

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/2504 –**

Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Dr. Thea Dückert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/2652 –**

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

A. Problem

Zu Buchstabe a

Deutschland hat gegenüber vergleichbaren europäischen Ländern einen erheblichen Rückstand in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, vor allem der Langzeitarbeitslosigkeit. Ein großer Teil der Langzeitarbeitslosen besitzt aufgrund fehlender Arbeitsplätze sowie verschiedener Vermittlungshemmnisse unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen kaum Chancen auf einen Arbeitsplatz. Bei jedem zweiten ALG-II-Empfangenden liegt die letzte versicherungspflichtige Beschäftigung drei und mehr Jahre zurück; über 30 Prozent der ALG-II-Empfangenen waren in den letzten sechs Jahren ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Zu Buchstabe b

Laut Schätzungen sind etwa 400 000 Menschen in Deutschland dauerhaft vom Arbeitsleben ausgeschlossen. Bei ihnen klaffen berufliches und persönliches Profil einerseits und Arbeitsplatzanforderungen andererseits in eklatanter Weise auseinander. Auch ein Konjunkturaufschwung kann diesen strukturellen Mangel nur unzureichend korrigieren. Diesen Menschen muss zu einer neuen Perspektive verholfen werden.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen und die haushaltsmäßigen und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür herzustellen,

im Jahre 2007 mindestens 150 000 öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse auf der Basis eines monatlichen Arbeitnehmerbruttolohns zu schaffen, der sich an tariflichen Stundenlöhnen orientiert und 1 400 Euro nicht unterschreitet.

Die Bundesregierung wird zudem aufgefordert, eine Analyse der eingeleiteten Maßnahmen vornehmen zu lassen und auf dieser Grundlage dem Deutschen Bundestag ein Stufenprogramm zur weiteren Ausdehnung öffentlich finanzierter Beschäftigung in den Jahren 2008 und 2009 vorzulegen, damit mit den kommenden Haushalten sowie der langfristigen Finanzplanung die entsprechenden finanziellen Voraussetzungen für weitere 350 000 öffentlich geförderte Arbeitsplätze bis Ende 2009 geschaffen werden können.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/2504 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Die Bundesregierung wird aufgefordert, ein verlässliches Segment öffentlich geförderter Beschäftigung mit dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zu schaffen. Im Einzelnen sollen zusätzliche, gemeinwohlorientierte und nicht wettbewerbsverzerrende Beschäftigungsfelder im Dritten Sektor auf lokaler Ebene und Integrationsfirmen im ersten Arbeitsmarkt und im Dritten Sektor gefördert werden.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Zu Buchstabe a

Bündelung und Umwidmung von Finanzmitteln für das Arbeitslosengeld II, die Kosten der Unterkunft, die entsprechenden Beiträge zu Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, die Ein-Euro-Jobs einschließlich der Mehraufwandsentschädigungen. Hinzu kommen die Mittel, die die Trägereinrichtungen von Ein-Euro-Jobs pauschal für die Einrichtung dieser erhalten. Mit dieser Bündelung von Geldern können Mittel der passiven Arbeitsmarktpolitik in Mittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen umgewandelt werden.

Damit im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung Stundenlöhne nicht unter 8 Euro brutto gezahlt, Arbeit auf tariflicher Basis und entsprechend der Qualifikation entlohnt werden können, bedarf es zusätzlicher finanzieller Mittel. Die Überschüsse der BA eröffnen die Möglichkeit für eine kräftige Startfinanzierung; weitere Finanzierungsmöglichkeiten resultieren aus Länderprogrammen, ESF-Mitteln sowie aus finanziellen Mitteln von Unternehmen, die sich als Träger an öffentlich geförderter Beschäftigung beteiligen.

Zu Buchstabe b

Die langfristige Subventionierung alternativer Beschäftigungsformen ist eine ergänzende Arbeitsmarktstrategie, die für den Bund weitgehend kostenneutral gestaltet sein muss.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 16/2504 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 16/2652 abzulehnen.

Berlin, den 23. Mai 2007

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Gerald Weiß (Groß-Gerau)
Vorsitzender

Gabriele Lösekrug-Möller
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Gabriele Lösekrug-Möller

I. Überweisung und Voten der mitberatenden Ausschüsse

1. Überweisung

a) Antrag auf Drucksache 16/2504

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf **Drucksache 16/2504** ist in der 54. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28. September 2006 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

b) Antrag auf Drucksache 16/2652

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 16/2652** ist ebenfalls in der 54. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28. September 2006 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

a) Antrag auf Drucksache 16/2504

Der **Haushaltsausschuss** hat die Vorlage in seiner Sitzung am 18. Oktober 2006 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

b) Antrag auf Drucksache 16/2652

Der **Haushaltsausschuss** hat die Vorlage in seiner Sitzung am 18. Oktober 2006 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlage in seiner Sitzung am 18. Oktober 2006 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

a) Antrag auf Drucksache 16/2504

Unabhängig von der Bewertung der Ursachen für die sich ausdehnende und verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit sähen immer mehr gesellschaftliche Kräfte die dringende Notwendigkeit, Schritte zu einer neuen Qualität öffentlich finanzierter Beschäftigung einzuleiten, um die bestehende Lücke hinsichtlich der Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vor allem im gemeinnützigen Bereich über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg zu schließen, heißt es im Antragstext der Fraktion DIE LINKE. Daher wird die Bundesregierung aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung dauerhaft öffentlich finanzier-

ter Beschäftigung in sozialversicherungspflichtiger Form vorzubereiten. Sie solle die haushaltsmäßigen und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Schaffung von mindestens 150 000 solcher Stellen im Jahre 2007 in die Wege leiten. Gearbeitet werden solle im Rahmen dieser Beschäftigungsverhältnisse auf der Basis eines monatlichen Arbeitnehmerbruttolohns, der sich an tariflichen Stundenlöhnen orientiere und 1 400 Euro nicht unterschreite. Die notwendigen Beitrags- und Haushaltsmittel seien so zu verteilen, dass der Aufbau öffentlich geförderter Beschäftigung in Abhängigkeit von den Langzeitarbeitslosenquoten in den einzelnen Bundesländern erfolgen könne und gleichzeitig ein Aufholen der Rückstände der am stärksten durch Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Regionen, vor allem in Ostdeutschland, möglich werde. Im Herbst 2007 solle die Bundesregierung eine Analyse der eingeleiteten Maßnahmen vornehmen lassen und auf dieser Grundlage dem Deutschen Bundestag ein Stufenprogramm zur weiteren Ausdehnung öffentlich finanzierter Beschäftigung in den Jahren 2008 und 2009 vorlegen, damit mit den kommenden Haushalten sowie der langfristigen Finanzplanung die entsprechenden finanziellen Voraussetzungen für weitere 350 000 öffentlich geförderte Arbeitsplätze bis Ende 2009 geschaffen werden könnten.

Wegen der Einzelheiten wird auf die entsprechende Drucksache verwiesen.

b) Antrag auf Drucksache 16/2652

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem Antrag die Bundesregierung auf, für die etwa 400 000 Menschen in Deutschland, die dauerhaft vom Arbeitsleben ausgeschlossen seien, eine Perspektive zu geben, indem sie langfristige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse als Förderleistung im Rahmen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) schafft. Das bedeute nicht, dass das Ziel aufgegeben werde, auch diese Menschen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die langfristige Subventionierung alternativer Beschäftigungsformen müsse weitgehend kostenneutral gestaltet sein und dürfe nicht wettbewerbsverzerrend wirken. Diese ergänzende Arbeitsmarktstrategie müsse sich auf Tätigkeiten beziehen, deren Erledigung zwar sinnvoll sei, die aber aus wirtschaftlichen, finanziellen oder gesellschaftlichen Gründen zurzeit nicht erfolge. Dabei könne das Kriterium der Zusätzlichkeit unter anderem darüber sichergestellt werden, dass geförderte Arbeitsplätze immer ergänzend, jedoch nie anstelle regulärer Stellen eingesetzt werden dürften. Sie würden durch lokale Akteure identifiziert. Außerdem müssten Integrationsfirmen, die zurzeit für die Förderung von Menschen mit Behinderungen zuständig seien, in Zukunft auch für vom ersten Arbeitsmarkt ausgeschlossene Langzeitarbeitslose geöffnet werden. Über Integrationsfirmen würden Erwerbsarbeitsplätze in wirtschaftlich arbeitenden Unternehmen gefördert. Dies könnten reguläre Betriebe, aber auch soziale Beschäftigungsunternehmen im „Dritten Sektor“ sein.

Wegen der Einzelheiten wird auf die entsprechende Drucksache verwiesen.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratung der Anträge auf den Drucksachen 16/2504 und 16/2652 in seiner 35. Sitzung am 29. November 2006 aufgenommen und in seiner 38. Sitzung am 17. Januar 2007 beschlossen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Sie erfolgte in der 49. Sitzung des Ausschusses am 7. Mai 2007.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige waren zu der Anhörung eingeladen:

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

Die Anhörungsteilnehmer haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 16(11)610 zusammengefasst wurden. Die darin nicht enthaltene Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist auf Ausschussdrucksache 16(11)642 zu finden, die Stellungnahme des Sachverständigen Hagedorn auf Ausschussdrucksache 16(11)641.

Nachstehend werden die wesentlichen Aussagen der Verbände, Institutionen und Einzelsachverständigen komprimiert dargestellt:

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) lehnt eine Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung in Form sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse entschieden ab. Vor dem Hintergrund der erfreulichen wirtschaftlichen Entwicklung müssten vielmehr alle Möglichkeiten genutzt werden, jetzt gerade auch Langzeitarbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die bisherige Aktivierung im Sinne des Grundsatzes vom „Fördern und Fordern“ für „Arbeitslosengeld-II“-Bezieher sei bislang noch völlig unzureichend. Schuld daran seien allerdings auch strukturelle Probleme und Fehlanreize im SGB-II-Bereich, die umgehend beseitigt werden müssen. Es wäre ein untauglicher und verhängnisvoller Schritt zurück in vergangene und erfolglose Zeiten einer teuren Arbeitsmarktpolitik, wenn nun erneut in großem Stil Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) eingerichtet würden, so die BDA. Die umfangreichen Erfahrungen mit ABM hätten gezeigt, dass durch massive öffentliche Beschäftigungsprogramme Arbeitslosigkeit nicht nur nicht verringert, sondern sogar weiter verfestigt und aufgrund der damit verbundenen Kosten und Verdrängungsgefahren sogar Arbeitsplätze an

anderer Stelle vernichtet würden. Dass ABM selbst für die vermeintlich Begünstigten ein Bärendienst seien, werde auch wieder bestätigt durch den Bericht der Bundesregierung zu den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Evaluation“), in dem ausdrücklich festgestellt werde: „ABM-Beschäftigte (beenden) aufgrund dieser Tätigkeit jedoch später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit ... ABM verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmern“. Die Schaffung von einer halben Million zusätzlicher öffentlich geförderter Beschäftigungen würde einen Flurschaden am Arbeitsmarkt anrichten und vor allem auch dazu führen, dass gerade beschäftigungsfähige und motivierte Langzeitarbeitslose in solche öffentliche Beschäftigungsverhältnisse statt in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt einmündeten. Der von der Fraktion DIE LINKE. eingebrachte Antrag würde paradoxerweise sogar dazu führen, dass Arbeitnehmer mit Einkommen, die niedriger seien als diejenigen in öffentlich geförderter Beschäftigung, mit ihren Steuern zur Finanzierung der öffentlichen Beschäftigung von angeblich am ersten Arbeitsmarkt derzeit nicht Beschäftigungsfähigen herangezogen würden. Strikt lehnt die BDA die vorgesehene Verwischung der Grenzen zwischen öffentlicher Beschäftigung und Privatwirtschaft durch den Einsatz öffentlich Beschäftigter in privaten Wirtschaftsunternehmen ab, weil dies schon angesichts der vorgeschlagenen Größenordnung zu unabsehbaren Verdrängungseffekten und Wettbewerbsbeeinträchtigungen führen würde.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) teilt die in beiden Anträgen erhobene Forderung nach langfristigen, öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen insbesondere im gemeinwohlorientierten Bereich. Der derzeitige Konjunkturaufschwung gehe an Langzeitarbeitslosen und speziell an leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen, insbesondere aus dem SGB-II-Rechtskreis, weitgehend vorbei. Die Langzeitarbeitslosigkeit steige und verfestige sich seit längerem gegen den allgemeinen Trend einer sinkenden Arbeitslosigkeit. Auch bei einer Verfestigung der Konjunktur könnten Menschen mit so genannten „multiplen Vermittlungshemmnissen“ zumindest mittelfristig realistisch nicht auf den ersten Arbeitsmarkt verwiesen werden. Da der Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen für diesen Personenkreis nicht durch private Arbeitgeber gedeckt werde und die öffentliche Hand hierzu nicht ausreichend in der Lage sei, bleibe dauerhafte öffentlich finanzierte Beschäftigung die einzig realistische Alternative. Hieraus ergebe sich die Notwendigkeit, aber auch die Nachrangigkeit dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung. Letztere solle immer dann erfolgen, wenn ansonsten keine Erwerbstätigkeit möglich sei. Die Notwendigkeit eines solchen sozialen Arbeitsmarktes, der Tätigkeiten insbesondere im Gemeinwohl orientierten Bereich anbietet, werde von einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure konstatiert. Der DGB erwartet, dass der auch in den beiden Anträgen der Fraktion DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erkennbare breite Grundkonsens den Gesetzgeber jetzt zu den notwendigen rechtlichen Anpassungen veranlasse. Die Anträge der Fraktion DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (sowie die übrigen vorliegenden Konzepte) setzten einige Änderungen im SGB II voraus. Hierbei spiele die Aktivierung von passiven Leistungen (Regelsätze, Unterkunftskosten, Sozialversicherungsbeiträge) eine zentrale Rolle. Nur

wenn eine Bündelung der Finanzmittel gesetzlich ermöglicht werde, könne 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 ermögliche. Die Kommunen sollten parallel verpflichtet werden, ihren eingesparten Anteil an Unterkunftskosten mit in die Finanzierung einzubringen. Auch müsse das Haushaltsrecht eine über mehrere Jahre dauernde Bewilligung von Beschäftigungsangeboten erlauben.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege** (BAGFW) begrüßt die Schaffung dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung für diejenigen Arbeitslosen, die trotz intensiver Integrationsbemühungen keine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt hätten. 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 seien („Ultima Ratio“). Vorrangiges Ziel sei die soziale Integration dieses Personenkreises, die durch die Integration in Arbeit bzw. Beschäftigung nachhaltig unterstützt und abgesichert werde. Den Beschäftigten sei zusätzlich zur Beschäftigung eine psychosoziale Betreuung und Begleitung zuzusichern. Beschäftigungsfelder könnten neben zusätzlichen, gemeinwohlorientierten Tätigkeiten auch Beschäftigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt sein (z.B. Beschäftigungsunternehmen). Der Ausgleich einer möglichen Minderleistung müsse konkret und im Einzelfall erfolgen und dürfe nicht von vornherein beschränkt sein. Die Tätigkeitsfelder sollten in Abstimmung mit den beteiligten regionalen Arbeitsmarktakteuren festgelegt werden. Dazu seien obligatorisch Beiräte bei den Trägern der Grundsicherung einzurichten. Bei der individuellen Bestimmung der Tätigkeit für den Arbeitssuchenden seien diesem und dem künftigen Arbeitgeber Wahlmöglichkeiten einzuräumen. 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, sei indes eine regelmäßige, mindestens jährliche Überprüfung des Förderbedarfs durch das Fallmanagement notwendig. Ferner sei die Beschäftigung sowohl durch Qualifizierungsmaßnahmen als auch durch sozialintegrative Hilfen insbesondere nach § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB II und § 67 SGB XII zu ergänzen, um fachliche Fähigkeiten weiterzuentwickeln und persönliche Schwierigkeiten zu überwinden. Die BAGFW unterstützt das Ziel, im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung in erster Linie sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Mögliche Drehtüreffekte zur Arbeitslosenversicherung seien möglichst zu vermeiden. Die BAGFW unterstützt das Anliegen, dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung durch eine Bündelung passiver und aktiver Leistungen zu finanzieren. Darüber hinaus sei eine haushaltsrechtlich verlässliche Gestaltung des Eingliederungstitels unbedingt erforderlich. Überdies sei im Rahmen der Finanzierung zu berücksichtigen, dass auf Seiten der Be-

schäftigungsträger zusätzliche Kosten insbesondere für die Anleitung, Betreuung und eine sozialpädagogische Begleitung der geförderten Personen sowie für Investitionen anfallen könnten. Aus dem ESF sollten zudem infrastrukturelle Fördermaßnahmen finanziert werden. Das Angebot einer dauerhaften öffentlich finanzierten Beschäftigung sollten Arbeitssuchende freiwillig und ohne Sanktionsandrohungen annehmen können. 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.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen** schlägt in ihrer Stellungnahme vor, den Zugang zu Fördermöglichkeiten allen Arbeitgebern – privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen – zu ermöglichen. Nur so lasse sich das notwendige Beschäftigungsvolumen erschließen und die Problematik der Wettbewerbsverzerrung lösen. Grundlage der Förderung müsse eine sozialversicherte tariflich oder ortsüblich entlohnte Beschäftigung sein, die Existenzsichernd sei und einen Abstand zu staatlichen Transferleistungen beinhalte. Integrationsprojekte hätten in den letzten Jahren eine eindrucksvolle und stetige Wachstumskurve in der Beschäftigung besonders schwer vermittelbarer Menschen auszuweisen. Der Ansatz und die Potenziale dieser Firmen ließen sich für weitere Zielgruppen nutzen. Als zweites Instrument eines Beschäftigungsprogramms sei die Schaffung von gemeinwohlorientierten Arbeitsplätzen sinnvoll. Um eine Abgrenzung zum ersten Förderinstrument herzustellen, sei zu überlegen, ob hier anstelle der sozialversicherten Beschäftigung eine prämiensorientierte Vergütung oder der im psychiatrischen Hilfesystem entwickelte Ansatz des „Zuverdienstprojektes“ realisiert werden solle. Im Falle einer sozialversicherten Variante solle in der Höhe der Vergütung ein Abstand zu der erstgenannten Programmvariante bestehen, um Anreize für Übergänge zu schaffen. Die Gestaltungshoheit in diesem Segment solle Beiräten oder Steuerungsgruppen auf lokaler Ebene vorbehalten bleiben, in denen die wichtigen Akteure vertreten seien (Kommune, ARGE, Arbeitsagentur, Vertreter der Wirtschaft, der Arbeitgeber und der Leistungserbringer). Die Kostenaufwendungen für die gemeinwohlorientierte Variante sollten nicht höher sein als die Summe der öffentlichen Unterhaltsleistungen, fordert der Verband. Die Finanzierung des Beschäftigtenprogramms müsse kostenneutral durch den Transfer von Passiv- in Aktiv-Leistungen erfolgen.

Die **Bundesagentur für Arbeit** (BA) weist in ihrer Stellungnahme auf ihre eigenen Überlegungen unter dem Arbeitstitel „Alternative Beschäftigungsformen“ hin, in dem sie für erwerbsfähige, aber nicht marktfähige Hilfebedürftige längerfristige bzw. nicht befristete öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten vorschläge. Die Tätigkeiten sollten individuell sinnstiftend sein und sich primär am Gemeinwohl orientieren; eine Ausweitung auf marktnahe Beschäftigungsfelder solle grundsätzlich möglich sein. Die Tätigkeiten sollten die Leistungsressourcen der Arbeitslosen ebenso berücksichtigen wie die lokalen Bedarfe (Sozialraumorientierung). Die Beschäftigungsverhältnisse sollten längerfristig bzw. nicht befristet angelegt und möglichst sozialversicherungspflichtig sein, jedoch ohne Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung. Die Beschäftigungsmöglichkeiten müssten so ausgestaltet sein, dass Integrationsfort-

schritte erzielt werden könnten. Ein Durchstieg in den regulären Arbeitsmarkt sei nicht nur erwünscht, sondern müsse auch durch begleitendes Fallmanagement gezielt unterstützt werden. „Alternative Beschäftigungsformen“ stellten kein neues Instrument im Rahmen des SGB II dar, da sie mit den bisherigen Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung grundsätzlich realisierbar seien. Sie stellten eine ergänzende Arbeitsmarktstrategie dar und erweiterten damit die Zielperspektiven öffentlich geförderter Beschäftigung. Im Rahmen der individuellen Integrationsstrategie seien immer die Instrumente vorrangig, die auf reguläre Erwerbstätigkeit zielten bzw. Integrationsfortschritte auf diesem Weg ermöglichten. Öffentlich geförderte Beschäftigung sei im Vergleich dazu „Ultima Ratio“. Das gelte schon für die befristete öffentlich geförderte Beschäftigung in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, zeitlich befristeten Zusatzjobs oder Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Das gelte umso mehr für längerfristig angelegte oder nicht befristete öffentlich geförderte Beschäftigung.

Die **Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände** führt in ihrer Stellungnahme u. a. aus, dass die Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes aufgrund der beschäftigungspolitisch nicht gewollten Wirkungen, wie z. B. des Risikos einer Substitution regulärer Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt, besonderer Sorgfalt bedürfe. Deshalb erscheine auch die Vorschaltung einer Pilotphase vor einer flächendeckenden Umsetzung, die Erprobung unterschiedlicher Lösungsansätze und die Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten als sinnvoll. Von erheblicher praktischer Bedeutung sei die Begrenzung des Personenkreises, der für dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage komme durch die Merkmale (kumulativ): a) mindestens ein Jahr Arbeitslosigkeit, b) bisherige Versuche der Arbeitsmarktintegration nicht erfolgreich, c) Aufweisen von persönlichen Merkmalen, die auch bei prosperierender Wirtschaft keine realistischen Eingliederungschancen eröffneten. Das Ziel der Förderung sei neben den sozialpolitisch positiven Auswirkungen der geförderten Beschäftigung die Qualifizierung dieses Personenkreises und – mittelfristig – auch die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Angesichts der besonderen Vermittlungshemmnisse sei es realistisch, dass die komparativen Nachteile der Beschäftigung stark leistungsgeminderter Langzeitarbeitsloser mit hohen Lohnkostenzuschüssen in der gewerblichen Wirtschaft ausgeglichen werden müssten. Die Gewinnung einfacher Arbeitsplätze in der gewerblichen Wirtschaft für diesen Personenkreis sei jedoch von erheblicher Bedeutung für die Integration von Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen. Hier könne ein erhebliches Arbeitsplatzpotenzial für diese Personengruppe liegen. Es sei daher zu prüfen, ob insbesondere mit Blick auf EU-rechtliche Regelungen eine Beihilfe auch von mehr als 50 Prozent zulässig sei, da bei der hier zu betrachtenden Klientel der Zuschuss ansonsten nicht den erforderlichen Nachteilsausgleich gewährleisten würde. Öffentlich geförderte Beschäftigung solle nur „zusätzlich“ erfolgen, um reguläre Beschäftigungsverhältnisse nicht zu gefährden. Die im Antrag der Fraktion DIE LINKE. vorgesehene Zahl von 350 000 öffentlich geförderten Arbeitsplätzen bis Ende 2009 wird von den kommunalen Spitzenverbänden als nicht realistisch angesehen. Dabei sei zu beachten, dass bereits mehr als 300 000 öffentlich geförderte Zusatzjobs für Arbeitslosengeld-II-Empfänger existierten, bei denen ebenfalls das

Merkmal der Zusätzlichkeit zu beachten sei. Grundsätzlich begrüße der Bundesverband der kommunalen Spitzenverbände die Prüfung geeigneter Konzepte im Niedriglohnbereich, um die Produktivitätsnachteile von Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen auszugleichen. Er fordere allerdings, dass alle arbeitsmarktpolitischen Vorschläge hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen für die Kommunen überprüft würden. Eine weitere finanzielle Belastung der Kommunen werde abgelehnt. Die Finanzierung der Lohnkostenzuschüsse solle daher vorrangig aus den Eingliederungsmitteln des Bundes erfolgen. Die Heranziehung von Mitteln aus der Leistungsgewährung für Unterkunft und Heizung zur Aktivierung Langzeitarbeitsloser könne nur in einem eng gesteckten Rahmen mit Zustimmung der jeweiligen Kommune erfolgen, wenn sichergestellt sei, dass die jeweilige Person unter den o. g. Kriterien keine realistische Chance auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren habe und keine reguläre Beschäftigung durch diese Förderung verdrängt werde.

Der **Paritätische Wohlfahrtsverband** fordert, das Potenzial der öffentlich geförderten Beschäftigung zu nutzen, um die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Auch schwer vermittelbare Arbeitslose könnten an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden, wenn für sie längerfristige und individuell gestaltete Integrationswege beschritten würden. Darüber hinaus fordert der Verband, längerfristige Beschäftigungsverhältnisse für diejenigen Arbeitslosen bereitzustellen, die trotz verbesserter Integrationsbemühungen keine Chance auf reguläre Arbeit hätten. Öffentlich geförderte Beschäftigung leiste für diese Personengruppen einen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration. Man solle angesichts dieser Zielsetzung nicht von einem „dritten Arbeitsmarkt“, sondern von einem „Integrationsarbeitsmarkt“ sprechen. Bei der genaueren Festlegung der Zielgruppen sei ein weiterer lokaler Entscheidungsspielraum zu belassen. Es solle Aufgabe der jeweiligen Träger der Grundsicherung sein, Zielgruppen für ihre Region festzulegen. Die Lohnhöhe der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit solle sich an die ortsüblichen Bedingungen ausrichten. Hinsichtlich des Vorschlags im Antrag der Fraktion DIE LINKE., Stundenlöhne nicht unter 8 Euro zu zahlen, stelle sich die Frage nach der Realisierbarkeit. Denn insbesondere in Ostdeutschland würden vermutlich die in Frage kommenden öffentlichen Einrichtungen und sozialen Dienste häufig keine entsprechende Vergütungsstruktur für ihre regulär Beschäftigten aufweisen. Nach den vorliegenden Anträgen sollten Einsatzfelder in gemeinwohlorientierten bzw. zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Bereichen angesiedelt sein. Der Paritätische Wohlfahrtsverband fordert demgegenüber, in einer Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung marktnahe Einsatzfelder deutlich auszuweiten. Dies ermögliche es, reelle Arbeitsbedingungen anstelle von Scheinbeschäftigungen zu schaffen. Die Vielfalt der Einsatzfelder könne erhöht werden. Der Marktzugang ermögliche es, dass Träger, die Erlöse erwirtschafteten, diese in die kostendeckende Gesamtfinanzierung einbringen könnten.

Der Sachverständige **Tim Kähler** präsentiert in seiner Stellungnahme das Modellprojekt „Sozialer Arbeitsmarkt“ in Bielefeld. Am 21. März 2007 sei das Dezernat Jugend, Soziales, Wohnen der Stadt Bielefeld durch Beschluss des Sozial- und Gesundheitsausschusses beauftragt worden, in Kooperation mit der Arbeitplus in Bielefeld GmbH und der

REGE mbH ein auf einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren angelegtes Konzept für einen sozialen Arbeitsmarkt in Bielefeld abzustimmen und schnellstmöglich umzusetzen. Es sei angestrebt, mit einer Teilnehmerzahl von 50 Personen zu beginnen, um darauf aufbauend weitere Personen zu beschäftigen. Perspektivisch werde durch bundesgesetzliche Regelungen eine auf Dauer angelegte eigenständige Förderung erwartet. Die ersten Arbeitsverträge könnten ab dem 1. August 2007 geschlossen werden. Grundsätzlich werde ein genau definierter „unterstützter Arbeitsmarkt“ für 2 Prozent aller Beschäftigten in Bielefeld gebraucht, die genau definiert werden müssten. Die Erfahrungen mit einem großen Anteil der Zielpersonen der „leistungsgeminderten Langzeitarbeitslosen“ und die bereits entwickelten Rahmenbedingungen für eine effektive Umsetzung des Instruments in der Arbeitsförderung bildeten eine tragfähige Grundlage zur Weiterentwicklung eines Konzepts der längerfristigen Integration. Die Umwandlung aller Mittel in aktive Mittel stünde so im Zentrum eines output-orientierten Lösungsansatzes. Dass dieser kostenneutral erfolgen könne, sollte den Gesetzgeber ermutigen, hier zumindest Modellprojekte ins Leben zu rufen und für diese Modelle die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, meint der Sachverständige. Der Änderungsbedarf sei im Gesamtkontext des SGB II und SGB III überschaubar und stelle eine Weiterentwicklung der Grundversicherung für Arbeitsuchende aufgrund der Erkenntnisse durch die erfolgten Reformen als logische Konsequenz dar.

Hansjörg Böhringer begrüßt grundsätzlich die Intention der Anträge, Angebote in Form sozialversicherter Beschäftigungsverhältnisse zu machen. Dies erscheine ihm insbesondere bei langfristigen Angeboten unabdingbar. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit zeige sich ganz eindeutig, dass solche Plätze eine höhere Akzeptanz und auch bei schwierigen Personenkreisen eine höhere Integrationschance beinhalteten. Die Ferne vom regulären Arbeitsmarkt mindere die Integrationschance und erhöhe den Finanzbedarf; ferner sei eine sinnvolle integrationsorientierte Qualifizierung marktnah Erfolg versprechender. Der Vorschlag der Öffnung von Integrationsformen nutze 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 seien durch diesen Vorschlag gelöst. Problematisch sei unter Umständen die Mischung sehr unterschiedlicher Ziel- und Personengruppen und die Vorstellung eines ex ante Assessmentverfahrens im Arbeitsbereich. Erfahrungen auch aus dem Bereich Behinderter zeigten die Schwierigkeiten im Rahmen der Bestimmung des Minderleistungsausgleichs. Sehr vorteilhaft sei aber die Orientierung an einem handelnden Unternehmen und nicht an einer tagesstrukturierenden Einrichtung. Hier habe die Ausrichtung an dem bestehenden Vorbild Integrationsfirma deutliche Vorteile. Ein Handeln am Markt und die Entwicklung nachhaltiger unternehmensorientierter Perspektiven seien möglich. Eine Kombination unterschiedlicher Finanzierungen sei möglich. Für den Personenkreis längerfristig schwer integrierbarer Langzeitarbeitsloser müsse ein Angebot gemacht werden. Grundsätzlich erlaubten die Möglichkeiten des SGB II dies auch schon heute. Um solche Angebote jedoch auch in größerem Umfang konsensfähig und finanziell tragbar umsetzbar zu machen, hält Sachverständiger Böhringer die Schaffung zusätzlicher sozialver-

sicherter Beschäftigungsverhältnisse für einen richtigen Weg, der selbstverständlich auch einer umfassenden Evaluation unterzogen werden müsse.

Der Sachverständige **Karl-Heinz Hagedorn** vertritt die Auffassung, dass das Angebot von öffentlich finanzierter Beschäftigung in Deutschland immer als ein nachrangiges Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden müsse. Erst nachdem alle Möglichkeiten ausgeschöpft worden seien, die eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt für den Einzelfall nicht ermöglicht hätten, sollte unabhängig vom Alter für alle Personengruppen ein Angebot einer sozialen Integration und Stabilisierung im Rahmen eines Angebotes öffentlich finanzierter Beschäftigung möglich sein. Um die in den vorliegenden Anträgen geforderten Merkmale für die Einsatzfelder der Beschäftigung (zusätzlich; dem öffentlichen Interesse dienen; keine Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt) zu erfüllen, sei es erforderlich, dass alle zur Besetzung geplanten Beschäftigungsstellen im Bereich der öffentlich finanzierten Beschäftigung einem in der Region institutionalisierten arbeitsmarktpolitischen Beirat zugeführt würden. Durch diesen Beirat, dem sowohl Vertreter der Kommune, Wirtschaft, Gewerkschaften und der relevanten Arbeitsmarktakteuren angehörten, könne verhindert werden, dass die Beschäftigungsfelder negative Auswirkungen auf den ersten Arbeitsmarkt hätten. In allen Regionen in Deutschland gebe es ausreichend Beschäftigungsfelder, die sinnvolle Betätigung auch über einen sehr langen Zeitraum ermöglichen und zuließen. Die Art der Beschäftigung werde nur dann gefördert, wenn sie für den Hilfebedürftigen eine persönliche Stabilisierung und Qualifizierung gewährleiste. Mögliche Integrationen in Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes sollten durch Praktikumsphasen von einer Dauer bis zu sechs Monaten ermöglicht werden. Voraussetzung dafür sei eine anschließende Übernahme in das Unternehmen oder die Möglichkeit einer betrieblichen Qualifizierung während der Praktikumsphase in dem Unternehmen. Die Fördersumme der öffentlich finanzierten Beschäftigung müsse in jedem Fall die Produktivitätsnachteile der geförderten Arbeitnehmer vollständig ausgleichen. Alle Beschäftigungsverhältnisse müssten sozialversicherungspflichtig sein und dürften eine Beschäftigungszeit von 50 Prozent einer regulären Vollzeitbeschäftigung nicht unterschreiten. Die Annahme, dass schon durch die Beschäftigung selbst eine ausreichende Qualifikation für die Arbeitnehmer erreicht werde, sei falsch. Vielmehr sei es erforderlich, dem Beschäftigten Qualifizierungsmodule anzubieten, die es ihm ermöglichen, Teilqualifikationen zu erlangen. Die Dauer der Beschäftigung werde von einer fachlich gesicherten Stelle – zum Beispiel dem Fallmanagement – vorgeschlagen und festgelegt. Aufgrund der Arbeitsmarktferne des Einzelfalles müsse davon ausgegangen werden, dass eine Förderung über mehrere Jahre erfolgen müsse. Als maximale Förderhöchstgrenze schlägt der Sachverständige einen Zeitraum bis zu zwei Jahren vor.

IV. Beratung und Abstimmungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratung der Vorlagen in seiner 35. Sitzung am 29. November 2006 aufgenommen, am 17. Januar 2007 (38. Sitzung) und 7. Mai

2007 (49. Sitzung: öffentliche Anhörung) fortgesetzt und am 23. Mai 2007 in seiner 51. Sitzung abgeschlossen.

Im Ergebnis der Beratungen hat der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/2504 zu empfehlen.

Der Ausschuss hat zudem mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmhaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/2652 zu empfehlen.

Die Vertreter der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD hoben hervor, dass arbeitsmarktpolitische Lösungen für den Personenkreis von großer Bedeutung seien, der es aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse schwer habe, im Arbeitsmarkt integriert zu werden. Der jetzt von der Koalition erarbeitete Vorschlag für zunächst 100 000 Langzeitarbeitslose sei der richtige Ansatz. Während der Antrag der Fraktion DIE LINKE. einseitig dem alten Modell von mehr Staat verhaftet bleibe und insgesamt abzulehnen sei, zeige der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durchaus eine differenzierte Herangehensweise. Allerdings lasse auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zentrale Fragen unbeantwortet und lege ein zu geringes Gewicht auf marktnahe Einsatzfelder.

Die Fraktion der FDP machte deutlich, dass sie die Ausweitung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors nicht für ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit halte. Die Menschen bräuchten Möglichkeiten, wieder in Beschäftigung zu kommen. Das heiße, dass Rahmenbedingungen für mehr reguläre Beschäftigung geschaffen werden müssten. Dazu bedürfe es der Senkung der Arbeitskosten, der Senkung der Steuerlast sowie eines flexiblen Arbeitsrechts, das Einstellungen erleichtere.

Die Fraktion DIE LINKE. warb in der abschließenden Ausschussberatung noch einmal um Zustimmung für ihren Antrag. Für einen großen Teil der Langzeitarbeitslosen bestünden unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen auch längerfristig kaum Chancen auf einen Arbeitsplatz. Um diesen Menschen eine Perspektive zu geben, sei es jetzt dringend erforderlich, mit den vorgeschlagenen Maßnahmen öffentlich finanzierte Beschäftigung auszuweiten und ihr eine neue Qualität zu geben.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN machte deutlich, dass es in der Fachwelt, aber auch in Teilen der Koalition breite Zustimmung zu dem von ihr vorgelegten Konzept gebe. Es sei völlig unbestritten, dass weder der Konjunkturaufschwung, noch alle bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht die Menschen erreicht hätten, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen seien. Man habe daher einen umsetzungstauglichen Vorschlag unterbreitet, der zudem kostenneutral sei.

Berlin, den 23. Mai 2007

Gabriele Lösekrug-Möller
Berichterstatlerin

