

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu

- 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 -

Der Deutsche Verein begrüßt die fachpolitische Diskussion über die geplante Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung für Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen, die auch bei einer Verbesserung der konjunkturellen Lage keine realistischen Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

Der Deutsche Verein fordert die Einrichtung von zusätzlichen und gemeinnützigen Beschäftigungsmöglichkeiten für diesen Personenkreis als „ultima ratio“. Langfristiges Ziel bleibt jedoch die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Auswahl der Personen für diesen „sozialen Arbeitsmarkt“ erfolgt im Rahmen des Fallmanagements und unter Beachtung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse. Auch um mögliche Substitutionseffekte zu vermeiden, empfiehlt sich die Einrichtungen von Ausschüssen auf lokaler Ebene, in denen alle relevanten Arbeitsmarktakteure vertreten sind.

Der Deutsche Verein hat seine Position bereits am 18. Oktober 2006 in einer Anhörung der von Bundesminister Müntefering geleiteten Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt“ sowie dann im Detail in zwei schriftlichen Stellungnahmen deutlich gemacht. Diese Stellungnahmen sind diesem Schreiben beigelegt.

Im Auftrag
Reiner Höft-Dzemski

2 Anlagen

Positionspapier des Deutschen Vereins zur Förderung der Integration von Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen in Arbeit

- rhd - Von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt verbirgt sich hinter der Zahl der statistisch erfassten Arbeitslosen eine ausgeprägte Bewegung von Zu- und Abgängen im Laufe eines Monats. Bei ausgeprägten qualifikatorischen, gesundheitlichen und anderen Defiziten ist vielen Menschen jedoch der Weg zur (Re-)Integration in Arbeit verschlossen, wenn sie keine besonderen Förderungen erhalten. Über die adäquaten Hilfen wird im Augenblick verstärkt diskutiert. So hat eine von Bundesminister Müntefering geleitete Arbeitsgruppe am 18. Oktober 2006 eine Anhörung zum „3. Arbeitsmarkt“ durchgeführt, zu der auch der Deutsche Verein geladen war. Der Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ im Deutschen Verein hat sich im September und November 2006 mit der Thematik befasst. Auf dieser Grundlage wurde das vorliegende Papier erarbeitet, das der Vorstand des Deutschen Verein am 6. Dezember 2006 verabschiedet hat.

Der Deutsche Verein befürwortet verstärkte Bestrebungen zur Integration von langzeitarbeitslosen Menschen, die ohne öffentlich geförderte Beschäftigung voraussichtlich keine Arbeit finden. In Abhängigkeit von den Erfordernissen des Einzelfalls sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten geeignete Instrumente. Ziel ist die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Maßnahmen sollten – mit der Option einer eventuellen Verlängerung – befristet werden. Die Finanzierung ist auch überjährig zu gewährleisten. Die gesetzlichen Regelungen des SGB II sind ausreichend; teilweise sind Anpassungen in der Praxis erforderlich (z.B. Bewilligung von Arbeitsgelegenheiten über sechs Mona-

te hinaus). Die Auswahl der Teilnehmenden sowie der Beschäftigungsfelder erfolgt unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse.

Mit dem vorliegenden Papier markiert der Deutsche Verein einen Einstieg in die Diskussion zur öffentlich geförderten Beschäftigung. Zu Einzelfragen wird er sich in weiteren Papieren positionieren.

Einführung

Seit Jahresbeginn 2005 ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in Kraft. Aufgabe und Ziel dieses Gesetzes werden in § 1 als Eingangsnorm prägnant bezeichnet: Insbesondere soll die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten gestärkt und Hilfebedürftigkeit vermieden bzw. überwunden werden. Auch aus der Überschrift des 1. Kapitels, die „Fördern und Fordern“ lautet, den Gesetzesmaterialien¹ sowie dem Aufbau der Normen ergibt sich, dass das SGB II stark vom Konzept des aktivierenden Sozialstaats geprägt wurde. Es ist mit Blick auf den Unterhaltsbedarf von Erwerbsfähigen und den mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen das „unterste Netz“ der sozialen Sicherung. Der Gesetzgeber hat jedoch eindeutig den Leistungen zur Integration in Erwerbstätigkeit den Vorrang gegeben.²

Das Konzept des aktivierenden Sozialstaats beschränkt sich nicht auf normative und ggf. sanktionsbewährte Forderungen an die Hilfeberechtigten, insbesondere um die Selbsthilfefähigkeit durch Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu stärken (Element „Fordern“), sondern es formuliert auch Anforderungen an den Staat, die Hilfebedürftigen durch geeignete Maßnahmen bei der Eingliederung zu unterstützen bzw. sie zur Selbsthilfe zu befähigen (Element „Fördern“).

Die Chancen zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbsarbeit werden im Wesentlichen beeinflusst durch die Lage auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt generell bzw. auf (regionalen) Teilarbeitsmärkten einerseits und dem Leistungsvermögen und Kompetenzprofil der Arbeitsuchenden andererseits. Bereits in den letzten Jahrzehnten gelang einem tendenziell zunehmenden Anteil der Arbeitslosen der Einstieg bzw. die Reintegration ins Erwerbsleben zumindest nicht innerhalb von Jahresfrist. Sie wurden statistisch somit als „Langzeitarbeitslose“ geführt. Dieser Sachverhalt betrifft vorrangig Personen, die wegen fehlender bzw. entwerteter beruflicher Qualifikation, gesundheitlicher Einschränkungen, höherem Lebensalter oder psycho-sozialer Problemlagen sog. „Vermittlungshemmnisse“ aufweisen. Insbesondere wenn mehrere „Vermittlungshemmnisse“ gleichzeitig vorliegen und Arbeitslosigkeit bereits längerfristig besteht, verringert sich die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereingliederung in Arbeit.³

Die hier angesprochenen Personenkreise haben bis Jahresende 2004 in größerem Umfang Leistungen der Hilfe zur Arbeit nach dem früheren Bundessozialhilfegesetz

erhalten (§§ 18 ff. BSHG). Nach dem In-Kraft-Treten von SGB II und SGB XII zum 1. Januar 2005 besteht ein solches Angebot nicht mehr. Soweit ersichtlich, wird diese Klientel in der Praxis bisher nicht immer optimal vom Instrumentarium des SGB II erreicht.⁴ Teilweise bestehen Zweifel, dass die heute praktizierte Palette an Maßnahmen ausreichend und geeignet ist, „arbeitsmarktfremde“ Arbeitslose oder solche mit multiplen Vermittlungshemmnissen in Beschäftigung zu integrieren. Im wissenschaftlichen und fachpolitischen Raum werden für diesen Personenkreis daher aktuell Möglichkeiten einer speziellen Förderung der Arbeitsaufnahme erörtert („3. Arbeitsmarkt“). Dabei werden die Voraussetzungen und (mutmaßlichen) Folgen alternativer Maßnahmen sowohl unter wirtschafts-, sozial- und ordnungspolitischen als auch finanziellen Gesichtspunkten diskutiert.

Die Bemühungen zur verstärkten Integration von Personen mit teilweise multiplen Wettbewerbsnachteilen auf dem „1. Arbeitsmarkt“ sind immer vor dem Hintergrund der Situation des Arbeitsmarkts insgesamt zu bewerten. Diese zeichnet sich in Deutschland u.a. durch langfristige strukturelle Arbeitslosigkeit aus. In der Folge sind die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten im Vergleich mit den Durchschnittswerten der anderen Staaten der Europäischen Union nicht nur bei geringqualifizierten Personen überproportional hoch, sondern auch bei Personen mit mittlerer und höherer Qualifikation. Besonders hoch ist die Differenz jedoch bei Arbeitslosen mit dem geringsten Qualifikationsgrad. Hier weist die OECD eine qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote in Deutschland von 20,5 % aus; der Durchschnitt für EU-15 beträgt hingegen lediglich 9 %.⁵ Die Integrationschancen von Arbeitslosen mit fehlender oder nicht hinreichender Qualifikation sind in Deutschland somit vergleichsweise gering. Dieser Befund lässt sich als Indiz für einen weiteren Förderungsbedarf sog. „arbeitsmarktfremder“ Personen in Deutschland interpretieren.

Die Debatte um die mögliche Einrichtung eines „3. Arbeitsmarkts“⁶, die in Deutschland nicht unwesentlich von der Bundesagentur für Arbeit und ihrem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) initiiert und fachlich beeinflusst wurde, ist aber nicht ausschließlich auf das Merkmal „unzureichende berufliche Qualifikation“ fokussiert. Im Zentrum des Interesses stehen hingegen Personen, die wegen multipler oder besonders gravierender Wettbewerbsnachteile selbst bei einer starken Zunahme der Nachfrage nach Arbeitskräften häufig keine realistischen Chancen auf eine Beschäftigung im „1. Arbeitsmarkt“ haben.⁷ Ihnen sollten daher Eingliede-

¹ Vgl. BT-Drucks. 15/1516.

² Siehe hierzu auch Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, 2005, § 1.

³ Ob bei bestehenden „Vermittlungshemmnissen“, z.B. fehlender beruflicher Ausbildung, eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Einzelfall möglich ist, wird im erheblichen Ausmaß von der Situation der regionalen Arbeitsmärkte beeinflusst. So betrug beispielsweise die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote für Personen ohne Berufsausbildung 2005 in den neuen Bundesländern ca. 50 %, in den alten Bundesländern hingegen „nur“ ca. 20 %.

⁴ Vgl. Wolff/Hohmeyer: Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert, IAB Forschungsbericht Nr. 10/2006

⁵ Quelle: OECD: OECD Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes, Paris 2006.

⁶ Der Begriff „3. Arbeitsmarkt“ leitet sich aus der Vorstellung ab, dass der „allgemeine“ Arbeitsmarkt der „1. Arbeitsmarkt“ sei und der „2. Arbeitsmarkt“ durch die Beschäftigungsmaßnahmen nach SGB II und SGB III gebildet werde. Der „3. Arbeitsmarkt“ zielt dann auf die längerfristige Beschäftigung von Personen, die wegen individueller Wettbewerbsnachteile regelmäßig keine Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben und für die das bestehende Instrumentarium des „2. Arbeitsmarkts“ (angeblich) nicht adäquat ist. – Der Deutsche Verein lehnt eine Segmentierung in 2. und 3. Arbeitsmarkt und den Begriff „3. Arbeitsmarkt“ ab.

⁷ Eine Ausrichtung öffentlich geförderter Beschäftigung allein nach dem Merkmal „ohne Ausbildung“ wäre verfehlt und würde zu Fehlsteuerungen führen. Im Dezember 2005 wechselten rund 20.000 Langzeitarbeitslose mit fehlenden Qualifikationen oder gesundheitlichen Einschränkungen in Erwerbstätigkeit. – Hinweis: Die qualifikationsspezifischen

rungschancen im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung eröffnet werden.

Empfehlungen

Der Deutsche Verein befürwortet Maßnahmen zur Förderung der auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personengruppen und unterbreitet im Folgenden einen ersten Vorschlag zur Ausgestaltung.

Dieser ist eingebettet in Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Förderung der aktiven Einbeziehung arbeitsmarktfremder Personen. Die Kommission empfiehlt eine Strategie des Policy-Mix: Einer ihrer Komponenten zielt auf die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung des Kontakts zum Arbeitsmarkt durch Beschäftigungsmöglichkeiten und berufsbildende Maßnahmen.⁸ Auch das Konzept des aktivierenden Sozialstaats, das bei der Neugestaltung der sozialen Mindestsicherung für Erwerbsfähige (SGB II) zu einer Umorientierung von einer Politik des Wellfare hin zu Workfare beitrug, zielt auf die Förderung der Arbeitssuchenden zur Eingliederung in Arbeit. Leider stand das Element „Fördern“ bei der praktischen Umsetzung des SGB II bisher noch deutlich hinter dem „Fordern“ zurück. Der Deutsche Verein befürwortet eine bessere Förderung von Personen, die ein deutlich vermindertes Selbsthilfepotenzial haben und insofern besondere Unterstützung benötigen.

Die Hilfe im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung ist finanziell relativ aufwändig. Sie ist jedoch unter zwei Zielsetzungen, nämlich unter arbeitsmarktpolitischen und unter sozialpolitischen Aspekten, zu befürworten. Sie dient der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und schafft damit die Voraussetzungen für eine zukünftige Arbeitsmarktintegration. Auch aus demografischen Gründen sollten Potenziale an Arbeitskraft möglichst aktiviert werden.

Weiterhin sollte aus sozial- und gesellschaftspolitischen Gründen möglichst allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Teilhabe am Arbeitsleben eröffnet werden, wie es ein explizites Ziel des SGB II ist. Die sozialwissenschaftliche Forschung belegt, dass Erwerbsarbeit ein zentrales Medium zur Teilhabe an der Gesellschaft ist, der Gesunderhaltung dient und vor sozialer Exklusion schützt. Zunehmend wird mit Blick auf die Sozialisierung von Kindern die „Vorbildfunktion“ betont, die von Eltern ausgeht, die „arbeiten gehen“.

Nicht zu vergessen ist, dass öffentlich geförderte Beschäftigung, die die Kriterien von „Zusätzlichkeit“ und „Gemeinnützigkeit“ erfüllt, dem Gemeinwohl dient. Denn es werden z.B. Dienstleistungen produziert, die ansonsten nicht bereit gestellt würden, obwohl es einen entsprechenden, aber nicht marktgängigen Bedarf hier nach gibt.

sche Arbeitslosenquote für Personen ohne Ausbildung ist in wirtschaftlich starken Regionen teilweise niedriger als die entsprechende Quote von beruflich qualifizierten Personen in wirtschaftlich schwachen Gebieten. – Neben Qualifikationsmaßnahmen ist die adäquate „Hilfe“ für Arbeitslose ohne Ausbildung primär in einer erfolgreichen wachstums- und beschäftigungsorientierten Politik zu sehen. Wie der europäische Vergleich zeigt (Fußn. 5), sollte die hohe Unterbeschäftigung von Personen mit lediglich geringem Qualifikationsniveau in Deutschland nicht als „notwendige“ Folge eines ökonomischen Wandels („Globalisierung“) missgedeutet werden. – Auch der internationale Vergleich zeigt, dass mangelnde Qualifikation allein kein Zuweisungskriterium für auf Dauer angelegte Beschäftigungsprogramme ist.

⁸ Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung zur Anhörung zu Maßnahmen auf EU-Ebene zur aktiven Einbeziehung arbeitsmarktfremder Personen (KOM 2006, 44)

Mit der Verabschiedung der Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde die weitreichendste arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Reform in der Geschichte der Bundesrepublik auf den Weg gebracht. Bei einer verständigen Würdigung dieser Reform war von Anfang an nicht zu erwarten, dass sie die angestrebten Integrations-erfolge bereits in einer frühen Phase der Umsetzung erreichen könne.

Aktuell ist das SGB II rund zwei Jahre in Kraft und es bestehen begründete Zweifel, dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium, insbesondere § 16 SGB II, bereits voll ausgeschöpft wird.⁹ Daran sollte weiter gearbeitet werden.

Bei der legislativen Ausgestaltung zusätzlicher Beschäftigung und bei ihrer administrativen sowie praktischen Umsetzung sollte daher beachtet werden, dass keine negativen Rückkoppelungen zu den im SGB II bereits praktizierten Hilfen erfolgen oder die Evaluation dieser bedeutenden Reform beeinträchtigt wird. So sind z.B. die differenziellen Effekte der Einführung des SGB II auf unterschiedliche Empfängergruppen heute nicht zuverlässig einzuschätzen. Es spricht daher vieles dafür, die weiteren Beschäftigungsmöglichkeiten „behutsam“ einzuführen und zumindest in einer ersten Pilotphase quantitativ deutlich unterhalb der maximal zu fördernden Stellen zu belassen.¹⁰ Die Pilotphase sollte wissenschaftlich begleitet und ausgewertet werden.

Eines der Ziele bei der Einführung des SGB II war es, Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Hilfesystemen möglichst zu vermeiden und statt dessen die „Hilfe aus einer Hand“ zu gewähren. Diese richtige Zielsetzung sollte eine Leitlinie auch beim Ausbau geförderter Beschäftigung sein. Auf ein Spezialgesetz kann und sollte dabei verzichtet werden. Statt dessen sollten die notwendigen Regelungen innerhalb der Grundsicherung für Arbeitssuchende getroffen werden. § 16 SGB II bietet bereits ein reichhaltiges Spektrum an Möglichkeiten, das auch für nicht nur kurzfristige Maßnahmen genutzt werden kann. So ergibt sich z.B. die in der Praxis in der Regel auf maximal sechs Monate befristete Dauer der Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 SGB II nicht aus dem Gesetzeswortlaut. Hier könnte z.B. bereits ein Hinweis des Gesetzgebers gegenüber den SGB II-Trägern ausreichen, dass auch längerfristige Maßnahmen auf der Grundlage dieser Regelung gefördert werden können.

Werden die Hilfen im Rahmen des SGB II angeboten, ist klargestellt, dass sie nicht als „Schonarbeitsplätze“ auf Dauer gestellt werden. Wegen der strikten Orientierung des SGB II auf Verselbstständigung des Hilfeberechtigten und seine Integration in den (allgemeinen) Arbeitsmarkt, ist die Hilfe mit der Zielsetzung einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Klienten zu gestalten. Die Zielerreichung ist regelmäßig zu überprüfen. Die Maßnahmen sollten daher – mit der Option einer eventuellen Verlängerung – befristet werden. Auch hierdurch ist das Risiko eines „Einnistens“ (Lock-In-Effekt) in öffentlich geförderte Beschäftigung zu minimieren.

⁹ Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit hatte 2006 lediglich jeder dritte Arbeitslose nach einem Jahr eine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchlaufen.

¹⁰ Bofinger/Dietz/Genders/Walwei: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, August 2006.

Wegen der unterschiedlichen Problemlagen der Hilfeberechtigten und örtlichen Verhältnisse ist ein differenziertes Eingliederungsinstrumentarium einzusetzen. Neben den Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II, die in der heutigen Praxis i.d.R. für maximal ein halbes Jahr vergeben werden und für den hier diskutierten Zweck auch längerfristig zu gewähren wären, kämen u.a. auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Frage. Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung belegen, dass ABM gerade die Integrationschancen von Personen mit geringem formalen Qualifikationsniveau – und um diese dürfte es bei der öffentlich geförderten Beschäftigung regelmäßig gehen – besonders verbessern.¹¹ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können daher als ein geeignetes Instrument für die Förderung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen angesehen werden.

Auch bei Integrationshilfen über ABM ist zu diskutieren, wie Lock-In-Effekte legislativ und administrativ möglichst zu vermeiden sind, um einer mittelfristigen Arbeitsmarkintegration nicht im Wege zu stehen. So könnte beispielsweise der Zugang zur Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden, um einen (erneuten) Zugang der Langzeitarbeitslosen zum SGB III-System¹² zu vermeiden. Im Hilfevollzug selbst wäre zu gewährleisten, dass der Hilfeempfänger seine Bemühungen zum Übergang nicht aufgibt und sich auch noch während der Maßnahme weiterhin bewirbt (dies gilt unter der Einschränkung, dass seine Beschäftigungsfähigkeit hinreichend verbessert wurde).¹³

Der Integrationserfolg längerfristiger öffentlicher Beschäftigung hängt wesentlich auch von der Beständigkeit der Finanzierung ab. Die Beschäftigung im Rahmen des SGB II erfordert insbesondere auch eine Absicherung über das einzelne Haushaltsjahr hinweg. Für weitere Maßnahmen sollte geprüft werden, ob eine Finanzierung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) möglich ist (Maßnahmen zur Schaffung integrativer Beschäftigung werden nach den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU gefördert).

Die Tätigkeiten im Rahmen geförderter Beschäftigung haben den formalen Kriterien der Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit zu genügen. Dennoch wird nicht verkannt, dass bei allen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung das Risiko einer Substitution regulärer Beschäftigung nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann.¹⁴ Um dieses Risiko möglichst zu minimieren, wird empfohlen, die Zahl der Stellen mit über ein halbes Jahr hinausgehender und befristeter Anstellung von vornherein zu limitieren.

¹¹ Brinkmann/Caliendo/Hujer/Thomsen: Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, IAB Forschungsbericht Nr. 5/2006.

¹² Es war eine der Zielsetzungen der Arbeitsmarktreform im Zuge des SGB II, solche „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den Leistungssystemen zu vermeiden.

¹³ Wird der hier umrissenen Einbettung auch mittelfristig geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen des SGB II gefolgt, wird die in der aktuellen Diskussion eingeführte Unterscheidung nach „2.“ und „3. Arbeitsmarkt“ hinfällig (Vgl. hierzu Fußn. 6). – Diese Terminologie wird im Übrigen vom Deutschen Verein abgelehnt, da sie einer zielführenden Diskussion zur möglichen Eingliederung von Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen in den (regulären) Arbeitsmarkt nicht zuträglich ist.

¹⁴ Gleiches gilt aber beispielsweise auch für den Zivildienst, ohne dass die mögliche Verdrängung von regulärer Beschäftigung auf der Tagesordnung der politischen Diskussion stünde.

Das Risiko einer möglichen Verdrängung regulärer Beschäftigung kann weiterhin verringert werden, wenn die Beschäftigungsfelder regional differenziert und die Auswahl nach den jeweils vor Ort bestehenden Arbeitsmarktverhältnissen erfolgt. – Die Kommunen können in diesem Zusammenhang auf fundierte Kenntnisse zurückgreifen. Sie beruhen insbesondere auf Erfahrungen mit den früheren Hilfen zur Arbeit nach §§ 18 ff. BSHG.

Für die Förderung kommen ausschließlich langzeitarbeitslose Personen in Betracht, die mit dem aktuell angewendeten Instrumentarium des SGB II nicht angemessen erreicht werden und somit keine zielführenden Integrationsleistungen erhalten. – Die Problemlagen von Personen mit stark verminderter Wettbewerbsfähigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt sind heterogen, teilweise sehr komplex und können sich darüber hinaus im Zeitverlauf ändern. Auch aus diesem Grund sieht der Deutsche Verein zum aktuellen Zeitpunkt davon ab, weitere formale Kriterien für die Auswahl des zu fördernden Personenkreises zu benennen.

Die Auswahl sollte nach den „Besonderheiten des Einzelfalls“ durch den zuständigen Fallmanager erfolgen, der hierzu ggf. selbst Beratung in Anspruch nehmen kann. Im Rahmen eines passgenauen Assessments ist auf die individuelle Situation der Leistungsberechtigten einzugehen. Wegen der zentralen Position des Fallmanagers in diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob seine Qualifikation auch mit Blick auf dieses Assessment ausreichend ist. Ggf. sind weiterführende Qualifizierungen anzubieten.

Um die Durchlässigkeit des Systems öffentlich geförderter Beschäftigung zum regulären Arbeitsmarkt zu gewährleisten, sollte der Fallmanager im regelmäßigen Kontakt zum Leistungsberechtigten bleiben, um die Integrationsfortschritte und Perspektiven zum Übergang in den regulären Arbeitsmarkt zu prüfen.

Bei jungen Hilfeempfängern ohne hinreichenden schulischen Abschluss und/oder ohne Ausbildung steht regelmäßig die Qualifikation vor einer Vermittlung in Beschäftigung.

6. Dezember 2006

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

–rhd– 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.).

„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.

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:

- a) Sie sind mindestens ein Jahr arbeitslos,
- b) 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. Insofern 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. „Kombi-Modelle“ 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 Unterhaltsverpflichtungen 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 sollte.¹⁵ 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 Arbeitslosen 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.

7. März 2007

¹⁵ Bofinger, P. u.a.: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, August 2006.