

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dückert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Schriftliche Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	4-38
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB	4
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	7
Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen	11
Bundesagentur für Arbeit BA	14
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	18
Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.	22
Tim Kähler, Bielefeld	25
Hansjörg Böhringer, Stuttgart	34

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

24. April 2007
Sekretariat des Ausschusses: ☎ 3 24 87
Fax: 3 60 30
Sitzungssaal: ☎ 3 14 87, 3 14 83
Fax: 3 04 87

Mitteilung

Tagesordnung

**49. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 7. Mai 2007, 11.00 bis 13.00 Uhr
10117 Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus (MELH), Sitzungssaal 3.101**

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Haushaltsausschuss*

**Für eine Ausweitung und eine neue Qualität
öffentlich finanzierter Beschäftigung**

(BT-Drucksache 16/2504)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16(11)609,
16(11)620

b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dückert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

(BT-Drucksache 16/2652)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16(11)609,
16(11)620

Gerald Weiß (Groß-Gerau)
Vorsitzender

Sachverständigenliste

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA
- Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, BAGFW
- Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen, BAGIF
- Bundesagentur für Arbeit, BA
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
- Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V.
- Hansjörg Böhringer, Stuttgart
- Tim Kähler, Bielefeld
- Karl-Heinz Hagedorn, Rheine

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)635

03. Mai 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Wernder Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dücker, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

1. Zusammenfassende Bewertung

Der DGB teilt die in beiden Anträgen erhobene Forderung nach langfristigen, öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen insbesondere im gemeinwohlorientierten Bereich. Der derzeitige Konjunkturaufschwung geht an Langzeitarbeitslosen und speziell an leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen, insbesondere aus dem SGB II-Rechtskreis, weitgehend vorbei.

Die Langzeitarbeitslosigkeit steigt und verfestigt sich seit längerem gegen den allgemeinen Trend einer sinkenden Arbeitslosigkeit. Im Jahresdurchschnitt 2006 verzeichnet die BA einen Bestand von 1,6 Mio. Langzeitarbeitslosen (ohne Optionskommunen), 95.000 mehr als 2005. Inzwischen beträgt der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen fast 42 %; 1998 waren es „nur“ 37,4 %. Mit der Einführung von Hartz IV zu Jahresanfang 2005 sind zudem viele bisherige Sozialhilfeempfänger als Neuzugänge in die Arbeitslosenstatistik eingegangen, die aber faktisch ebenfalls langzeitarbeitslos waren, ohne jedoch in der BA-Statistik geführt zu werden. Der Problemdruck ist größer als in der monatlichen Arbeitslosenstatistik offen erkennbar.

Die Berichte aus der Praxis der Argen und Optionskommunen zeigen, dass bundesweit ein Personenkreis mit sog. multiplen Vermittlungshemmnissen dauerhaft von Erwerbsarbeit ausgeschlossen ist. In wirtschaftlich strukturschwachen Regionen, insbesondere in Ostdeutschland, kommt erschwerend die strukturell unzureichende Nachfrage nach Arbeit hinzu, wovon primär leistungsschwächere Arbeitslose betroffen sind.

Auch bei einer Verfestigung der Konjunktur können diese Menschen zumindest mittelfristig realistisch nicht

auf den ersten Arbeitsmarkt verwiesen werden. Es ist sozial- und beschäftigungspolitisch notwendig, für diesen Personenkreis zusätzliche Beschäftigungsangebote zu schaffen. Sie können und wollen ihren Lebensunterhalt selbst sicherstellen und einen sinnvollen Beitrag für die Gesellschaft leisten.

Da der Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen für diesen Personenkreis nicht durch private Arbeitgeber gedeckt wird und die öffentliche Hand hierzu nicht ausreichend in der Lage ist, bleibt dauerhafte öffentlich finanzierte Beschäftigung die einzig realistische Alternative. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, aber auch die Nachrangigkeit dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung. Letztere soll immer dann erfolgen, wenn ansonsten keine Erwerbstätigkeit möglich ist.

Die Notwendigkeit eines solchen sozialen Arbeitsmarktes, der Tätigkeiten insbesondere im Gemeinwohl orientierten Bereich anbietet, wird von einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure konstatiert. DGB und Gewerkschaften haben letztes Jahr ein Konzept für einen sog. ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt vorgelegt, der eine dauerhafte Einrichtung öffentlich finanzierter Arbeitsplätze vorsieht. Wohlfahrtsverbände, Deutscher Verein und BA haben ebenfalls Konzepte bzw. Positionspapiere vorgelegt. Die Regierungskoalition hat in der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt ein Beschäftigungsprogramm für 100.000 leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose in dieser Legislaturperiode beschlossen und darin erfreulicherweise auch Anregungen des DGB aufgegriffen. Der DGB erwartet, dass der auch in den beiden Anträgen von Linksfraktion und Bündnis 90/ Die Grünen erkennbare breite Grundkonsens den Gesetzgeber jetzt zu den notwendigen rechtlichen Anpassungen veranlasst.

Die Anträge von Linksfraktion und Bündnis 90/Die Grünen (sowie die übrigen vorliegenden Konzepte) setzen einige Änderungen im SGB II voraus. Hierbei spielt die Aktivierung von passiven Leistungen (Regelsätze, Unterkunftskosten, Sozialversicherungsbeiträge) eine zentrale Rolle. Nur wenn eine Bündelung der Finanzmittel gesetzlich ermöglicht wird, kann ein sozialer Arbeitsmarkt über Modellprojekte hinauskommen. Ansonsten wäre die Belastung des Eingliederungsbudgets von Argen bzw. Optionskommunen zu hoch. Der DGB schlägt hier einen in der Höhe begrenzten einseitigen Deckungsvermerk vor, der die Übertragung passiver (ALG II-)Mittel zugunsten der Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ermöglicht. Die Kommunen sollten parallel verpflichtet werden, ihren eingesparten Anteil an Unterkunftskosten mit in die Finanzierung einzubringen. Auch muss das Haushaltsrecht eine über mehrere Jahre dauernde Bewilligung von Beschäftigungsangeboten erlauben.

2. Stellungnahme zu Einzelpunkten

Personenkreis

Die Notwendigkeit einer dauerhaft öffentlich finanzierten Beschäftigung ergibt sich nicht pauschal nach nur einem Merkmal. Neben der Dauer der Arbeitslosigkeit spielen Alter, Bildungsniveau und gesundheitliche Einschränkungen eine entscheidende Rolle. Langzeitarbeitslosigkeit und die anderen genannten Merkmale fallen oft zusammen. So sind rund 55% der Langzeitarbeitslosen über 50 Jahre; 52% sind Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Die Vermittlungshemmnisse sollten deshalb auf den Einzelfall und den örtlichen Arbeitsmarkt bezogen in Kombination miteinander gesehen werden. Durch ein qualifiziertes Fallmanagement in Argen bzw. Optionskommunen erfolgt eine Zugangsteuerung in den sozialen Arbeitsmarkt.

Die Beschäftigung sollte nachrangig zu ungeforderten oder nur vorübergehend geförderten Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt erfolgen. Ein Handlungsspielraum bei der Zuordnung von Personen und dem Umfang der eingerichteten Beschäftigungsverhältnisse ist auch notwendig, um den regionalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen. Der DGB hat in seinem Konzept vorgeschlagen, bei den rentennahen Langzeitarbeitslosen einen Schwerpunkt zu bilden, da sich die Arbeitsmarktlage bei diesem Personenkreis besonders schwierig darstellt und mit dem Rentenübergang ein vorgegebenes Ende der Beschäftigung absehbar ist. Dies bedeutet aber nicht, andere Personengruppen grundsätzlich aus diesem Programm auszuschließen. Hingegen sollte bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 25 Jahren keine dauerhafte Beschäftigung über dieses Instrument erfolgen. Hier müssen Qualifizierung, Berufsausbildung und Integration in den ersten Arbeitsmarkt klar im Vordergrund stehen.

Eine Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt sollte nach dem Prinzip der Freiwilligkeit erfolgen.

In einer ersten Stufe ist eine Größenordnung von insgesamt 100.000 Arbeitsplätzen sinnvoll. Dies entspricht einem guten Drittel der derzeitigen 1-Euro-Jobs. Rund 100.000 Personen umfasst auch der Kreis der über 50-Jährigen Langzeitarbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Berufsabschluss nach einer Erhebung des IAB.

Träger

Die Beschäftigung sollte überwiegend im Gemeinwohl orientierten Bereich erfolgen. Geeignete Träger sind die bisherigen Beschäftigungsgesellschaften, aber auch Wohlfahrts- und Sozialverbände oder Vereine. Darüber hinaus sollte auch die Beschäftigung von leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen in Integrationsfirmen möglich sein. Das kann analog zur der bereits bestehenden Förderung von schwer behinderten Menschen über einen sog. Nachteilsausgleich geschehen, der einen Ausgleich für ein Minderleistungspotenzial von Arbeitnehmern darstellt. Von den Leistungen für schwer behinderte Menschen dürfen keine Abstriche gemacht werden.

Damit können auch Betriebe des ersten Arbeitsmarktes von einer Förderung profitieren, wenn sie Menschen mit nur sehr geringen Chancen einen Arbeitsplatz anbieten. Die grundsätzliche Einbeziehung auch von gewerblichen Unternehmen verhindert, dass ein „abgeschirmter Beschäftigungssektor“ entsteht und begegnet einem pauschalen Verdrängungsargument. Wenn dieses Beschäftigungssegment auch für reguläre Betriebe offen steht, sind sie zur Beteiligung eingeladen.

Tätigkeitsfelder

Die konkreten Einsatzfelder und die Größenordnung von dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung sollten nicht zentral vorgegeben werden. Hier sollten die örtlichen Argen/Optionskommunen große Freiheitsgrade bei der Festsetzung der Tätigkeitsfelder und der Personenkreise erhalten.

Der DGB schlägt vor, dass die örtlichen Arbeitsmarktakteure, insbesondere die Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, bei der Festsetzung der Tätigkeitsfelder und des Volumens an dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung Mitspracherechte erhalten, nicht jedoch bei der konkreten Zuweisung von Arbeitslosen. Die Mitwirkung der Sozialpartner sollte über eine Weiterentwicklung der Beiräte erfolgen, z.B. über einen Ausschuss, der dann aber auch verbindliche Mitsprache- und Kontrollrechte erhalten muss. Die Beiräte in bisheriger Form konnten weder obligatorisch gemacht werden noch flächendeckend mit substanziellen Mitwirkungsrechten ausgestattet werden. Beide Anträge betonen richtigerweise die Notwendigkeit der Einbindung der örtlichen Arbeitsmarktakteure.

Reduzierung von 1-Euro-Jobs

Der DGB erwartet, dass die neue Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt zu einer deutlichen Abnahme der sog. 1-Euro-Jobs führt. Diese haben nach der Eingliederungsbilanz der Bundesagentur für Arbeit die schlechteste Integrationsquote aller Arbeitsmarktinstrumente. Mit einer Eingliederungsquote von rund 15 % schneiden sich im Vergleich zu Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (26 %) sowie ABM (21 % im Rechtskreis SGB II bzw. 30 % im Rechtskreis SGB III) deutlich schlechter ab¹. Der Bundesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass ein großer Teil der 1-Euro-Maßnahmen weder rechtmäßig erfolgt, noch dass dieses Instrument im Vergleich zu ABM zwingend kostengünstiger ist². Der DGB

¹ BA, Eingliederungs- und Verbleibstatistik Dezember 2006.

² BRH-Prüfbericht vom 19.05.2006. Bei fast 25% der geprüften Maßnahmen lagen die Fördervoraussetzungen nicht vor. Bei weiteren knapp 50% hatten die SGB II-Träger keine verlässlichen Kenntnisse über den Inhalt der Maßnahmen.

fordert, dass die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nur noch in Fällen von notwendiger Stabilisierung von Personen oder falls erforderlich als vorge-schaltete Maßnahme zur Anwendung kommen. Es ist weder für Arbeitslose noch für Träger sinnvoll, über 1-Euro-Jobs eine kurze Unterbrechung der Arbeitslosigkeit zu organisieren, an deren Ende keine „Brücke“ in reguläre Beschäftigung steht, sondern ein Rückfall in Perspektivlosigkeit. Statt einer zielgerichteten Aktivierung wird so nur eine weitere Demotivierung von Arbeitslosen bewirkt.

Entlohnungsbedingungen

Die Arbeitsbedingungen einschließlich der Entlohnung im sozialen Arbeitsmarkt sollten sich an - soweit

vorhanden - tariflichen ansonsten ortsüblichen Bedingungen orientieren. Sofern keine geeignete Bezugsgröße örtlich vorhanden ist, sollte ein Mindestlohn nicht unter 7,50 Euro gelten. Maßstab muss sein, dass eine Vollzeittätigkeit Existenz sichernd ist, also keine ergänzenden SGB II-Leistungen mehr bezahlt werden müssen. Damit würde auch das Problem der sog. Aufstocker im SGB II gemindert, die trotz Erwerbstätigkeit auf Hartz IV- Leistungen angewiesen sind.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)637

03. Mai 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dücker, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW

I. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

1. Die BAGFW begrüßt die Schaffung dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung für diejenigen Arbeitslosen, die trotz intensiver Integrationsbemühungen keine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt haben.
2. Nach Auffassung der BAGFW sollten Zielgruppen dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung vor allem arbeitsmarktferne Personengruppen sein, die trotz dokumentierter Versuche der Arbeitsmarktintegration und aufgrund ihrer persönlichen Situation bzw. aufgrund persönlicher Problemlagen auf längere Sicht nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar sind („ultima ratio“).
3. Vorrangiges Ziel ist die soziale Integration dieses Personenkreises, die durch die Integration in Arbeit bzw. Beschäftigung nachhaltig unterstützt und abgesichert wird. Den Beschäftigten ist zusätzlich zur Beschäftigung eine psychosoziale Betreuung und Begleitung zuzusichern.
4. Beschäftigungsfelder können neben zusätzlichen, gemeinwohlorientierten Tätigkeiten auch Beschäftigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt sein (z.B. Beschäftigungsunternehmen). Der Ausgleich einer möglichen Minderleistung muss konkret und im Einzelfall erfolgen und darf nicht von vornherein beschränkt sein. Die Tätigkeitsfelder sollen in Abstimmung mit den beteiligten regionalen Arbeitsmarktakteuren festgelegt werden. Dazu sind obligatorisch Beiräte bei den Trägern der Grundsicherung einzurichten. Bei der individuellen Bestimmung der Tätigkeit für den Arbeitssuchenden sind diesem und dem künftigen Arbeitgeber Wahlmöglichkeiten einzuräumen.
5. Aus Sicht der BAGFW ist eine Befristung der Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung nicht sinnvoll. Um den Menschen längerfristig die Perspektive auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erhalten, ist indes eine regelmäßige, mindestens jährliche Überprüfung des Förderbedarfs durch das Fallmanagement notwendig. Ferner ist die Beschäftigung sowohl durch Qualifizierungsmaßnahmen als auch durch sozialintegrative Hilfen insbesondere nach § 16 Abs. 2 S. 2 SGB II und § 67 SGB XII zu ergänzen, um fachliche Fähigkeiten weiterzuentwickeln und persönliche Schwierigkeiten zu überwinden.
6. Die BAGFW unterstützt das Ziel, im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung in erster Linie sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Mögliche Drehtüreffekte zur Arbeitslosenversicherung sind möglichst zu vermeiden.
7. Die BAGFW unterstützt das Anliegen, dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung durch eine Bündelung passiver und aktiver Leistungen zu finanzieren. Darüber hinaus ist eine haushaltsrechtlich verlässliche Gestaltung des Eingliederungstitels unbedingt erforderlich. Überdies ist im Rahmen der Finanzierung zu berücksichtigen, dass auf Seiten der Beschäftigungsträger zusätzliche Kosten insbesondere für die Anleitung, Betreuung und eine sozialpädagogische Begleitung der geförderten Personen sowie für Investitionen anfallen können. Aus dem ESF soll-

ten zudem infrastrukturelle Fördermaßnahmen finanziert werden.

8. Das Angebot einer dauerhaften öffentlich finanzierten Beschäftigung sollten Arbeitssuchende freiwillig und ohne Sanktionsandrohungen annehmen können.
9. Die BAGFW befürwortet eine Evaluierung der dauerhaften öffentlich geförderten Beschäftigung, um die Effekte der Auswahl der Zielgruppen und Beschäftigungsfelder zu kontrollieren und Verdrängungseffekte zu vermeiden.

II.

1. Generelle Vorbemerkung

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammenarbeitenden Spitzenverbände unterstützen ausdrücklich das Vorhaben, dauerhafte Beschäftigungsangebote für diejenigen Arbeitslosen bereitzustellen, die trotz intensiver Integrationsbemühungen keine Chance auf reguläre Arbeit haben. Mit diesen Beschäftigungsangeboten sollte ein Beitrag zur sozialen Teilhabe und gesellschaftlichen Integration vor allem langzeitarbeitsloser Menschen geleistet werden, die trotz dokumentierter Versuche der Arbeitsmarktintegration und aufgrund ihrer persönlichen Situation bzw. ihrer Problemlagen auf längere Sicht nicht vermittelbar sind („ultima ratio“).

2. Zielgruppe / Förderfähiger Personenkreis

Die Fraktionen definieren die Zielgruppe der dauerhaften öffentlich geförderten Beschäftigung unterschiedlich weit. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlagen einen Kriterienkatalog vor, der sowohl objektive Kriterien (Alter, Ausbildung, regionale Arbeitsmarktlage) als auch subjektive Kriterien (Motivation) enthält. Junge Menschen unter 25 Jahren sollen nicht zur Zielgruppe gehören. Demgegenüber fasst die Fraktion DIE LINKE die Zielgruppe weiter und zählt dazu alle beschäftigungsfähigen und –bereiten Personen, für die auf längere Sicht eine öffentlich geförderte Beschäftigung die einzige Chance bedeutet, die Arbeitslosigkeit zu beenden und die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Das betreffe vor allem ältere Arbeitnehmer(innen), Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen und Menschen in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit.

Bewertung:

Nach Auffassung der BAGFW zählen zu der Zielgruppe der längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung vor allem arbeitsmarktferne Personengruppen, die trotz dokumentierter Versuche der Arbeitsmarktintegration und aufgrund ihrer persönlichen Problemlagen (Sucht, Wohnungslosigkeit etc.) auf längere Sicht nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar sind. Es ist daher regelmäßig eine Kombination von Vermittlungshemmnissen erforderlich. Nicht ausreichend ist demgegenüber, wenn lediglich ein Kriterium vorliegt.

Dies gilt z.B. für das Kriterium des fortgeschrittenen Alters der Arbeitssuchenden. Ältere Arbeitnehmer sind nicht per se Zielgruppe einer längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung, sondern sind vorrangig durch andere Instrumente, z. B. die Förderung der Weiterbildung älterer Arbeitnehmer (§ 417 SGB III) und die Entgeltssicherung für ältere Arbeitnehmer gemäß § 421 j SGB III, in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Es ist sicherzustellen, dass auch wirklich die arbeitsmarktfernen Personen eine Chance auf eine derartige Maßnahme haben und die Arbeitsplätze nicht vornehmlich durch arbeitsmarktnähere Personen besetzt werden.

Die Zielgruppe kann insbesondere anhand regionaler Besonderheiten differenziert werden. Diese Aufgabe sollte einem Beirat übertragen werden, der sich aus den arbeitsmarktpolitischen Akteuren vor Ort zusammensetzt.

Dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung sollte erst einsetzen, nachdem in einer Aktivierungsphase überprüft wurde, ob nicht vorrangige Förderinstrumente greifen können (z. B. Instrumente zur Vermittlung älterer Arbeitnehmer in den ersten Arbeitsmarkt). Dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigung muss die „ultima ratio“ sein. Zu begrüßen ist vor diesem Hintergrund der Vorschlag zur Entwicklung eines Kriterienkataloges als Orientierung für die Fallmanager.

Die Auswahl der Personen, muss durch ein umfassendes Assessment sichergestellt werden. Ein Erfolg dieses Verfahrens setzt allerdings ein hinreichend qualifiziertes Fallmanagement und die Einbeziehung von Fachdiensten, die bisher schon mit der Person in einer helfenden Beziehung standen, voraus.

Die BAGFW teilt die Auffassung, dass für Jugendliche ein geschützter Zeitraum bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres erhalten bleiben muss, in dem vorrangige Förderleistungen zur Vermittlung in Ausbildung und Arbeit konsequent angewandt werden. Abweichend hiervon plädiert der Deutsche Caritasverband dafür, ausnahmsweise auch für Jugendliche dieses Förderinstrument verbunden mit einem individuellen Qualifizierungsplan und sehr engem Fallmanagement zu nutzen, wenn für sie eine Perspektive einer Berufsausbildung oder einer Integration in Arbeit aktuell nicht erreichbar ist (ultima ratio). Im Übrigen muss nach Ansicht der BAGFW indes auch für bildungsfernere Jugendliche die Heranführung an eine Ausbildung Vorrang erhalten. Die dafür existierenden Instrumente im SGB II, SGB III und SGB VIII werden zurzeit viel zu wenig genutzt.

Für Menschen mit Behinderungen bestehen gesetzlich abgesicherte spezielle Förderangebote (SGB III, XII, IX, VI) etwa zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur beruflichen Rehabilitation; diese sind zu erhalten und dürfen nicht eingeschränkt werden.

3. Vorrangiges Ziel: Soziale Integration

Vorrangiges Ziel einer dauerhaften öffentlich geförderten Beschäftigung ist die soziale Integration. Sie ist durch Integration in Arbeit bzw. Beschäftigung nachhaltig zu unterstützen und abzusichern. Mittelfristig geht es um die Befähigung zur Arbeitsaufnahme in einem ungeforderten Beschäftigungsverhältnis im ersten Arbeitsmarkt.

Aus diesem Grunde ist es erforderlich, dass den Menschen neben ihrer Beschäftigung auch in ihrer persönlichen Situation durch die Gewährung sozialintegrativer Leistungen insbesondere nach § 16 Abs. 2 S. 2 SGB II und § 67 SGB XII geholfen wird. Nur durch eine Kombination dieser Maßnahmen kann eine soziale Integration gelingen und langfristig Vermittlungshemmnisse abgebaut werden.

4. Art der Beschäftigung

Als Einsatzfelder schlagen beide Fraktionen zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende bzw. gemeinwohlori-

enterte Tätigkeiten vor, die nicht wettbewerbsverzerrend sind. Darüber hinaus sollen nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch Erwerbsarbeitsplätze für Langzeitarbeitslose in wirtschaftlich arbeitenden Unternehmen (reguläre Betriebe oder soziale Beschäftigungsbetriebe) über eine anteilige Förderung (entsprechend der niedrigeren Produktivität) geschaffen werden.

Die konkreten Einsatzmöglichkeiten sollen nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE im Zusammenwirken von BA, ARGEn und Optionskommunen mit den örtlichen Arbeitsmarktakteuren und Trägern für öffentlich geförderte Beschäftigung bestimmt werden. Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN überträgt die Identifizierung möglicher Tätigkeiten der lokalen Ebene. Verbindlich eingerichtete örtliche Beiräte der Träger des SGB II sollen über ein Vorschlagsrecht die Zusätzlichkeit und das öffentliche Interesse der Beschäftigung sicherstellen. In einem Stellenpool sollen diese ermittelten Aufgaben gesammelt werden.

Bewertung:

Die BAGFW teilt die Einschätzung, dass die öffentlich geförderte Beschäftigung nicht zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigungsverhältnisse führen darf. Dieses Kriterium ist bei zusätzlichen gemeinwohlorientierten Tätigkeiten erfüllt. Bei diesen Beschäftigungsfeldern sind Erfahrungen aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), den früheren Hilfen zur Arbeit auf Grundlage des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und der Arbeitsmöglichkeiten gemäß § 16 Abs. 3 SGB II unbedingt einzubeziehen. Darüber hinaus sollen auch marktnahe und marktorientierte Einsatzfelder einbezogen werden. Die Einbindung aller Verantwortlichen über einen örtlichen Beirat und die Abstimmung der Betätigungsfelder unter den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarkts ist unerlässlich, um die Verdrängung regulärer Beschäftigung zu vermeiden.

Wenn Integrationsfirmen für diese Zielgruppe geöffnet werden, muss die spezielle Struktur dieser Einrichtungen beachtet werden. Keinesfalls dürfen dabei die Fördermöglichkeiten der Menschen mit Behinderungen gefährdet werden.

Sofern der Produktivitätsausfall durch Lohnkostenschüsse ausgeglichen werden soll, muss eine flexible Entscheidung im Einzelfall möglich sein, ohne dass der Zuschuss von vornherein auf einen bestimmten maximalen Prozentsatz begrenzt ist.

Auch wenn ein großer Teil der langzeitarbeitslosen Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen voraussichtlich nur in speziellen Unternehmen, d.h. bei Beschäftigungsträgern, in Integrationsfirmen oder sozialen Diensten und Einrichtungen beschäftigt werden kann, sollte eine Beschäftigung in gewerblichen Unternehmen nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Ebenso wichtig wie die Vermeidung der Verdrängung regulärer Beschäftigung ist nach Auffassung der BAGFW, dass die geförderten Personen zwischen verschiedenen Arbeitsplatzangeboten wählen können. Auch für die Träger bzw. die künftigen Arbeitgeber soll eine Auswahl unter den Bewerberinnen und Bewerbern möglich sein. Die Stellenbesetzung sollte daher im Einvernehmen zwischen den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende, den Arbeitsuchenden und den Trägern der Beschäftigungsangebote bzw. den künftigen Arbeitgebern erfolgen.

5. Qualifizierung und Befristung

Beide Fraktionen fordern, dass über begleitende Qualifizierungen sicherzustellen ist, dass die geförderten Personen während der Maßnahme auch ihre beruflichen Qualifikationen verbessern können, um mittelfristig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden zu können. Um auf Veränderungen des Arbeitsmarktes reagieren zu können, schlägt die Fraktion DIE LINKE vor, die Beschäftigungsverhältnisse auf drei bis fünf Jahre zu befristen.

Bewertung:

Die BAGFW hält es für unbedingt erforderlich, dass Menschen nicht dauerhaft in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung „abgeschoben“ werden, sondern dass sie weiterhin eine mittel- bis langfristige Perspektive der schrittweisen Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben. Eine generelle Befristung der Maßnahmen ist deshalb nicht sinnvoll. Allerdings sind regelmäßige Überprüfungen der Fördervoraussetzungen auf der Grundlage eines Eingliederungskonzeptes durch das Fallmanagement im Abstand von spätestens 12 Monaten unerlässlich.

Zudem unterstreicht die BAGFW mit Nachdruck die Forderung der Fraktionen nach einer beschäftigungsbegleitenden Qualifizierung, die es den geförderten Personen ermöglicht, ihre fachlichen Fähigkeiten zu erhalten, und weiterzuentwickeln und dadurch ihre Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

6. Sozialversicherungspflicht

Die BAGFW unterstützt das Ziel, im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung in erster Linie sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen und hierfür notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu nutzen bzw. zu schaffen. Ebenso wie die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN hält sie es für erforderlich zu prüfen, inwiefern die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung für diese Beschäftigungsverhältnisse entfallen sollte, um Drehtüreffekte zu vermeiden, die durch einen (erneuten) ALG I-Anspruch infolge einer längerfristigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung entstehen könnten.

7. Finanzierung

Die Fraktionen schlagen übereinstimmend vor, die gesamte Transferleistung, bestehend aus aktiven und passiven Leistungen, in die Finanzierung längerfristiger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse einzubringen und auf diese Weise die Einsatzmöglichkeiten der Arbeitslosen in der Entgeltvariante nach § 16 Abs. 3 S. 1 SGB II zu erweitern. Während die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN so eine weitgehend kostenneutrale Finanzierung anstrebt, hält die Fraktion DIE LINKE darüber hinaus zusätzliche finanzielle Mittel aus den Überschüssen der Bundesanstalt für Arbeit, Länderprogrammen, ESF-Mitteln und finanziellen Mitteln von Unternehmen, die Träger öffentlich geförderter Beschäftigung sind, für erforderlich.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt ausdrücklich den Vorschlag der Bündelung der Budgets für passive Leistungen (ALG II) und für aktive Leistungen (Eingliederungsleistungen), um sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose mit schon vorhandenen Instrumenten des SGB II, insbesondere auf Basis der Arbeitsmöglichkeiten

in der Entgeltvariante nach § 16 Abs. 3 S. 1 SGB II, dauerhaft fördern zu können. Bei der Finanzierung der Maßnahmen ist überdies zu berücksichtigen, dass bei den Beschäftigungsträgern, sozialen Diensten und Integrationsfirmen ggf. nicht nur für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung ein besonderer finanzieller Aufwand entsteht, sondern auch die Anleitung, Betreuung und ggf. pädagogische Begleitung der geförderten Personen als Regelaufgabe der beteiligten Träger und Firmen ausreichend refinanziert werden müssen.

Darüber hinaus ist eine verlässliche Gestaltung des Eingliederungstitels notwendig. Haushaltssperren und eine "Stop-and-Go"-Arbeitsmarktpolitik sind kontraproduktiv. Insbesondere muss eine mehrjährige Förderdauer über das Haushaltsjahr hinaus ermöglicht werden.

Eine Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel aus dem ESF, hält die BAGFW darüber hinaus für erforderlich, um die Infrastrukturförderung gezielt auszubauen.

8. Freiwilligkeit

Die Fraktion DIE LINKE ist der Ansicht, dass die Eingliederung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht.

Bewertung:

Diese Auffassung vertritt die BAGFW ebenfalls. Damit soziale Integration gelingt, muss die längerfristige öffent-

lich geförderte Beschäftigung ohne Sanktionsandrohung, freiwillig aufgenommen werden.

Nach Ansicht der BAGFW müssen Arbeitslose, die eine Beschäftigung aufnehmen, Wahlmöglichkeiten unter verschiedenen Arbeitsplatzangeboten erhalten. Auch für die künftigen Arbeitgeber soll es möglich sein, unter Bewerberinnen und Bewerbern auszuwählen. Die Stellenbesetzung soll im Einvernehmen zwischen den Trägern der Grundsicherung, den Trägern der Beschäftigungsangebote und den Arbeitslosen erfolgen.

9. Evaluierung

Beide Fraktionen befürworten eine wissenschaftliche Evaluierung einer längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung. Aufgrund von bereits bestehenden wissenschaftlich evaluierten Erfahrungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern in diesem Bereich hält die Fraktion DIE LINKE ein Pilotprojekt für nicht erforderlich.

Bewertung:

Die BAGFW unterstützt das Anliegen, die Einführung des Instruments wissenschaftlich zu evaluieren. Hierdurch können die Effekte der Zielgruppen- und Beschäftigungsfeldwahl sowie die Vermeidung von Verdrängungseffekten bewertet werden.

Berlin, 02.05.2007

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)609

11. April 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Wernder Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dückert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen

In unserer Gesellschaft ist die Teilhabe des Menschen im Wesentlichen über Arbeit bestimmt. Das beinhaltet die persönliche und die soziale Identität und die Möglichkeit zur Entfaltung auf Basis einer auskömmlichen materiellen Existenzsicherung. Alle Versuche alternativer Sinnstiftungen sind bislang weitgehend fehlgeschlagen. Dem liegt ein Grundbedürfnis zu Grunde: „Jeder Mensch will nützlich sein“ (Soziologe und Mediziner Klaus Dörner). Insofern kann man die Verbindung herstellen: die Würde des Menschen ist an die Ausübung sinnstiftender Tätigkeit - sprich an Arbeit - geknüpft. Dabei reicht es nicht aus, dass Arbeit rein im privaten Raum verrichtet wird. Sie muss vielmehr öffentlich konstituiert sein: nutzbringend für andere, durch die Gesellschaft anerkannt und durch Gegenleistung belohnt / ausgeglichen werden.

Die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist es, allen Menschen einen Zugang zu der Welt der Arbeit zu eröffnen und ihnen damit ein Leben in Würde und sozialer Integration zu erschließen. Dieses ist eine große Aufgabe und eine komplexe dazu. Einfache Patentrezepte gibt es nicht - etwa in der Art: wir wandeln alle sozialen Unterstützungsleistungen in Förderung von entlohnter Beschäftigung um und das Problem ist gelöst.

Ganz konkret: staatliche organisierte Beschäftigung ist für viele leistungsgeminderte Menschen die einzige Zugangsmöglichkeit zu sinnstiftender Tätigkeit und oder Erwerbstätigkeit. Deshalb sind sie unverzichtbar und politisch legitim. Staatliche Beschäftigungsprogramme bergen aber auch ein hohes Maß an Risiken in sich:

- Sie verdrängen privatwirtschaftlich strukturierte Arbeit (IAB-Studie zu den MAE-Jobs)
- Sie beeinflussen die Motivation der Menschen (Klebeeffekt in Maßnahmen, Beispiel WfbM)
- Sie wirken zum Teil stigmatisierend (Sondereinrichtung, „Spielwiese“)
- Sie belasten die gesellschaftlichen Ressourcen und Sozialsysteme und damit latent auch die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft
- Die eingesetzten Mittel werden missbraucht (Mitnahmeeffekte)
- Die Akteure der Wirtschaft werden aus ihrer Verantwortung entlassen

Die Integrationsprojekte als wirtschaftliche Unternehmer können durchaus von leidvollen Erfahrungen berichten, wenn sie zum Beispiel Aufträge an hochgeförderte Beschäftigungsgesellschaften verlieren oder wenn sie Schwierigkeiten haben, frei Arbeitsplätze mit leistungsgeminderten Personen zu besetzen, wenn diese (oder ihr Umfeld) „angenehmere“ Arten der geschützten Beschäftigung vorziehen.

Im Bereich der Arbeitslosigkeit haben wir einige wesentliche Phänomene und Daten zur Kenntnis zu nehmen:

- Die Bewegung in und aus Arbeitslosigkeit ist sehr hoch: sowohl im Bereich des SGB II als auch im Bereich des SGB III ist der Zugang in Arbeitslosigkeit etwa gleich groß wie der Abgang. Diese Beweglichkeit gilt für sehr viele Menschen (im

letzten Jahr 7 Millionen) und sie darf durch neue Programme auf keinen Fall beeinträchtigt werden (z.B. Zementierung eines Sonderarbeitsmarktes).

- Gleichwohl gibt einen großen Grundbestand an Personen, die nicht von diesen Prozessen profitieren: 42% der Arbeitslosen waren länger als ein Jahr arbeitslos, 21% mehr als zwei Jahre.
- Arbeitslosigkeit beinhaltet Qualifizierungsdefizite und gesundheitliche Probleme: 46% der ALG II Bezieher ist ohne abgeschlossene Berufsausbildung und 22% ohne Schulabschluss, 23% weisen gesundheitliche Beeinträchtigungen auf.
- Die Zahl der Einfacharbeitsplätze geht stark zurück. In der Region Rhein-Neckar zum Beispiel betrug der Rückgang in diesem Segment von 1990 bis 2003 rund 26%. Zuwächse gab es im Wesentlichen nur in den Branchen Gastgewerbe, Gebäudereinigung und Bewachungsgewerbe.
- Nach wie vor wird Arbeit und vor allem auch einfache Tätigkeit ins Ausland verlagert. Es finden aber auch Rückführungsprozesse statt (ca. % der ausgelagerten Arbeit), die nicht unerheblich sind und auf keinen Fall vernachlässigt werden dürfen.

Vor diesem Hintergrund vertreten wir folgende Standpunkte:

1. Neue Arbeitsmöglichkeiten sind so umfangreich wie möglich im ersten Arbeitsmarkt zu realisieren. Dies hat allererste Priorität. Die Potenziale sind hier bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Nur hier lassen sich Entstigmatisierung und wesentliche Deckungsbeiträge (aus wirtschaftlicher Tätigkeit) zur Finanzierung der Integrationskosten erzielen.
2. Der Zugang zu Fördermöglichkeiten muss allen Arbeitgebern -privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen - offen stehen. Nur so lässt sich das notwendige Beschäftigungsvolumen erschließen und die Problematik der Wettbewerbsverzerrung lösen.
3. In Analogie zur bewährten Förderung der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen könnte man die Leistungen an die Arbeitgeber so staffeln, dass für die Einrichtung von einzelnen Arbeitsplätzen eine bestimmter Minderleistungsausgleich gezahlt wird, der um einen Pauschalbetrag ergänzt wird, wenn eine Unternehmung einen erhöhten Anteil benachteiligter Menschen einstellt (in Analogie zu den Integrationsfirmen).
4. Grundlage der Förderung ist eine sozialversicherte tariflich oder ortsüblich entlohnte Beschäftigung, die existenzsichernd ist und einen Abstand zu staatlichen Transferleistungen beinhaltet (mit der Einschränkung, dass dies - vor allem im Niedriglohnssektor - möglicherweise nur für Alleinstehende gelten kann).
5. Hinsichtlich der Strukturverantwortung könnten die Fördergrundsätze bundeseinheitlich geregelt werden. Es bedarf keiner besondere Aussagen hinsichtlich möglicher oder eingeschränkter Geschäftsfelder, da alle Marktteilnehmer Zugang zu dem Programm haben. Die mit der Durchführung des Programms beauftragten Stellen könnten die ARGEN sein.

6. Ein Beschäftigungsprogramm muss so angelegt sein, dass nicht ein reiner Verdrängungswettbewerb stattfindet, sondern dass:

- neue Arbeitsplätze in der Wirtschaft geschaffen werden, vor allem durch Rückführung exportierter Arbeit, hierzu bedarf es unbedingt einer Investitionskostenförderung
- Minijobs in sozialversicherte Arbeit gewandelt werden, hierzu bedarf es besonderer Regelungen z.B. in der öffentlichen Auftragsvergabe
- Schwarzarbeit durch reguläre Tätigkeit abgelöst wird, hierzu bedarf möglicherweise besondere Anreize in bestimmten Branchen wie Gastronomie oder Unterhaltsreinigung

7. Integrationsprojekte haben in den letzten Jahren eine eindrucksvolle und stetige Wachstumskurve in der Beschäftigung besonders schwer vermittelbarer Menschen auszuweisen. Der Ansatz und die Potenziale dieser Firmen lassen sich weitere Zielgruppen nutzen. Wegen der anhaltenden Diskussion um die Gemeinnützigkeit dieses Ansatzes plädieren wir für eine neuen Typus B, der nicht das Umsatzsteuerprivileg erhält (sondern eventuell andere Formen eines institutionellen oder personenbezogenen Nachteilsausgleichs).

8. Die Förderung neuer Integrationsprojekte sollte mit Blick auf die Nachhaltigkeit der eingesetzten Mittel durch betriebswirtschaftliche Beratung und Begutachtung flankiert werden.

9. Wir schlagen folgendes Fördermodell vor (Beispielrechnung):

- Stundenlohn 8,- € entspricht Arbeitnehmerbrutto 1.300,- € entspricht 1.575,- € Arbeitgeberbrutto
- Lohnkostenzuschuss 50% entspricht 790,- €
- Investitionskostenpauschale 275,- €
- Betreuungspauschale 210,- €
- Gesamtförderung 1.275,- €
- Rückflüsse: Sozialversicherung 545,-€, Steuern ca. 130,-€, gesamt 675,-€
- Gesamtfiskalische Kosten (Förderung abzüglich Rückflüsse) 600,- €

Diese Förderung entspricht den Durchschnittssätzen der Förderung von Integrationsprojekten nach dem SGB IX. Als Ausgleich für die Verwaltungs- und Regieaufwendungen ist ein Aufstockungsbetrag vorzusehen (ca. 150,-€). Damit wird ein Jahreswert von ca. 9.000,- € erreicht, der ca. 1.000,- € unter den Durchschnittskosten von Arbeitslosigkeit liegt (gesundheitliche Folgekosten nicht einbezogen).

10. Als zweites Instrument eines Beschäftigungsprogramms ist die Schaffung von gemeinwohlorientierten Arbeitsplätzen sinnvoll. Um eine Abgrenzung zum ersten Förderinstrument herzustellen, ist zu überlegen, ob hier anstelle der sozialversicherten Beschäftigung eine prämiensorientierte Vergütung oder der im psychiatrischen Hilfesystem entwickelte Ansatz des „Zuverdienstprojektes“ (eine leistungsbezogene Arbeits-Prämien unterhalb tariflicher Lohngruppen im Rahmen von

- zeitlich reduzierten Arbeitsumfängen) realisiert werden. Im Falle einer sozial-versicherten Variante sollte in der Höhe der Vergütung ein Abstand zu der erstgenannten Programmvariante bestehen um Anreize für Übergänge zu schaffen.
11. Die Gestaltungshoheit in diesem Segment sollte Steuerungsgruppen / Beiräten auf lokaler Ebene vorbehalten bleiben, in denen die wichtigen Akteure vertreten sind (Kommune, ARGE, Arbeitsagentur, Vertreter der Wirtschaft, der Arbeitnehmer und der Leistungserbringer). Nur so lässt sich u.a. die Kriterien der sinnstiftenden Tätigkeit und der Zusätzlichkeit verifizieren.
 12. Um den besonderen Bedarfen der Zielgruppen gerecht zu werden, ist die Verbindung mit qualifizierenden Elementen sinnvoll.
 13. Die Kostenaufwendungen für die gemeinwohlorientierte Variante sollen nicht höher sein als die Summe der öffentlichen Unterhaltsleistungen (Kosten des Lebensunterhalts und der Wohnunterkunft).
 14. Für alle Programmbestandteile gilt: die Auswahl der hilfeberechtigten Personen hat nach stringenten engen Kriterien zu erfolgen.
 15. Die Unterstützungsleistungen werden entfristet ausgesprochen mit einer ein-/zweijährlichen Überprüfung der weiteren Fördervoraussetzungen.
 16. Die Finanzierung des Beschäftigungsprogramms erfolgt kostenneutral durch den Transfer von Passiv in Aktiv-Leistungen.

Anton Senner/Arnd Schwendy

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)638

03. Mai 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dücker, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Bundesagentur für Arbeit BA

Die Ausgangslage

Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im SGB II war ein wichtiger Schritt im Rahmen der Arbeitsmarktreflexionen, aber auch eine große Herausforderung für alle Beteiligten.

Inzwischen gewinnt das SGB II weiter an Bedeutung: Zwei Drittel aller Arbeitslosen in Deutschland werden im Rechtskreis SGB II betreut - mit steigender Tendenz. 80 Prozent aller Langzeitarbeitslosen beziehen Arbeitslosengeld II.

Ein zentrales Ziel des SGB II ist die Beendigung der Hilfebedürftigkeit durch Integration in Beschäftigung; Ziel sind aber auch Integrationsfortschritte sowie soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe für erwerbsfähige Hilfebedürftige, falls Integration in den regulären Arbeitsmarkt nicht absehbar ist.

Auch arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld II profitieren zunehmend von der positiven Wirtschaftsentwicklung, allerdings nach wie vor deutlich geringer als Arbeitslose im Rechtskreis SGB III. (So ist die Zahl der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II im April 2007 um ein Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat zurückgegangen, die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III dagegen um acht Prozent.)

Das Problem

Trotz erkennbarer Erfolge wird jedoch immer deutlicher: es gibt eine nicht unerhebliche Anzahl arbeitsloser Bezieher von Arbeitslosengeld II, die zwar erwerbs-, aber nicht marktfähig sind. Bei ihnen ist die Kluft zwischen persönlichem Profil und vorhandener Arbeitskräftenachfrage so groß, dass auch bei besserer Wirtschaftslage eine

Integration in den regulären Arbeitsmarkt nicht zu erwarten ist – auch nicht durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

Langzeitarbeitslosigkeit kann ein Indiz für diese Arbeitsmarktferne sein. Nicht vernachlässigt werden sollte jedoch, dass der Indikator „Langzeitarbeitslosigkeit“ die im Vergleich zum SGB III größere Arbeitsmarktferne von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II nur begrenzt abbildet. Ein weiterer wesentlicher Anhaltspunkt ist das langjährige bzw. vollständige Fehlen von Erwerbstätigkeit im Lebenslauf. Mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II wurde eine nicht unerhebliche Zahl von Hilfebedürftigen erstmalig als erwerbsfähig definiert und arbeitslos gemeldet, die noch nie - oder wenn überhaupt nur in geringem Umfang - erwerbstätig waren. Dadurch hat sich im Rechtskreis SGB II die Zahl arbeitsmarktferner Arbeitsloser deutlich erhöht, die auf dem regulären Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit chancenlos sind.

Jeder zweite arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld II war in den letzten drei Jahren nicht erwerbstätig; ein Drittel hatte in den letzten sechs Jahren keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – viele dieser Menschen waren jedoch vor Einführung des SGB II nicht arbeitslos gemeldet.

Diese Arbeitsmarktferne kann unterschiedliche Gründe haben: individuelle Vermittlungshemmnisse, die die Erwerbsfähigkeit dauerhaft beeinträchtigen (Angebotsseite), aber auch strukturelle Verwerfungen in der Arbeitskräftenachfrage (Wegfall von Einfacharbeitsplätzen, Regionen mit Monostrukturen, Spätfolgen der Wiedervereinigung in Teilen der Neuen Bundesländer...). An-

gebots- und nachfrageseitige Probleme können sich im Einzelfall überlappen.

In vielen Fällen haben arbeitsmarktferne Hilfebedürftige bereits Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik durchlaufen – häufig nicht nur einmal, sondern mehrfach, allerdings ohne nachhaltigen Integrationserfolg.

Sollen diese Menschen nicht dauerhaft ausschließlich auf passive Leistungen der Grundsicherung angewiesen bleiben, müssen ihnen zusätzliche Perspektiven für soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe eröffnet werden.

Eine zusätzliche Perspektive ist erforderlich

Schon im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 wurde gefordert, die Rahmenbedingungen „so zu gestalten, dass auch für Menschen, die keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt haben, Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, die eine sinnvolle und den individuellen Möglichkeiten entsprechende Entfaltung zulassen“. Entsprechende Aktivitäten hat auch der Ombudsrat in seinem Abschlussbericht vom 23. 6.2006 angemahnt.

Ausgehend von der Feststellung, dass die Instrumente des SGB II in ihrer bisherigen Anwendung dieses Problem nicht lösen können, haben die meisten Verbände und Organisationen im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Umfeld inzwischen differenzierte Lösungsvorschläge entwickelt. Die Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt“ der Koalition hat einen Vorschlag zur Entwicklung von „Perspektiven für langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen“ vorgelegt. Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Fraktion DIE LINKE haben Vorschläge für längerfristige bzw. nicht befristete öffentlich geförderte Beschäftigung arbeitsmarktferner Personen vorgelegt.

Trotz vieler Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die grundsätzliche Zielrichtung gibt es in den vorliegenden Konzepten eine Reihe von Unterschieden vor allem im Hinblick auf die Größe und die Auswahl der Zielgruppe, die Auswahl der Beschäftigungsfelder und der potenziellen Arbeitgeber sowie im Hinblick auf Finanzierung und Vergütung.

Auch die Bundesagentur für Arbeit hat unter dem Arbeitstitel „Alternative Beschäftigungsformen“ einen Vorschlag vorgelegt, in dem sie für erwerbsfähige, aber nicht marktfähige Hilfebedürftige längerfristige bzw. nicht befristete öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten vorschlägt. Die Tätigkeiten sollen individuell sinnstiftend sein und sich primär am Gemeinwohl orientieren; eine Ausweitung auf marktnahe Beschäftigungsfelder soll grundsätzlich möglich sein. Die Tätigkeiten sollen die Leistungsressourcen der Arbeitslosen ebenso berücksichtigen wie die lokalen Bedarfe (Sozialraumorientierung). Die Beschäftigungsverhältnisse sollen längerfristig bzw. nicht befristet angelegt und möglichst sozialversicherungspflichtig sein, jedoch ohne Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung.

Die Beschäftigungsmöglichkeiten müssen so ausgestaltet sein, dass Integrationsfortschritte erzielt werden können. Ein Durchstieg in den regulären Arbeitsmarkt ist nicht nur erwünscht, sondern muss auch durch begleitendes Fallmanagement gezielt unterstützt werden.

„Alternative Beschäftigungsformen“ stellen kein neues Instrument im Rahmen des SGB II dar, da sie mit den bisherigen Instrumenten der öffentlich geförderten Be-

schäftigung grundsätzlich realisierbar sind. Sie stellen eine ergänzende Arbeitsmarktstrategie dar und erweitern damit die Zielperspektiven öffentlich geförderter Beschäftigung.

Im Rahmen der individuellen Integrationsstrategie sind immer die Instrumente vorrangig, die auf reguläre Erwerbstätigkeit zielen bzw. Integrationsfortschritte auf diesem Weg ermöglichen. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist im Vergleich dazu „ultima ratio“. Das gilt schon für die befristete öffentlich geförderte Beschäftigung in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, zeitlich befristeten Zusatz-Jobs oder Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Das gilt umso mehr für längerfristig angelegte oder nicht befristete öffentlich geförderte Beschäftigung.

Die Eckpunkte „Alternativer Beschäftigungsformen“

a) Zielgruppe

Zielgruppe „Alternativer Beschäftigungsformen“ sind erwerbsfähige, aber nicht marktfähige Hilfebedürftige. Die Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II muss eindeutig festgestellt sein. Voraussetzung für die Teilnahme ist, dass sämtliche im Einzelfall in Frage kommenden Integrationsinstrumente bereits ohne Erfolg angewandt wurden bzw. absehbar keine Erfolgsaussichten erkennbar sind.

Die Festlegung der Zielgruppe und die individuelle Teilnehmerauswahl anhand objektiver und subjektiver Kriterien geschieht vor Ort durch die Integrationsfachkräfte, die sich zur Absicherung ihrer Entscheidung Dritter bedienen können. Profiling und Assessment können die Entscheidung ebenso unterstützen wie ärztliche oder psychologische Fachdienste bzw. vorgeschaltete Auswahlseminare.

Langzeitarbeitslosigkeit ist ebenso ein mögliches Indiz für die Zugehörigkeit zur Zielgruppe wie schwerwiegende individuelle Vermittlungshemmnisse (z.B. langjähriges Fehlen von Erwerbstätigkeit, dauerhafte gesundheitliche Einschränkungen oder soziale Problemlagen, nicht abbaubare Qualifikationsdefizite, Alter...).

Aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit gehören erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 25 Jahren grundsätzlich nicht zur Zielgruppe, da bei ihnen die Integration in Ausbildung oder reguläre Beschäftigung immer im Vordergrund steht. (Dieser Vorschlag wird im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgegriffen, jedoch nicht im Antrag der Fraktion DIE LINKE).

„Alternative Beschäftigungsformen“ sind nicht vorrangig gedacht als Instrument für einen nahtlosen Übergang älterer Arbeitsloser in die Rente; aus diesem Grund sind Ältere zwar Teil der Zielgruppe, sie sind jedoch – anders als in vielen anderen Instrumenten/Maßnahmen – nicht vorrangig als Zielgruppe vorgesehen (anders der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE).

Eine Realisierung längerfristiger bzw. nicht befristeter öffentlich geförderter Beschäftigung für eine Zielgruppe von bis zu 500.000 Personen in den nächsten beiden Jahren (wie von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagen) ist aus Sicht der BA schon allein wegen der bei dieser Größenordnung hohen Gefahr der Verdrängung regulärer Beschäftigung nicht sinnvoll.

b) Rechtlicher Rahmen

Das SGB II ermöglicht heute öffentlich geförderte Beschäftigung in der Form von Arbeitsbeschaffungsmaß-

nahmen und Arbeitsgelegenheiten (in der Mehraufwands- und der Entgeltvariante). Während Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur befristet durchgeführt werden können, stehen Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich auch als Instrument für längerfristige bzw. nicht befristete öffentlich geförderte Beschäftigung zur Verfügung.

Allerdings sollte aus Sicht der BA öffentlich geförderte Beschäftigung, die primär sozialpolitisch motiviert und längerfristig bzw. nicht befristet angelegt ist, als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgestaltet werden. Die Bundesagentur für Arbeit schlägt vor, diese Tätigkeit (wie bei ABM bereits realisiert) von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung zu befreien, um Drehtüreffekte zu vermeiden (ebenso die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, anders jedoch die FRAKTION DIE LINKE, die volle Sozialversicherungspflicht fordert).

c) Beschäftigungsfelder

Die Tätigkeiten im Rahmen „Alternativer Beschäftigungsformen“ orientieren sich an den individuellen Ressourcen der Teilnehmer und an lokalen Bedarfen. Sie sollen primär gemeinwohlorientiert sein (vergleichbar den Tätigkeitsfeldern für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen).

Aus dem Bereich der Öffentlichen Aufgaben wäre hier beispielhaft zu nennen die Anlage und Pflege von bisherigen Brachflächen (Baulücken), die Anlage und Unterhaltung von Biotopen, die Errichtung von Freizeitanlagen (z.B. Bolzplätze), Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung; wohnortnahe Dienstleistungen wie die Organisation eines Verleihservices, Lieferdienste für Mahlzeiten, Tagesfahrten für ältere Menschen, Mehrgenerationen-Begegnungsstätten; sozio-kulturelle Angebote wie z.B. der Betrieb eines Gebrauchtwarenkaufhauses, Möbellager- und Kleiderkammer, Verbesserung der touristischen Infrastruktur, Betrieb eines Kinder- und Jugendmuseums.

Eine Ausdehnung auf marktnahe Beschäftigungsfelder – vor allem im Rahmen von sozialen Unternehmen, aber auch in Integrationsbetrieben - ist grundsätzlich denkbar. Dabei könnten auch einbezogen werden Produkte und Dienstleistungen, deren Erstellung sonst im Zuge der Globalisierung ins Ausland verlagert würde.

Vorstellbar ist ebenfalls die Entwicklung/Herstellung innovativer Nischenprodukte/-Dienstleistungen, die sich zu einem späteren Zeitraum als marktgängig herausstellen können (z.B. ökologische Einsatzbereiche oder Tätigkeiten im Umfeld neuer Formen sozialen Miteinanders).

Wettbewerbsverzerrungen müssen ausgeschlossen werden; reguläre Beschäftigung darf nicht verdrängt werden. Die Auswahl entsprechender Beschäftigungsfelder muss im lokalen Konsens erfolgen. Örtliche Beiräte oder vergleichbare Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpartner sind einzubeziehen. (Dies wird auch von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE gefordert).

Die Beschränkung ausschließlich auf zusätzliche, gemeinwohlorientierte Tätigkeiten, wie von der Fraktion DIE LINKE gefordert, engt das Spektrum der Beschäftigungsmöglichkeiten arbeitsmarktfremder Hilfebedürftiger unnötig ein. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollten (wie auch im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert) jedoch bei

marktnahen Tätigkeiten lediglich die individuellen Produktivitätsnachteile finanziell ausgeglichen werden (analog zu entsprechenden Förderansätzen im SGB IX).

d) Finanzierung

Die Finanzierung „Alternativer Beschäftigungsformen“ erfolgt primär aus dem SGB II-Haushalt. Eingesparte kommunale Kosten der Unterkunft sollten möglichst einbezogen werden.

In den vorliegenden Vorschlägen zur Finanzierung werden verschiedene Modelle diskutiert (z.B. Nutzung des Aussteuerungsbetrages – DIE LINKE, Passiv-Aktiv-Transfer – BÜNDNIS 90/Die Grünen). Aus Sicht der BA ist wesentlich, dass zur Realisierung längerfristiger bzw. nicht befristeter öffentlich geförderter Beschäftigung im örtlichen Eingliederungstitel ausreichend Mittel zur Verfügung stehen und dass die Anwendung der übrigen Instrumente des SGB II dadurch nicht behindert wird. Regionale Besonderheiten sind bei der Mittelverteilung zu berücksichtigen.

Vor Ort ist zu prüfen, ob gegebenenfalls weitere zusätzliche Finanzierungsquellen genutzt werden können (Kommune, Land, EU). Bei marktnahen Beschäftigungen sind Überschüsse aus Einnahmen für die Erstellung von Produkten/Dienstleistungen in die Finanzierung einzubeziehen. Auch die Gewinnung örtlicher Sponsoren für sozialpolitisch motivierte öffentlich geförderte Beschäftigung sollte geprüft werden.

Kostenneutralität im Vergleich zur passiven Grundsicherung ist aus Sicht der BA anzustreben, sie wird jedoch nicht in jedem Einzelfall zu erreichen sein – insbesondere bei großen Bedarfsgemeinschaften. Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung sind jedoch auch die Rückflüsse in das Sozialversicherungs- und Steuersystem zu berücksichtigen – ebenso wie ersparte Folgekosten der Arbeitslosigkeit; sie reduzieren mögliche finanziellen Risiken auf ein vertretbares Maß.

Sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung muss sich an tariflicher bzw. ortsüblicher Vergütung orientieren. Eine Entlohnung „nicht unter 8 Euro brutto“, wie von der Fraktion DIE LINKE gefordert, ist aus Sicht der BA nicht sinnvoll; sie berücksichtigt nicht die vorhandenen Unterschiede bei tariflichen bzw. ortsüblichen Vergütungen. Die Vergütung muss sich im Übrigen an der geforderten Qualifikation orientieren, nicht an der beim Teilnehmer vorhandenen Qualifikation.

Beispielhafte Berechnung der Einkünfte eines alleinstehenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in „Alternativen Beschäftigungsformen (ABF)“ auf der Basis einer Vollzeitbeschäftigung

(Annahme: 167 Std. zu 7,50 Euro brutto):	1.253 €
Bruttolohn	
SV- Beiträge AN (ohne Arbeitslosenversicherung)	233 €
Lohnsteuer	60 €
Einkünfte netto insgesamt	960 €
Im Vergleich dazu Grundsicherung (incl. Kosten der Unterkunft)	662 €
Im Vergleich dazu AGH Mehraufwand (bei 150 Std. à 1 Euro)	812 €

e) Chancen auf Verzahnung zum regulären Arbeitsmarkt nutzen

Längerfristige bzw. nicht befristete öffentlich geförderte Beschäftigung darf weder dazu führen, dass sich die

Teilnehmer als „abgeschoben“ betrachten noch dass dadurch sogenannte „Lock-In-Effekte“ entstehen. Darin sind sich grundsätzlich alle vorliegenden Konzepte einig.

Aufgabe der zuständigen Integrationsfachkraft, aber auch der beteiligten Arbeitgeber/Beschäftigungsträger ist es, Integrationsfortschritte zu fördern und regelmäßig zu überprüfen, ob gegebenenfalls weitere – insbesondere arbeitsmarktnähere - Integrationsaktivitäten einzuleiten sind, sofern dadurch die Integrations-Chancen steigen.

In der Bewertung der Notwendigkeit des Umfangs von Qualifikationsangeboten für Menschen, die in längerfristiger oder nicht befristeter öffentlich geförderter Beschäftigung tätig sind, unterscheiden sich die Konzepte zum Teil deutlich. Aus Sicht der BA sollten ergänzende Qualifizierungsangebote in dem Ausmaß gemacht werden, wie sie zum Aufbau bzw. Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit in der ausgeübten Tätigkeit erforderlich sind, darüber hinaus nur dann, wenn dadurch die Chancen auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt realistisch steigen.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass ergänzende Maßnahme-Elemente (z.B. Suchtberatung, Sprachkurs, Kinderbetreuung, Bewerbungshilfen...) Integrationsfortschritte ermöglichen und erleichtern.

f) Implementation und Wirkungen werden durch Evaluation untersucht

Der Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung unter primär sozialpolitischen Gesichtspunkten für arbeitsmarktfremde Hilfebedürftige muss Hinblick auf Implementation und Wirkungen zeitnah evaluiert werden, aber auch um mögliche Fehlentwicklungen von vornherein zu erkennen bzw. zu verhindern. Das fordern durchgängig sämtliche Vorschläge zur Umsetzung sozialpolitisch motivierter längerfristiger bzw. nicht befristeter öffentlich geförderter Beschäftigung.

Nürnberg, 2. Mai 2007

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)639neu

04. Mai 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dücker, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

In Bezug auf die in den o.g. Anträgen angesprochenen Lösungsansätze ist zunächst festzustellen, dass ein bestimmter Anteil arbeitsloser Personen im SGB II aus unterschiedlichen Gründen auf dem regulären Arbeitsmarkt kaum oder sehr schwer vermittelbar ist. Besondere Hilfestellungen für diesen Personenkreis sind deshalb sozialpolitisch dringend geboten. Zugleich sollten spezielle Instrumente für diesen Personenkreis besonders behutsam ausgestaltet werden, da die Gefahr einer weiteren Stigmatisierung der Betroffenen ebenso wie das Risiko zusätzlicher Verwerfungen auf dem ersten Arbeitsmarkt bestehen.

Zu den o.g. Anträgen können wir auf die ersten Vorschläge des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen (Anlage) verweisen. Die auch in den beiden Anträgen behandelte Problematik der Integration von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen ist von den kommunalen Spitzenverbänden und den Bundesverbänden der Freien Wohlfahrtspflege unter dem Dach des Deutschen Vereins intensiv diskutiert worden. Die probeweise Einführung dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigung wird für diesen Personenkreis allgemein befürwortet, die Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes bedarf jedoch aufgrund der beschäftigungspolitisch nicht gewollten Wirkungen, wie z.B. des Risikos einer Substitution regulärer Arbeit auf dem 1. Arbeitsmarkt besonderer Sorgfalt. Deshalb erscheint auch die Vorschaltung einer Pilotphase vor einer flächendeckenden Umsetzung, die Erprobung unterschiedlicher Lösungsansätze und die Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten als sinnvoll.

Von erheblicher praktischer Bedeutung ist die Begrenzung des Personenkreises, der für dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage kommt durch folgende Merkmale (kumulativ):

- Mindestens ein Jahr Arbeitslosigkeit.
- Bisherige Versuche der Arbeitsmarktintegration waren nicht erfolgreich.
- Aufweisen von persönlichen Merkmalen, die auch bei prosperierender Wirtschaft keine realistischen Eingliederungschancen eröffnen.

Die unter c) aufgeführten persönlichen Merkmale, die zu langfristigen bzw. dauerhaftem Ausschluss vom regulären Arbeitsmarkt führen können, sind z.B. geringe soziale Kompetenz und Frustrationstoleranz, psychische Stabilität, geringe Konfliktfähigkeit, gravierende gesundheitliche Einschränkungen.

Das Ziel der Förderung ist neben den sozialpolitisch positiven Auswirkungen der geförderten Beschäftigung die Qualifizierung dieses Personenkreises und – mittelfristig – auch die Integration in den 1. Arbeitsmarkt. Angesichts der besonderen Vermittlungshemmnisse ist es realistisch, dass die komparativen Nachteile der Beschäftigung stark leistungsgeminderter Langzeitarbeitsloser mit hohen Lohnkostenzuschüssen in der gewerblichen Wirtschaft ausgeglichen werden müssen. Die Gewinnung einfacher Arbeitsplätze in der gewerblichen Wirtschaft für diesen Personenkreis ist jedoch von erheblicher Bedeutung für die Integration von Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen. Hier könnte ein erhebliches Arbeitsplatzpotential für diese Personengruppe liegen. Es ist daher zu prüfen, ob insbesondere mit Blick auf EU-

rechtliche Regelungen eine Beihilfe auch von mehr als 50 % zulässig ist, da bei der hier zu betrachtenden Klientel der Zuschuss ansonsten nicht den erforderlichen Nachteilsausgleich gewährleisten würde.

Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte nur „zusätzlich“ erfolgen, um reguläre Beschäftigungsverhältnisse nicht zu gefährden. Die in „Antrag a) Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung“ vorgesehene Zahl von 350.000 öffentlich geförderten Arbeitsplätzen bis Ende 2009 wird von uns als nicht realistisch angesehen. Dabei ist zu beachten, dass bereits mehr als 300.000 öffentlich geförderte Zusatzjobs für Arbeitslosengeld II-Empfänger existieren, bei denen ebenfalls das Merkmal der Zusätzlichkeit zu beachten ist.

Grundsätzlich begrüßen wir die Prüfung geeigneter Konzepte im Niedriglohnbereich, um die Produktivitätsnachteile von Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen auszugleichen. Wir fordern allerdings, dass alle arbeitsmarktpolitischen Vorschläge hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen für die Kommunen überprüft werden. Eine weitere finanzielle Belastung der Kommunen wird von uns abgelehnt.

Die Finanzierung der Lohnkostenzuschüsse sollte daher vorrangig aus den Eingliederungsmitteln des Bundes erfolgen. Die Heranziehung von Mitteln aus der Leistungsgewährung für Unterkunft und Heizung zur Aktivierung Langzeitarbeitsloser kann nur in einem eng gesteckten Rahmen mit Zustimmung der jeweiligen Kommune erfolgen, wenn sichergestellt ist, dass die jeweilige Person unter den o.g. Kriterien keine realistische Chance auf eine Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren hat und keine reguläre Beschäftigung durch diese Förderung verdrängt wird.

In Vertretung
Verena Göppert

Anlage

Erste Vorschläge des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen

Der Deutsche Verein hat sich bereits im Dezember 2006 für eine öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen ausgesprochen, die ansonsten keine Arbeit finden (NDV 2007, 13 f.). Die folgenden „Ersten Vorschläge“, die der Vorstand des Deutschen Vereins am 7. März 2007 verabschiedet hat, präzisieren dieses Positionspapier insbesondere mit Blick auf die Zielgruppen für einen sozialen Arbeitsmarkt und nennen mögliche Einsatzfelder. Der Deutsche Verein hat sich bereits im Dezember 2006 für eine öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen ausgesprochen, die ansonsten keine Arbeit finden (NDV 2007, 13 f.). Die folgenden „Ersten Vorschläge“, die der Vorstand des Deutschen Vereins am 7. März 2007 verabschiedet hat, präzisieren dieses Positionspapier insbesondere mit Blick auf die Zielgruppen für einen sozialen Arbeitsmarkt und nennen mögliche Einsatzfelder.

„Öffentlich geförderte Beschäftigung für arbeitsmarktfremde Personen“ ist auf politischer Ebene aktuell in erster Linie Thema der von Bundesminister Müntefering geleiteten AG „Arbeitsmarkt“. Für April 2007 ist die Vorlage von Arbeitsergebnissen angekündigt worden. Damit

besteht die Chance, in dieser Wahlperiode zu erheblichen sozialpolitischen Fortschritten bei der Förderung von am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personen zu kommen. Mit einem sozialen Arbeitsmarkt würden auch ihnen bessere Voraussetzungen für soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe geboten. Darüber hinaus begrüßt der Deutsche Verein die gegenwärtige Diskussion zu einer generellen Förderung von Erwerbstätigen mit lediglich geringem Arbeitseinkommen. Der Deutsche Verein hat sich wiederholt für existenzsichernde Einkommen bei Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt ausgesprochen.

Eine auf Dauer gestellte öffentliche Förderung der Beschäftigung von Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen sollte nicht losgelöst von Beschäftigungschancen im Niedriglohnbereich allgemein sowie der sozialen Absicherung der hier Tätigen erörtert werden. In einem Exkurs greift der Deutsche Verein daher an dieser Stelle einen Vorschlag zur finanziellen Absicherung von Personen mit einem geringen, das Existenzminimum nicht deckenden Bruttolohn auf. Bei seiner Umsetzung würden bei Erwerbstätigen „ergänzende“ Leistungen des SGB II (weitgehend) hinfällig. In einem Exkurs gibt der Deutsche Verein eine erste Einschätzung zu einem Modell negativer Einkommenssteuer.

1. Öffentlich geförderte Beschäftigung von Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen: Bestimmung des Personenkreises

Die Beschäftigungschancen auch von Personen mit lediglich geringen Qualifikationen und entsprechend geringer Produktivität sind nicht unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Bei einer wirtschaftlichen Belebung und entsprechender Zunahme der Nachfrage nach Arbeitskräften nehmen auch die Möglichkeiten zu, die gering Qualifizierten einen Zugang zur Arbeitsmarktintegration eröffnen. Auch aus diesem Grund sollte die im Augenblick zu verzeichnende deutliche wirtschaftliche Belebung genutzt werden, um der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland durch geeignete Maßnahmen zu begegnen. Es werden insbesondere Arbeitsplätze benötigt, die ein existenzsicherndes Einkommen schaffen. Für Personen mit geringer Produktivität kommen überwiegend lediglich Tätigkeiten im Niedriglohnbereich in Frage. In diesem Zusammenhang sind Maßnahmen zu einer sozial- und beschäftigungspolitisch vertretbaren Förderung im Niedrigeinkommensbereich zu prüfen. Regelungen, u.a. im Transfer- und Steuersystem, die das Angebot und die Nachfrage nach Normalarbeitsverhältnissen negativ beeinflussen, sind möglichst zu beseitigen.

Es bestehen jedoch Personenkreise, die unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung und allgemeiner Konzepte zur Ausweitung der Tätigkeiten im Niedriglohnbereich ohne spezielle Unterstützung keine realistischen Chancen auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt haben. Sie sind die Zielgruppe im Positionspapier des Deutschen Vereins zur Integration von Arbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen (NDV 2007, 13 f.). - Dieser Personenkreis soll im Folgenden näher beschrieben werden.

Es handelt sich um Personen, die (kumulativ) folgende Merkmale aufweisen:

- Sie sind mindestens ein Jahr arbeitslos,
- bisherige Versuche der Arbeitsmarktintegration waren nicht erfolgreich und

- c) sie weisen persönliche Merkmale, die auch bei prosperierender Wirtschaft keine realistischen Eingliederungschancen eröffnen.

Persönliche Merkmale, die zum langfristigen bzw. dauerhaften Ausschluss vom regulären Arbeitsmarkt führen können, sind z.B. geringe soziale Kompetenz und Frustrationstoleranz, psychische Labilität, geringe Konfliktfähigkeit, gravierende gesundheitliche Einschränkungen.

Insbesondere die ersten Merkmale können die betrieblichen Abläufe erheblich beeinträchtigen und erfordern zur Kompensation regelmäßig einen erhöhten Aufwand an Organisation und Betreuung durch Vorgesetzte. Die Beschäftigung von Personen mit diesen Merkmalen führt daher aus betriebswirtschaftlicher Perspektive zu einem Kostennachteil im Vergleich zur Einstellung eines unbeschränkt leistungsfähigen Arbeitnehmers. Folglich sollten Lohnkostenzuschüsse im Einzelfall den komparativen Nachteil der Beschäftigung stark leistungsgeminderter Langzeitarbeitsloser auch in der gewerblichen Wirtschaft ausgleichen. Hier wäre zu prüfen, ob insbesondere mit Blick auf EU-rechtliche Regelungen eine Beihilfe auch von mehr als 50 % zulässig ist, da bei der hier zu betrachtenden Klientel der Zuschuss ansonsten nicht den erforderlichen Nachteilsausgleich gewährleisten würde. Es sind Modelle zur Finanzierung der Beschäftigung auf dem sozialen Arbeitsmarkt zu entwickeln. Hierbei könnte beispielsweise der Einbezug der bisherigen existenzsichernden Leistungen geprüft werden (Stichwort „Aktivierung passiver Leistungen“).

Teilweise unterschiedliche Auffassungen bestehen über den möglichen Einbezug auch von Menschen mit Behinderungen in Maßnahmen eines sozialen Arbeitsmarkts. Denn insbesondere von Sozialhilfeträgern wird auf eine (möglicherweise große) Schnittmenge zwischen dem Personenkreis für einen sozialen Arbeitsmarkt und Menschen mit Behinderungen hingewiesen. Gerade Menschen mit Lernbehinderungen, psychisch kranke Menschen oder Menschen mit Verhaltensauffälligkeiten könnten statt der derzeit häufigen Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) – die nicht vorrangig für diese Personenkreise gedacht ist - auch Integrationsmöglichkeiten in einem sozialen Arbeitsmarkt erhalten. Inwiefern ein sozialer Arbeitsmarkt dazu beitragen kann, dass diese Menschen eine Chance auf eine Beschäftigung außerhalb der WfbM bekommen, sollte daher im Rahmen des Konzeptes für einen sozialen Arbeitsmarkt noch geklärt werden. – Dessen ungeachtet sind die bestehenden Förderangebote zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur beruflichen Rehabilitation für Menschen mit Behinderungen unbedingt zu erhalten.

Die Beschäftigung auf dem sozialen Arbeitsmarkt ist perspektivisch auf einen Wechsel in den 1. Arbeitsmarkt ausgerichtet. Zumindest für einen Großteil der Klientel für einen sozialen Arbeitsmarkt besteht hierfür ein (teilweise beträchtlicher) Qualifizierungsbedarf. Beschäftigungsmaßnahmen sollten daher mit qualifizierenden Elementen vernetzt werden. – Für junge Hilfebedürftige hingegen stehen Ausbildung und ggf. weitere Qualifizierungen im Vordergrund.

Staatliche Eingriffe in das Arbeitsmarktgeschehen durch Subventionierung bestimmter Beschäftigungsverhältnisse sind sozialpolitisch vertretbar und teilweise erforderlich. Sie können jedoch auch beschäftigungspolitisch nicht gewollte Wirkungen auslösen, wie z.B. den Rückgang

des Angebots an „regulärer“ Beschäftigung. Insoweit ist öffentlich geförderte Beschäftigung immer als „Ultima ratio“ zu verstehen. Sie sollte hinsichtlich ihrer Auswirkungen einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden, damit die Maßnahmen ggf. modifiziert bzw. nicht gewollte Folgen korrigiert werden können. In seinem Positionspapier hat sich der Deutsche Verein aus diesen Gründen dafür ausgesprochen, die sozialpolitisch dringend erforderliche Förderung von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen mit einer Pilotphase zu beginnen.– Der folgende Vorschlag zum Auswahlprozess aus dem Kreis der Hilfeberechtigten, die die oben beispielhaft skizzierten Merkmale aufweisen, bezieht sich zunächst auf diese Testphase, nicht auf eine später mögliche flächendeckende Umsetzung.

Der Deutsche Verein hat bereits vorgeschlagen, dass die Auswahl der zu fördernden Langzeitarbeitslosen durch das Fallmanagement erfolgen sollte, das für diese Zwecke gegebenenfalls besonders zu qualifizieren ist. Da eine auf Dauer gestellte öffentliche Beschäftigung immer das letzte Mittel sein sollte, könnte folgende Verfahrensweise eine Möglichkeit für ein zielgerichtetes Assessment sein: Die Zahl der von einem Fallmanager zu betreuenden Fälle wird vorübergehend stark beschränkt, um eine kleinere Gruppe von Hilfeberechtigten hinsichtlich des Hilfebedarfs möglichst intensiv erkunden und beraten zu können. Wenn sich in diesem Prozess, der sich durchaus über mehr als einen Monat hinausziehen kann, im Einzelfall keine anderweitigen Perspektiven auf tun, kann eine öffentlich geförderte Beschäftigung in Erwägung gezogen werden. Diese sollte im Einvernehmen zwischen dem Hilfebedürftigen und dem Fallmanager Eingang in die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II finden. Bei der näheren Ausgestaltung müssen auch die Leistungspotenziale des Hilfeberechtigten berücksichtigt werden.

2. Öffentlich geförderte Beschäftigung von Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen: Beschäftigungsfelder, Arbeitsmarktsegmente

Das Risiko einer Substitution regulärer Arbeit auf dem 1. Arbeitsmarkt durch öffentlich subventionierte Beschäftigungsverhältnisse besteht zwar grundsätzlich, muss aber nicht zwingend eintreten. Empirische Belege über eine partielle Verdrängung regulärer Beschäftigung durch Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II deuten jedoch darauf hin, dass der Einsatz dieser Maßnahme im Einzelfall bisher nicht immer mit der nötigen Sorgfalt erfolgte.

Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte nur „zusätzlich“ erfolgen. Eventuelle Mitnahmeeffekte sind jedoch nicht immer mit völliger Sicherheit auszuschließen und sollten mit Blick auf die sozialpolitische Zielsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung akzeptiert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, bietet sich an, dass die Arbeitsmarktakteure vor Ort gemeinsam und unter Berücksichtigung der Besonderheiten des regionalen Arbeitsmarkts über mögliche Beschäftigungsfelder für einen sozialen Arbeitsmarkt beraten. – Gegebenenfalls ist § 18 SGB II um eine entsprechende Regelung zu erweitern.

Auch wenn grundsätzlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (ohne Arbeitslosenversicherung) anzustreben ist, sollten auch Arbeitsgelegenheiten genutzt werden. Sie sind insbesondere auch zu einem praktischen

Test der konkreten Fähigkeiten der Arbeitslosen bzw. ihres spezifischen Hilfebedarfs geeignet. Denn sie sind relativ flexibel einsetzbar, so dass u.a. unterschiedliche Tätigkeitsfelder ausprobiert werden können.

Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit insbesondere bei Personen mit geringer Produktivität ist auch dem wirtschaftlichen Wandel und den relativ hohen Lohnkosten in Deutschland geschuldet, die zu einem geringen Angebot an „einfacher Arbeit“ geführt haben. Dieses Segment für öffentlich geförderte Beschäftigung nutzbar zu machen, wird eine zentrale Herausforderung für einen sozialen Arbeitsmarkt sein.

3. Förderung existenzsichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich

Der soziale Arbeitsmarkt kann und soll lediglich einen kleineren Anteil der Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung bringen. Um sowohl auch Arbeitslosen, die beispielsweise „nur“ qualifikatorische Defizite aufweisen, die Möglichkeit zu einer eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts zu eröffnen, als auch die Voraussetzungen für eine nachhaltige Senkung der Sockelarbeitslosigkeit zu schaffen, sind alternative Maßnahmen erforderlich. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, hierfür auch neue Wege zu prüfen. Bereits in der Vergangenheit hat er sich dafür ausgesprochen, dass, auch im Interesse der Förderung von Beschäftigung, sog. „Kombilohnmodelle“ bzw. eine Minderung der Abgabenlast durch eine sog. „negative Einkommenssteuer“ in Erwägung genommen werden.

Der Sachverhalt einer seit Jahrzehnten verfestigten Arbeitslosigkeit in Deutschland, die regional Merkmale von Massenarbeitslosigkeit aufweist, verdeutlicht die Notwendigkeit für innovative Ansätze. Auch die international vergleichende Arbeitsmarktforschung belegt eindringlich, dass die in Deutschland zu verzeichnende außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit von Personen mit lediglich geringen formalen Qualifikationen nicht „zwingend“ ist. Auch die Situation in unseren Nachbarländern macht deutlich, dass die Langzeitarbeitslosigkeit nicht allein mit exogenen Faktoren, wie z.B. der sog. Globalisierung der Märkte, zu erklären ist.

Wirtschaftswissenschaftler machen auch auf institutionelle Besonderheiten und Regelungen im Steuer- und Sozialrecht sowie bei der Arbeitsförderung aufmerksam, die in Deutschland negative Anreize sowohl für das Angebot an regulärer Beschäftigung als auch die Nachfrage nach gering bezahlter Tätigkeit für einfache Arbeiten geben können. Unter anderem führt der in Deutschland sehr hohe Abgabenkeil dazu, dass die Erzielung existenzsichernder Einkommen im Niedriglohnbereich, insbesondere wenn Unterhaltspflichten bestehen, erschwert bzw. verhindert wird. In der Folge sind aufstockende Leistungen nach dem SGB II erforderlich – oder die Arbeitskraft wird im Einzelfall nicht eingesetzt, da trotz vollschichtiger Erwerbsarbeit lediglich ein Einkommen zu erzielen ist, das das Existenzminimum kaum übersteigt.

Mit dem von Bofinger und Kollegen entwickelten Modell zur Abgabensenkung im Niedriglohnbereich durch eine Einkommenssteuergutschrift liegt aktuell ein Konzept vor, das einer intensiven Prüfung auf eine mögliche

Umsetzbarkeit unterzogen werden sollte¹. Es kann geeignet sein, die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten in Deutschland zumindest in Richtung der qualifikations-spezifischen Arbeitslosenquote im europäischen Durchschnitt zu senken.

Es wäre auch im Interesse der vielen Menschen, die heute trotz Erwerbstätigkeit arm sind und bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen aus dem Fürsorgesystem in Anspruch nehmen müssen, um ihr Existenzminimum und das ihrer Angehörigen decken zu können. Darüber hinaus würde es die SGB II-Träger von der Betreuung der „Aufstocker“ entlasten und ihnen die Voraussetzungen für eine intensivere Betreuung und Vermittlung von Arbeitslos schaffen. Denn Haushalte von Erwerbstätigen, die ausschließlich wegen einer Tätigkeit im Niedriglohnbereich auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, sind in dem auf Bedürftigkeit ausgerichteten Fürsorgesystem regelmäßig nicht optimal platziert.

Das von Bofinger und Kollegen vorgestellte Modell sollte auch unter dem Aspekt der administrativen Umsetzbarkeit geprüft werden und insbesondere auf die Gewährleistung einer finanziellen Ausstattung von Haushalten mit geringem Erwerbseinkommen, die zumindest das Existenzminimum sicherstellt.

¹ Bofinger, P. u.a.: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, August 2006.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)620

20. April 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dücker, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.

Öffentlich geförderte Beschäftigung muss weiterentwickelt werden

Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband fordert, das Potenzial der öffentlich geförderten Beschäftigung zu nutzen, um die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Auch schwer vermittelbare Arbeitslose, d. h. Personen, die z. B. aufgrund der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit, fehlender Qualifikationen oder/und gesundheitlicher Einschränkungen mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen, können an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden, wenn für sie längerfristige und individuell gestaltete Integrationswege beschritten werden. Um diesen Anspruch praktisch umzusetzen, engagiert sich der PARITÄTISCHE in verschiedenen Projekten der „GemeinwohlArbeit“, in denen Arbeitsgelegenheiten umgesetzt werden.

Der PARITÄTISCHE fordert darüber hinaus, längerfristige Beschäftigungsangebote für diejenigen Arbeitslosen bereitzustellen, die trotz verbesserter Integrationsbemühungen keine Chance auf reguläre Arbeit haben. Öffentlich geförderte Beschäftigung leistet für diese Personengruppen einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration. Der PARITÄTISCHE schlägt angesichts dieser Zielsetzung vor, nicht von einem „dritten Arbeitsmarkt“, sondern von einem „Integrationsarbeitsmarkt“ zu sprechen.

Das o.g. Anliegen des PARITÄTISCHEN weist in eine ähnliche Richtung wie die Forderung der Fraktion Bündnis 90/die Grünen, „ein verlässliches Segment öffentlich geförderter Beschäftigung“ zu schaffen sowie das Ansinnen der Fraktion DIE LINKE, längerfristige Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung für diejenigen Arbeitslosen einzurichten, die dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind.

Zielgruppen des Integrationsarbeitsmarkts

Nach Auffassung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes sind Zielgruppen des Integrationsarbeitsmarkts Arbeitslose, die trotz vorausgegangener intensiver Eingliederungsbemühungen und aufgrund persönlicher oder regionaler Bedingungen in absehbarer Zeit keine Chance darauf haben, einen regulären Arbeitsplatz zu erhalten.

Der PARITÄTISCHE spricht sich dafür aus, bei der genaueren Festlegung der Zielgruppen einen weiten lokalen Entscheidungsspielraum zu belassen. Es soll Aufgabe der jeweiligen Träger der Grundsicherung sein, Zielgruppen für ihre Region festzulegen. Hierbei werden sie durch Beiräte, in denen die Beteiligten des lokalen Arbeitsmarkts mitwirken, unterstützt. Als Grundlage für die Auswahl einzelner Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist ein qualifiziertes Fallmanagement verbunden mit einer fundierten individuellen Arbeitsmarktprognose erforderlich.

Entsprechend der Forderung der Fraktion Bündnis 90/die Grünen, plädiert der PARITÄTISCHE dafür, dass Jugendliche grundsätzlich nicht in längerfristige Beschäftigungsangebote des Integrationsarbeitsmarktes vermittelt werden. Für Jugendliche soll der bedingte Rechtsanspruch auf unverzügliche Vermittlung konsequent umgesetzt werden und hierbei der Heranführung und Vermittlung in eine Ausbildung höchste Priorität eingeräumt werden. Für behinderte Menschen sollen die speziellen Förderangebote etwa zur Teilhabe am Arbeitsleben und beruflichen Rehabilitation unangetastet bleiben.

Präferenz für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Integrationsarbeitsmarkt

Öffentlich geförderte Beschäftigung im Integrationsarbeitsmarkt soll, so die Position des PARITÄTISCHEN, in

sozialversicherungspflichtiger Form geschaffen werden. Nach Erfahrungen des Verbandes wird den Betroffenen mit einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit zu einem verbesserten sozialen Status verholfen und ihre selbständige Lebensführung unterstützt. Der PARITÄTISCHE spricht sich dafür aus, dass hierbei keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet werden.

Die Lohnhöhe der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit sollte sich nach Auffassung des Paritätischen an den ortsüblichen Bedingungen ausrichten. Damit Arbeitslose, die eine öffentlich geförderte Beschäftigung ausüben, nicht alleine aufgrund ihrer Kinder weiterhin von Fürsorgeleistungen abhängig sind, müssen entsprechende Rahmenbedingungen beim Familienlastenausgleich geschaffen werden.

Hinsichtlich des Vorschlags im Antrag der LINKS-Fraktion Stundenlöhne von nicht unter 8 Euro zu zahlen, stellt sich für uns die Frage nach der Realisierbarkeit. Wir vermuten, dass insb. im Osten Deutschlands die in Frage kommenden öffentlichen Einrichtungen und sozialen Dienste häufig keine entsprechende Vergütungsstruktur für ihre regulär Beschäftigten aufweisen.

Möglichkeiten schaffen, um marktnahe Einsatzfelder auszuweiten

Nach den vorliegenden Anträgen sollen Einsatzfelder in gemeinwohlorientierten bzw. zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Bereichen angesiedelt sein.

Der PARITÄTISCHE fordert demgegenüber, in einer Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung marktnahe Einsatzfelder deutlich auszuweiten. Im Zuge der Umsetzung des SGB II und des damit verbundenen Übergewichts der Zusatzjobs sind die Einsatzfelder der öffentlich geförderten Beschäftigung stark auf zusätzliche und im öffentlichen Interessen liegende Bereiche eingeschränkt worden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung, muss außer in gemeinwohlorientierten Bereichen auch in marktnahen Arbeitsfeldern umgesetzt werden können, die denen der zukünftigen Arbeitgeber möglichst ähnlich sind. Eine Ausweitung auch auf marktnahe Bereiche ermöglicht es reelle Arbeitsbedingungen anstelle von Scheinbeschäftigungen zu schaffen. Die Vielfalt der Einsatzfelder kann erhöht werden. Der Marktzugang ermöglicht es, dass Träger, die Erlöse erwirtschaften, diese in die kostendeckende Gesamtfinanzierung einbringen können.

Die Rahmenbedingungen für einen erweiterten Marktzugang müssen vorrangig auf lokaler Ebene geschaffen werden. Art und Umfang des Marktzugangs für Träger von öffentlich geförderter Beschäftigung müssen im lokalen Konsens zwischen ARGE bzw. optierender Kommune, Wirtschaft, Gewerkschaften und den relevanten Sozial- und Arbeitsmarktakteuren abgestimmt werden. Hierfür sollen die Beiräte eine maßgebliche Rolle erhalten.

Die Rolle der Beiräte zur Identifizierung geeigneter Tätigkeitsfelder wird sowohl im Antrag der LINKS-Fraktion wie auch der Fraktion Bündnis 90/die Grünen in geeigneter Weise beschrieben. Das Anliegen der Fraktion Bündnis 90/die Grünen, Beiräte zukünftig verbindlich einzurichten, wird vom PARITÄTISCHEN geteilt.

Wahlmöglichkeiten für Betroffene und für Träger schaffen

Arbeitslose, die eine Beschäftigung im Integrationsarbeitsmarkt aufnehmen, müssen Wahlmöglichkeiten unter verschiedenen Arbeitsplatzangeboten erhalten. Auch für die Träger soll es möglich sein, unter Bewerberinnen und Bewerbern auszuwählen. Im Gegenzug dürfen Arbeitslose nicht mit Sanktionen belegt werden, nur weil sie in dem Auswahlverfahren als nicht geeignet angesehen wurden.

Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung schaffen

Um die Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung voranzutreiben, werden veränderte Rahmenbedingungen benötigt.

Für die Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Integrationsarbeitsmarkt ist es notwendig, die bisher zugunsten von Zusatzjobs wirkenden finanziellen Anreize umzustellen, damit es für die Träger der Grundsicherung leichter wird, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzusetzen. In diese Richtung weisen sowohl der Vorschlag der LINKS-Fraktion, die haushaltsmäßigen und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zu schaffen wie auch die Initiative der Fraktion Bündnis 90/die Grünen zur sog. Aktivierung passiver Leistungen.

Der PARITÄTISCHE schlägt vor, Ausgaben aus dem (passiven) ALG II-Budget, die für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getätigt werden, teilweise deckungsfähig zum Eingliederungsbudget zu stellen. Denkbar wäre eine Begrenzung, indem etwa SGB II-Träger zusätzliche zehn Prozent aus dem Eingliederungsbudget erhalten, wenn sie damit sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finanzieren. Das passive Budget würde im Gegenzug im gleichen Umfang verringert. Haushalterisch entspricht dieses Vorgehen einer begrenzten einseitigen Deckungsfähigkeit beider Haushaltstitel (einseitige Passiv-Aktiv-Deckungsfähigkeit).

Die bisherige Förderpraxis der Zusatzjobs, bei der die Trägerpauschalen immer stärker abgesenkt wurden, Kosten unberücksichtigt blieben und generelle „Eigeninteressen“ der Träger bei der Finanzierung veranschlagt wurden, muss korrigiert werden. Für die Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung wird eine Infrastrukturförderung für die Träger benötigt, mit denen Kosten zur Einrichtung und Unterhaltung der Arbeitsplätze (z. B. Räume, Büromaterial, Maschinen, Anleitungs- und Betreuungspersonal) abdeckt werden. Erlöse aus marktnahen Aktivitäten der Träger sollen in die Finanzierung einfließen. Es wird vorgeschlagen, mit einem aus ESF-Mitteln finanzierten Bundesprogramm die Infrastrukturförderung auszubauen.

Der PARITÄTISCHE fordert, öffentlich geförderte Beschäftigung auf der Grundlage von Zuwendungen und Leistungserbringungsverträgen gem. § 17 SGB II zu fördern.

Um statistisch motivierte Fehlanreize bei der Umsetzung der öffentlich geförderten Beschäftigung zu verhindern, spricht sich der PARITÄTISCHE dafür aus, dass Arbeitssuchende, die in öffentlich geförderter Beschäftigung tätig sind, weiterhin in der Arbeitslosenstatistik geführt werden.

Mit öffentlich geförderter Beschäftigung individuelle Integrationswege beschreiten

Abgesehen von der Debatte um die Schaffung von Angeboten im sog. Integrationsarbeitsmarkt betont der Paritätische das Potenzial der öffentlich geförderten Beschäftigung zur Heranführung von Langzeitarbeitslosen an den ersten Arbeitsmarkt. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann die Beschäftigungsintegration von schwer vermittelbaren Arbeitslosen leisten, indem sie die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen weiterentwickelt und sie in Arbeitsprozessen qualifiziert. Hierbei kommt die Vielfalt der bestehenden Instrumente (Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, ABM und Zusatzjobs) zum Einsatz. Arbeitslose werden auf Grundlage individuell geplanter Integrationswege gefördert, in denen öffentlich geförderte Beschäftigung mit flankierenden Förderinstrumenten, so z. B. psychosozialen Hilfen und weiterführenden Eingliederungsleistungen wie z. B. Eingliederungszuschüssen oder Leiharbeit verknüpft wird.

Der Zielgruppe angemessen, muss eine ausreichende zeitliche Dauer für die Förderung geplant werden. Dementsprechend wird die heute übliche kurzfristige Beschäftigung in Zusatzjobs in Zukunft häufiger durch längerfristige Formen ersetzt werden müssen.

Grundlage für die Planung der individuellen Integrationswege sollte ein regionales Integrationskonzept sein, in dem die Arbeitsnachfrage der lokalen Wirtschaft festgestellt und als Orientierungspunkt für die Qualifizierungsarbeit der öffentlich geförderten Beschäftigung gelegt wird. Die Planung und Umsetzung eines regionalen Integrationskonzepts ist eine gemeinsame Gestaltungsaufgabe von ARGE bzw. optierenden Kommunen, Trägern und lokaler Wirtschaft sowie den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarkts (insb. Freie Wohlfahrtspflege, Vertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer).

Berlin, den 16.04.2007

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)634

02. Mai 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Wernder Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dückert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Tim Kähler, Bielefeld

Aktuelle Situation

Gut 2 Jahre nach Inkrafttreten der Arbeitsmarkt- und Sozialrechtsreformen kann festgestellt werden, dass sich die Bilanz der Hilfebedürftigkeit verbessert hat, aber noch lange nicht optimal ist. Die mit der Etablierung der Grundsicherung für Arbeitssuchenden im Sozialgesetz zweites Buch (SGB II) beabsichtigte Implementation von verbessertem Fallmanagement durch u. a. stark reduzierter Fallzahlen pro Mitarbeiter, um individuelle Hilfeangebote und die Kombination von Angeboten der Arbeitsförderung und Angeboten sozialer Hilfesysteme, einschließlich der örtlichen Angebote der Kindesbetreuung, zu generieren ist vielfach umgesetzt. Das SGB II bietet heute -vorausgesetzt die Möglichkeiten werden durch die Träger in den Arbeitsgemeinschaften flexibel und den örtlichen Strukturen entsprechend eingesetzt- ein weitreichendes Spektrum, um Menschen mit unterschiedlichsten sogenannten Vermittlungshemmnissen Wege in den ersten Arbeitsmarkt aufzuzeigen. In Bielefeld wurden im Jahr 2006 über 6.000 Menschen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse vermittelt. Bei einer durchschnittlichen Zahl von 14.500 Arbeitslosen entspricht dies über 40 % (Anmerkung: das ist eine kumulierte Zahl im Jahresverlauf und die durchschnittliche Arbeitslosenzahl ist eine Stichtagszahl, besser wäre die kumulierten Arbeitslosen zu nehmen ca. 30.000 und dann sind es 20 %, wobei viele eintreten und austreten ohne das Arbeitslosigkeit und deren Beseitigung eine Rolle spielt), womit deutlich wird, dass das System SGB II durchaus dynamisch ist. Gleichzeitig wird jedoch auch deutlich, dass die Gesamtzahl lediglich gering zurückgeht, obwohl die konjunkturelle Lage eine andere Ent-

wicklung erwarten ließe, weil die Verweildauer der ehemaligen SGB II Empfänger nur zum Teil nachhaltig ist und viele innerhalb von einigen Monaten wieder in das System zurückfallen, u. a. weil nur kurzfristige Arbeitsverträge geschlossen werden oder die damit verbundenen Förderungen auslaufen. Erkenntnisse, die im Übrigen erst durch diese Reformen sichtbar und damit im Sinne der Betroffenen lösbar werden.

Insbesondere wird deutlich, dass ein Teil der betroffenen Menschen im Leistungssystem SGB II, aufgrund ihrer mehrfachen individuellen Handicaps nicht im Rahmen der gesetzten Fristen der einzelnen Förderinstrumente in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Ihre Leistungsfähigkeit ist teilweise so gering, dass ein Lohnkostenzuschuss, welcher bereits heute als Instrument der Arbeitsförderung zur Verfügung steht, nicht ausreicht, um die Leistungslücke aus Sicht der Arbeitgeber zu überbrücken. Eine Anstellung mit Lohnkostenzuschuss ist in diesen Fällen teilweise von kurzer Dauer. Die dauerhafte Subventionierung dieser Arbeitsplätze wirft die Frage nach Verdrängungsprozessen zu bestehenden Beschäftigungsangeboten auf. Vor allem wirkt es auf die betroffenen Menschen demotivierend, von einer Maßnahme in die nächste geschickt zu werden, ohne individuelle Erfolgserlebnisse und damit Motivation zu erfahren. Das bis jetzt entwickelte Instrumentarium reicht für diese Personengruppe nicht aus, um sie dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Das hat vielfältige wirtschaftliche und politische Ursachen, die an anderer Stelle zu diskutieren sind. Hervorstechend für die praktische Integrationsarbeit sind die zu kurzen Zeiträume der - wie auch immer aussehenden Unterstützung und die damit

verbundene fehlende Nutzung des bestehenden Humankapitals der sogenannten leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen für produktive Wirtschaftsprozesse oder für Angebote die im Interesse des Gemeinwohls erbracht werden. Es ist deshalb notwendig, die Möglichkeiten der Förderung für diese Gruppe langzeitarbeitsloser Menschen zu erweitern, da auch die bestehenden Fördermöglichkeiten, wie u. a. Beschäftigungsverhältnisse mit Mehraufwandsentschädigung nur für einen kurzen Zeitraum gewährt werden können.

Wir benötigen für diese Menschen einen sozialen Arbeitsmarkt, der sich im 1. Arbeitsmarkt wieder findet und keine Marktersatzmaßnahme darstellt. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Schaffung immer neuer –aber künstlicher- Arbeitsmärkte neue Verschiebepunkte zwischen den Leistungsträgern entstehen, die nicht zuletzt durch die Arbeitsmarktreform verhindert bzw. beendet werden sollten.

Und noch ein weiteres Ziel aus der Arbeitsmarktreform. Mit der Einführung von Fallmanagement sollte besonders das kommunale know-how für exakt diese Gruppe genutzt und weiterentwickelt werden. Die Erfahrungen in Bielefeld haben weiter gezeigt, dass wir für dieses Problem eine andere Herangehensweise brauchen, die nicht input – sondern output- orientiert ist. Eine erfolgsorientierte Steuerung wäre im Ansatz für das vorliegende Problem nutzbringender, als die undifferenzierte Gleichbehandlung aller Problemlagen der Langzeitarbeitslosigkeit. Es ist ein offenes Geheimnis, das finanzielle Mittel alleine nicht ausreichen, um diese Gruppe wieder in den Arbeitsmarkt zu bringen, Qualifizierung schafft für sie keine Arbeitsplätze. Im Gegenteil, durch das Gießkannenprinzip der limitierten Mittelverteilung auf alle ALG II Bezieherinnen und Bezieher kommen die zu kurz, die durch eine vernünftige Qualifizierung tatsächlich eine Chance zur Reintegration in den Arbeitsmarkt hätten, und diejenigen, bei denen die bestehenden Qualifizierungsmaßnahmen wenig nützen sind hinterher umso frustrierter, je weniger sich ihre Perspektive verbessert.

Von dieser Annahme ausgehend, müssen wir uns dem Problem aus den bisher gemachten praktischen und somit qualitativen Erfahrungen nähern. Die statistische Beschreibung des Problems hilft nicht bei der Entwicklung eines praktischen Modells zur Integration der Gruppe in den Arbeitsmarkt. Zwei wesentliche Erfahrungsbereiche bei der bisherigen Umsetzung der Arbeitsmarktreform sind hier bei dieser Frage von großem Gehalt: Die Nutzung der Erfahrungen aus dem durch das SGB II eingeführten Fallmanagement, die entscheidend zur genaueren Identifizierung der Personengruppe führt und die Kenntnisse des Instrumentes der Arbeitsgelegenheiten, die – trotz ihrer umstrittenen Öffentlichkeit- bisher erfolgreich als Integrationsinstrument für Langzeitarbeitslose genutzt werden konnte, da sie in Bielefeld entsprechend der damit fachlichen Zielsetzung als (erste) Schritte im Integrationsprozess und aufgrund der individuellen Bedürfnisse der Betroffenen eingesetzt wurden.

Für die Diskussion zukünftiger Integrationsmodelle können besonders die Rahmenbedingungen, die speziell für die Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten in der Region entwickelt wurden und die konzeptionellen Überlegungen der Umsetzung genutzt werden.

Leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose

Im Kontext der Erörterungen besteht die zwingende Notwendigkeit, die Gruppe der Menschen zu definieren,

die unter der Überschrift „Leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose“ zu subsumieren sind.

Die Abgrenzung der Gruppe der „Leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen“ innerhalb des SGB II kann in der Regel nur auf Ausschlusskriterien gegenüber anderen Personengruppen mit objektiv feststellbaren Kriterien für eine Leistungsminderung wie z.B. Suchtkranke oder Behinderte erfolgen. Im operativen Geschäft wurde „individuelle Leistungsminderung“ eines erwerbsfähigen Arbeitslosen aufgrund fehlender eindeutiger Kriterien bisher nicht festgelegt. Eine individuelle Leistungsminderung kann im normalen Arbeitsalltag durch Produktivitätskriterien und Vergleichsergebnissen mit anderen, in der gleichen Tätigkeit beschäftigten Mitarbeitern, relativ einfach und schnell festgestellt werden, im Beratungs- und Vermittlungsalltag der Mitarbeiter der ARGEN fehlen diese Möglichkeiten der vergleichenden Beobachtungen und Auswertung von Qualitätsergebnissen.

Aufgrund der Erfahrungen der Vermittler- und FallmanagerInnen ist aber davon auszugehen, dass durch langjährige strukturelle oder permanente Dauerarbeitslosigkeit bei bestimmten Personengruppen eine Leistungsminderung im Arbeitsalltag vorliegt, die aus den Beratungsgesprächen bzw. Quellen wie Lebensläufe und Arbeitszeugnisse erschlossen werden kann. Leistungsgeminderte Arbeitslose sind bei der Arbeitsgemeinschaft in Bielefeld (Arbeitplus) unter den bis zu 40 % der Kunden zu finden, die von FallmanagerInnen bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt gezielt gefördert werden. Basierend auf den Erfahrungen der bereits vor den Reformen erfolgten kommunalen Arbeitsmarktförderung wurden zu Beginn der Arbeit der Arbeitplus Kriterien für den Einsatz von Fallmanagement festgelegt.

So werden Kunden dem Fallmanagement zugeordnet, wenn z.B. Meldung aus Erziehungszeiten bei Arbeitslosen mit Kindern unter 3 Jahren, eine unregelmäßige Kinderbetreuung, Wohnungs- / Obdachlosigkeit, Wohnsitz Frauenhaus, Überleitung aus SGB XII, Ende einer befristeten Rente, Suchttherapie oder Haftentlassung vorliegen.

Mindestens drei Kriterien wie Verständigungsprobleme, Langzeitarbeitslosigkeit, häufiger Arbeitsplatzwechsel, einer erforderlichen beruflichen Qualifizierung / Orientierung, drohender Wohnungs- / Obdachlosigkeit, Alter über 45 Jahren und eine unklare Motivation / Arbeitsbereitschaft führen ebenfalls zur Zuordnung zum Fallmanagement.

Bei der Betrachtung dieser Kriterienauswahl im Hinblick auf die Abgrenzung von leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen lassen sich einige Merkmale herausfiltern, die nicht eindeutig zu der genannten Personengruppe gehören. So können bei Kriterien wie Kinder unter 3 Jahren, Wohnsitz Frauenhaus, Verständigungsproblemen und der Notwendigkeit beruflicher Orientierung und Qualifizierung durch die Instrumente des Fallmanagements und der begleitenden Hilfen durch kommunale Stellen sehr effektive Unterstützung für die betroffenen Arbeitslosen organisieren werden, die eine Leistungsminderung für die Zukunft minimiert. Bei den verbleibenden Kriterien kann von einer Leistungsminderung ausgegangen werden, die bei der Auswahl der Instrumente der Arbeitsmarktförderung eine wichtige Rolle spielen.

Differenzierung der SGB II Kunden bei der Arbeitplus

Ausgehend von der augenblicklichen Anzahl von ca. 14.000 arbeitslosen ALG II EmpfängerInnen sind derzeit ca. 60 – 70 % im Vermittlungsmanagement und 30 – 40 % im Fallmanagement. Für das Fallmanagement ergibt das einen Anteil von bis zu 5.000 Personen. Von diesen ca. 5.000 Personen sind 20 % Personen, die wohl einer starken Förderung bedürfen, die aber nicht den leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen zuzuordnen sind. Bei weiteren 10 % dieser Personen kann die Problemlage nicht eindeutig festgestellt werden, weshalb spezielle Maßnahmen zur Motivationsüberprüfung oder Maßnahmen mit einem außergewöhnlichen Betreuungsaufwand entwickelt wurden.

Es bleibt ein Kern von ca. 1.500 Personen, die aufgrund fehlender Voraussetzungen wie z.B. Suchterkrankungen, psychischer Instabilität etc. im Augenblick für Maßnahmen nicht erreichbar sind.

Auf der Grundlage der beschriebenen Verteilung im Fallmanagement kann von einem Anteil von nahezu 40 % an leistungsgeminderten langzeitarbeitslosen Personen ausgegangen werden, was bei der Arbeitplus einer Anzahl von 2.000 Personen entspricht. Wenn diese Zahl auf den ersten Blick auch sehr hoch erscheint, beträgt sie im Verhältnis zum gesamten Arbeitsmarkt in Bielefeld (124.400 Beschäftigte gerade mal unter 2% und ist als solche auch zu werten.

Aufgrund ihres Alters haben Jugendliche noch keine ausgeprägte Ausbildungs- und Berufsbiographie, die Anlass dazu geben könnten, sie der Kategorie der leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen zuzuordnen. Ein Geschäftsbereich der Arbeitplus wurde speziell für Jugendliche eingerichtet. Wie es das Gesetz vorsieht, ist der Betreuungsschlüssel in diesem Bereich weitaus günstiger als im Erwachsenenbereich. Die bestehenden Betreuung und Fördermöglichkeiten sind ausreichend, um den individuellen Problemen einer Leistungsminderung zu begegnen. Darüber hinaus ist gerade bei der Arbeitsförderung mit Jugendlichen die Herausstellung der Stärken eine besondere Notwendigkeit im Arbeitsalltag, eine zusätzliche Stigmatisierung auch von Seiten der Berater durch die Einordnung in die Kategorie ist als kontraproduktiv anzusehen. Zudem wird in Bielefeld durch das Projekt Jib und JOB ein integriertes Leistungsangebot für Jugendliche zur Verfügung gestellt, indem Schule, Jugendhilfe, Arbeitplus und die Agentur für Arbeit gemeinsam abgestimmte Angebotsketten unterbreiten. Es besteht die Zielsetzung, dass jeder Jugendliche nach spätestens 4 Jahren entweder eine abgeschlossene Schulausbildung, eine anerkannte Berufsausbildung oder eine auskömmliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat.

Generell ist eine Verbindung der Kategorie „leistungsgemindert“ mit klassischen Zielgruppen wie „Ältere“ oder „Migranten“ in der Diskussion ebenfalls nicht geeignet. Die Probleme dieser Zielgruppen hinsichtlich Langzeitarbeitslosigkeit gründen sich auf strukturellen Aspekten wie z.B. der zu geringen oder nicht verwertbaren Qualifikation für den Arbeitsmarkt, der für diese Zielgruppen im Augenblick nicht sehr aufnahmefähig ist. Grundsätzlich liegen die Ursachen der leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosigkeit in einem individuellen Problemengemeinschaft, die Zugehörigkeit zu einer Zielgruppe ist dabei nachrangig.

Eine Kategorisierung „leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose“ kann nur erfolgen, wenn dafür Kriterien zugrunde liegen, die durch eine gute Dokumentation z.B. von Maßnahmeträgern bzw. Kommentierung der zur Verfügung stehenden Arbeitszeugnisse und Biographien durch die Fallmanager belegt werden können. Gut wäre ein Diagnoseinstrument, das über die tatsächliche Leistungsminderung Aufschluss gibt, bzw. die positiven (Rest) Potentiale aufweist. Vor dieser Kategorisierung sollten die zuständigen Fallmanager nochmals sehr genau prüfen, ob alle individuellen Fördermöglichkeiten und flankierenden Maßnahmen keine andere Zuschreibung und Perspektive für die Person zulassen. Wie durch dieses Beispiel verdeutlicht werden könnte:

Ein ungelernter 34 jähriger Mann, dessen Berufsbiographie von häufigem Arbeitsplatzwechseln, längerer Arbeitslosigkeit und Qualifizierungsmaßnahmen geprägt war, wurde durch eine Beschäftigungsmaßnahmen in eine gemeinnützige Gebrauchtartikelbörse vermittelt. Nach Darstellung der Anleiter steigerte er seine Produktivität in der Beschäftigungsmaßnahme (im Vergleich zu den fest angestellten Kräften) in einem Jahr von 40% auf 60%. Die fehlenden 40% erlaubten dem Arbeitgeber keine Anstellung aufgrund der Mitarbeiter- und Lohnstruktur.

In diesem Fall würde eine längere oder dauerhafte Förderung die Produktivität von 60% erhalten.

Eine gute Auswahl und Diagnosemöglichkeit bieten die Erfahrungen aus den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand. Das Ergebnis der Auswertung von Tätigkeiten in der Arbeitsgelegenheit sind zu wichtigen Indikatoren für die weitere berufliche Integrationsplanung geworden, da hier konkrete Tätigkeiten als auch ein langfristiger Beobachtungszeitraum zu Grunde liegen.

Rahmenbedingungen und Erfahrungen mit dem Instrument der „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand“

Ohne in die politische Diskussion zu den 1 Euro Jobs einsteigen zu wollen, ist es an dieser Stelle angebracht, auf die Erfahrungen mit diesem Instrument, das im SGB II explizit als Fördermöglichkeit genannt wird, einzugehen. Mit Einführung des SGB II wurden diese Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand (kurz AGH's) als genuines Instrument der Förderung von Langzeitarbeitslosen ausdrücklich im Gesetz mit aufgenommen, um neben den klassischen SGB III-Förderleistungen (z. B. Mobilitätshilfen, Förderung beruflicher Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber) ein Instrument zu bieten, dass nicht unmittelbar auf eine schnelle Arbeitsvermittlung ausgerichtet ist, sondern davon ausgeht, dass Integration in Arbeit kurz- und mittelfristig nicht möglich ist. Der Einsatz dieses Instrumentes verlangt hinsichtlich der sehr unterschiedlichen Bedürfnisse der Kundengruppen und der damit verbundenen Ziele für Fallmanagementkunden und in Ausnahmen für Vermittlungskunden einen differenzierten Einsatz. Diese Feststellung gilt für die Gruppe der „leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen“ in noch größerem Maße.

Die generellen Rahmenbedingungen der Arbeitsgelegenheiten umfassen die Gemeinnützigkeit, Zusätzlichkeit und das öffentliche Interesse an ihrem Einsatz. Die Zielsetzung zur Durchführung umfasst den Erhalt und die Steigerung der Arbeitsfähigkeit einer individuellen Person, sowie der Förderung ihrer beruflichen Kompeten-

zen. Die Personen die durch AGH's gefördert werden sind Arbeitslose im ALG II Bezug mit komplexem Hilfebedarf und mit einer Wiedereingliederungsprognose von mehr als 6 Monaten. Die letzte Bedingung ist für die Zielpersonen der „leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen“ nicht ausreichend und würde in einem eigens auf sie ausgerichteten Konzept einer Ausweitung auf mindestens 1-2 Jahre erfordern.

Möglichkeiten der Gestaltung

Die rechtliche und finanzielle Grundlage der unterschiedlichen AGH Maßnahmen richteten sich nach dem § 16,3 des SGB II. Gemäß der Kundenstruktur und der Zielsetzungen für bestimmte Zielgruppen wurden differenzierte Formen von Arbeitsgelegenheiten entwickelt. So gibt es Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichsten praktischen und theoretischen Qualifizierungsinhalten, um so auf die Heterogenität der Zielgruppe eingehen und individuelle Lösungen schaffen zu können. Gruppenmaßnahmen sind sinnvoll für Zielgruppen mit einem besonders hohen Betreuungsaufwand, wie z.B. psychisch Erkrankte, HIV Infizierte, AIDS Erkrankte, Drogenabhängige und Drogensubstituierte. Viele dieser Angebote werden als Modellprojekte zusätzlich aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert. Aber auch für stärkere Zielgruppen (z.B. BerufsrückkehrerInnen) haben sich Angebote in Gruppenform als wirkungsvoll erwiesen, weil so eine intensive berufsspezifische theoretische Qualifizierung besser organisiert werden kann.

Sämtliche Arbeitsgelegenheiten mit Rechtsfolgenbelehrung zur Motivationsüberprüfung und Feststellung der Verfügbarkeit werden in Gruppenform durchgeführt. Die Kosten für diese unterschiedlichen Formen von AGH Maßnahmen variieren nach Zugangsart und entsprechend dem Betreuungs- und Qualifizierungsaufwand.

Anreize für die Teilnehmer an AGH Maßnahmen

Ein Anreizsystem für die Betroffenen besteht in der Möglichkeit überhaupt einen Zuverdienst zu realisieren, sowie in der Wahrnehmung der Chance, eine sinnvolle Arbeit zu machen, die letztendlich dem Gemeinwesen zu Gute kommt. Im Falle von AGH Maßnahmen konnte dieser Umstand sehr gut festgestellt werden, ähnliche Ergebnisse lassen sich auch aus den Erfahrungen von Integrationsfirmen ableiten. Eine Reduktion der Leistungsminderung ist wie in dem genannten Beispiel fast immer zu beobachten, eine gänzliche Annäherung an die vom jeweiligen Betrieb kalkulierte Produktivität in vielen Fällen möglich, aber nicht immer zu erreichen. Wenig Sinn hat „zwangsmäßige“ Beschäftigung in Integrationsfirmen oder Maßnahmen, bei der der Arbeitsplatz nicht den (Rest)ressourcen eines Teilnehmers entspricht und Praxisanleiter und Arbeitnehmer gegenseitig Widerstände aufbauen.

Verfahren zum Ausgleich festgestellter Nachteile gibt es bereits im Rechtssystem des SGB IX. Insoweit ist kein neues Instrumentarium zu beschreiben, sondern es kann auf bewährte Instrumente zurückgegriffen werden.

Beschäftigungsfelder und Beschäftigungsbedingungen

Aus den Erfahrungen mit den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand konnte eine Reihe von gut geeigneten Beschäftigungsfeldern in der Kommune lokalisiert werden. So ist es den Registragern in Bielefeld gelungen einen Pool von 2000 AGH Stellen aufzubauen, die aus Kostengründen, aber auch weil abgefragte Qualifikatio-

nen nicht vorhanden waren, nicht alle besetzt werden konnten. Die entsprechenden Beschäftigungsfelder finden sich in kommunalen gemeinnützigen Einrichtungen (Stadtverwaltung, Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Vereine). Die durch AGH Teilnehmer zum größten Teil durchgeführten Dienstleistung könnten auch von Unternehmen angeboten werden, wobei die Kosten einer solchen Beschäftigung sich an den örtlichen Angeboten richten würde. Dieser Pool an AGH Stellen wird in Bielefeld durch den Beirat der Arbeitplus im Konsens beschlossen. In diesem Beirat sind alle relevanten Akteure des lokalen Arbeitsmarktes vertreten. Es gibt in Bielefeld keine Diskussion über eine Verdrängung von Beschäftigungsangeboten, im Gegenteil, aufgrund gemeinsam vereinbarter Kriterien werden lokal AGH's eingerichtet und stehen in unterschiedlichsten Beschäftigungsfeldern zur Verfügung. Hier besteht bereits ein gutes Instrument, um auch für einen sozialen Arbeitsmarkt in lokalen Konsens dauerhafte Beschäftigungsfelder zu suchen und zu etablieren.

Konzeptionell positiv wäre sowohl die Möglichkeit von begrenzter Beschäftigung mit einer periodischen Überprüfung der Leistungssteigerung und somit gegebenenfalls einer Weitervermittlung in den regulären Arbeitsmarkt, aber auch eine dauerhafte Beschäftigung für die Personen, bei denen die individuelle Leistungsminderung ein unüberwindbares Hindernis für den 1. Arbeitsmarkt darstellt.

Die Erfahrungen mit den AGH Stellen für eine bestimmte Zielgruppe aus dem Fallmanagement haben gezeigt, dass es möglich ist in einem Jahr einen Pool von 2000 Stellen aufzubauen. Dieses ist auch für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose möglich. Notwendig dafür ist die Entwicklung von konsensgestützten Rahmenbedingungen für diese Stellen ähnlich wie für den Einsatz von AGH Stellen. Das Ziel wäre wieder der Erhalt der Arbeitsfähigkeit und die Steigerung der Produktivität. Aufgrund der biographischen Erfahrungen besonders in der Arbeitsförderung wird an dieser Stelle kein expliziter Wert auf weitere Qualifizierung gelegt, da diese als abgeschlossen zu betrachten ist.

Vor dem hier dargestellten Hintergrund wurde in Bielefeld das Modellprojekt „Sozialer Arbeitsmarkt in Bielefeld“ beschlossen. Es zeigt auf, dass mit den bestehenden Finanzmitteln und aufgrund der bestehenden Rechtslage die Etablierung dauerhafter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse - zunächst mit 50 Personen - machbar ist, wenn zwei Voraussetzungen geschaffen werden. Erstens: Die Möglichkeit diese Beschäftigungsverhältnisse zwar sozialversicherungspflichtig auszugestalten, jedoch ohne Ansprüche auf Leistungen des SGB III zu schaffen, da damit ein neuer „Verschiebebahnhof“ entsteht und hier dann auch unterschiedlicher Förderzielsetzungen bestehen. Zweitens: Sollte die Möglichkeit bestehen sämtliche Transferleistungsansprüche der Bedarfsgemeinschaft zu nutzen, um somit das Beschäftigungsverhältnis finanziell auszustatten; Zurzeit ist vorgesehen, einen Teil der Kosten aus Mitteln des Eingliederungstitels aufzubringen.

Die Entlohnung muss im Übrigen mit Blick auf die Leistungsansprüche erfolgen, andernfalls würden die Betroffenen im Leistungsbezug des SGB II verbleiben, insbesondere solange die bestehenden Hinzuverdienstgrenzen im SGB II und damit verbunden weitere Förderungen wie bisher geregelt sind. Im Rahmen der derzeitigen

Erörterungen bzgl. eines Mindestlohnes oder bzgl. Förderungen von Menschen mit geringen Einkünften (siehe u. a. das sog. Bofinger Modell, erweiterte Lohnsubvention etc.) bestünden sicherlich neue Varianten. Es sollte jedoch bei allen Modellen das Ziel einer längerfristigen und auskömmlichen Beschäftigung erreicht werden. Wichtig ist noch hervorzuheben, dass bei dieser Konzeption das Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach wie vor besteht, jedoch ein weitaus längerfristiger Ansatz verfolgt wird.

Modellprojekt „Sozialer Arbeitsmarkt“ in Bielefeld

Die politischen Diskussions- und Abstimmungsprozesse auf Bundesebene sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass kurzfristig bundesrechtliche Regelungen zur Umsetzung eines sozialen Arbeitsmarktes vorliegen werden. Gleichzeitig gestalten sich die Bedingungen zur Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes als Modellprojekt in Bielefeld optimal. Vor diesem Hintergrund wurde das Dezernat Jugend, Soziales, Wohnen der Stadt Bielefeld durch Beschluss der Sozial- und Gesundheitsausschusses vom 21.03.2007 beauftragt, in Kooperation mit der Arbeitplus in Bielefeld GmbH und der REGE mbH in enger Abstimmung mit der Agentur für Arbeit Bielefeld ein auf einen Zeitraum von mindestens 2 Jahren angelegtes Konzept für einen sozialen Arbeitsmarkt in Bielefeld abzustimmen und schnellstmöglich umzusetzen.

Grundzüge der Konzeption:

Ziel

Schaffung zusätzlicher und dauerhaft geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die nicht mehr oder auf absehbare Zeit nicht auf den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Die soziale Integration durch Teilhabe an Arbeit und Beschäftigung der geförderten Personen steht im Vordergrund des Modellprojekts.

Zielgruppe

Der Zugang zu diesem Modellprojekt soll nur dem Personenkreis ermöglicht werden, der wegen multipler Vermittlungshemmnisse keinerlei Chance auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt hat. Das setzt voraus, dass sämtliche anderen individuellen Fördermöglichkeiten und flankierende Maßnahmen im Rahmen des SGB II keine Integrationsperspektiven eröffnen (Prinzip der Subsidiarität).

Es geht darum, Perspektiven für Personen zu schaffen, bei denen die Ursachen einer nicht vorhandenen Vermittlungsfähigkeit auf ganz individuelle Problemlagen zurückzuführen sind. Dies betrifft besonders Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, Menschen mit anderen schwerwiegenden gesundheitlichen Einschränkungen oder Suchterkrankungen. Ein Zugang sollte insgesamt Personen ermöglicht werden, bei denen anhand belegbarer Kriterien eine Leistungsminderung diagnostizierbar ist, die zu einer Wiedereingliederungsprognose von mehr als zwei Jahren führt.

Die jeweilige personenbezogene Entscheidung über eine Teilnahmemöglichkeit liegt bei der Arbeitplus in Bielefeld GmbH. Das Bielefelder Modellprojekt sollte als Chance auf Integration begriffen werden und sollte daher auf das Prinzip der Freiwilligkeit nicht verzichten.

Bewertungskriterien

Eine Analyse über den Grad von Produktivität bzw. den Grad einer Leistungsminderung ist nicht real objektivierbar. Ärztliche Gutachten allein sind hier wenig geeignet, da zum einen häufig nur die medizinischen Aspekte im Vordergrund stehen und zum anderen die realen beruflichen Integrationsaspekte nicht adäquat berücksichtigt werden können. Umso wichtiger ist es, das Leistungsvermögens und die individuellen Ressourcen über einen angemessenen Zeitraum zu beobachten und zu analysieren, um zu möglichst tragfähigen Aussagen zu gelangen.

Zur Teilnehmerauswahl kann die Arbeitplus in Bielefeld GmbH unter anderem auf die vorliegenden Ergebnisse der bewährten Maßnahme „DOC – Diagnose, Orientierung, Coaching“ für arbeitslose Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen zurückgreifen. Personen, die nicht in der Lage waren, an weiterführenden Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen teilzunehmen, da ihre individuellen körperlichen, sozialen oder psychischen Problemlagen zu groß waren, wurden mit einem entsprechenden Bericht vom durchführenden Träger der Arbeitplus in Bielefeld GmbH zurückgemeldet.

Darüber hinaus bieten sich Arbeitsgelegenheiten als ein bereits bestehendes, bewährtes Diagnoseinstrument auch im Rahmen dieses Konzepts an.

Die Analyse der einzelnen Ergebnisse einer Arbeitsgelegenheit im Hinblick auf:

- 1 persönliche Ressourcen
- 2 berufliche Erfahrungen und Fertigkeiten
- 3 Interessen und Abneigungen
- 4 soziale Kompetenzen
- 5 physische Konstitution
- 6 psychische Konstitution
- 7 zeitliche und körperliche Belastungsfähigkeit
- 8 qualitative und quantitative Leistungsfähigkeit

ist zur Erkenntnisgewinnung geeignet, da sie auf der Ausübung einer konkreten Beschäftigung und einem längerfristig angelegten Beobachtungszeitraum basiert.

Personen, die eine einjährige Arbeitsgelegenheit absolviert haben und bei denen anhand der oben genannten Bewertungskriterien auch nach Ablauf der Maßnahme nach wie vor eine geringe Restleistungsfähigkeit diagnostiziert werden kann, sind vom Grundsatz her zur Teilnahme an dem Modellprojekt geeignet. Bei Personen, für die nach Ablauf einer einjährigen Arbeitsgelegenheit und während einer sich anschließenden einjährigen Wartezeit keine andere Alternative als wiederum eine Arbeitsgelegenheit in Betracht kommt, gilt die Voraussetzung einer Eingliederungsprognose von mehr als zwei Jahren als erfüllt.

Sobald die Festlegung von Betreuungsstufen nach dem Kriterienkatalog der Bundesagentur für Arbeit und die Zuordnung aller Bielefelder ALG II- Empfänger/innen in das System zum Abschluss gebracht worden sind, könnte der Zugang über die Betreuungsstufe „IF – Betreuungs- und Hilfebedarf: integrationsfern“ erfolgen.

Arbeitsfelder / Einsatzbereiche

Die Ausgestaltung des Modells muss arbeitsmarktneutral sein, d.h. dass keine bestehenden Beschäftigungsverhält-

nisse verhindert/ erschwert werden dürfen. Ebenso ist die Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten.

In Bielefeld ist es gelungen, einen Pool von ca. 2000 Arbeitsgelegenheiten aufzubauen, die auf Grund ihrer Unterschiedlichkeit und Vielfalt ein breites Spektrum bieten. Hier wird ein Potenzial an Stellen gesehen, die durch Umwandlung einer Arbeitsgelegenheit in eine geförderte personengebundene Stelle geschaffen werden können. Darüber hinaus ist die Erschließung neuer Arbeitsmärkte und weiterer Arbeitsfelder sinnvoll. Neue Tätigkeiten ergeben sich z.B. aus der Option einer längeren Beschäftigungsperspektive, deren Erledigung im begrenzten zeitlichen Rahmen einer originären Arbeitsgelegenheit von 6 Monaten für den anbietenden Träger bisher noch wenig attraktiv ist. Auch die Wiedergewinnung alter Beschäftigungsfelder (z.B. Pflege der Kulturlandschaft) bietet ein zusätzliches Stellenpotential. In Analogie zum SGB IX ist auch die Gründung von Integrationsprojekten als rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen denkbar. Ebenso können bereits bestehende Integrationsfirmen in die Umsetzung dieser Konzeption eingebunden werden.

Um die Arbeitsmarktneutralität zu gewährleisten, bedarf es einer sorgfältigen Abstimmung mit den lokalen Akteuren. Seit Einführung des Instruments der Arbeitsgelegenheiten und mit Beginn der Umsetzung des Bielefelder Kombilohnmodells wurde vor Ort bereits eine Prüfkommision gegründet, die jede einzelne Stelle nach festgelegten Kriterien begutachtet. Diese Prüfkommision setzt sich zusammen aus Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft und der REGE mbH, einem Gewerkschaftsvertreter und dem Geschäftsführer der Kreishandwerkerschaft als Arbeitgebervertreter. Für die Begutachtung der Stellen des sozialen Arbeitsmarkts sollte auf die bewährte Zusammenarbeit der genannten Akteure zurückgegriffen werden. Allerdings empfiehlt es sich, den Kreis um eine Vertretung der Wirtschaft zu erweitern. Auf Grund der bestehenden Fachkompetenz könnte sich auch die Beteiligung einer Vertretung aus dem Bereich der Behindertenhilfe als sinnvoll erweisen. Auch die Einbindung des

nach SGB IX eingerichteten örtlichen Integrationsfachdienstes ist in Betracht zu ziehen.

Potentielle Arbeitgeber

Die Trägerlandschaft in Bielefeld bietet eine Vielzahl von potentiellen Arbeitgebern. Die Konzeption dieses Modellprojekts orientiert sich stark an der Praxis der ortsansässigen Beschäftigungsgesellschaften, aber auch an den Werkstätten für Behinderte und an den Konzeptionen der bereits bestehenden Integrationsbetriebe. Als Arbeitgeber kommen daher prinzipiell alle durchführenden Träger/Anbieter von Arbeitsgelegenheiten in Frage. Insbesondere wird eine enge Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft der Bielefelder Beschäftigungsinitiativen, der Stadt Bielefeld, den Trägern der freien Wohlfahrtspflege und den von Bodelschwingh'schen Anstalten angestrebt.

Die Einbeziehung der freien Wirtschaft sollte nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Als Einsatzfelder bieten sich dort allerdings nur solche Bereiche an, die in der Vergangenheit vernachlässigt worden sind, weil sie unter ökonomischen Gesichtspunkten als uninteressant galten. Zur Gewährleistung der Wettbewerbsneutralität sind hier besonders strenge Maßstäbe anzulegen.

Die potentiellen Arbeitgeber sollten mit der Einrichtung des Arbeitsplatzes auch ihre Planungen und Vorstellungen bezüglich einer Überschusserwirtschaftung darlegen.

Dauer des Arbeitsverhältnisses und Höhe des Arbeitsentgelts

Der Zielsetzung des Modellprojekts entsprechend muss die Vergütung der Beschäftigung auskömmlich sein, d.h. dass ALG II- Ansprüche bei Einmündung in den sozialen Arbeitsmarkt nicht mehr bestehen dürfen. Bezogen auf die Teilnehmer/innen lässt sich der Förderbedarf kalkulatorisch wie folgt darstellen:

Ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Anlehnung an ABM

	Alleinstehende/ r	Ehepaar	Ehepaar mit einem Kind bis 14 Jahre	Ehepaar mit zwei Kindern bis 14 Jahre
Regelleistung	345,00 €	622,00 €	828,00 €	1.035,00 €
KdU incl. NK Aufschlag zu variablen Kosten	373,23 €	417,48 €	515,12 €	613,43 €
abzgl. Kindergeld	0,00 €	0,00 €	154,00 €	308,00 €
AN-Netto	998,23 €	1.319,48 €	1.499,12 €	1.650,43 €
Soz.Vers. AN Lohnsteuer/Soli- zuschlag	254,00 €	307,00 €	356,00 €	400,00 €
	91,00 €	0,00 €	28,66 €	67,00 €
AN-Brutto	1.343,23 €	1.626,48 €	1.883,78 €	2.117,43 €
Soz.Vers. AG	238,00 €	288,00 €	334,00 €	375,00 €
AG-Brutto	1.581,23 €	1.914,48 €	2.217,78 €	2.492,43 €

Tatsächlich wird es erforderlich sein, den Förderbedarf individuell festzulegen. Das basiert zum einen auf der Tatsache, dass die Unterkunftskosten bei individueller Betrachtung unterschiedlich ausfallen. Zum anderen muss die Vergütung zwar auskömmlich sein, darf aber nicht unangemessen über den Regelleistungen der Bedarfsgemeinschaften liegen. Insoweit müssen über Kindergeldansprüche hinaus auch andere Einkünfte wie z.B. Partnereinkünfte, Kinderzuschläge und Wohngeld in Abzug gebracht werden. Es empfiehlt sich daher eine turnusmäßige Überprüfung des Gehalts in halbjährlichen Abständen. Durch die Berücksichtigung einer Pauschale für variable Kosten (z. B. Mieterhöhungen, Arbeitsbekleidung, Fahrtkosten) werden individuelle Mehrbedarfe abgedeckt.

Die öffentlich geförderte Beschäftigung ist zeitlich zu befristeten, so dass Veränderungen über eine Entwicklungsprognose in einer immer wieder angepassten Integrationsplanung berücksichtigt werden können. Das Modellprojekt orientiert sich an den Integrationsfortschritten der Personen und schließt Integrationsmöglichkeiten bei steigender Beschäftigungsfähigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht aus. Die Befristung der Förderung kann aufgehoben werden, wenn die individuelle Leistungsminderung der Person dauerhaft ein unüberwindbares Hindernis für den 1. Arbeitsmarkt darstellt.

Arbeitsassistentz

Es ist davon auszugehen, dass die Teilnehmer/innen auch nach der Beschäftigungsaufnahme weiterhin Unterstützung benötigen. Daher ist zur Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses und zur Erzielung von Integrationsfortschritten die Installierung einer Arbeitsassistentz beim potentiellen Arbeitgeber notwendig. Als mögliche Variante ist in Analogie zur Finanzierung einer Arbeitsassistentz im Rahmen des SGB IX die Festlegung eines individuellen Finanzbudgets denkbar. Kalkulatorisch könnte dieses mit einem monatlichen Betrag von 150,00 € pro Teilnehmer/in eingeplant werden.

Durchlässigkeit der Systeme

Die Förderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsaufnahme für den beschriebenen Personenkreis ermöglicht eine langfristige Perspektiventwicklung. Diese Förderung soll ein zentraler Baustein für eine langfristige berufliche Integration sein. Es geht nicht darum, einen „dritten“ Arbeitsmarkt aufzubauen, der die dort Beschäftigten zeitlich unbegrenzt in sich aufnimmt und hält. Die Erfahrungen aus den

Arbeitsgelegenheiten haben gezeigt, dass einzelne Personen entgegen der Einstiegsprognose ihr persönliches Leistungsvermögen innerhalb eines Jahres so steigern konnten, dass sich für sie konkrete Integrationschancen über die herkömmlichen Förderinstrumente des SGB II ergaben. Vor diesem Hintergrund geht es vielmehr darum, ein System zu entwickeln, dass sich an den Integrationsfortschritten der Personen orientiert und durchaus Integrationsmöglichkeiten bei steigender Beschäftigungsfähigkeit auf dem ersten oder zweiten Arbeitsmarkt mit im Fokus behält. Daher muss eine Durchlässigkeit aller Systeme gewährleistet sein. Dies setzt weitere Nutzungsoptionen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB II (z.B. Übernahme von Bewerbungskosten, Beratungsdienstleistungen, notwendige Qualifizierung usw.) voraus.

Koordinierung / Begleitung / Evaluation

Entsprechend ihres Auftrags und ihres Profils als kommunale Arbeitsmarktdienstleisterin soll die REGE mbH die Organisations- und die Koordinierungsaufgaben in Rahmen des Modellprojekts übernehmen. Die REGE mbH fungiert dabei als Lotse der Integrationsleistungen. Ihre Aufgaben umfassen die Projektbegleitung, die Vernetzung der beteiligten Akteure, die Akquise der Arbeitsplätze, die passgenaue Vermittlung, die Begleitung der Teilnehmer/innen einschließlich der Durchführung von Entwicklungsprognosen während der Projektlaufzeit, die turnusmäßige Überprüfung der individuellen Förderhöhe sowie die kaufmännische Abwicklung. Darüber hinaus wird die Rege mbH das Projekt wissenschaftlich begleiten und evaluieren. Aus den Ergebnissen ergeben sich die Eckdaten für eine weitere Ausgestaltung des Konzepts.

Dauer und Umfang

Lt. Beschluss des Sozial- und Gesundheitsausschusses vom 21.03.2007 soll das Modellprojekt auf einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren angelegt sein. Es ist anzustreben, mit einer Teilnehmer/innen-Zahl von 50 Personen zu beginnen, um darauf aufbauend weitere Personen zu beschäftigen. Perspektivisch wird durch bundesgesetzliche Regelungen eine auf Dauer angelegte eigenständige Förderung erwartet.

Der Start des Modellprojekts ist zeitnah mit der Zuweisung von in Frage kommenden Teilnehmer/innen zur REGE mbH und der Akquise geeigneter Arbeitsplätze vorgesehen. Die ersten Arbeitsverträge könnten dann ab dem 01.08.2007 geschlossen werden.

Gesamtkosten:**REGE-interne Kosten (01.06.2007-31.07.2009):****1 Koordinator/Soz.Pädagoge**

Personalkosten: 45.000,00 € pro Jahr
 Sachkosten: 10.000,00 € pro Jahr

0,2 kfm. Begleitung

Personalkosten: 9.000,00 € pro Jahr
 Sachkosten: 2.000,00 € pro Jahr

66.000,00 € pro Jahr

Gesamt REGE-intern: 143.000,00 €

Arbeitsassistenz beim Arbeitgeber (01.08.2007-31.07.2009):

Teilnehmer: 50 pro Monat
 Pauschale: 150,00 € pro Monat u. TN

Gesamt Arbeitsassistenz: 180.000,00 €

Lohnkostenzuschuss (01.08.2007-31.07.2009):

	Anzahl TN+*	AG-Brutto	Gesamt
Alleinstehende/r	29	1.581,23 €	45.855,67 €
Ehepaar	10	1.914,48 €	19.144,80 €
Ehepaar mit einem Kind bis 14 Jahre	7	2.217,78 €	15.524,46 €
Ehepaar mit zwei Kindern bis 14 Jahre	4	2.492,43 €	9.969,72 €

90.494,65 € pro Monat

* Verhältnis entspr. Kreisreport ARGENT (BA-Statistik)

	monatlich	pro Jahr	
LKZ im 1. Jahr	90.494,65 €	1.085.935,80 €	100% Förderung
LKZ im 2. Jahr 50% TN	45.247,33 €	542.967,90 €	100% Förderung
50% TN	36.197,86 €	434.374,32 €	80% Förderung
Gesamt LKZ:		2.063.278,02 €	

Gesamtkosten 01.06.2007-31.07.2009:

Gesamt REGE-intern: 143.000,00 €
Gesamt Arbeitsassiste 180.000,00 €
Gesamt LKZ: 2.063.278,02 €
2.386.278,02 €

4. Finanzierung:

kommunaler Anteil ^{*1}	347.710,19 €
Umwandlg. Regelsatz (passive-> aktive Leistung) ^{*2}	627.864,00 €
Umwandlg. Soz.Vers. (passive-> aktive Leistung) ^{*2}	222.523,20 €
Eingliederungstitel	1.188.180,63 €

^{*1}Kosten der Unterkunft abzgl. 31,2%

^{*2}nach Gesetzesänderung; bis dahin aus Eingliederungstitel

Die Förderung aus dem Eingliederungstitel wäre auch ohne das Modell erfolgt.

Die Arbeitgeberanteile in der Gesamthöhe von 108.593,58 € wurden in der Finanzierung nicht mehr explizit ausgewiesen, da sie bereits bei der Erstellung der Gesamtkosten in voller Höhe berücksichtigt wurden.

Die Gesamtkosten und der ermittelte Finanzierungsbedarf sind Maximalwerte. Sollten im Einzelfall Einkünfte innerhalb der Bedarfsgemeinschaft über das Kindergeld hinaus bestehen, werden diese angerechnet und reduzieren den Gesamtfinanzierungsbedarf. Das gleiche gilt für eventuelle Wohngeldansprüche, die sich individuell ergeben könnten. Die Reduzierung des Finanzierungsbedarfs durch Realisierung von Wohngeldansprüchen wird mit 31,2% dem Eingliederungstitel zugeordnet und mit 68,8% dem kommunalen Anteil.

Sollten sich auf Arbeitgeberseite durch die Teilnehmenden höhere Überschüsse erwirtschaften lassen, führen diese ebenfalls zur Reduzierung der benötigten Finanzierungsmittel.

Bewertung

Durch das Modellprojekt „Sozialer Arbeitsmarkt in Bielefeld“ sollen folgende Vorteile erreicht werden, von denen alle Akteure und vor allem die betroffenen Menschen partizipieren:

- 1 Menschen mit multiplen Arbeitsmarkthemnissen erfahren eine Aufwertung ihrer Person, sowie eine existentielle Verbesserung ihrer beruflichen Situation. Die Teilhabe an Arbeit und Beschäftigung bedeutet Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.
- 2 Es ist davon auszugehen, dass sich Verschlechterungen von Gesundheitszuständen, Suchtabhängigkeiten und viele andere mit Arbeitslosigkeit einhergehende Problemstellungen durch Angebote sinnhafter Beschäftigung reduzieren lassen. Daraus ergibt sich ein direkter Nutzen für die Stadt Bielefeld, u. a. durch einen geringeren Zugang zum Leistungssystem SGB XII.
- 3 Die Stadt Bielefeld erhält als Gegenleistung für ihre Finanzierungsbeteiligung eine Verbesserung

der örtlichen Infrastruktur, die ohne das Projekt nicht oder nicht in diesem Umfang möglich wäre.

- 4 Für die Arbeitplus in Bielefeld GmbH ergibt sich eine Erweiterung und qualitative Verbesserung der bisher schon vorhandenen Eingliederungsmaßnahmen. Langfristige Aktivierungs- und Integrationserfolge werden auch für schwer vermittelbare Personen möglich.
- 5 Durch die Erledigung von bisher brachliegenden Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, profitieren alle Bielefelder Bürger und Bürgerinnen.

Schlussbetrachtung

Zusammenfassend möchte ich noch einmal auf meine anfangs gestellten Thesen verweisen, und die -wie ich hoffe- die Erfahrungen aus dem Fallmanagement und der Entwicklung der Arbeitsgelegenheiten in der Kommune zur nutzbringenden Weiterentwicklung eines Instruments zur Integration der „leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen“. Die Zielgruppe kann nur qualitativ identifiziert werden, die bisherigen Instrumente – unter anderem auch AGH- greifen hier zu kurz. Gerade das Nichtvorhandensein einer echten Anschlussperspektive stellen die Aktivierungserfolge in den Arbeitsgelegenheiten für Mehraufwand bei den Zielpersonen in Frage und verlangen nach einer weiterreichenden Lösung.

Es wurde auch festgestellt, dass die Zielpersonen eine nicht unbedeutende Anzahl im Kontext des Fallmanagements ausmachen, im Verhältnis zur Gesamtzeitarbeitslosenanzahl oder auch zur Anzahl aller Beschäftigten in Bielefeld gering ist. Auch quantitativ kann hier eine Lösung gefunden werden, ohne dass die bisher erfolgreiche differenzierte Beratung, Qualifizierung und Vermittlung aller Arbeitslosen oder gar der Beschäftigten im gering qualifizierten Bereich davon berührt werden.

Was wir brauchen ist ein genau definierter „unterstützter Arbeitsmarkt“ für 2% aller Beschäftigten in Bielefeld, die ebenfalls genau definiert werden müssen. Die möglichen Ansätze dazu habe ich beschrieben. Die Erfahrungen mit einem großer Anteil der Zielpersonen der „leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen“ und die bereits entwickelten Rahmenbedingungen für eine effektive Umsetzung des Instruments in der Arbeitsförderung bilden eine tragfähige Grundlage zur Weiterentwicklung eines Konzept der längerfristigen Integration. Die Umwandlung aller Mittel in aktive Mittel steht so im Zentrum eines output-orientierten Lösungsansatzes. Dass dieser Kostenneutral erfolgen kann, sollte den Gesetzgeber ermutigen, hier zumindest Modellprojekte ins Leben zu rufen und für diese Modelle die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen. Der Änderungsbedarf ist im Gesamtkontext des SGB II und SGB III überschaubar und stellt eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende aufgrund der Erkenntnisse durch die erfolgten Reformen als logische Konsequenz dar.

Tim Kähler

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)636

03. Mai 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2007 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Wernder Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Dr. Herbert Schui, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

BT-Drs. 16/2504

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dücker, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

BT-Drs. 16/2652

Hansjörg Böhringer, Stuttgart

Ich äußere mich auf folgendem Hintergrund:

- Studium der Betriebswirtschaftslehre; Abschluss Dipl. Kaufmann
- Tätigkeit als Unternehmensberater bis 1982
- Geschäftsführer der Neue Arbeit Stuttgart in der Aufbauphase bis 1986
- Landesgeschäftsführer des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Baden-Württemberg seit 1987; ca. 50 Beschäftigungsträger sind dort Mitglied
- Vorstandsvorsitzender der bag arbeit e.V. seit 1989 bis heute. Die bag arbeit ist der bundesweite und überverbandliche Zusammenschluss der Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger in der Bundesrepublik mit über 400 Mitgliedsorganisationen
- Verantwortlich im Rahmen der PMG(Paritätische Managementgesellschaft) für mehrere Beschäftigungsträger
- Geschäftsführer einer Beschäftigungsgesellschaft in Baden-Württemberg

Die grundsätzlichen Überlegungen zu einer umfassenden Integration durch Arbeit und in Arbeit finden sich in der Vorstellung über ein Regionales Integrationssystem wieder, das die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit zusammengefasst hat (dies ist als Anlage beigefügt).

Aus den Daten seit 1980 lässt sich die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit nachweisen. Im Rahmen des BSHG gab es schon eine Reihe von Angeboten, die den Bedarf nach längerfristigen oder unbefristeten Arbeitsangeboten abgedeckt hatten. Mit der SGB II-Reform entfie-

len diese Möglichkeiten, die auf der Erfahrung vieler Jahre basierten.

Der Bedarf nach längerfristigen oder unbefristeten Angeboten wird von uns befürwortet; jedoch sollten die Möglichkeiten einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt soweit als möglich erhalten bleiben. Neue institutionelle Lösungen ausschließlich für schwerintegrierbare Langzeitarbeitslose, die außerdem noch marktfern agieren sollen, werden von uns kritisch betrachtet.

Grundsätzlich gehe ich bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen von folgendem Hintergrund aus:

1. Regionalisierung

Die Planung, Umsetzung und teilweise die Finanzierung muss regional durchgeführt werden. Die arbeitsmarktpolitische Situation ist regional (nicht nur nach West- und Ostdeutschland) grundlegend verschieden. Um eine sinnvolle Integrationsausrichtung erfolgreich gestalten zu können, muss diese regional eingebettet sein. Dies bedingt auch die Einbeziehung der lokalen Arbeitsmarktakteure in den Gestaltungs- und Akzeptanzprozess.

Die Einrichtung von Beiräten ist dabei ein Weg, der aber nicht dazu führen darf, die Entscheidungs- und Handlungskompetenz der Arbeitsgemeinschaften und der optierenden Kommunen zu lähmen.

2. Individualisierung

Die angebotenen Integrationsmaßnahmen müssen auf den einzelnen Arbeitslosen abgestimmt sein und mit ihm besprochen sein. Ein umfassendes qualifiziertes Fallmanagement ist hierfür Voraussetzung. Dies ist

im Grunde und der Theorie nach auch die Zielsetzung des SGB II; die Wirklichkeit hinkt nach.

3. Diversifikation

Sinnvolle individualisierte Integration setzt sehr unterschiedliche Angebote voraus. Deshalb ist das Angebot für einen schwerintegrierbaren Langzeitarbeitslosen nur ein Angebot in der gesamten Angebotspalette.

4. Finanzierung

Grundsätzlich sinnvoll und in der Vergangenheit ja auch schon vielfach praktiziert, ist es, alle Mittel (auch passiver Art), die für einen Arbeitslosen ausgegeben werden, in die aktive Integration zu stecken als sie allein konsumtiv auszugeben. Diese Mittel reichen aus, um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finanzieren. Die Inanspruchnahme des ALG II für umfassende Lösungen sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Nur so lassen sich auch langfristige Angebote in nennenswertem Umfang finanzieren. Zu dieser Finanzierung können bei Marktnähe auch Erlöse in beträchtlichem Umfang beitragen, wie die jahrelangen Erfahrungen unserer Träger beweisen und damit liegen die Kosten einer langfristigen Beschäftigung unter den jetzt aufzubringenden Kosten.

Zu den angesprochenen Umsetzungsformen im Einzelnen:

1. Plätze im Dritten Sektor

Ich begrüße die Aussage, Angebote in Form sozialversicherter Beschäftigungsverhältnisse zu machen. Dies erscheint mir insbesondere bei langfristigen Angeboten unabdingbar. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit zeigt sich ganz eindeutig, dass solche Plätze eine höhere Akzeptanz und auch bei schwierigen Personenkreisen eine höhere Integrationschance beinhalten (dies zeigen auch die Zahlen seit der SGB II-Reform; Entgeltlösung). Die Ferne vom regulären Arbeitsmarkt mindert die Integrationschance und erhöht den Finanzbedarf; ferner ist eine sinnvolle integrationsorientierte Qualifizierung marktnah erfolgversprechender.

2. Öffnung von Integrationsfirmen

Dieser Vorschlag nutzt ein bestehendes Konstrukt, um marktnah Integration für Langzeitarbeitslose umzusetzen. Die durch die Marktferne bedingten Probleme der verminderten Integrationschancen und des erhöhten Finanzbedarfs in den Kosten des laufenden Betriebs sind durch diesen Vorschlag gelöst.

Problematisch ist unter Umständen die Mischung sehr unterschiedlicher Ziel- und Personengruppen und die Vorstellung eines ex ante Assessmentverfahrens im Arbeitsbereich. Erfahrungen auch aus dem Bereich Behinderter zeigen die Schwierigkeiten im Rahmen der Bestimmung des Minderleistungsausgleichs. Sehr vorteilhaft ist aber die Orientierung an einem handelnden Unternehmen und nicht an einer tagesstrukturierenden Einrichtung.

Hier hat die Ausrichtung an dem bestehenden Vorbild Integrationsfirma deutliche Vorteile. Ein Handeln am Markt und die Entwicklung nachhaltiger unternehmensorientierter Perspektiven ist möglich. Eine Kombination unterschiedlicher Finanzierungen ist möglich.

Für den Personenkreis längerfristig schwer integrierbarer Langzeitarbeitsloser muss ein Angebot gemacht werden. Grundsätzlich erlauben die Möglichkeiten des SGB II dies auch schon heute.

Um solche Angebote jedoch auch in größerem Umfang konsensfähig und finanziell tragbar umsetzbar zu machen, halte ich die Schaffung zusätzlicher sozialversicherter Beschäftigungsverhältnisse für einen richtigen Weg, der selbstverständlich auch einer umfassenden Evaluation unterzogen werden muss.

Stuttgart, 02. Mai 2007

Anlage

RIS - Regionales Integrations-System Perspektiven für schwer Vermittelbare am Arbeitsmarkt gestalten – Ein Vorschlag der bag arbeit e.V.

Die Bundesagentur für Arbeit spricht seit einiger Zeit von der Notwendigkeit der Etablierung eines dritten Arbeitsmarktes. Dieser sei, so Herr Alt, notwendig, da es einen Personenkreis von rund 600.000 Menschen gäbe, die seit mehr als sechs Jahren nicht mehr bzw. noch nie gearbeitet hätten und deshalb nicht mehr in den Arbeitsmarkt integrierbar seien.

Wir plädieren in diesem Sinne knapp zwei Jahre nach Implementierung des SGB II für eine effektive und auf klare Ziele hin orientierte Nutzung der Instrumente des SGB II gemäß den individuellen Potentialen und der individuellen Förderbedarfe des Einzelnen. Dabei kann sehr wohl für eine ganze Reihe von Menschen eine sehr langfristige Beschäftigung im Rahmen sozialer Arbeit die angemessene Perspektive darstellen.

Wir fordern, die Instrumente des SGB II ernst zu nehmen und sie durch eine neue Anstrengung im Rahmen regionaler Integrationssysteme zielgerichtet und gebündelt umzusetzen.

Wir fordern ein wirklich zielführendes Zusammenwirken der Partner (Wirtschaft, Verbände, Arbeitsagenturen, Jobcenter, Träger) vor Ort.

Über drei Millionen Menschen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, brauchen Unterstützung in unterschiedlichster Form, mit unterschiedlichen Perspektiven und von unterschiedlicher Dauer, um ihre Integration in den Arbeitsmarkt überhaupt zu ermöglichen. Die Heterogenität der Zielgruppe und die Unterschiedlichkeit der regionalen Arbeitsmärkte verlangt eine sehr differenzierte Herangehensweise. Die gegenwärtige Debatte zur Gründung eines dritten Arbeitsmarktes geht zwar in die richtige Richtung – einer kritischen Auseinandersetzung mit der Realität des Arbeitsmarktes. Er darf aber keine Zielgruppe als „nicht vermittlungsfähig“ ausgrenzen und sollte keine Sonderstrukturen ins Leben rufen, sondern die bereits vorhandenen Integrationsinstrumente des SGB II differenziert und als Bestandteil einer individualisierten und nicht institutionalisierten Integrationsleiter längerfristig nutzen. Das SGB II kann Integration organisieren, es muss nur in seiner Tiefe umgesetzt werden und die dafür vorgesehenen Mittel ausgeschöpft werden.

Der Arbeitsmarkt der Zukunft wird für relativ niedrig qualifizierte Menschen voraussichtlich ein prekärer Arbeitsmarkt mit immer wiederkehrenden Zeiten der Beschäftigung und Nicht-Beschäftigung bleiben. Es geht also auch darum, dem Einzelnen diese Perspektive zu vermitteln und vor diesem Hintergrund für sie/ihn konstruktive Integrationswege aufzubauen.

Die mittel- und langfristigen Perspektiven für die unterschiedlichen Kunden innerhalb des Rechtskreises müssen somit differenziert betrachtet werden, d.h. jedes Förder-system – das ist der Ausgangspunkt von RIS – wird länger- und langfristige Integrationswege gehen müssen.

Schwer vermittelbare Betreuungskunden und öffentlich geförderte Beschäftigung

In der augenblicklichen wirtschaftlichen Situation sollte Konsens darüber bestehen, dass diese Gruppe aus unterschiedlichen Gründen auf absehbare Zeit (z.B. innerhalb der nächsten zwölf Monate) nur schwer vermittelbar sein wird, obschon sie als erwerbsfähig einzustufen ist. Die Gründe dafür sind neben einer langen oder sehr langen Arbeitslosigkeit u. a.:

- niedrige oder fehlende Qualifikation und/oder fehlender Schulabschluss
- nicht mehr gebrauchte oder nicht anerkannte Qualifikation
- wiederholte Arbeitslosigkeit
- Migrationshintergrund
- fehlende Arbeitserfahrung
- persönliche Schwierigkeiten und soziale Probleme
- die Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarkts.

Aufgabe öffentlich geförderter Beschäftigung ist es:

- eine gesellschaftliche und Arbeitsmarktintegration in und durch Arbeit zu ermöglichen
- Qualifizierung mit, in und durch den Arbeitsprozess zu organisieren
- die Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen zu analysieren, zu erhalten und weiter zu entwickeln
- Personalentwicklung mit Langzeitarbeitslosen für die Bedarfe der Wirtschaft durchzuführen
- das Profiling & Fallmanagementangebot der ARGEN und optierenden Kommunen zu unterstützen und fachlich zu ergänzen
- Angebote und Leistungen in Bereichen bereitzustellen, die öffentlich sonst nicht finanziert werden können.

Sinnstiftende öffentlich geförderte Beschäftigung ist u.a.

- Arbeit abgestimmt auf die Person – Heranführung an deren Arbeitsmarkt
- Abbau von Arbeitsmarktdefiziten
- Persönliche Stabilisierung
- Strukturwirksamkeit im Gemeinwesen
- Möglichkeit der Verknüpfung und Vernetzung mit anderen Akteuren des Arbeitsmarkts
- Nachhaltigkeit des Projektes „Dazu habe ich auch einen Beitrag geleistet!“

- Wertschöpfende Maßnahmen

Beschäftigungsfähigkeit wird nur dann gefördert, wenn der Beschäftigte einen Sinn in seinem Einsatz sieht und wenn die Art der Beschäftigung und Qualifizierung tatsächlich auf die Bedarfe des Marktes und unserer Gesellschaft gerichtet ist. Alibibesetzungen schaden nur.

Perspektiven statt Institutionen aufbauen – kein dritter Arbeitsmarkt, sondern die zielgerichtete Nutzung von Instrumenten

Für schwer vermittelbare Betreuungskunden ist es in dem gegenwärtig üblicherweise kurzen Maßnahmezeitfenster von 6 bis maximal 12 Monaten nur sehr schwer möglich, eine Beschäftigungsfähigkeit wieder zu erlangen, die den Erwartungen der Wirtschaft entspricht und die ihnen ermöglicht, auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich konkurrieren zu können. Mit einem längerfristigen Verbleib im

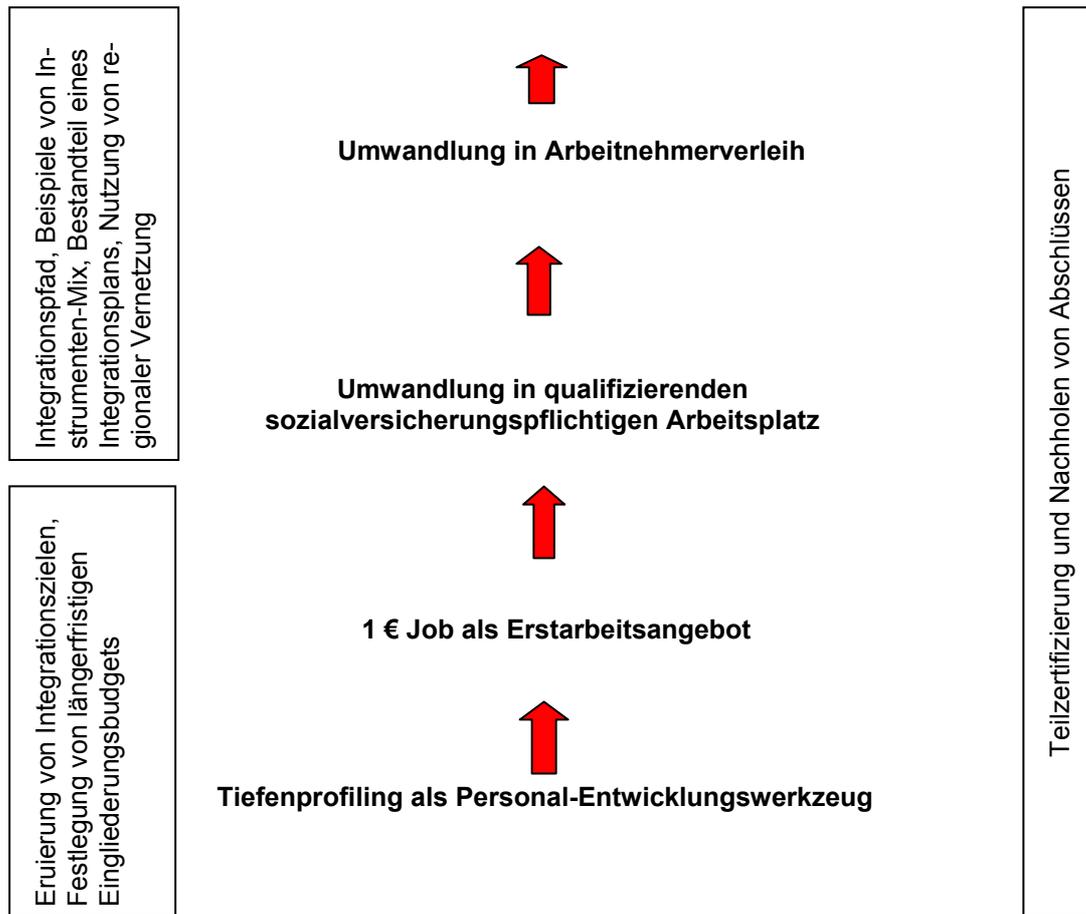
SGB II mit längeren Phasen der Nicht-Aktivierung droht für sie nicht nur die komplette Entfremdung vom Arbeitsmarkt, sondern die anschließende Altersarmut. Für diese Zielgruppe müssen mittel- und langfristige Integrationswege aufgebaut werden, die sinnvoll und sinnbringend in die Regionen einbezogen werden können, die Personen qualifizierend aktiv halten und ihnen Mittel in die Hand geben, ihren Lebensunterhalt selbst zu gestalten und Altersarmut zu verhindern.

Statt eines institutionalisierten dritten Arbeitsmarkts sollten regionale Integrationssysteme (RIS) aufgebaut werden. Ziel dieser Systeme ist, für die genannte Zielgruppe alternative Integrationswege zu eruieren, zu organisieren und den betroffenen Personen zu unterbreiten - gesteuert durch die ARGE oder optierende Kommune, unterstützt durch Träger, die private Wirtschaft, Kammern und Verbände. Die Integrationswege sind im Rahmen von individualisierten Integrationsleitern als Bestandteil eines regionalen Integrationskonzeptes zu planen.

Während des Erst-Angebotes „Arbeit“ (durchaus als Arbeitsgelegenheit denkbar) planen und entscheiden die Fallmanager aus der ARGE oder optierenden Kommune gemeinsam mit dem/den beauftragten Träger(n) die individuelle Integrationsleiter des Arbeitslosen, definieren ein persönliches Integrationsziel für den Teilnehmer und entscheiden über Art und Umfang des Einsatzes der unterschiedlichen Eingliederungsinstrumente. In diesem Rahmen kann zum Beispiel ein Integrationsbudget für den Einzelnen vereinbart werden, das sich über längere Abschnitte und Integrationsphasen erstreckt. Nach der Erst-Angebotsphase kann analog der entwickelten Integrationsleiter der 1 € Job in andere Eingliederungsinstrumente aus dem kompletten Paket des SGB II bzw. des SGB III umgewandelt werden (z.B. Entgelt, Arbeitnehmerverleih, ABM, Fortbildung, Erstausbildung etc pp).

Einsatzbereich und Dauer der Zuweisung hängen immer von der individuellen Integrationsleiter ab.

Beispiel Integrationsleiter im Rahmen einer Regionalen Integrations-Strategie



Die öffentlich geförderte Beschäftigung übernimmt hierbei eine neue Rolle – sie wird für einzelne Personen zu einem Ort der immer wiederkehrenden Beschäftigung aber idealerweise niemals zum einzigen Beschäftigungsort.

Wo immer möglich soll die Vermittlung in Beschäftigung in die allgemeine Wirtschaft Vorrang haben, auch die Vermittlung in kurzzeitige Beschäftigungsverhältnisse (Ausnahmen sollen hier nur bei Jugendlichen ohne Berufsausbildung gemacht werden). Denn unmittelbar nach einem erneuten Jobverlust oder Vertragsende sollte der Einzelnen sofort zur öffentlichen geförderten Beschäftigung (RIS) zurückkehren können. Dies ist zwingend notwendig, um die neu erreichte Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, deren Weiterentwicklung zu ermöglichen, die Beschäftigungschancen des Einzelnen zu verbessern und um die Nachhaltigkeit der Investition abzusichern.

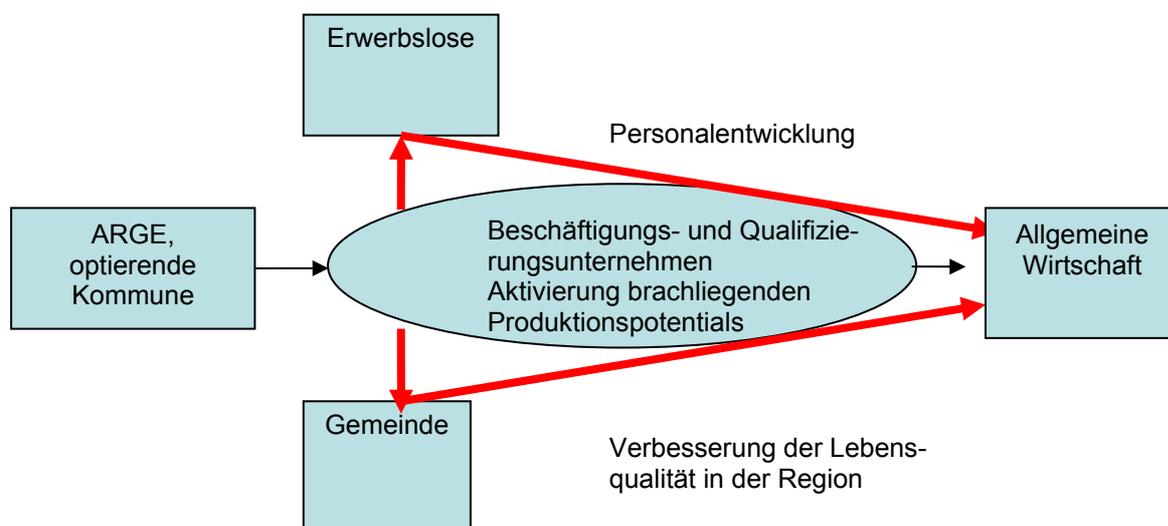
Für manche wird der Integrationspfad in eine dauerhafte soziale Beschäftigung münden, die sich zwangsläufig aus

den Vermittlungsbemühungen ergibt, aber nicht als Beschäftigungsziel feststeht.

Regionale Integrationssysteme werden ebenfalls Teil einer integrierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik einer Region. Steht eine neue Ansiedlung für die Wirtschaftsförderung an, können künftige ArbeitnehmerInnen aus dem Pool der RIS-Teilnehmer maßgeschneidert für die Bedarfe des Unternehmens qualifiziert werden. Brauchen bereits ansässige Unternehmen neue Kräfte oder wollen diese expandieren, können sie ebenfalls direkt mit dem RIS zusammenarbeiten.

Ein solches System wird allerdings nur funktionieren, wenn ein regionaler Konsens geschaffen wird, der die Arbeitsfelder der TeilnehmerInnen in einen sinnvollen Zusammenhang zu den Qualifikationsbedarfen der Unternehmen stellt. Wer marktfähig qualifizieren soll, muss marktnah agieren können

Win – Win Situation des 2. Arbeitsmarkts



Marktersatzquote und Finanzierung

Eine Marktersatzquote wird vor Ort im regionalen Konsens zwischen der ARGE oder optierenden Kommune und der Wirtschaft festgelegt. Diese Quote regelt die Anzahl von Beschäftigten, denen im Rahmen eines regionalen Integrationssystems Arbeitsangebote gemacht werden können. Innerhalb dieser Quote kann dann durch die Beteiligten frei über Einsatzorte entschieden werden. Die regionale Wirtschaft soll auch nach der Festlegung ausdrücklich ermuntert werden, das RIS weiterhin zu unterstützen. Die Integrationsarbeit des Systems refinanziert sich danach primär über drei Hauptbausteine:

- Eingliederungsinstrumente nach dem SGB II
- Erlöse durch marktnahes Handeln
- Sponsoring im Rahmen von Corporate Social Responsibility

Keine gesetzlichen Veränderungen

Um eine solche Vorstellung flächendeckend einzuführen, sind keine gesetzlichen Änderungen notwendig. Das regionale Integrationssystem konsolidiert alle bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten und verzahnt sie, um ihre Effizienz und Effektivität zu steigern.

Das RIS kann sich selber finanziell sicherstellen und alle möglichen Refinanzierungsquellen durch gezielten und sinnstiftenden Einsatz der Eingliederungsinstrumente nutzen, so dass im Ergebnis über die Integrationsziele hinaus ein neuer sozialer und wirtschaftlicher Wert für die Region entstehen kann. Dies könnte nach unserer Auffassung mit effektivem Mitteleinsatz alle Finanzierungsquellen vor Ort optimal verzahnen und methodisch die besten Integrationsmöglichkeiten für die Zielgruppen schaffen.

Zusammengefasst:

- Das RIS bietet eine unkomplizierte, sinnstiftende Lösung für die Integration in und durch Arbeit der wachsenden Gruppe der schwer Vermittelbaren
- es ist eine Schnittstelle zwischen Personalentwicklung, Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und Infrastrukturentwicklung in einer Region
- es ermöglicht den Erwerbssuchenden eine der Gemeinschaft zu gute kommende Leistung zu erbringen
- es fördert innovatives Handeln und neue Wege in der Integrationsarbeit und aktiviert brachliegendes Produktionspotential vor Ort
- es fördert den Konsens zwischen den verschiedenen Akteuren des regionalen Arbeitsmarkts und befähigt sie, tragfähige gemeinsame Lösungen zu erarbeiten und lokal zu handeln
- es verzahnt Fördermöglichkeiten und steigert damit deren Effektivität für eine Region
- es optimiert die Nachhaltigkeit und den gesellschaftlichen Ertrag der Investition in der Arbeitsmarktpolitik
- es fordert aber auch von allen Beteiligten eine neue gemeinsame Anstrengung, Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsentwicklung neu zu beleben und zielführende Bündnisse zu schließen

Berlin, 03. August 2006

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.
 Hansjörg Böhringer, Vorstandsvorsitzender
 Brunnenstr. 181, 10119 Berlin
 Tel. 030 - 283 058 0, Fax 030 - 283 058 20
 Email: arbeit@bagarbeit.de, Internet: www.bagarbeit.de