken ist insbesondere: Eine stärkere Einschränkung der Förderhöhe hat zur Folge, dass Arbeitslose, die in besonderem Maße arbeitsmarktfern und leistungseingeschränkt sind, nicht in die Förderung einbezogen werden können.

Lokaler Konsens

Nach dem Verständnis der BAGFW muss die Förderung der am stärksten benachteiligten und ausgegrenzten Personen vorrangig auf einem inklusiven, d.h. inmitten des so genannten allgemeinen Arbeitsmarktes erfolgen. Arbeitsmarktferne Personen erhalten Zugang zu unterschiedlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen bei allen Arbeitgebern. Die Förderung unterliegt nicht den Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität. Überall dort, wo Wirtschaftsunternehmen soziale Verantwortung übernehmen und bereit sind, arbeitsmarktferne Personen in ihre Arbeitsprozesse zu integrieren, sollte diese Chance ergriffen werden. Ebenfalls genutzt werden sollte das große Spektrum und Potenzial gemeinnütziger Organisationen und der Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen.

Es ist sinnvoll, den Umfang der Förderung, die Tätigkeitsfelder und die teilnehmenden Arbeitgeber im lokalen Konsens der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure abzustimmen. Denn die Absicherung der

Idee eines inklusiven Arbeitsmarkts, der Beschäftigungschancen für arbeitsmarktfernste Langzeitarbeitslose eröffnet, braucht einen starken gesellschaftlichen Konsens und handhabbare Umsetzungsbedingungen vor Ort.

Der lokale Beirat der Jobcenter ist der richtige Ort für die notwendige Konsensfindung unter der Voraussetzung, dass alle relevanten Arbeitsmarktakteure hierin vertreten sind.

Einzelnen Akteursgruppen im Beirat – wie etwa den Vertretern von Arbeitgebern und Gewerkschaften – sollte kein solitäres Vetorecht zugesprochen werden, weil dadurch die Zusammenarbeit aller regionalen Arbeitsmarktakteure im Beirat geschwächt würde. Zudem legt die Zuteilung einer Vetoposition nahe, dass diesen Akteuren vor allem eine Verhinderungsrolle zugeordnet wird. Das gilt es zu vermeiden. Vielmehr sollen sich auch Arbeitgeber und Gewerkschaften im positiven Sinne in die Konsenssuche um die Förderung einbringen.

Aus der Praxis ist die Problematik bekannt, dass es nicht immer gelingt, einen regionalen Konsens mit allen Beteiligten herzustellen. Um dauerhafte Blockaden vor Ort aufzulösen, die möglicherweise sogar nur von einzelnen Akteuren zu verantworten sind und die immer zu Lasten der Betroffenen gehen, begrüßt die BAGFW den Vorschlag, im Konfliktfall die Trägerversammlung der Jobcenter mit der Entscheidung über den Förderumfang zu betrauen.

Finanzierung

Die BAGFW begrüßt ausdrücklich die Initiative für einen Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung auch durch die Aktivierung der passiven Finanzmittel in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Ziel des Sozialen Arbeitsmarktes ist, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Eine maßgebliche Finanzierungsgrundlage für den sozialen Arbeitsmarkt ist der sog. Passiv-Aktiv-Transfer. Dabei werden Finanzmittel, die derzeit in der Grundsicherung ohnehin für den Lebensunterhalt von Langzeitarbeitslosen bereitgestellt werden, eingesetzt, um Beschäftigung zu finanzieren (Passiv-Aktiv-Transfer). Der Passiv-Aktiv-Transfer macht es erforderlich, neue Finanzierungsregelungen im Bundeshaushalt zu etablieren.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1123

11. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Prof. Stefan Sell, Remagen

Vorbemerkungen

Hinsichtlich der öffentlich geförderten Beschäftigung kann man auf eine jahrzehntelange Traditionslinie in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zurückblicken. Und so alt wie die Ansätze öffentlich geförderter Beschäftigung in Deutschland sind, so alt ist auch die kritische Debatte über diesen Bereich. Bereits in den 1920er Jahren gab es eine durchaus mit heute vergleichbare Diskussion, bei der vor allem aus den Reihen der Wirtschaft bzw. ihrer Verbände wie heute vor Verdrängungs- oder Verzerrungseffekten durch die öffentlich geförderte Beschäftigung gewarnt wurde. Hinsichtlich der damaligen Notstandsarbeiten bzw. daran anschließend der „wertschöpfenden Arbeitslosenhilfe“ wurde seitens des Reichsarbeitsministeriums der Weimarer Republik mit dem so genannten „Schneeballeffekt“ argumentiert. Dabei wurde auf den volkswirtschaftlichen Impuls durch die öffentlich geförderter Beschäftigung abgestellt, nachdem über den Verdienst, den zusätzlichen Konsum, sowie über Steuern und Sozialabgaben eine Refinanzierung der Beschäftigung generiert werden kann.

In der Bundesrepublik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg an das arbeitsmarktpolitische Instrumen-

tarium der Weimarer Republik angeknüpft, wobei die öffentlich geförderte Beschäftigung erst nach der großen Reform des Arbeitsförderungsgesetzes 1956/57 sowie der Ausformung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) wieder sukzessive an Bedeutung gewann. Im Rechtskreis des AFG wurde mit den klassischen ABM als Hauptinstrument eine „normale“ Beschäftigungsform geschaffen, die sozialversicherungspflichtig war und aus der Renten- und Arbeitslosenversicherungsansprüche entstanden. Aus heutiger Sicht also ein hochwertiges Angebot an öffentlich geförderter Beschäftigung. In BSHG-Bereich gab es von Anfang an neben der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsförderungsmöglichkeit immer auch die Form einer primär arbeitstherapeutischen ausgerichteten Beschäftigung außerhalb der normalen Standards eines Beschäftigungsverhältnisses, was den heutigen Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante entsprach.

Seit den 1990er Jahren befinden wir uns auf einer schiefen Ebene der permanenten Entwertung des inneren Gefüges der öffentlich geförderten Beschäftigung. Beispielfhaft kann man sich dies an der Entwicklung der ABM verdeutlichen, die zuerst im SGB

II-Bereich und nuerdings sogar im SGB III als eigenständiges Angebot beseitigt worden sind. Zugleich gab es im SGB II nach 2005 eine aufgrund ihrer Größenordnung problematische Fokussierung auf

Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante als gleichsam einzigem Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung.

Instrumente der Arbeitsmarktpolitik	Zugang/Eintritte/Bewilligungen (Jahressumme)							
	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	372.235	498.444	743.329	826.876	897.996	891.330	922.657	716.027
Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II	350.575	475.194	740.828	815.773	827.663	818.191	836.333	628.987
darunter: Variante Mehraufwand	-	436.146	660.397	722.616	768.509	777.038	795.889	603.137
Beschäftigungsphase Bürgerarbeit	17.829	22.000	-	-	-	-	-	-
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	-	1.250	2.501	11.103	70.278	70.266	83.156	78.086
Beschäftigungszuschuss	517	2.982	8.005	26.752	25.319			
Förderung von Arbeitsverhältnissen	3.728	-						

Tabelle 1: Eintritte in Beschäftigung schaffende Maßnahmen 2005 bis 2012

Wir hatten also in den Jahren 2005 bis 2010 auf der einen Seite eine starke Konzentration auf nur noch ein Hauptinstrument der öffentlich geförderten Beschäftigung (AGH Mehraufwand), auf der anderen Seite spielte sich dies auf einem sehr hohen Niveau ab, wenn man beispielsweise anhand der Tabelle nachvollzieht, dass jährliche Eintritte von mehr als 800.000 Menschen in AGH Mehraufwand realisiert worden sind. Völlig unstrittig ist die Tatsache, dass man mit diesem hohen Umschlagszahlen erhebliche Entlastungswirkungen bei der registrierten Arbeitslosigkeit erreichen konnte. Zugleich profitierten sowohl die Kommunen wie auch die Träger der Beschäftigungsangebote von dem hohen Volumen an AGH, denn zum einen lief der Großteil der Finanzierung über Bundesmittel, zum anderen bekamen die Träger in der Vergangenheit eine regional variierende Trägerpauschale, die in einigen Regionen eine durchaus attraktive Höhe hatte. Insofern gab es damals eine weit verbreitete Zufriedenheit mit dieser Ausformung der öffentlich geförderten Beschäftigung. Die schon damals vorgetragene Kritik an den AGH richtete sich nicht gegen das Instrument AGH Mehraufwand an sich, sondern gegen die Einseitigkeit oder Verengung öffentlich geförderter Beschäftigung auf dieses eine Instrument.

Mit den im Jahr 2010 beschlossenen massiven Einschnitten im Eingliederungstitel, die angesichts des Anteils der öffentlich geförderten Beschäftigung an den Eingliederungsmitteln den Großteil der Kürzungen in diesem Bereich zur Folge haben musste, veränderte diese Situation grundlegend. Für viele Träger der öffentlich geförderten Beschäftigung stellte sich vor diesem Hintergrund – vor allem, wenn sie keine anderen Tätigkeitsfelder aufzuweisen haben – sehr schnell die Existenzfrage. Gleichsam potenziert wurde diese budgetäre Problematik durch die förderrechtlichen Veränderungen, die im Gefolge der so genannten „Instrumentenreform“ gesetzgeberisch umgesetzt wurden. Ursprünglich angetreten, das Förder-Dickicht zu lichten und die vorhandenen Instrumente zu straffen, geriet die „Instrumentenreform“ in das Fahrwasser der nunmehr erforderlichen Einsparungen bei den Eingliederungsmitteln, mit der beklagenswerten Folge, dass die förderrechtlichen Voraussetzungen bei den Instrumenten der öffentlich geförderte Beschäftigung nicht verbessert, sondern ganz im Gegenteil weiter verschlechtert wurden.

Von dieser hier in aller Kürze skizzierten Entwicklung nach unten konnte auch der kurzzeitige Anflug eines Paradigmenwechsels in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der sich an der Einführung des so genannten Beschäftigungszuschusses festmachen lässt, nichts ändern. Der Beschäftigungszuschuss ist insofern als Paradigmenwechsel zu werten, als mit diesem Ansatz zum ersten Mal sowohl das gleichsam sakrosankte Befristungsgebot in der öffentlich geförderte Beschäftigung aufgrund der nunmehr grundsätzlich eröffneten Möglichkeit einer unbefristeten Förderung durchbrochen wurde, zum anderen wurden die Beschäftigungsfelder bei diesem Instrument generell und damit auch in den Bereich der „normalen“ Wirtschaft geöffnet, so dass die bislang gegebene Beschränkung auf bestimmte Einsatzgebiete, die aufgrund der förderrechtlichen Anforderungen in aller Regel ziemlich weit weg waren vom ersten Arbeitsmarkt, für die öffentlich geförderten Beschäftigten nach dem neuen Instrumentarium entfallen konnte. Ursprünglich für eine weitaus größere Zielgruppe geplant, erwies sich die Umsetzung des Beschäftigungszuschusses als Rohrkrepiierer. Die tatsächlich realisierten Zahlen an Eintritten in diese höherwertige Beschäftigungsform innerhalb der öffentlich geförderten Beschäftigung verharteten auf einem enttäuschend niedrigen Niveau, was allerdings nicht damit zusammenhängt, dass das neue Instrument nicht funktionsfähig war. Wir sehen hier schlichtweg das Ergebnis eines budgetären Problems innerhalb der gegebenen Konfiguration mit dem Eingliederungstitel. Denn natürlich ist das neue Instrument zum einen gerade im Vergleich zu den bisherigen Maßnahmen wie beispielsweise den AGH ein relativ teures Instrument. Zum anderen aber bedeutete gerade die Aufhebung der oftmals sehr kurzen Befristung der Maßnahmen, die beispielsweise bei den AGH dazu beigetragen hatte, dass man im Laufe eines Haushaltsjahres einen Platz mit zwei, manchmal sogar drei Personen besetzen konnte, dass eine Person, die in eine Beschäftigungszuschuss-Maßnahme eintrat, nicht nur für ein Jahr, sondern möglicherweise für mehrere Jahre die damit verbundenen Fördermitteln gebunden hat. Diese Mittel waren also durch eine Person bereits weg beziehungsweise mussten über Verpflichtungsermächtigungen auch haushaltsrechtlich abgebildet werden. Zwingend ergab sich vor diesem Hintergrund ein Konkurrenzverhältnis zu den anderen Instrumenten

der Arbeitsmarktpolitik, die ebenfalls über den Eingliederungstitel zu finanzieren waren und sind, so dass es einen starken Anreiz gab, auf die „teuren“ Maßnahmen mit den Beschäftigungszuschuss zu verzichten. Kurzum, das neue Instrument musste scheitern, da für die mit dem Beschäftigungszuschuss verbundenen Finanzierungsnotwendigkeiten keine entsprechende Grundlage geschaffen wurde, also kein eigenständiger Budgetanteil im Eingliederungstitel für den Beschäftigungszuschuss reserviert worden ist.

Trotz dieser ernüchternden Erfahrungen mit der Umsetzung des Beschäftigungszuschusses muss an dieser Stelle noch einmal deutlich herausgestellt werden, dass der Ansatz mit diesem Instrument genau in die richtige Richtung ging. Erstmals und ganz konkret wurde die „Lebenslüge“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung adressiert und einem Lösungsansatz zugeführt: Diese „Lebenslüge“ manifestiert sich in dem so genannten „magischen Dreieck“ der öffentlich geförderten Beschäftigung: der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Nicht-Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt. Die Bezeichnung „magisches Dreieck“ soll andeuten, dass man alle drei Ziele niemals gemeinsam erreichen kann. Das es also immer Zielverletzungen geben muss.

Die Folgen der förderrechtlichen Anforderung von Zusätzlichkeit, öffentlichem Interesse und neuerdings nach der letzten gesetzgeberischen Intervention sogar der Wettbewerbsneutralität der öffentlich geförderten Beschäftigung – und das ganze in Verbindung mit einer radikalen Befristungspraxis – sind fatal, ja zerstörerisch: Die öffentlich geförderte Beschäftigung wird daran gemessen, wie hoch durch sie die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist. Und regelmäßig kommen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die Integrationsquote von ehemaligen AGH-Teilnehmern sehr niedrig sein. Das aber liegt zwar nicht nur, aber eben auch daran, dass man die öffentlich geförderte Beschäftigung so ausgestaltet, dass sie gerade nicht in die Nähe dieser gewünschten Integrationsfunktion gelangen kann – und das auch unabhängig von den Fähigkeiten des Arbeitslosen und der Qualität des Beschäftigungsträgers, denn durch die völlig lebensfremde Forderung der Zusätzlichkeit und der Wettbewerbsneutralität zwingt man die Menschen in Tätigkeitsfelder, die den Übergang in eine normale Beschäftigung quasi versperren müssen. Insofern muss deutlich gesagt werden, dass die gängige Bewertung der AGH in einem doppelten Sinne unfair ist, werden hier doch Äpfel mit Birnen verglichen: Zum einen misst man den Erfolg der AGH eindimensional an der Integration in Erwerbstätigkeit, während man auf der anderen Seite die Zuweisung der Personen in diese Maßnahmen in der Vergangenheit bereits so ausgestattet hat, dass gerade die schwereren Fälle dort platziert werden, bei denen es nicht primär um eine baldige (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt geht, sondern um eine Vorbereitung auf eine mögliche spätere Integration beispielsweise durch eine soziale Stabilisierung der Teilnehmer. Wenn das aber ein Merkmal der zugewiesenen Personen ist, dann muss man den „Erfolg“ auch entsprechend abbilden. Erschwerend kommt

aufgrund des förderrechtlich induzierten Einsparereffekts in Tätigkeitsfelder, die sehr weit weg sind von den ersten Arbeitsmarkt bzw. sein müssen, hinzu, dass dadurch die Integrationschancen in Erwerbstätigkeit gemindert sein müssen, ohne dass man dies wirklich den Instrument per se anlasten kann.

Die zu ziehenden Konsequenzen aus diesem Dilemma sind meiner Auffassung nach eindeutig: Wir brauchen eine öffentlich geförderte Beschäftigung, die mit denen dysfunktionalen förderrechtlichen Anforderungen wie Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und vor allem der Wettbewerbsneutralität aufräumt. Vor diesem Hintergrund plädiert der Verfasser ausdrücklich für eine öffentlich geförderte Beschäftigung, die gerade möglichst nah am ersten Arbeitsmarkt beziehungsweise im ersten Arbeitsmarkt stattfinden sollte und die ausgehend von dem Grundmodell einer Lohnkostenbezuschung auf den individuellen Nachteilsausgleich abstellt. Dies bedeutet konkret, dass es keine Begrenzung geben sollte und darf auf gemeinnützige Unternehmen oder kommunale Träger, sondern dass das Grundmodell der öffentlich geförderten Beschäftigung prinzipiell allen Arbeitgebern offen stehen muss – wohl wissend, dass es hier um eine grundsätzliche Offenheit der Beschäftigungsförderung für alle Arbeitgeber geht, denn in der Praxis wird sich mit Blick auf den konkreten Personenkreis, um den es hier geht, im Regelfall bei vielen „normalen“ Unternehmen die Frage gar nicht stellen, eine Förderung in Anspruch zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund bewertet der Verfasser die drei vorliegenden Gesetzesentwürfen beziehungsweise Anträgen. Insofern ist es auch nicht wirklich überraschend, dass der Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke hier als nicht zielführend bewertet wird, da in diesem Modell auf eine „klassische“ öffentlich geförderter Beschäftigung im staatsnahen Bereich gesetzt wird, die ganz bewusst die Komponenten Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse als unbedingt zu erfüllende Voraussetzungen für eine Förderung aufrecht erhält. In den Gesetzesentwürfen beziehungsweise Anträgen der Bundestagsfraktion der SPD sowie der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen finden sich hingegen zahlreiche Elemente des in den Vorbemerkungen skizzierten Reformmodells.

Detailbemerkungen zu den einzelnen Gesetzesentwürfen/Anträgen der Fraktionen

Gesetzesentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes (BT-Drucksache 17/11076)

Zielgruppe

Zielgruppe sollen ausschließlich Personen über 25 mit mindestens zwei weiteren in der Person liegenden Hemmnissen sein, die darüber hinaus mindestens zwei Jahre arbeitslos sind. Das träfe laut Gesetz-

entwurf auf eine Zielgruppe von 200.000 Personen zu.

Das Kriterium der zweijährigen Arbeitslosigkeit vergisst, dass „schädliche Unterbrechungen“ die (Langzeit-)Arbeitslosigkeit unterbrechen können. Für die Fördervoraussetzung bei den bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sind diese Unterbrechungen jedoch unerheblich. Das sollte auch hier sichergestellt sein.

Ergänzung: Auch vermittlungshemmende Persönlichkeitsmerkmale könnten als Zugangsvoraussetzungen festgelegt werden. Diese sind zwar schwer statistisch zu erfassen, verhindern jedoch häufig die Integration in den regulären Arbeitsmarkt. Hier könnte den Vermittlungsfachkräften in den Jobcentern ein größer Entscheidungsspielraum eingeräumt werden. Zumindest ist dieser Punkt diskussionsbedürftig, zeigt doch die Rückmeldung aus der konkreten Arbeit mit den hier relevanten Menschen, dass die vermittlungshemmenden Persönlichkeitsmerkmale eine nicht selten unterschätzte Rolle bei der Nicht-Integration spielen.

Teilnehmerauswahl

„Sorgfältiges Auswahlverfahren zur Vermeidung von Creaming-, Einsperr- und Mitnahmeeffekten.“ Diese Formulierung findet man in dem vorliegenden Entwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Hier wird neben den zuständigen Fallmanagern auf den psychologischen Dienst, eine „spezielle Kommission unter Einbeziehung der Geschäftsführung des Jobcenters bzw. unter Hinzuziehung externer Dritter“ verwiesen. Das scheint sehr aufwendig. Bezüglich der Teilnehmerauswahl wird auf den Antrag der SPD-Fraktion verwiesen, in dem sich ein „schlankeres“ Verfahren erkennen lässt.

Förderhöhe

Die Förderhöhe misst sich an der Leistungsfähigkeit der einzelnen Person. Sie liegt grundsätzlich bei 75% (bei Personen mit zwei zusätzlichen, in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen), kann aber 100% erreichen, wenn mehr als drei weitere, in der Person liegende Vermittlungshemmnisse vorliegen.

Pro: Eine Staffelung nach Leistungsfähigkeit und die Möglichkeit der 100%igen Förderung eröffnen Menschen den Zugang, die bisher außen vor blieben und verhindert Creaming-Effekte. Die Erfahrungen mit §16e SGB II zeigen, dass auch ein 25%-Eigenanteil für viele Arbeitgeber (außerhalb der Trägerlandschaft) noch zu viel sind, wenn Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen beschäftigt werden sollen. Das ist vor allem vor dem Hintergrund, dass als Zielgruppe des sozialen Arbeitsmarktes die arbeitsmarktfremsten Personen definiert sind, zu beachten. Auch viele Träger werden argumentieren, dass bei den sehr eingeschränkten Personen, um die es bei dieser Zielgruppe geht, ein 25 %-Anteil schwer oder gar nicht zu erwirtschaften sein wird.

Contra: Da alle Personen im sozialen Arbeitsmarkt aber die Zugangsvoraussetzungen erfüllen und somit eine grundsätzlich verminderte Leistungsfähigkeit unterstellt werden kann, spricht einiges dafür, eine

grundsätzliche Förderung von 75% anzusetzen. Da im vorgeschlagenen Konzept die bisherigen Kriterien der öffentlich geförderten Beschäftigung wegfallen sollen und somit Erlöse erwirtschaftet werden können und sollen, könnte man die Erwartung formulieren, die restlichen 25% durch die Arbeitgeber zu finanzieren.

Insofern ist an dieser Stelle eine grundsätzliche politische Entscheidung notwendig, ob man das Spektrum im Einzelfall auch für einen vollständige Lohnkostenbezuschung öffnen will oder ein generelles Anteilsfinanzierungs-Modell präferiert.

Förderdauer und Überprüfung der Fördervoraussetzungen

Maximal 24 Monate Förderung, dann (oder bei gegebenem Anlass) Überprüfung der Fördervoraussetzungen und (unbegrenzt) Verlängerungen um jeweils 24 Monate möglich.

Guter Ansatz: Planungssicherheit und längerfristige Perspektive für die Teilnehmer bei gleichzeitiger Überprüfung der Chancen am ersten Arbeitsmarkt. Es gibt keine Förderhöchstdauer (im Gegensatz zu den Entwürfen von SPD und Linken: 3 bis 5 Jahre). Das ist erfreulich, denn bei der besonders arbeitsmarktfremden Zielgruppe ist es wahrscheinlich, dass es länger dauert, sie an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Freiwilligkeit

Der Soziale Arbeitsmarkt soll auf Freiwilligkeit basieren. Basis des Sozialen Arbeitsmarktes soll allerdings der sanktionsbewehrte §16e SGB II sein. Daher ist fraglich, wie diese Freiwilligkeit sichergestellt werden soll.

Hier wird eindeutig für eine gesetzgeberische Klarstellung dieser wichtigen Voraussetzung plädiert.

Entlohnung

Es wird eine Entlohnung gemäß Mindestlohn angestrebt, jedoch nur dann, wenn ein solcher flächendeckend eingeführt wird. Ansonsten soll sich die Entlohnung an den tariflichen oder ortsüblichen Löhnen orientieren.

Diese Vergütungsbestimmungen finden sich auch in vergleichbarer Fassung im SPD-Antrag. Deshalb gelten die folgenden Anmerkungen natürlich auch für die entsprechende Formulierung im SPD-Antrag:

Wenn man die genannten Entlohnungs-Bestimmungen derzeit umsetzt, dann muss angemerkt werden, dass die Ausstiegsoptionen der Geförderten in eine ungeforderte Beschäftigung dann aber eher unrealistisch sind. Weiterhin werden Legitimitätsprobleme gegenüber Beschäftigten im Niedriglohnsektor auftauchen, wenn in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung wesentlich besser verdient wird als auf dem regulären Niedriglohn-Arbeitsmarkt. Die Frage der Entlohnung muss immer mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gekoppelt gesehen werden. Aber auch im Falle der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes wird ist einer politischen Grundsatzentscheidung bedürfen, die damit verbundenen Kosten einer öffentlich

geförderten Beschäftigung auch finanzierungsseitig abzubilden. Sollte der Mindestlohn beispielsweise bei 8,50 € liegen, wie derzeit diskutiert wird, dann wird das natürlich die zu finanzierenden Kosten für die öffentlich geförderte Beschäftigung nach oben treiben und entsprechende Mittel binden. Man könnte an dieser Stelle darauf verweisen, dass sich diese Diskussionen deshalb erübrigt, weil ein gesetzlicher Mindestlohn für alle Arbeitnehmer gelten muss. Es darf an dieser Stelle allerdings ebenfalls darauf hingewiesen werden, dass es auch bei einem gesetzlich Mindestlohn Bereiche auf dem Arbeitsmarkt geben wird, bei denen eine Durchsetzung des Mindestlohnes schwierig bis unmöglich werden wird, man denke hier nur an den Bereich der Berufsausbildung. Und ebenfalls hingewiesen werden muss auf zwei Bereiche, in denen heute bereits für den ersten Arbeitsmarkt produziert wird über öffentlich geförderter Beschäftigung und in denen nur Taschengelder an die Beschäftigten ausgezahlt werden: Gemeint sind hier die Produktionsbetriebe der Justizvollzugsanstalten sowie die Werkstätten für behinderte Menschen.

Ganz offensichtlich müssen hier politische Grundsatzentscheidungen getroffen, dann aber auch die Konsequenzen im Finanzierungssystem abgebildet werden. Rein von der Förderlogik des Nachteilsausgleichs ausgehend ist die Subsumtion der öffentlich geförderten Beschäftigten unter die Mindestlohnregelung nicht nur nahe liegend, sondern zwingend. Man muss sich nur darüber im klaren sein, dass je nach Höhe des Mindestlohnes der Anteil der selbst zu erwirtschaftenden Lohnkosten an den Gesamtkosten des geförderten Beschäftigten relativ gesehen kleiner werden kann und wird, je nach Produktivitätseinschränkungen der betroffenen Arbeitnehmer und Selbstfinanzierungsgrad der Träger.

Finanzierung

Die Arbeitsentgelte und der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen soll aus Bundesmitteln bezuschusst werden. Zufinanziert werden soll dies durch Einsparungen bei den passiven Leistungen. Die Grünen gehen davon aus, dass pro 50.000 Teilnehmer durch Anwendung des PAT Kosten in Höhe von 210 Millionen Euro entstehen. Denen stünden aber Einnahmen von 280 Millionen Euro bei den Sozialversicherungen und ca. 40 Millionen € Steuereinnahmen gegenüber.

Die Berechnung ist schwierig bis gar nicht nachvollziehbar. Völlig unberücksichtigt bleiben die Kosten für den erhöhten Auswahl- und Betreuungsaufwand.

Zusätzliche Förderung der Teilnehmer

Im Vorschlag der Grünen klingt die Notwendigkeit „begleitender Maßnahmen“ an, erfährt aber keine Konkretisierung.

Einbindung der örtlichen Arbeitsmarktakteure

Die Arbeitsverhältnisse sollen in einem lokalen Konsens entwickelt werden. Hierdurch soll die Akzeptanz des Sozialen Arbeitsmarktes sichergestellt werden. Das ist sehr sinnvoll. Gerade auch bei der 100%igen Förderung, für deren Umsetzung im Ge-

setzentwurf nochmal explizit auf die Wichtigkeit des lokalen Konsenses hingewiesen wird.

Der örtliche Beirat, der bereits heute im SGB II normiert ist, ist hierfür das richtige Gremium. Da sich die Arbeit der Beiräte aber lokale höchst unterschiedlich darstellt, wären konkrete Vorgaben für die Rahmenbedingungen der Beiratsarbeit sinnvoll.

Zusammenfassung:

Der Gesetzentwurf der Grünen setzt einen starken Schwerpunkt auf eine sorgfältige Auswahl der Teilnehmer durch ein sehr aufwendiges Auswahlverfahren und eine intensive Einzelfallbetreuung während der Teilnahme am Sozialen Arbeitsmarkt. Das führt unweigerlich zu Zusatzkosten, die in der Kostenkalkulation nicht berücksichtigt werden. Zudem bleibt der Entwurf an vielen Stellen unspezifisch, zum Beispiel bei der begleitenden Betreuung der Teilnehmer.

Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv- Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/11199)

Zielgruppe

Analog zum Gesetzentwurf der Grünen richten sich die Arbeitsplätze an Personen über 25 Jahre, die mindestens 24 Monate arbeitslos/arbeitsuchend und zusätzlich durch ein weiteres besonders schweres oder mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse (in der Person liegend) schwer beeinträchtigt sind.

Positiv ist hier die Definition der Zielgruppe über die Beschäftigungslosigkeit innerhalb der letzten 24 Monate anstatt über die Arbeitslosigkeit. Mit diesem Kriterium wird die Zielgruppe trennschärfer erfasst. Eventuell könnte das Kriterium ergänzt werden um weniger als 31 Tage in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung innerhalb der letzten 24 Monate.

Als Zielgruppe sollen im ersten Jahr lediglich 50.000 Teilnehmer angepeilt werden. Eine derart starre Fokussierung auf niedrigem Niveau ist problematisch. Man sollte sich zum einen eher auf die Bedürfnisse und die Teilnahmebereitschaft der Betroffenen konzentrieren.

Zum anderen kann man sich die Grundgesamtheit der „schweren Fälle“ im Grundsicherungssystem, für die ein sozialer Arbeitsmarkt relevant wäre, verdeutlichen, wenn man einmal nur die Gruppe der Erwerbsfähigen mit 5 oder mehr Vermittlungshemmnissen betrachtet, deren Integrationswahrscheinlichkeit derzeit und absehbar an der Nulllinie liegt ausweislich der Daten des IAB. Hier geht es um eine Gruppe von mehr als 400.000 Personen. Insofern erscheint die Beschränkung von vornherein auf 50.000 Teilnehmer als deutlich zu niedrig.

Förderhöhe

Der Lohnkostenzuschuss soll bei der Erstgewährung 50%, im Ausnahmefall bis zu maximal 75% betragen.

Hier geht es aber um eine extrem arbeitsmarktferne Klientel. Dass Arbeitgeber (vor allem außerhalb der Trägerlandschaft) 50% Eigenanteil an den Lohnkosten tragen, ist wenig realistisch. Selbst die aktuellen 25% Eigenanteil bei den FAV-Maßnahmen sind bereits ein großes Hindernis. Hier besteht Creaming-Gefahr.

Förderdauer und Überprüfung der Fördervoraussetzungen

Die Förderdauer beträgt drei bis fünf Jahre. Eine Verlängerung soll nur in begründeten Ausnahmefällen genehmigt werden. „Die Förderung wird eingestellt, sobald die volle Arbeitsproduktivität erreicht ist.“ Weiterhin bleibt die Förderdauer der bestehenden FAV-Maßnahmen (24 Monaten innerhalb von 5 Jahren) bestehen.

Fraglich ist, was mit den Teilnehmern nach den maximal fünf Jahren geschieht, wenn die Arbeitsproduktivität nicht wiederhergestellt wurde. Das ist bei der sehr arbeitsmarktfernen Zielgruppe nicht unrealistisch. Die Förderung sollte nur beendet werden, wenn konkrete Anschlussperspektiven für die Teilnehmer vorliegen. Sollten sie wiederholt in die Arbeitslosigkeit entlassen werden, führt das nur zur weiteren Resignation. Sinnvoller wäre eine sukzessive Abschmelzung der Beschäftigungszeit in der öffentlich geförderten Beschäftigung, wenn sich die Fördervoraussetzungen geändert haben, bei gleichzeitiger verstärkter Vermittlungsbemühung durch die Jobcenter. Die geförderte Beschäftigung würde dann nur beendet, wenn eine Anschlussoption für die Teilnehmer besteht.

Parallel zur Teilnahme am Sozialen Arbeitsmarkt soll es mindestens alle sechs Monate einen Beratungs- und Vermittlungstermin geben. Die regelmäßige Überprüfung der Fördervoraussetzungen ist sinnvoll. Ob erneute Vermittlungsversuche innerhalb von sechs Monaten bei der Zielgruppe sinnvoll sind, ist fraglich. Das führt vermutlich nur zu Frustration.

Freiwilligkeit

Entsprechend des Gesetzentwurfs der Grünen dient §16e SGB II als gesetzliche Grundlage für den Sozialen Arbeitsmarkt. Hier ist also ebenfalls die tatsächliche Freiwilligkeit fraglich, wenn es keine entsprechende Normierung gibt.

Entlohnung

Entsprechend des Entwurfs der Grünen: Entlohnung in Orientierung am Tarif, ansonsten ortsüblich und Vergütung nach Mindestlohn, sollte dieser in Kraft treten.

Finanzierung

Zur Finanzierung wird auch im Vorschlag der SPD auf den Passiv-Aktiv-Transfer verwiesen. Der Gesetzentwurf ist konkreter als der Vorschlag der Grü-

nen und verweist zur Vereinfachung auf Durchschnittskostensätze und Pauschalen, was zu befürworten ist. Da bekannt ist, dass Arbeitslosigkeit mit weiteren Folgekosten verbunden ist, die durch die Aufnahme einer Beschäftigung gesenkt werden können, sollte hier eine regelmäßiges Monitoring installiert werden, dass eingesparte Kosten versucht zu quantifizieren, um den gesamtgesellschaftlichen Nutzen des Sozialen Arbeitsmarktes deutlich zu machen.

Zusätzliche Förderung der Teilnehmer

Der Gesetzentwurf der SPD erkennt, dass die Zielgruppe zusätzliche Betreuung benötigt. Hierfür ist eine unterstützende (sozialpädagogische) Begleitung, Beratung oder Qualifizierung oder auch Gesundheitsförderung vorgesehen. Die Maßnahmen sollen für ein Jahr bewilligt und um jeweils 6 Monate verlängert werden können. Die Finanzierung soll aus dem Eingliederungsbudget erfolgen.

Dieser Aspekt ist sehr wichtig. Insbesondere, wenn die Personen tatsächlich bei Arbeitgebern außerhalb der Trägerlandschaft beschäftigt werden sollen.

Art der Arbeitsverhältnisse

Die Arbeitsverhältnisse am Sozialen Arbeitsmarkt sollen in erster Linie in Vollzeit besetzt werden. Die Wochenarbeitszeit kann aber flexibel verabredet werden.

Wichtig ist, dass die Arbeitsplätze den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen. Es ist sehr fraglich, ob mehrheitlich Vollzeitarbeitsplätze realistisch und anzustreben sind, losgelöst von der damit verbundenen existenzsichernden Bedeutung.

Zielsetzung

Der Gesetzentwurf konkretisiert die Ziele des sozialen Arbeitsmarktes für die unterstützende Begleitung und fasst darunter die soziale Stabilisierung und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Auf der anderen Seite wird aber eine mittelfristige Förderdauer angestrebt, die nur in begründeten Ausnahmefällen verlängert werden soll. Offenbar wird davon ausgegangen, dass nach maximal 5 Jahren eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt stattfindet.

Für den gesamten sozialen Arbeitsmarkt sollten klare Ziele definiert werden, um nicht, wie bei den Arbeitsgelegenheiten geschehen, an Integrationsquoten gemessen zu werden, die nicht das einzige Ziel eines sozialen Arbeitsmarktes sein können. Ziele sollten auch die Verbesserung der Beschäftigungschancen sein und die soziale Teilhabe. Im Rahmen einer begleitenden Evaluation könnten dann ein Messkonzept sozialer Teilhabe durch einen sozialen Arbeitsmarkt entwickelt werden. Erste Hinweise hierfür liefert die Evaluation des Beschäftigungszuschusses nach § 16e SGB II.

Einbindung der örtlichen Arbeitsmarktakteure

Im örtlichen Beirat sollen die Sozialpartner ein Veto-recht erhalten. Um einen lokalen Konsens herzustellen ist eher daran zu denken, den örtlichen Beirat als Gremium vollständig einzubinden, um nicht nur den

Sozialpartner ein Vetorecht einzuräumen und einen wirklichen lokalen Konsens herzustellen.

Zusammenfassung

Die Definition der Zielgruppe auf der einen und die Ausgestaltung des Sozialen Arbeitsmarktes auf der anderen Seite widersprechen sich im Gesetzentwurf der SPD:

Gefördert werden sollen die arbeitsmarktfernsten Personen. Die SPD bezieht sich hier auf die 100.000 bis 200.000 Menschen, die laut IAB für eine längerfristig geförderte Beschäftigung infrage kommen. Für diese Personen will die SPD aber vorrangig Vollzeit-arbeitsverhältnisse mit einem Lohnkostenzuschuss von lediglich 50 Prozent (und nur in Ausnahmefällen 75%) und strebt eine mittelfristige Integration in den Arbeitsmarkt an. Dieser Spagat ist kaum realistisch.

Für alle die, die „mit den dazugehörigen Arbeitnehmerrechten und -pflichten noch nicht zurechtkommen, sind niedrigschwelligere Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten vorrangig.“ Diese Formulierung wiederum verweist darauf, dass die Teilnehmer der sozialen Arbeitsmarktes eher am oberen Rand der Grundgesamtheit der zu fördernden Personen gesucht und gefunden werden müssten, allein schon, um die Eigenanteilsfinanzierung stemmen zu können. Hier gibt es eine logische Unwucht, die der konzeptionellen Korrektur bedarf.

Anders formuliert: Sehr fraglich ist, ob es Personen, die länger als 24 Monate arbeitslos/arbeitssuchend sind und mindestens ein sehr schweres oder zwei weitere, in der Person liegende Vermittlungshemmnisse haben, aber dennoch einer Vollzeitstelle gewachsen sind, die nur zu 50% bezuschusst wird, überhaupt gibt.

Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen (BT-Drucksache 17/12377)

Zielgruppe

Es erfolgt keine Definition der Zielgruppe über die formale Langzeitarbeitslosigkeit hinaus. Ein sozialer Arbeitsmarkt sei in erster Linie deshalb notwendig, weil es zu wenige Arbeitsplätze gebe: „Es ist ein Mythos, das Langzeiterwerbslose ... nicht in der Lage seien, in regulären Jobs zu arbeiten.“ Das ist mit Blick auf einen Teil der betroffenen Menschen, um die es hier geht, schlichtweg falsch.

Entlohnung

Den Teilnehmern soll ein Mindestlohn in Höhe von 10 € gezahlt werden. Das mag wünschenswert sein, ist aber absehbar nicht realistisch.

Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse

Die Arbeitsplätze bleiben zusätzlich und im öffentlichen Interesse. Die daraus resultierende fehlende Arbeitsmarktnähe führt zu Dequalifizierung, die auch die geplanten Qualifizierungsmaßnahmen nicht auffangen können. Der erste Arbeitsmarkt rückt in weite Ferne.

Förderdauer

Es wird eine Förderdauer von 3 bis 5 Jahren angestrebt. Das ist (analog zum Entwurf der SPD) vor allem bei einer besonders arbeitsmarktfernen Klientel problematisch. Hier kann die Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt deutlich länger dauern. Mit der Beschränkung der Förderdauer würden diese Personen aus der Förderung perspektivlos in die Arbeitslosigkeit zu entlassen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1115

9. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Hermann Genz, Mannheim

Vorbemerkungen

Die nachfolgende Stellungnahme basiert auf den Erfahrungen der kommunalen Beschäftigungsförderung der Stadt Mannheim und der gemeinsamen Einrichtung Jobcenter Mannheim.

Acht Jahre nach Inkrafttreten des SGB II lässt sich bilanzieren, dass beachtliche Erfolge bei der Integration von arbeitslosen Menschen erzielt werden konnten. Dies betrifft insbesondere den Bereich Jugendarbeitslosigkeit und im Bereich der über 25-jährigen überwiegend die marktnahen Arbeitslosen. Gleichzeitig muss aber auch festgestellt werden, dass sich eine beachtliche Anzahl von Personen seit Jahren im System verfestigt hat.

Mit den bisher im SGB II / SGB III zur Verfügung stehenden Instrumenten lässt sich dieser Personenkreis offensichtlich nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrieren. Weder mit Feststellungs- noch mit Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen oder »Zusatzjobs« ist es gelungen, diesen Personenkreis näher an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen. Deshalb wird die Grundintention der vorliegenden Gesetzesinitiativen zur Ein-

führung eines »Sozialen Arbeitsmarktes« uneingeschränkt begrüßt.

Die nachfolgende Stellungnahme berücksichtigt auch die sehr positiven Erfahrungen, die wir mit dem Programm der Landesregierung Baden-Württemberg »Gute und sichere Arbeit« machen.²¹

1. Personengruppe/Zielgruppe

Die Förderung von Personen in einem »Sozialen Arbeitsmarkt« sollte grundsätzlich nur für über 25-jährige Arbeitslose erfolgen. Jungen Menschen müssen vorrangig Zugänge zu Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen eröffnet werden, deshalb soll-

²¹ Das Landesprogramm »Gute und sichere Arbeit« soll grundsätzlich im allgemeinen Arbeitsmarkt tariflich entlohnte Beschäftigung (Mindestlohn 8,50 € /Stunde) ermöglichen. Gefördert werden Personen, die mindestens drei Jahre im Leistungsbezug sind. Die Finanzierung basiert auf einer Berechnung als »Passiv-Aktiv-Tausch«, die – in Ermangelung einer bisher noch nicht bestehenden rechtlichen Grundlage – noch über die Eingliederungsmittel (§ 16e SGB II) und zusätzliche kommunale Mittel (pauschal 400 € als Anteil für Kosten der Unterkunft und Heizung) gewährt werden muss. Die Stadt Mannheim beteiligt sich mit 51 geförderten Langzeitarbeitslosen an dem Landesprogramm.

ten diese von einer subventionierten Beschäftigung, die längerfristig angelegt sein muss, ausgenommen werden. Dem Antrag der Fraktion der SPD bzw. dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist insofern zuzustimmen.

Die Initiativen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der SPD definieren ähnliche Voraussetzungen für einen zu fördernden Personenkreis, die aus der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Definition von Vermittlungshemmnissen bestehen (Dauer der Arbeitslosigkeit zwei Jahre und zwei bis drei Vermittlungshemmnisse).

Die vorgeschlagenen Anspruchsvoraussetzungen zielen darauf ab, den Personenkreis, der für eine Förderung infrage kommen soll, auf die tatsächlich unterstützungsbedürftigen Personen einzugrenzen. Insbesondere die Definition von Vermittlungshemmnissen ist aber aus Sicht der Praxis durchaus problematisch und nicht objektiv, weil diese nur ungenau definierbar sind und häufig zu einer von den Betroffenen als stigmatisierend erlebten Fest-

schreibung führen. Diese Sichtweise widerspricht auch der Erarbeitung eines Stärkenprofils, bei dem die Potentiale der Menschen im Vordergrund stehen sollen und nicht deren Defizite. Für den Erfolg der Jobcenter ist es ganz wesentlich, dass deren Fallmanager mit den Arbeitslosen stets das »halbvolle Glas« erarbeiten und nicht das »halbleere Glas«. Deshalb wird vorgeschlagen, den Personenkreis ausschließlich über die Dauer des Leistungsbezuges zu definieren. Hierbei erweist sich eine mindestens dreijährige Arbeitslosigkeit – wie sie auch die Förderung durch das Landesprogramm Baden-Württemberg voraussetzt –, als hinreichendes Kriterium, um marktnahe Personen von der Förderung auszuschließen. Die Erfahrungen in den Jobcentern zeigen deutlich, dass Personen, die drei Jahre und länger im System verweilen, ein ganzes Bündel von Vermittlungshemmnissen aufweisen und bereits mehrere Integrationsversuche gescheitert sind. Mit einer 3-Jahresfrist wird immer noch ein sehr großer Personenkreis erreicht, wie die nachfolgende Darstellung für das Jobcenters Mannheim beispielhaft zeigt.



Bundesagentur für Arbeit
Statistik

Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Bestand an Langzeitleistungsbeziehern (LZB) ¹⁾

Jobcenter Mannheim, Universitätsstadt, Gebietsstand November 2012
November 2012

Daten zu Leistungen nach dem SGB II nach einer Wartezeit von 3 Monaten.

Bisherige Verweildauer (ohne Unterbrechung) in der Grundsicherung ²⁾	Geschlecht	Langzeitleistungsbezieher	
		1	2
Insgesamt	Insgesamt	12.660	11.456
	Männer	5.653	5.166
	Frauen	7.007	6.290
36 Monate und länger	Insgesamt	8.829	8.063
	Männer	3.839	3.504
	Frauen	4.990	4.559

Erstellungsdatum: 02.04.2013, Statistik-Service Südwest, Auftragsnummer 157632

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

¹⁾ In der Definition gemäß §48a SGB II. LZB sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren und mindestens 17. Jahre alt sind.

²⁾ Administrative Lücken von bis zu 7 Tagen werden als unschädlich bewertet und begründen keine neue Dauerermittlung

Selbst wenn man von den oben ausgewiesenen 8.063 erwerbsfähigen Personen über 25 Jahre, die 36 Monate und länger Leistungen beziehen, die Hälfte abrechnet, weil diese in Minijobs oder Maßnahmen sind, bleibt in der Summe ein zu fördernder Personenkreis von über einem Drittel des Gesamtbestandes übrig.

2. Dauer und Höhe der vorgeschlagenen Förderung

Aus den Erfahrungen des Landesprogramms Baden-Württemberg wird eine **Förderhöhe** von bis zu 100 % für erforderlich gehalten. An allen 51 im Landesprogramm geförderten Arbeitsverhältnissen betei-

gen sich die Mannheimer Arbeitgeber mit einem Eigenanteil von 10 bis 20 %, obwohl eine 100 %ige Förderung möglich gewesen wäre. Die Suche nach Arbeitsstellen im allgemeinen Arbeitsmarkt für besonders gehandicapte Langzeitarbeitslose gestaltet sich einfacher, wenn die Möglichkeit einer 100 %igen Förderung als »Türöffner« besteht.

Eine Förderung von bis zu 100 % sollte aus unserer Erfahrung aber zunächst auf ein Jahr begrenzt werden. Eine anschließende Förderung ist degressiv zu gestalten; i. d. R. höchstens 75 %.

Um Mitnahmeeffekten von Arbeitgebern bei einer vollen Förderung (100 %) vorzubeugen, sollte die

Wiederbesetzung geförderter Stellen erst nach einer »Sperrzeit« von einem Jahr erlaubt sein.

Zur **Dauer** der Förderung halten wir die Möglichkeit einer mehrjährigen Beschäftigung für den richtigen Weg zur nachhaltigen Integration von Langzeitarbeitslosen. Dies kann regelmäßig mit einer zweijährigen Förderdauer erreicht werden. Die Umstände des Einzelfalls können es aber auch erforderlich machen, dass eine 4- bis 5-jährige Förderung notwendig ist. Vom Grundsatz her ist die Förderung jeweils nach einem Jahr neu zu entscheiden. Diese Jährlichkeit entspricht auch der Realität auf dem Arbeitsmarkt, weil es kaum noch Arbeitgeber gibt, die unbefristete Arbeitsverträge – ohne vorherige Befristungen – abzuschließen.

3. Arbeitgeber

Integrationsprozesse gelingen dort am besten, wo sie in der realen betrieblichen Arbeitswelt organisiert werden. Marktferne Arbeitsverhältnisse, die gleichsam virtuell erfunden werden müssen, um den Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität zu entsprechen, sind prinzipiell ungeeignet. Das Jobcenter Mannheim organisiert dementsprechend die Eingliederung von arbeitslosen Jugendlichen möglichst nur **in Betrieben** des allgemeinen Arbeitsmarktes und hat dabei erheblichen Erfolg. Seit 2005 gelingt es dem Jobcenter Mannheim mit kompetentem Fallmanagement und individuellen Förderungen in Betrieben die Jugendarbeitslosigkeit unter einem Prozent zu halten und überdurchschnittlich viele Jugendliche zu integrieren.

Diese Unterstützung benötigen auch Langzeitarbeitslose, die nach mehrjährigen vergeblichen Förderungen im Maßnahmen-Dschungel des SGB II endlich reale Chancen im allgemeinen Arbeitsmarkt erhalten sollen. Deshalb hat sich das Jobcenter Mannheim auch sehr um eine Teilnahme am Landesprogramm »Gute und sichere Arbeit« der Landesregierung Baden-Württemberg bemüht, weil hier ausdrücklich auf die marktfernen Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität verzichtet wird.

Wir haben in Mannheim bewusst die Leih- bzw. Zeitarbeit von einer Förderung ausgeschlossen, weil derartige betriebliche Strukturen langzeitarbeitslosen Menschen keinen verlässlichen Rahmen für eine stabile Sozial- und Beschäftigungssituation bilden.

Besonders wichtig ist es nämlich, dass die einzugliedernden Personen vollwertige Mitarbeiter im Betrieb sind, das heißt auch die entsprechende Achtsamkeit und Zuwendung durch Betriebsräte und Kollegen erfahren. Für Leiharbeitskräfte ist ein solcher Status nur in seltenen Ausnahmefällen gegeben.

Die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen sollte grundsätzlich im allgemeinen Arbeitsmarkt stattfinden und deshalb ist die Inanspruchnahme von Arbeitsplätzen in der Wohlfahrtspflege auf Ausnahmen zu begrenzen, weil dort meist keine reale Chance der dauerhaften Übernahme bei Wegfall der Lohnsubvention besteht. Die Erfahrung zeigt auch, dass die Vermittlungschancen im Anschluss an eine geförder-

te Beschäftigung deutlich höher sind, wenn in einer Bewerbung auf Erfahrungen im regulären Arbeitsmarkt verwiesen werden kann. Die Tätigkeiten, die in Maßnahmen bei Wohlfahrtsverbänden durchgeführt werden, führen bei vielen Arbeitgebern eher zu einer negativen Bewertung der Erwerbsbiografie.

Um den Vorrang der freien Wirtschaft in einem Programm »Sozialer Arbeitsmarkt« durchzusetzen, sollte die Ausnahme einer Beschäftigung in der Wohlfahrtspflege auf höchstens 20 % begrenzt werden.

4. Entlohnung / Arbeitszeit

Eine volle Integration der Langzeitarbeitslosen in betriebliche Strukturen setzt voraus, dass diese auch eine **Entlohnung** erhalten, die dem jeweiligen Tarif des Betriebes entspricht. Unsere Erfahrung zeigt, dass die Betriebsräte in den Unternehmen abweichende Entlohnungen nicht zulassen. Dies führt dazu, sofern Sonderlöhne gezahlt werden sollen, dass insbesondere die Betriebe, in denen ein Betriebsrat vorhanden ist, an dem Programm nicht teilnehmen. Für die Langzeitarbeitslosen sind die Betriebsräte aber wichtige Ansprechpartner, die ihnen helfen, im Betrieb Fuß zu fassen und ihnen auch oft Unterstützung in sozialen Angelegenheiten geben.

Dort, wo keine Tarife vorgegeben sind, sollte die Förderung dem ortsüblichen Lohnniveau angepasst werden. Ein Mindestlohn von 8,50 € / Stunde, wie er auch im Landesprogramm Baden-Württemberg vorgegeben ist, ist zu befürworten. Die in Mannheim realisierten Arbeitsverhältnisse im allgemeinen Arbeitsmarkt liegen bei einem Stundenlohn von rd. 11 €. Das Lohnniveau dürfte allerdings regional sehr unterschiedlich sein, so dass die Beschränkung auf einen Mindestlohn der richtige Weg ist.

I. d. R. sollten Arbeitsverhältnisse in **Vollzeit** gefördert werden, weil dadurch in den meisten Fällen eine Beendigung des Leistungsbezuges erreicht wird. In Abhängigkeit vom persönlichen Leistungsvermögen oder der sozialen Situation des Arbeitslosen, kann aber auch eine reduzierte Arbeitszeit sinnvoll oder sogar notwendig sein.

Die Verwendung in Schichtarbeit hat sich als problematisch erwiesen, weil nach langer Arbeitslosigkeit diese Umstellungsprozesse für die Betroffenen zu groß sind.

5. Betreuung

Die Ausgestaltung eines solchen »Sozialen Arbeitsmarktes« verlangt, sowohl für die geförderten Arbeitslosen als auch für die zu unterstützenden Betriebe, eine Betreuung der Beschäftigungsverhältnisse. Ohne eine Betreuung ist es kaum möglich, seriöse Betriebe für die Beschäftigung solcher marktfernen Personen zu gewinnen. Innerhalb des Landesprogramms Baden-Württemberg zeigt sich deutlich, dass die Betreuung beiderseits auch in Anspruch genommen wird, insbesondere, wenn Instabilitäten wie z.B. fehlende Pünktlichkeit, reduzierte Leistungsbereitschaft oder vermindertes Leistungsvermögen auftreten. Wir machen mit einem Betreuungsschlüssel von 1:16 gute Erfahrungen. Mit

fortschreitendem Verlauf kann dieser aber erhöht werden. Von besonderer Bedeutung ist die Verlässlichkeit der Betreuung, deshalb sollte vorgegeben werden, dass mindestens einmal im Monat ein intensiver Kontakt zum Beschäftigten und zum Betrieb durch den Betreuer besteht. Die Integrationsfortschritte sind dabei deutlich zu dokumentieren, weil sie als Grundlage für die Entscheidung über die Fortführung der Förderung benötigt werden.

6. Finanzierung

Die Finanzierung eines Programms »Sozialer Arbeitsmarkt« erfordert hinreichende Eingliederungsmittel und zusätzliche Mittel, die über einen »Passiv-Aktiv-Tausch« erreicht werden können.

In den vergangenen Jahren hat die Bundesregierung die Eingliederungsmittel für die Jobcenter drastisch reduziert. In Mannheim wurde der Eingliederungstitel seit 2010 von 24,2 Mio. € auf nunmehr 13 Mio. € für das laufende Jahr gekürzt. Die verbliebenen Mittel reichen nicht annähernd, um alle Arbeitslosen – die dies berechtigt erwarten – bedarfsdeckend zu fördern. Dies führt auch dazu, dass für sinnvolle (aber kostenintensive) Programme, wie dies grundsätzlich in § 16e SGB II angelegt ist, faktisch kaum Mittel eingeplant werden können. Insofern macht ein neues Programm »Sozialer Arbeitsmarkt« nur dann Sinn, wenn die notwendigen Mittel bereitgestellt bzw. die Kürzungen zurück genommen werden.

Die Entwürfe der Fraktionen sehen vor, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die es erlaubt, die Passiv-Leistungen in aktive Fördermittel umzuwandeln. Dies entspricht einem Finanzierungsmechanismus, wie er bereits bei zahlreichen kommunalen Sozialhilfeträgern vor der SGB II-Reform praktiziert wurde. Vielfach bestanden die damals im Rahmen der Hilfe zur Arbeit geförderten Programme aus »eingesparten« Sozialhilfeleistungen. Dass der Bund auch nach acht Jahren diesen Mechanismus noch nicht eingeführt hat, ist kaum nachvollziehbar. Deshalb wird eine entsprechende Gesetzesinitiative, auch bezogen auf die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung, begrüßt. Das Jobcenter Mannheim gab im Jahr 2012 62,3 Mio. € für die Regelleistungen nach dem SGB II sowie 64,5 Mio. € für die Kosten der Unterkunft aus, das heißt die Passiv-Leistungen stehen in einem Verhältnis zur aktiven Förderung von 10:1. Dieses grobe Missverhältnis bedarf dringend einer politischen Korrektur.

Mit einer Umwandlung der Passiv-Leistungen können aus unserer Erfahrung etwa 50 % der Fördermittel für eine reguläre Entlohnung finanziert werden²².

Für die vollständige fiskalische Betrachtung sind allerdings weitere Faktoren zu berücksichtigen. In allen geförderten Fällen kann davon ausgegangen werden, dass Rückflüsse bei der Einkommensteuer

und den Beiträgen zur Rentenversicherung erfolgen²³.

Entscheidend dürfte allerdings sein, dass bei Personen, die innerhalb von drei Jahren nicht aus dem Hilfebezug ausscheiden, ein dauerhafter Leistungsbezug angenommen werden muss. Insofern muss auch die Laufzeit eines Falles in eine Bilanzierung eingerechnet werden.

Neben den fiskalischen Aspekten ist aber die soziale Wirkung, insbesondere in einer Bedarfsgemeinschaft mit Kindern, bedeutsam. Viele Kinder werden erstmals durch ein solches Programm erleben, dass ihre Eltern einer normalen Arbeit nachgehen. Das hat dann nach unserer Erfahrung auch positive Auswirkungen auf die gesamte Familie.

Ebenso ausschlaggebend ist aber auch, dass im realen Arbeitsmarkt geförderte Menschen, für sich selbst wieder eine Zukunftserwartung entwickeln.

Kein anderes Programm erreicht auch nur annähernd eine solche Wertschätzung durch die Betroffenen und damit eine Anhebung des Selbstwertgefühls, wie die Programme, die wir im allgemeinen Arbeitsmarkt durchführen, so wie das Programm »Gute und sichere Arbeit« der Landesregierung Baden-Württemberg.

Zusammenfassung der Empfehlungen

1. Gefördert werden sollten Personen, die drei Jahre und länger im Leistungsbezug sind. Auf die Festschreibung von Vermittlungshemmnissen sollte der Gesetzgeber ganz verzichten.
2. Die Förderung von Arbeitsverhältnissen sollte zu 100 % möglich sein, weil die Vollfinanzierung häufig ein notwendiger »Türöffner« in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist.
3. Der »Soziale Arbeitsmarkt« sollte grundsätzlich in der freien Wirtschaft organisiert werden. Arbeitsplätze in der Wohlfahrtspflege sind auf Ausnahmen zu begrenzen.
4. Arbeitsverhältnisse bei Leihunternehmen oder Zeitarbeit sollte nicht gefördert werden.
5. Die Kriterien »Zusätzlichkeit, Gemeinnützigkeit und Wettbewerbsneutralität« sollten im SGB II gänzlich gestrichen werden, weil sie zu virtuellen Beschäftigungsverhältnissen fernab vom Markt führen
6. Das Programm sollte einen Mindestlohn festschreiben, grundsätzlich aber tarifliche Vergütungen vorsehen.
7. Die geförderten Arbeitslosen und Betriebe benötigen eine verlässliche, intensive Betreuung, die mit zunehmender Verweildauer abnehmen kann.

Die Finanzierung eines Programms »Sozialer Arbeitsmarkt« erfordert neben einer Erhöhung der gekürzten Eingliederungsmittel einen »Passiv-Aktiv-Tausch« der SGB II-Leistungen.

²² Im Landesprogramm Baden-Württemberg betragen die durchschnittlichen Passiv-Leistungen, (Regelbedarf, Kosten der Unterkunft, Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung) rd. 916 €/Monat. Damit werden die durchschnittlichen Förderbeträge von rd. 1.937 € zu rd. 47 % gedeckt.

²³ Die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sind in den Förderfällen i. d. R. höher als im SGB II-Bezug, d. h. auch zu den Kranken- und Pflegekassen ergeben sich höhere Rückflüsse, als ohne Förderung.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1113

9. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Markus Keller, Berlin

Haben Sie herzlichen Dank für die Einladung zur o. g. Sachverständigenanhörung. Der Unterzeichner kommt dieser Aufforderung sowohl für den Deutschen Landkreistag als auch als Einzelsachverständiger gerne nach und nimmt im Folgenden vorab schriftlich Stellung.

Grundsätzliche Anmerkungen zum Sozialen Arbeitsmarkt

- Das Ziel aller drei Initiativen, Möglichkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung zu schaffen bzw. auszuweiten, ist aus Sicht der kommunalen Träger im SGB II zu begrüßen.
- In den vorliegenden Überlegungen aller drei Bundestagsfraktionen ist sehr begrüßenswert, dass der Ausgestaltung vor Ort erhebliche Spielräume eingeräumt werden sollen. Dies ist wichtig, da nur so ein angemessener Umgang mit den örtlich sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen möglich ist. Die große Spreizung der Anteile Leistungsberechtigter an Einwohnern in den Ländern zwischen 3,4 % (Bayern) bis 16,3 % (Berlin) und die unterschiedlichen Situationen am Arbeitsmarkt machen dies deutlich.

Inhaltliche Vorgaben auf Bundesebene wirken hier kontraproduktiv und schließen passgenaue Lösungen aus. Dies gilt auch in Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne, wenn deren Höhe für den örtlichen Arbeitsmarkt in einzelnen Teilarbeitsmärkten nicht angemessen ist und somit die Gefahr besteht, dass Beschäftigung verloren geht.

- Noch immer gibt es etwa 3 Mio. erwerbsfähige Langzeitleistungsbezieher im SGB II, so dass trotz der erfreulicherweise sinkenden Zahlen bei den Langzeitarbeitslosen erhebliches Handlungspotential besteht.
- Seit der Instrumentenreform 2012 fehlen Möglichkeiten zur Gestaltung von Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personengruppen im SGB II. Der Gesetzgeber hat auf der Grundlage veralteter und die unterschiedlichen verfolgten Ziele nicht berücksichtigender Evaluationsergebnisse insbesondere die Arbeitsgelegenheiten zu stark eingeschränkt. Dabei hat er auch (vermeintliche) Umsetzungsmängel zum Anlass der Neuregelungen genommen. Statt gesetzlicher Änderungen wäre

es vorzugswürdig, zunächst etwaige Umsetzungsmängel vor Ort abzustellen.

- Überhöhte Erwartungen an öffentlich geförderte Beschäftigung – insbesondere in Bezug auf erreichbare Einkommenshöhen und auf den möglichen Umfang solcher Beschäftigung – sollten nicht geweckt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist unvermeidbar mit erheblichen Kosten verbunden.
- Hingewiesen sei schließlich auf das Positionspapier des Deutschen Landkreistages zum Sozialen Arbeitsmarkt vom 20./ 21.6.2012, das unter dem Link zu www.landkreistag.de / Positionspapiere / DLT-Positionspapier zum Sozialen Arbeitsmarkt verfügbar ist.

a) Antrag der Fraktion der SPD „Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen – Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 17/11199)

Der Antrag nimmt eine Vielzahl der Forderungen des Deutschen Landkreistages zum Sozialen Arbeitsmarkt auf. Sowohl der Problembeschreibung, insbesondere in Bezug auf die kurzatmigen und wechselnden Programme, als auch dem gefundenen Lösungsansatz ist zuzustimmen. Die Zielgruppenausrichtung auf Menschen über 25 Jahre ist naheliegend.

Der Vorschlag nach einer besonders intensiven vermittlerischen Unterstützung im Vorfeld der Förderung ist allerdings insofern problematisch, als das Jobcenter vor der adäquaten Förderung des Arbeitsverhältnisses einen hohen Aufwand zur Vermittlung des förderfähigen Personenkreises erbringen müsste, obwohl gerade die Vermittlung nicht erfolversprechend ist. Dadurch werden die knappen verfügbaren Ressourcen in den Jobcentern verzehrt. Die mit dem Vorschlag verbundene Erwartung besteht wohl in dem Ziel, nur besonders förderbedürftige Leistungsberechtigte von der Förderung profitieren zu lassen. Hierfür sollte aber kein flächendeckender Ressourcenverzehr mit geringen Erfolgsaussichten gesetzgeberisch in Kauf genommen werden.

Hinsichtlich der Entlohnung ist der Verweis des Antrags auf das ortsübliche Lohnniveau zielführend. Mit Blick auf einen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 € ist zu berücksichtigen, dass er den sehr unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten und dem Arbeitsmarkt in vielen Regionen Deutschlands nicht gerecht würde. Ein zu hoher gesetzlicher Mindestlohn würde nach Einschätzung aller Ökonomen zu kontraproduktiven Effekten am Arbeitsmarkt führen. Das hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, IAB, das grundsätzlich einen Mindestlohn als Stütze des Tarifsystems positiv bewertet, in mehreren Stellungnahmen unterstrichen.

Die Eröffnung einer mittelfristigen Fördermöglichkeit von drei bis fünf Jahren entspricht dem praktischen Bedarf. Auch die Möglichkeit zu unterstützender Begleitung (sozialpädagogische Begleitung, Mentoring, Coaching oder Beratung) während der Förderung ist aus Praktikersicht zu begrüßen.

Die Vorgabe, allen Arbeitgebern die Möglichkeit geförderter Beschäftigung einzuräumen, ist gleichfalls zu befürworten. Dadurch können alle Arbeitgeber von etwaigen Vorteilen durch Förderung profitieren. Dies reduziert das Risiko von Wettbewerbsvorteilen in Folge der geförderten Beschäftigung. Zwar können dadurch Mitnahmeeffekte wegen unzutreffender Bestimmung der Minderleistung nicht vermieden werden, aber durch die Möglichkeit für alle Arbeitgeber, geförderte Beschäftigte einzustellen, können die Arbeitgeber sich einen eigenen Eindruck über die Leistungsberechtigten und den erforderlichen Aufwand zur Integration in Arbeit verschaffen.

Wichtig ist, dass der im Antrag vorgesehene lokale Konsens der Arbeitsmarktpartner zur örtlichen Ausgestaltung die erforderlichen Anpassungsmöglichkeiten für die konkrete Situation vor Ort schafft. Es entspricht einer langjährigen Forderung des Deutschen Landkreistages, die Herstellung dieses lokalen Konsenses zuzulassen.

b) Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen (BT-Drs. 17/12377)

Der Antrag bekräftigt zutreffend das Erfordernis öffentlich geförderter Beschäftigung, blendet aber die positiven Entwicklungen im Bereich des SGB II aus. So wird etwa der Rückgang der Langzeitarbeitslosen in den letzten Jahren um knapp 700.000 Menschen nicht erwähnt.

Zugleich will der Antrag die Kriterien „zusätzlich“ und „im öffentlichen Interesse“ aufrecht erhalten. Damit dürfte das heutige Problem fortbestehen, dass arbeitsmarktnahe Tätigkeiten, in denen die Leistungsberechtigten ihre Chancen auf eine Integration am ersten Arbeitsmarkt verbessern können, ausgeschlossen sind. Richtig ist dagegen die Forderung des Antrags, die Betätigungsfelder in den Beiräten vor Ort zu bestimmen.

Die Forderung, bei der geförderten Beschäftigung einen Stundenlohn von 10 € nicht zu unterschreiten, wird den örtlichen Gegebenheiten überwiegend nicht gerecht. Dies hat das IAB, das wie dargestellt grundsätzlich gesetzliche Mindestlohnregelungen als Stütze für das Tarifsystem befürwortet, in einer Stellungnahme für den Landtag Mecklenburg-Vorpommern mit Blick auf die Höhe von 10 € ausdrücklich festgestellt. Zugleich möchten wir auf die o. g. dargestellten befürchteten bzw. erwarteten negativen Auswirkungen verweisen. Es besteht die Gefahr, dass Beschäftigung verloren geht.

c) Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes“ (BT-Drs. 17/11076)

Der vorgelegte Gesetzentwurf stimmt in weiten Teilen mit den Forderungen und Überlegungen des Deutschen Landkreistages überein. Auch hier ist der Problembeschreibung sowie dem gefundenen Lösungsansatz zuzustimmen.

Die Zielgruppenausrichtung auf Menschen über 25 Jahre ist naheliegend. Nicht ohne weiteres nachvoll-

ziehbar dagegen ist die in der Begründung genannte Zahl von 200.000 Menschen als potenzielle Teilnehmer, die seit über zwei Jahren arbeitslos sind und besonders komplexe Problemlagen aufweisen. Andere Analysen führen zu erheblich größeren Zahlen. Allerdings kann die Zahl der potenziell förderfähigen Personen dahinstehen, wenn ohnehin nur ein Teil der Förderkandidaten gefördert werden kann.

Die Forderung nach einer besonders intensiven vermittlerischen Unterstützung im Vorfeld der Förderung ist insofern problematisch, als das Jobcenter vor der adäquaten Förderung des Arbeitsverhältnisses einen hohen Aufwand zur Vermittlung des förderfähigen Personenkreises erbringen müsste, obwohl gerade die Vermittlung nicht erfolgversprechend ist. Dadurch werden die knappen verfügbaren Ressourcen in den Jobcentern verzehrt. Auf die obigen Ausführungen zum selben Vorschlag im Antrag der Fraktion der SPD möchten wir verweisen.

Die Vorgabe, allen Arbeitgebern die Möglichkeit geförderter Beschäftigung einzuräumen, ist auch hier zu begrüßen. Indem alle Arbeitgeber von den (vermeintlichen) Vorzügen der Förderung profitieren können, wird das Risiko von Wettbewerbsvorteilen in Folge von geförderter Beschäftigung reduziert. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei auf unsere obigen Ausführungen zum selben Vorschlag im Antrag der Fraktion der SPD hingewiesen. Der lokale Konsens der Arbeitsmarktpartner schafft die erforderlichen Anpassungsmöglichkeiten für die örtliche Situation.

Der vorgesehene Regelungsstandort des Sozialen Arbeitsmarkts in § 16e SGB II-E, Förderung von

Arbeitsverhältnissen, ist gut nachvollziehbar und systematisch stringent. Auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit zur dauerhaften Förderung (§ 16e Abs. 6 SGB II-E) entspricht dem vielfach von der Praxis vorgetragenen Bedarf.

Die vorgesehene Beratung und Vermittlung während der geförderten Beschäftigung (§ 16e Abs. 7 SGB II-E) hat das Ziel, Einsparereffekte durch die geförderte Beschäftigung zu vermeiden. Schwer umsetzbar werden Förderung und Vermittlung während der geförderten Beschäftigung sein, soweit diese Leistungen nicht integraler Bestandteil des Konzeptes zum Sozialen Arbeitsmarkt sind. Deshalb sollte die Zielbestimmung des Gesetzgebers in § 16e Abs. 7 SGB II aufgenommen werden, ohne detailliert die Umsetzung vorzugeben.

Der Finanzierungsansatz durch einen gesonderten Titel im Bundeshaushalt (§ 16e Abs. 10 SGB II-E) ist zu begrüßen, um den Jobcentern einen verlässlichen Rahmen für den Sozialen Arbeitsmarkt zu geben. Zugleich sollte sichergestellt sein, dass die dort bereitgestellten Mittel auch zur Deckung anderer Eingliederungsmaßnahmen genutzt werden können, soweit dies aus der Perspektive eines einzelnen Jobcenters in einzelnen Jahren ganz oder teilweise angezeigt ist. Je kleiner der bereitstehende Mittelansatz im Verhältnis zum vor Ort wahrgenommenen Bedarf für geförderte Beschäftigung sich darstellt, desto geringer ist das Problem. Ohne die vorgeschlagene gegenseitige Deckungsfähigkeit würden die für das einzelne Jobcenter bereit stehenden Mittel verfallen, soweit sie nicht vollumfänglich ausgeschöpft werden (können).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1129

12. April 2013

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt - BT-Drucksache 17/11199

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen - BT-Drucksache 17/12377

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes - BT-Drucksache 17/11076

Dr. Alexandra Wagner, Berlin

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Ungeachtet der zahlreichen Auffassungsunterschiede im Detail besteht sowohl in der sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung als auch in der Arbeitsmarktpolitik weitgehendes Einvernehmen darüber, dass angesichts hoher Arbeitslosigkeit und teilweise verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit zu einem problemadäquaten arbeitsmarktpolitischen Instrumentenmix auch solche Förderinstrumente gehören, die langzeitarbeitslosen Personen Zugang zu geförderter Beschäftigung ermöglichen. Vom wirtschaftlichen Aufschwung und Beschäftigungsaufbau profitieren regelmäßig überwiegend arbeitslose Personen mit kurzer bisheriger Arbeitslosigkeitsdauer, während Langzeitarbeitslosigkeit nur in begrenztem Maße reduziert werden kann. Die teilweise zu beobachtende Parallelität von Fachkräftemangel und (Langzeit-) Arbeitslosigkeit belegt, dass es sich nicht nur um ein Nachfrage- sondern auch um ein Angebotsproblem handelt.

Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen ist heterogen. Ein relevanter Teil verfügt nicht über die beruflichen Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt nachge-

fragt werden, andere sind aus gesundheitlichen Gründen nur eingeschränkt vermittelbar. Für einen Teil der Langzeitarbeitslosen gilt dies jedoch nicht. Dennoch sind ihre Beschäftigungschancen vergleichsweise gering, weil viele Arbeitgeber allein den Fakt der langfristigen Beschäftigungslosigkeit negativ bewerten. **Langzeitarbeitslosigkeit kann folglich selbst zu einem vermittlungshemmenden Merkmal werden.** Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist es arbeitsmarktpolitisch wichtig, das „Hineinwachsen“ in die Langzeitarbeitslosigkeit möglichst zu verhindern und dazu präventiv tätig zu werden.

Die schwere Vermittelbarkeit von langzeitarbeitslosen Personen wird häufig an persönlichen Merkmalen – sogenannten in der Person liegenden „Vermittlungshemmnissen“ - festgemacht. Dazu werden u.a. eine fehlende berufliche Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen, fehlende Deutschkenntnisse, aber mitunter auch ein höheres Alter oder eine bestimmte individuelle oder familiäre Lebenssituation gezählt. Dabei bleibt offen bzw. wird nicht erklärt, warum andere Menschen mit einem oder mehreren dieser Merkmale in stabiler Beschäftigung sind. Außerdem sind für die Gruppe der Langzeitarbeits-

losen – auch jene mit gesundheitlichen Einschränkungen und/oder geringer Qualifikation – immer wieder Integrationserfolge belegt.

Letztlich kann ein „Vermittlungshemmnis“ aber - ebenso wie die oft zitierte „Beschäftigungsfähigkeit“ - **nur im Zusammenspiel von Arbeitsmarktsituation und Person bestimmt werden.** Eine Reihe von sogenannten die Vermittlung hemmenden Merkmalen gewinnen ihre Bedeutung und Brisanz erst vor dem Hintergrund der selektiven Einstellungspraxis der Unternehmen und ihrer letztlich stigmatisierenden Wirkung. Weder das Alter an sich noch der Fakt, dass eine Person bestimmte gesundheitliche Einschränkungen hat, kann per se etwas über deren Eignung für bestimmte Tätigkeiten oder gar für die Erwerbsarbeit generell etwas aussagen.

Grundsätzlich ist anzustreben, dass sich die Unternehmen künftig stärker als bisher für die Einstellung von langzeitarbeitslosen Personen öffnen. Es ist richtig, dafür zu werben und diejenigen Unternehmen zu unterstützen, die sich dieser Aufgabe annehmen. Soweit es das EU-Beihilferecht zulässt, sollen Fördermöglichkeiten für die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen bei privaten Unternehmen genutzt werden.

Erfahrungen mit dem 2007 eingeführten Beschäftigungszuschuss (BEZ) und dem ab 2008 in Berlin eingeführten „Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor“ (ÖBS) zeigen, dass sich Teilhabechancen von Langzeitarbeitslosen durch geförderte Beschäftigung erweitern lassen (Hirsland et al. 2012, Wagner 2012). Die Erfahrungen zeigten aber auch, dass **eine Förderung allein durch Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber quantitativ nur begrenzte Wirkungen entfaltet.** Die hohen Förderzahlen im Berliner ÖBS (bis zu 7.600 Beschäftigte), der neben dem BEZ auch das Instrument Kommunalkombi nutzte, hätten ohne die Aufstockung durch Landesmittel nicht erreicht werden können. Bundesweit sind die beiden Instrumente weitaus weniger genutzt worden, als bei ihrer Einführung erhofft worden war. Der BEZ erreichte mit maximal 42.200 Beschäftigten im Januar 2010 nicht einmal die Hälfte der angestrebten 100.000 Geförderten. Im ebenfalls auf 100.000 Jobs ausgelegten Programm Kommunalkombi wurden bundesweit insgesamt nur 15.825 Stellen bewilligt. In Berlin waren 2009 von den jahresdurchschnittlich 5.408 mit BEZ geförderten Beschäftigten lediglich 176 Personen außerhalb des ÖBS tätig. Die Wirtschaftsunternehmen haben den BEZ so gut wie gar nicht nachgefragt, obgleich sowohl IHK als auch HWK ihre Mitglieder auf diese Fördermöglichkeit aufmerksam gemacht hatten. Durch die Kofinanzierung des Landes Berlin wurden im ÖBS Arbeitsplätze geschaffen, die es sonst nicht gegeben hätte, und soziale und kulturelle Dienstleistungen angeboten, für die es einen Bedarf gibt.

Es besteht folglich ein erhebliches Risiko, wenn man bei der Einführung eines Sozialen Arbeitsmarktes vorrangig oder ausschließlich darauf setzt, dass Wirtschaftsunternehmen von den angebotenen Lohnkostenzuschüssen zum „Nachteilsausgleich“ Gebrauch machen. Faktisch gäbe man damit die Steuerung in die Hände der Unternehmen. Will man Einfluss auf die Implementation des Sozialen Ar-

beitsmarktes behalten, muss man die Förderung auch für Träger außerhalb der Privatwirtschaft öffnen. Die **Schaffung und Finanzierung einer Infrastruktur** ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementation öffentlich geförderter Beschäftigung für die am stärksten benachteiligten Langzeitarbeitslosen (vgl. dazu Wende 2010).

2. Zu den vorgeschlagenen Konzepten

Die Anträge der drei Bundestagsfraktionen weisen in Teilen identische oder zumindest ähnliche Inhalte auf. Allen Anträgen ist gemeinsam, dass sie den langfristigen Ausschluss aus dem Erwerbsleben als gravierendes soziales Problem benennen, welches gesellschaftliche Teilhabe einschränkt und deshalb überwunden werden muss. Alle drei Anträge zielen auf die Verbesserung der soziokulturellen Teilhabe von langzeitarbeitslosen Personen. Übereinstimmend wird festgestellt, dass die aktuelle aktive Arbeitsmarktpolitik Lücken aufweist und dass die Mittelkürzungen in den letzten Jahren ihre Möglichkeiten weiter eingeschränkt haben. Mit den jeweiligen Vorschlägen soll eine dauerhafte und verlässliche Grundlage geschaffen werden, um langzeitarbeitslosen Personen eine Chance zur Integration in Erwerbsarbeit zu bieten.

2.1 DIE LINKE

Die LINKE begründet ihren Antrag damit, dass es nicht gelingt, Langzeitarbeitslose nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Als Ursache wird vor allem das ungenügende Arbeitsplatzangebot genannt. Gleichzeitig wird bezweifelt, dass Langzeitarbeitslose aus in der Person liegenden Gründen nicht vermittelbar seien. Der Begriff Vermittlungshemmnis wird hinterfragt und darauf verwiesen, dass Menschen aufgrund bestimmter individueller Merkmale am Arbeitsmarkt diskriminiert werden.

Der vorgenommenen Ursachenanalyse entsprechend schlägt die LINKE eine Erhöhung des Arbeitsplatzangebots durch die Errichtung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS) vor, der jedoch nur ein Baustein von mehreren in einer breit angelegten Beschäftigungspolitik sein soll. Im Rahmen des ÖBS sollen zusätzliche Arbeitsplätze dadurch entstehen, dass erwerbsmäßige Tätigkeiten in gesellschaftlich erwünschten Bereichen ermöglicht werden, die weder durch die Privatwirtschaft noch durch den öffentlichen Dienst angeboten werden. Träger der öffentlichen Förderung sollen arbeitsmarktpolitische Träger, Vereine, Stadtteilzentren oder auch gemeinnützige Unternehmen sein. Eine Verdrängung regulärer Arbeit wird dadurch ausgeschlossen, dass die Tätigkeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. Mit diesem Vorschlag knüpft DIE LINKE an Vorschläge an, die in der Partei seit Anfang der 1990er Jahre diskutiert wurden und – in sehr unterschiedlicher Weise – in Ansätzen in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin bereits erprobt worden sind.

Die Begründung des Vorschlages ist insofern nachvollziehbar, als tatsächlich in bestimmten Bereichen Bedarfe bestehen, denen aufgrund knapper Budgets der öffentlichen Hand nicht oder nur in ungenügendem Maße entsprochen werden kann. Arbeitsmarkt-

politische Programme der Vergangenheit haben diese Felder regelmäßig besetzt und dadurch Arbeitslose in Beschäftigung gebracht. Dazu gehören vor allem soziale, kulturelle und personenbezogene Dienstleistungen, wie z. B. Gemeindedolmetschdienste, ergänzende flexible Kinderbetreuung, Stadtteilarbeit, kulturelle Arbeit in den Schulen u. ä. Dies sind Tätigkeiten, die aufgrund ihrer Bedeutung für die gesellschaftliche Teilhabe der Adressat/inn/en der Dienstleistung idealtypisch dauerhaft organisiert und finanziert werden sollten. Die Umsetzung dieser Projekte mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik war immer nur eine zweitbeste Lösung.

Der häufig formulierte Vorwurf, im Bereich eines sogenannten Zweiten Arbeitsmarktes, der durch öffentlich finanzierte Tätigkeiten entsteht, die „im öffentlichen Interesse“ und „zusätzlich“ sind, würden nur sinnlose Tätigkeiten verrichtet, entbehrt jeder Grundlage. Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass dies in der Vergangenheit in verschiedenen Fällen so war. Insbesondere dann, wenn in Förderprogrammen auf schnelle Umsetzung und hohe Förderzahlen orientiert wurde, kamen Qualitätsaspekte mitunter zu kurz. Generell gilt jedoch, dass öffentlich geförderte Beschäftigung – in welcher Form auch immer – nie per se gut oder schlecht ist, sondern dass ihre Wirkungen immer davon abhängen, wie die konkrete Maßnahme oder das konkrete Beschäftigungsverhältnis ausgestaltet ist.

Selbstverständlich darf Arbeitsmarktpolitik überwiegend nur dort Arbeitsplätze schaffen, wo Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst Lücken lassen. „Zusätzlich“ in diesem Sinne können auch Tätigkeiten sein, die zwar von ihrer Bestimmung her durch den öffentlichen Dienst übernommen werden können oder sollten, jedoch – z. B. aufgrund der Haushaltslage – innerhalb einer bestimmten Frist real nicht werden. Jenseits der (nicht übertragbaren) Pflichtaufgaben des Öffentlichen Dienstes gibt es folglich ein breiteres Spektrum von im gesellschaftlichen Interesse liegenden freiwilligen öffentlichen Leistungen. Zur Steuerung von Umfang und Einsatzfeldern des ÖBS schlägt DIE LINKE die Einrichtung regionaler Beiräte vor. Damit soll die Einhaltung der Kriterien „öffentliches Interesse“ und „Zusätzlichkeit“ gewährleistet werden. Die ist ein sinnvoller Vorschlag. Bisherige Erfahrungen zeigen jedoch, dass für eine erfolgreiche Tätigkeit dieser Beiräte bestimmte Bedingungen gegeben sein müssen (s. unten).

2.2 SPD

Der Antrag der SPD hebt die Bedeutung der Erwerbsarbeit für Existenzsicherung, Teilhabe und Selbstachtung hervor und fordert eine auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Strategie. In diesem Kontext plädiert die SPD für ein abgestuftes Maßnahmekonzept und längerfristige Integrationsstrategien für Langzeitarbeitslose „ohne nennenswerte Chancen auf ungeforderte Erwerbsarbeit“. Es soll ein sozialer Arbeitsmarkt errichtet werden, der langzeitarbeitslosen Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. Die Förderung ist als Nachteilsausgleich konzipiert und soll über einen Lohnkostenzuschuss realisiert

werden. Aus diesem Grund muss die Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt nicht mehr den Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses entsprechen. Die Beschäftigten sollen voll in die Unternehmen integriert werden. Die Beschäftigung soll bei erwerbswirtschaftlichen und gemeinwohlorientierten Arbeitgebern erfolgen und möglichst in der Privatwirtschaft stattfinden. Alle Arbeitgeber haben gleichberechtigten Zugang zu den Fördermöglichkeiten des sozialen Arbeitsmarkts. Die im sozialen Arbeitsmarkt Beschäftigten sollen in engem Kontakt zum Jobcenter bleiben und mindestens alle 6 Monate Beratung erhalten. Dabei werden auch die Fördervoraussetzungen überprüft. Im sozialen Arbeitsmarkt sollen im ersten Jahr 50.000 Menschen erreicht werden. Danach sollen die Förderzahlen auf die ermittelte Zielgröße von 100.000 bis 200.000 Personen steigen.

Dieser Vorschlag ist – ebenso wie der von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN – im Grundsatz an das Konstruktionsmodell des Beschäftigungszuschusses (BEZ) angelehnt. Insofern gelten die oben gemachten Ausführungen zur Identifizierung und Bescheinigung von Vermittlungshemmnissen und die Skepsis in Bezug auf die Bereitschaft der privaten Arbeitgeber, von diesem Angebot Gebrauch zu machen. Angesichts dessen scheinen die angestrebten Förderzahlen ehrgeizig und können vermutlich nur dann erreicht werden, wenn sich gemeinnützige Arbeitgeber in hoher Zahl beteiligen. Aber auch für diese Arbeitgeber dürfte die erforderliche Kofinanzierung aus eigenen Mitteln eine hohe Hürde darstellen, sofern nicht für eine Finanzierung der Infrastruktur der Beschäftigungsförderung gesorgt wird.

2.3 BÜNDNIS 90 / Die GRÜNEN

Die Fraktion von BÜNDNIS 90/ Die GRÜNEN konstatiert im SGB II eine Leerstelle im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung und bisheriges Versagen der Arbeitsmarktpolitik bei der Erreichung der arbeitsmarktfürnsten Leistungsbeziehenden. Der Antrag verweist zu Recht auf die Potentiale dieser Menschen und darauf, dass diese derzeit ungenügend genutzt werden. Vorgeschlagen wird, für diese benachteiligte Gruppe zusätzliche Fördermöglichkeiten zu schaffen. Dazu sollen bereits bestehende Fördermöglichkeiten nach § 16e SGB II um eine zusätzliche zweite Säule – einen „echten Sozialen Arbeitsmarkt“ - erweitert werden. Eine Fördermöglichkeit von bis zu 100 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Entgelts soll möglich werden, wobei sich die Förderhöhe nach der Leistungsfähigkeit der Personen richten soll. Voraussetzung dafür ist jedoch ein lokaler Konsens. Außerdem soll die bislang mögliche Förderdauer von maximal 2 Jahren flexibilisiert werden, sodass im Bedarfsfall auch längere Förderdauern möglich sind. Die Notwendigkeit einer auf den Einzelfall abgestimmten Integrationsstrategie wird betont. Auf diese Art geförderte Personen bleiben in der Betreuung der Arbeitsagenturen oder Jobcenter und werden weiter dort beraten. Zur Vermeidung von Creaming-, Einsperr- und Mitnahmeeffekten soll ein sorgfältiges Auswahlverfahren implementiert und die Anspruchsvoraussetzungen regelmäßig überprüft werden. So entstehe ein „öffentlich geförderter und gesellschaftlich akzeptierter

Beschäftigungsbereich“, der allen Arbeitgebern offen steht.

Der Antrag der GRÜNEN setzt stark auf eine den Einzelfall zu berücksichtigende Strategie. Dies ist zu begrüßen. Gleichzeitig ist dies mit einem hohen Aufwand verbunden. Unklar bleibt, wie groß die Gruppe ist, die für die Förderung im Sozialen Arbeitsmarkt vorgesehen ist. Im Antrag sind keine Zahlen genannt. Was die generellen Konstruktionsmerkmale des Sozialen Arbeitsmarktes betrifft, gelten die oben für den SPD-Antrag formulierten Anmerkungen auch hier.

3- Zu einigen Vorschlägen im Detail

3.1 Finanzierung

In Bezug auf die Finanzierung greifen alle Antragsteller das Prinzip auf, wonach Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert werden soll. Der sogenannte Passiv-Aktiv-Transfer (Umwandlung passiver Leistungen in Lohnkostenzuschüsse) ist Bestandteil aller drei Konzepte. Gleichzeitig weisen alle drei Anträge darauf hin, dass zur Umsetzung der jeweiligen Vorschläge weitere öffentliche Mittel bereitgestellt werden müssen.

Der Vorschlag zur Nutzung eines Passiv-Aktiv-Transfers hat Charme, weil der Eindruck entsteht, dass ohnehin vorhandenes Geld nur anders – und zwar sinnvoller – verwendet würde. Übersehen wird jedoch, dass die Mittel der passiven Arbeitsmarktpolitik zielgenau nur dann zur Verfügung gestellt werden, wenn die entsprechenden Bedingungen (Arbeitslosigkeit bzw. Einkommensarmut) gegeben sind. Eine auf die Person bezogene Extrapolation dieser Ansprüche in die Zukunft – wie es bei pauschalieren Berechnungen zum Passiv-Aktiv-Transfer in der Regel erfolgt – ist deshalb fragwürdig. Dies ist jedoch eine nachrangige Frage, denn: Ob mit oder ohne Passiv-Aktiv-Transfer – entscheidend ist, ob eine politische Einigung darüber erzielt werden kann, dass öffentliche Mittel im für die Umsetzung der Ziele notwendigen Umfang bereitgestellt werden.

3.2 Freiwilligkeit

Alle drei Anträge unterstreichen, dass die Inanspruchnahme der Beschäftigungsangebote freiwillig sein soll, eine Ablehnung eines entsprechenden Angebotes für die Adressat/inn/en also sanktionsfrei erfolgen können soll. Dies ist zu unterstützen, da die angestrebten Effekte der Beschäftigungsförderung nur erreicht werden können, wenn sie Beschäftigten sich damit identifizieren.

Es ist jedoch fraglich, wie diese Freiwilligkeit gewährleistet werden kann, wenn die Förderung des Sozialen Arbeitsmarktes im SGB II (§ 16 e) festgeschrieben werden soll.

3.3 Zielgruppen und Förderbedarf

Während DIE LINKE keine detaillierten Angaben über die von ihr ins Auge gefasste Zielgruppe macht, stimmen SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN darin überein, dass sich Maßnahmen des sozialen Arbeitsmarktes an über 25-jährige Personen richten, die mindestens 24 Monate arbeitslos sind und über zwei in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse verfügen.

Die Altersbegrenzung ist sinnvoll, da junge Menschen vorrangig in berufsorientierende und berufsqualifizierende Maßnahmen vermittelt werden sollten. Die Definition von in der Person liegenden Vermittlungshemmenden Merkmalen scheint hingegen problematisch, da sich die Vermittelbarkeit immer nur im konkreten Kontext, d.h. unter den jeweiligen Arbeitsmarktbedingungen erweist. Offen ist zudem, was als vermittlungshemmendes Merkmal definiert wird. Erfahrungen mit dem BEZ im Rahmen des ÖBS in Berlin zeigten, dass im Falle einer beabsichtigten Vermittlung auf einen BEZ-Arbeitsplatz die für eine Vermittlung notwendigen vermittlungshemmenden Merkmale in der Regel auch attestiert wurden. Dies wurde durch eine breite Interpretation möglicher Vermittlungshemmnisse erleichtert.

Besser und klarer erscheint es, die Zielgruppe allein nach dem Merkmal Dauer der Arbeitslosigkeit zu definieren. Das Merkmal lang anhaltender Arbeitslosigkeit drückt die schwere Vermittelbarkeit einer Person überzeugend aus – unabhängig davon, ob sie darüber hinaus Merkmale besitzt, die üblicherweise als Vermittlungshemmnisse angesehen werden. Kurze Unterbrechungen der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit oder eine Maßnahmeteilnahme sind für die Beschreibung der Vermittelbarkeit irrelevant. So könnte die Förderung beispielsweise für all jene Langzeitarbeitslose angeboten werden, die in den letzten 5 Jahren mindestens 3 Jahre arbeitslos waren.

Eine solche Definition der Zielgruppe spart auch die komplizierten und wenig transparenten sowie jährlich zu wiederholenden Verfahren zur Ermittlung des aktuellen Förderbedarfs und ggf. zwischenzeitlich erfolgter Fortschritte (die eine Reduzierung des Fördersatzes begründen). Die Nutzung dieses alternativen Verfahrens ist nicht nur ressourcenökonomisch, sondern vermeidet zudem, dass die Zielgruppe durch die Auswahlverfahren faktisch stets von neuem als „Minderleister“ stigmatisiert wird. Die Beschreibung der Zielgruppe durch das „harte“ Merkmal langer und ggf. kurzzeitig unterbrochener Arbeitslosigkeit bietet eine hohe Sicherheit, die anvisierte Zielgruppe auch zu erreichen.

3.4 Höhe und Dauer der Förderung

Die SPD schlägt eine Förderhöhe von 50 Prozent, im Ausnahmefall bis zu 75 Prozent des Arbeitsentgelts vor. Die notwendige Förderhöhe richtet sich nach den tatsächlich attestierten Einschränkungen. Diese sollen jährlich überprüft und neu festgelegt werden. Ziel ist es, die Förderung im Zeitverlauf zu reduzieren. Demgegenüber schlagen die GRÜNEN vor, unter besonderen Bedingungen (hoher Förderbedarf und lokaler Konsens) eine Fördermöglichkeit von bis zu 100 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Entgelts zu gewähren.

Sollte dem oben formulierten Vorschlag gefolgt werden, die Zielgruppe allein durch die Dauer der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren zu beschreiben, erübrigt sich die jährliche Überprüfung des Förderbedarfs. Die Förderhöhe könnte in Abhängigkeit von der tatsächlichen Dauer der Arbeitslosigkeit differieren und im Zeitverlauf leicht degressiv gestaltet werden. Hier ist jedoch zu bedenken, dass für ge-

meinnützige Träger immer das Problem besteht, den sogenannten „Eigenanteil“ aufzubringen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn es sich um Träger handelt, die auf die Beschäftigung und Betreuung dieser Zielgruppe spezialisiert sind. Eine Förderhöhe von 50 Prozent erscheint angesichts der anvisierten Zielgruppe als zu gering, mindestens 75 Prozent erscheinen realistisch, wobei auch eine Förderung in Höhe von 80 oder 90 Prozent angezeigt sein kann. Dass im Einzelfall eine Förderung in Höhe von 100 Prozent sinnvoll und notwendig sein kann, ist unstrittig. Es ist jedoch wichtig, die Entscheidung über eine solche privilegierte Förderung transparent zu gestalten und nachvollziehbar zu dokumentieren. Ob der Vorschlag von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, über diese Förderung in jedem Einzelfall im lokalen Konsens zu entscheiden, sinnvoll und praktikabel ist, kann nicht abschließend beurteilt werden. Der Aufwand erscheint jedoch als sehr hoch.

DIE LINKE und die SPD plädieren dafür, die Beschäftigung (zunächst) auf 3 bis 5 Jahre zu befristen. DIE LINKE macht eine weitere Förderung des ÖBS von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt abhängig, was in der Logik ihres Vorschlages liegt. Die SPD sieht „in begründeten Ausnahmefällen“ auch eine über 5 Jahre hinausgehende Förderung vor. BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN gehen zunächst von einer maximalen Befristung der Förderung auf 24 Monate aus, wobei die Förderung danach jeweils verlängert werden kann, wenn die Fördervoraussetzungen weiterhin gegeben sind. Damit ist eine faktisch unbefristete Förderung möglich.

Der Vorschlag tendenziell längerer Förderdauern wird ausdrücklich befürwortet. Dies gibt den Betroffenen eine längerfristige Perspektive und die Chance, sich im Rahmen dieser Beschäftigung weiterzuentwickeln. Eine nachhaltige Teilhabesicherung ist mit einer nur kurzfristigen Erwerbsinklusion nicht zu erreichen. Den beteiligten Akteuren bringt eine längere Förderdauer Planungssicherheit. Dass eine Förderung grundsätzlich auch länger als 5 Jahre möglich sein sollen, ist ebenfalls zu begrüßen. Dies kann aus verschiedenen Gründen im Einzelfall notwendig sein, um Erreichtes nicht zu gefährden.

3.5 Begleitung und Qualifizierung

Alle drei Anträge sehen die Möglichkeit sozialpädagogischer Begleitung und begleitender Qualifizierung vor. Dies ist zu begrüßen. Die im sozialen Arbeitsmarkt Beschäftigten können durch solche Maßnahmen nachhaltig gestärkt werden. Außerdem können ggf. auftretende Probleme zeitnah festgestellt und professionell bearbeitet werden.

3.6 Entgelt

Im von der LINKEN vorgeschlagenen ÖBS soll tariflich entlohnt werden, allerdings dürfen die Entgelte nicht unter 10 Euro Brutto pro Stunden und 1.500 Euro im Monat (bei einer 35-Stunden-Woche) liegen. Damit werden für den ÖBS faktisch bestimmte Tätigkeiten ausgeschlossen, nämlich alle jene, für die in den geltenden Tarifverträgen Stundenlöhne von unter 10 Euro pro Stunde festgeschrieben sind. Für die öffentlich geförderte Beschäftigung werden somit Qualitätsmaßstäbe gesetzt, die auf dem regulären Arbeitsmarkt (noch) nicht durchgesetzt sind.

SPD und GRÜNE sehen eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung bzw. mindestens ein Entgelt in Höhe des jeweils geltenden Mindestlohns vor. Die Orientierung an den Entlohnungsbedingungen auf dem normalen Arbeitsmarkt ist eine sinnvolle und nachvollziehbare Forderung. Deshalb überrascht es, dass die SPD perspektivisch Sondertarife anstrebt. Sie empfiehlt den Tarifvertragsparteien, die Entgelthöhen in öffentlich geförderter Beschäftigung künftig gesondert zu regeln, wobei die Entgelte 90 Prozent der Tariflöhne regulär Beschäftigter nicht unterschreiten sollten. Eine Begründung dafür wird nicht gegeben, und es ist auch nicht einsichtig, warum Beschäftigte in öffentlich geförderter Beschäftigung durch Sondertarife schlechter gestellt werden sollen. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn sie in normalen Wirtschaftsbetrieben eingesetzt werden. Eine Sonderbehandlung steht dem selbst postulierten Ziel der vollständigen Integration in den Betrieb entgegen.

Die SPD empfiehlt zudem als einzige der drei Parteien, auf dem Sozialen Arbeitsmarkt keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu zahlen, um Drehtüreffekte zu vermeiden. Angesichts der relativ langen Förderdauern von 3 bis 5 Jahren scheint dies eher eine übertriebene Vorsichtsmaßnahme zu sein. Fraglich ist auch, warum Beschäftigte im sozialen Arbeitsmarkt keinen vergleichbaren sozialen Schutz wie ihre Kolleg/inn/en erhalten sollen. Im Konzept von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN sind Drehtüreffekte unwahrscheinlich, da im Fall weiteren Förderbedarfs auch weiter gefördert werden soll.

3.7 Lokaler Konsens

Alle Anträge betonen den bei Einführung der Förderung notwendigen lokalen Konsens und verweisen dazu auf regionale Beiräte, in der die relevanten Arbeitsmarktakteure vertreten sein sollen. Diese sollen Umfang und Ziele der Förderung festlegen. Im Antrag der SPD bekommen die Sozialpartner ein ordnungspolitisches Vetorecht im Beirat nach §18d SGB II. Allerdings kann dieses Votum in der Trägerversammlung überstimmt werden, d.h. die Sozialpartner sollen letztlich nicht über ein allgemeines Vetorecht verfügen.

Diese Vorschläge werden begrüßt. Für die erfolgreiche Umsetzung der Beschäftigungsförderung bedarf es einer breiten Transparenz und der Zustimmung und Unterstützung durch die lokalen Arbeitsmarktakteure. Wichtig für sachgerechte Entscheidungen ist, dass im Beirat keine Akteure Stimmrecht haben, die selbst unmittelbare Nutznießer der Beschäftigungsförderung sind, wie z.B. Träger oder Trägerverbände. Außerdem sollte vermieden werden, dass einzelne Akteure durch Veto-Rechte einen Prozess komplett blockieren können.

4. Fazit

Es ist zu begrüßen, dass mit den Vorschlägen aller drei Bundestagsfraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN die öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose wieder in den Fokus politischer Diskussionen und Entscheidungen gerückt wird. Die Ausrichtung der Anträge ist dabei unterschiedlich: Die LINKE orientiert mit

der Idee des ÖBS tendenziell auf die Nachfrage steigende Funktion der Arbeitsmarktpolitik, während die Anträge von SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN auf Zielgruppeninklusion in einem sozialen Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Die Vorschläge von SPD und GRÜNEN knüpfen stark an die Konstruktion des 2007 eingeführten Beschäftigungszuschuss an. Hier wäre zu fragen, ob die damit gemachten Erfahrungen bereits in ausreichender Weise berücksichtigt wurden.

Es wird zu bedenken gegeben, ob die Identifizierung sogenannter in der Person liegender Vermittlungshemmnisse möglich ist und die präzise (weil für die Förderhöhe relevante) Ermittlung des Förderbedarfs bewerkstelligt werden kann. Beides wirkt zudem stigmatisierend. Dies kann sich negativ auf die angestrebten Teilhabeziele auswirken. Vermittlungshemmnisse können letztlich nur ermittelt werden, wenn der Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Person berücksichtigt wird. Insofern ist der stärkste Beleg für ein Vermittlungshemmnis der lang anhaltende Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Dauer der Arbeitslosigkeit zum Zugangskriterium in den Sozialen Arbeitsmarkt zu machen.

Wenn der Soziale Arbeitsmarkt in quantitativ bedeutsamem Umfang realisiert werden soll, kann nicht allein auf die private Wirtschaft gesetzt werden. Dies würde das Risiko bergen, dass man die Steuerung faktisch in die Hand der Arbeitgeber legt. Es bedarf vielmehr der Sicherung und Finanzierung einer Infrastruktur gemeinnütziger Träger, die diese Aufgabe wahrnehmen können.

Letztlich dürfte aber entscheidend sein, ob man politische Mehrheiten dafür findet, die notwendigen öffentlichen Mittel zur Förderung der Integration langzeitarbeitsloser Menschen bereitzustellen.

5. Literatur

Hirsland, Andreas et al. (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses, in: WSI-Mitteilungen 2, S. 94 - 104

Wagner, Alexandra (2012): Das Experiment ÖBS in Berlin und seine Wirkung, in: Soziale Sicherheit 2, S. 45-51.

Wende, Lutz (2010): Sozialer Arbeitsmarkt der Zukunft – Soziale Betriebe der Zukunft. Diskussionsentwurf, Manuskript.