



**Für einen Differenzierten Arbeitsmarkt
zur Integration langzeitarbeitsloser Menschen
- Plädoyer der Arbeiterwohlfahrt -**



I Zur Notwendigkeit der Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sollen langzeitarbeitslose Menschen durch intensive Betreuung und individuelle Förderung schneller und besser in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden. Seit gut anderthalb Jahren ist das Gesetz nun in Kraft. Die arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen zur Umsetzung des SGB II haben sich inzwischen weitgehend stabilisiert. Die Träger der Grundsicherung haben überwiegend funktionsfähige Strukturen aufgebaut. Einige - wenn auch längst nicht alle - Unklarheiten in der Umsetzung des Gesetzes wurde zwischenzeitlich behoben. Nach aktuellen Angaben der Bundesagentur für Arbeit zeigen sich zudem erste Anzeichen für eine Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Davon profitieren jedoch vor allem Bezieher/-innen des Arbeitslosengeldes I, die sich im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches III (SGB III) befinden¹.

Für langzeitarbeitslose Menschen im Rechtskreis des SGB II sind bestenfalls marginale Verbesserungen erkennbar. Das mangelnde Angebot an Arbeitsplätzen und der fortgesetzte Abbau von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte in Deutschland verschlechtern die Situation für diese Menschen weiter. Perspektivisch ist davon auszugehen, dass Langzeitarbeitslose bzw. arbeitsmarktferne Personen nur noch geringe Aussichten auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben.² Die negativen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit sind seit langem bekannt. Sie betreffen zum einen die Gesellschaft insgesamt; zum anderen hat Langzeitarbeitslosigkeit nachweisbar negative persönliche Auswirkungen, etwa auf den Gesundheitszustand der betroffenen Menschen.

Als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege setzt sich die Arbeiterwohlfahrt (AWO) daher in besonderem Maße dafür ein, die Teilhabechancen benachteiligter Menschen in unserer Gesellschaft zu erhöhen. Der Teilhabe am Erwerbsleben kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, denn ein Arbeitsplatz sichert ein regelmäßiges Einkommen und macht unabhängig von Fürsorgeleistungen. Gleichzeitig empfinden die meisten Menschen ihre Arbeit als sinnstiftend und schätzen sie als Ort sozialen Austauschs.

Die AWO setzt sich für die Schaffung von Rahmenbedingungen ein, die die dauerhafte Integration Benachteiligter in den Arbeitsmarkt fördern. Sie richtet ihr Augenmerk aktuell insbesondere auf diejenigen Gruppen, deren Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit sehr gering sind. Dazu gehören gering bzw. wenig Qualifizierte, ältere langzeitarbeitslose Menschen sowie Personen mit multiplen Vermitt-

¹ vgl. Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer vom 24. August 2006, S. 63.

² vgl. ebd.



lungshemmnissen. Gerade für diesen Personenkreis bedarf es eines nachhaltigen Instrumentariums, das die Beschäftigungspotenziale der betroffenen Menschen aufrechterhält bzw. aktiviert, berufliche und soziale Teilhabe sicherstellt und die Hilfebedürftigkeit durch Arbeitslosigkeit reduziert. Diese Ziele konnten mit dem seit Einführung des SGB II eingesetzten Instrumentarium jedoch nur bedingt erreicht werden. Die Erfahrungen unserer Träger zeigen, dass bspw. die vielfach eingesetzten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung auf der Grundlage des § 16 Abs. 3 SGB II nur bedingt für eine längerfristige Arbeitsmarktintegration schwer vermittelbarer Personengruppen geeignet sind.

Die AWO hält es daher für dringend notwendig, den betroffenen langzeitarbeitslosen Menschen passgenaue und individuell abgestimmte Angebote zur Teilhabe am Erwerbsleben zu unterbreiten. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist die Entwicklung eines differenzierten Gesamtkonzeptes öffentlich geförderter Beschäftigung, dessen wesentliche Elemente in Folgenden erläutert werden.

II Das AWO-Konzept eines Differenzierten Arbeitsmarktes

Die AWO hat sich bereits im Juni 2006 für die Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung ausgesprochen und entsprechende Eckpunkte formuliert ("Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung. Eckpunktepapier der Arbeiterwohlfahrt" vom 9. Juni 2006). Daran anknüpfend entwickelt die AWO mit dem hier vorliegenden Papier ein in sich schlüssiges Gesamtkonzept öffentlich geförderter Beschäftigung, das die Entwicklung individuell abgestimmter Förderstrategien zur dauerhaften gesellschaftlichen Integration langzeitarbeitsloser Menschen gezielt befördert.

Das AWO-Konzept eines Differenzierten Arbeitsmarktes vermeidet jegliche Hierarchisierung und damit einhergehende Stigmatisierungen durch die bisher häufig verwendeten Begrifflichkeiten eines "ersten", "zweiten" oder gar "dritten" Arbeitsmarktes. Es setzt eine grundsätzliche Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Fördermöglichkeiten voraus und befördert diese aktiv.

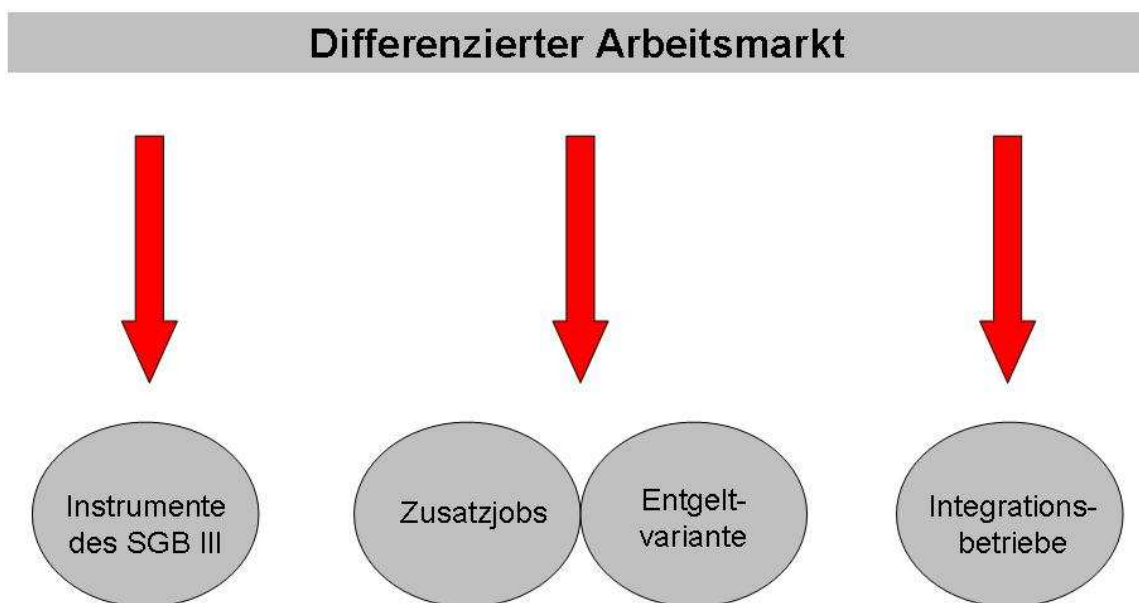
Der Differenzierte Arbeitsmarkt umfasst - in Abgrenzung zum allgemeinen Arbeitsmarkt - alle Formen öffentlich geförderter Beschäftigung und bündelt die Instrumente der Rechtskreise von SGB II und SGB III in einem umfassenden Konzept zur arbeitsmarktlichen Integration langzeitarbeitsloser Personen.



Neben den bereits hinlänglich bekannten Instrumente des SGB III und des SGB II (dies sind für langzeitarbeitslose Menschen zurzeit vornehmlich die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung) rückt die AWO nachfolgend zwei weitere Instrumente in den Fokus, die das bisher angewandte Instrumentarium öffentlich geförderter Beschäftigung sinnvoll ergänzen. Dies betrifft die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und die Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen in Integrationsbetrieben. Die AWO bindet diese in das Konzept eines Differenzierten Arbeitsmarktes ein und beschreibt nachfolgend jeweils geeignete Personengruppen, Einsatzbereiche sowie die erforderlichen Rahmenbedingungen.

III Struktur und Instrumente eines Differenzierten Arbeitsmarktes

Die AWO fasst folgende - bewährte und neu einzuführende - Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung im Konzept eines Differenzierten Arbeitsmarktes zusammen:





1 Instrumente des SGB III - Arbeitsförderung

Mit den Leistungen des SGB III soll laut § 1 das Entstehen von Arbeitslosigkeit vermieden bzw. die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt werden. Im Mittelpunkt steht dabei die (Wieder-) Herstellung bzw. der Erhalt der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Die Instrumente und das Leistungsangebot des SGB III sind in das SGB II weitgehend übernommen worden (§ 16 Abs. 1 SGB II). Theoretisch ist damit möglich, jedem Kunden und jeder Kundin ein passendes, auf ihn zugeschnittenes Angebot zu unterbreiten und eine individuelle Förderstrategie auszuarbeiten.

Nach wie vor gestaltet sich jedoch die arbeitsmarktliche Integration langzeitarbeitsloser Personen mit den Instrumenten des SGB III problematisch. Durch die Einführung von Handlungsprogrammen in der Bundesagentur für Arbeit werden bestimmten Kundengruppen ("Marktkund/-innen", "Beratungskund/innen Aktivieren", "Beratungskund/innen Fördern" sowie "Betreuungskund/-innen") jeweils ausgewählte Instrumente zugeordnet - in der Regel ohne ausreichende Prüfung der individuellen Voraussetzungen. In der Folge ist der Zugang zu den Förderinstrumentarien des SGB III, insbesondere für schwer vermittelbare Personengruppen, stark eingeschränkt. Darüber hinaus räumt die Bundesagentur selbst ein, dass sie die ihr zur Verfügung stehenden Mittel vorrangig für den Personenkreis einsetzt, bei dem dies am lohnendsten erscheint - nämlich bei den arbeitsmarktnahen Beratungskund/-innen. Den Betreuungskund/-innen, die aufgrund ihrer individuellen Problemlagen besonderer Unterstützung bedürften, stehe ein vergleichsweise geringes Budget zu. Dieses moniert auch der Bundesrechnungshof in einer Mitteilung an die Bundesagentur für Arbeit: Er konstatiert, dass "ein 'Abdrängen' arbeitswilliger Arbeitsuchender aus dem Erwerbsleben (...) mit dem sozialpolitischen Auftrag der Bundesagentur nicht vereinbar"³ sei.

Eine Verbesserung der Situation setzt die konsequente Umsetzung des Fallmanagements in Verbindung mit einer Flexibilisierung der Handlungsprogramme voraus, so dass künftig allen Kundengruppen die für sie passenden Instrumente angeboten werden können. Der Bundesrechnungshof regt in diesem Zusammenhang die Überarbeitung der Handlungsprogramme durch die Bundesagentur an.⁴

Die AWO unterstützt diese Anregung ausdrücklich, denn um dem Auftrag des SGB II gerecht zu werden, bedarf es des Einsatzes des gesamten zur Verfügung stehenden Instrumentariums auf der Grundlage einer individuellen Förderstrategie. Dies ist eine wesentliche

³ Bundesrechnungshof: Mitteilung an die Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung "Handlungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit, hier: Orientierungsprüfung zur Kundengruppe der Arbeitnehmer", 5.7.2006, S. 14.

⁴ vgl. ebd., S. 14 f.



Forderung des AWO-Konzeptes zum Differenzierten Arbeitsmarkt und sollte auch von den entscheidenden Akteuren so umgesetzt werden.

Ungeachtet der Umsetzung der geforderten Flexibilisierung der Handlungsprogramme durch die Bundesagentur ist aufgrund der aktuellen Arbeitsmarktsituation jedoch weiterhin davon auszugehen, dass marktferne langzeitarbeitslose Menschen auch künftig nur geringe Chancen für eine arbeitsmarktliche Integration haben werden. Die AWO hält es deshalb für notwendig, insbesondere für diese Zielgruppe dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigungsangebote zu schaffen, die über die "üblichen" Instrumente des SGB III auf der Grundlage des § 16 Abs. 1 sowie die anderen bekannten Maßnahmen, die das SGB II bereithält, hinausgehen.

2 Instrumente des SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende

2.1 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (§ 16 Absatz 3 Satz 2 SGB II) - Zusatzjobs

In der Vergangenheit wurden in erster Linie Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjobs) angeboten - insgesamt etwa 604.000 im Jahr 2005⁵. Diese so genannten Zusatzjobs unterliegen den Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses. Sie begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechtes und werden in der Regel - auch wenn die Förderdauer des Zusatzjobs maßnahmebezogen und unter Berücksichtigung regionalspezifischer Erfordernisse festgelegt werden sollte⁶ - für sechs bis zwölf Monate angeboten.

Das Ziel, langzeitarbeitslose Menschen an den regulären Arbeitsmarkt heranzuführen und sie in diesen zu integrieren, konnte mit den Zusatzjobs jedoch nur bedingt erreicht werden. Dies gilt auch für die soziale Integration. Die Ursachen dafür sind vielfältig. So steht nach wie vor überhaupt nur eine begrenzte Zahl von Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung. Zudem wurden die Zusatzjobs in Ermangelung alternativer, passgenauer Instrumente geradezu inflationär eingesetzt, ohne diese in jedem Fall mit den individuellen Voraussetzungen abzustimmen und in eine weiterführende Integrationsstrategie einzubinden. Aus diesen Gründen werden die Zusatzjobs von nicht wenigen langzeitarbeitslosen

⁵ vgl. Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer vom 24. August 2006, S. 127, Tabelle II.E.1a.

⁶ vgl. Bundesagentur für Arbeit: Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II). Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten (Stand: 2. September 2005), S. 9, B 1.3.



Menschen nur als ein weiterer Teil einer willkürlichen Aneinanderreihung von Maßnahmen wahrgenommen und führen daher häufig zu Frustration und Enttäuschung. Verstärkt wird dies durch die relativ kurze Maßnahmendauer. Um die Wirksamkeit der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nachhaltig zu erhöhen, muss das Instrument künftig passgenauer eingesetzt werden. Nur dann kann es seiner Zielsetzung gerecht werden.

In diesem Zusammenhang verweist die AWO auf ihre Selbstverpflichtungserklärung "Neue Chancen bieten, Perspektiven eröffnen" (Januar 2005), in der insbesondere die Bedeutung der Qualifizierungsanteile und einer sozialpädagogischen Begleitung hervorgehoben wurde. Im Interesse einer dauerhaften beruflichen Integration junger Menschen muss die Vermittlung in Ausbildung uneingeschränkten Vorrang vor der Zuweisung in einen Zusatzjob haben (vgl. „Empfehlungen der AWO zur Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten für junge Menschen unter 25 Jahren gemäß § 16, 3 SGB II“ vom Januar 2005). Werden Arbeitsgelegenheiten für junge Menschen unter 25 Jahren ohne Berufsabschluss angeboten, sind diese grundsätzlich mit einer Qualifizierung zu verbinden und in eine weiterführende Integrationsstrategie einzubinden.

Insgesamt ist die Wirksamkeit der Zusatzjobs differenziert zu betrachten. Bei arbeitsmarktnäheren Personen können sie - ergänzt durch abgestimmte Qualifizierungsanteile - zur Einmündung in den allgemeinen Arbeitsmarkt führen. Sie leisten auch einen ersten Beitrag zur sozialen Integration; hier sind allerdings aufgrund der kurzen Maßnahmendauer Grenzen gesetzt.

Insbesondere für arbeitsmarktferne Personen im SGB II-Bezug erweist sich das Instrument als wenig wirksam. Für diese Personengruppe, die z.B. aufgrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit des allgemeinen Arbeitsmarktes sowie individueller Vermittlungshemmnisse auf längere Sicht nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar ist, müssen passgenauere Instrumente für eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt entwickelt werden. Eine Möglichkeit sieht die AWO bspw. in einem verstärkten Einsatz der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante.

Für ältere langzeitarbeitslose Menschen existiert seit Juli 2005 ein Bundesprogramm, durch das 30.000 Arbeitlose im Alter über 58 Jahre in Arbeitsgelegenheiten mit dreijähriger Förderdauer einmünden können.⁷ Doch die Rückmeldungen unserer Träger und der Bundesagentur selbst zeigen, dass das Instrument für diese Zielgruppe nur eine geringe Attraktivität aufweist.

⁷ Bundesprogramm „30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahre“; Bewilligungen können bis zum 31. Dezember 2006 ausgesprochen werden. Im Rahmen der Initiative 50plus hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales angekündigt, eine Verlängerung des Programms zu prüfen, wenn der Förderrahmen nicht ausgeschöpft wird.



Die AWO plädiert dafür, älteren Langzeitarbeitslosen vorrangig eine Beschäftigung in den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante anzubieten. Darüber hinaus sollte der Einsatz dieses Instrumentes auch für alle anderen Personengruppen, die auf absehbare Zeit nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar sind, ermöglicht werden. Die Zuweisung sollte nach Prüfung der individuellen Voraussetzungen erfolgen und in eine umfassende Integrationsstrategie eingebunden sein.

2.2 Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (§ 16 Absatz 3 Satz 1 SGB II)

Neben den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sieht das SGB II auch Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante vor. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit sind im Jahr 2005 jedoch bei den knapp 630.000 Eintritten in eine Arbeitsgelegenheit lediglich ca. 26.000 in der Entgeltvariante durchgeführt worden⁸. Dabei spricht einiges dafür, § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II deutlich mehr als bisher zur Einrichtung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu nutzen:

Gerade für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen, die auf Dauer nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln sind, würden sich auf diesem Wege neue Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe eröffnen. Eigenes Geld für eine regelmäßige Erwerbstätigkeit zu verdienen ist ein wesentliches Element der Einbindung in die Gesellschaft. Darüber hinaus kann durch die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse der nachhaltigere Einsatz öffentlicher Mittel unterstützt und gleichzeitig ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen erzielt werden. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung führt, wie der Name schon impliziert, zu Beitragseinnahmen in den Sozialversicherungen und zu entsprechenden Ansprüchen der Einzuzahlenden; gleichzeitig werden auf der Grundlage des Einkommens Steuern gezahlt. Nicht zu vergessen ist selbstverständlich die Wertschöpfung; die sich in konkreten Verbesserungen im Bereich der sozialen Dienstleistungen und der sozialen Infrastruktur zeigt.

Die AWO schlägt vor, das Instrumentarium zur Integration langzeitarbeitsloser Personen durch die vermehrte Einrichtung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gemäß § 16 (3) SGB II gezielt zu erweitern. Aufgrund der aktuellen Gesetzgebung bzw. deren Auslegung durch die Akteure auf Bundesebene und vor Ort bedarf es dazu jedoch einer sorgfältigen Klärung der erforderlichen Rahmenbedingungen.

⁸ vgl. Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer vom 24. August 2006, S. 127, Tabelle II.E.1a.



Notwendige Rahmenbedingungen

Die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist insgesamt nicht oder zumindest kaum teurer als das Belassen der langzeitarbeitslosen Menschen in der Fürsorgeleistung und ihre Förderung durch einen Zusatzjob. Allerdings gehen derzeit alle Kosten für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu Lasten des Eingliederungsbudgets und damit zu Lasten der Arbeitsagentur. Deshalb ist der Anreiz für die Schaffung solcher Beschäftigungsverhältnisse extrem gering; dies führt in der Regel zur Wahl der vermeintlich preiswerteren Variante der Zusatzjobs.

Wir schlagen daher vor, die in der Entgeltvariante zu erzielenden Einsparungen bei den passiven Leistungen (Arbeitslosengeld II und Kosten der Unterkunft und Heizung) zur Aufstockung des Eingliederungsbudgets zu verwenden. Hierzu sollten das Eingliederungsbudget und das Budget für passive Leistungen zumindest in Teilen für einseitig deckungsfähig erklärt werden (einseitige Passiv-Aktiv-Deckungsfähigkeit).

Wir halten es für vertretbar, dass analog zur Regelung bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die Entrichtung eines Beitrages zur Arbeitslosenversicherung verzichtet wird, so dass ein Drehtüreffekt, d.h. der Bezug von Arbeitslosengeld I auf der Grundlage des SGB III nach Ende des geförderten Beschäftigungsverhältnisses, ausgeschlossen ist. Vor allem bei rentennahen Jahrgängen ist zu überlegen, ob die eigentlich für die Arbeitslosenversicherung vorgesehenen Beträge zusätzlich in Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung umgewidmet werden können. Dies wäre ein - zumindest kleiner - Beitrag zur Verhinderung von Altersarmut.

Zielgruppen

Laut Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit soll diese Variante der Arbeitsgelegenheiten für spezifische Zielgruppen bewilligt werden und die Chancen auf eine dauerhafte berufliche Integration in einem besonderen Maß verbessern.⁹ Diese Einschränkungen sind vor allem auf die bislang mangelhaften Rahmenbedingungen zurückzuführen, die oben bereits beschrieben wurden - in erster Linie die einseitige Belastung des Eingliederungsbudgets. Durch die Veränderung der Rahmenbedingungen wird das Instrument für eine größere Zielgruppe als bisher geöffnet und rückt den Aspekt der sozialen Teilhabe in den Mittelpunkt. Die Gruppe der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger im SGB II ist äußerst heterogen. Allen gemeinsam ist lediglich, dass sie mindestens ein Jahr arbeitslos sind - in

⁹ vgl. Bundesagentur für Arbeit: Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II). Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten (Stand: 2. September 2005), S. 8, B 1.2.



der Regel sind sie es jedoch schon wesentlich länger. Sie unterscheiden sich in Bezug auf ihre Arbeits- oder Maßnahmenbiografie, ihren Bildungsgrad, ihr Alter und ihre regionale Herkunft.

Die AWO plädiert daher dafür, auf Bundesebene übergreifende Kriterien zur Definition der in Frage kommenden Personengruppen zu formulieren, die vor allem gesamtgesellschaftliche Zielstellungen (z.B. die soziale Integration älterer langzeitarbeitsloser Menschen und den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit) berücksichtigen und in den Mittelpunkt rücken. Die genaue Festlegung der Personengruppen sollte im regionalen Konsens und mit Blick auf die regionalen Arbeitsmarktbedingungen erfolgen. Dieses Vorgehen entspricht dem Charakter des SGB II und sichert, dass das Konzept von allen beteiligten Akteuren auf Dauer mitgetragen wird. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Beiräte, die die Arbeitsgemeinschaften zurzeit auf freiwilliger Basis gründen können, flächendeckend eingeführt werden und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden.

Die konkrete Auswahl der Personen obliegt dem Fallmanagement, das hierfür auf professionelle Instrumente (z.B. Profiling) zurückgreifen kann.

Förderdauer

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sollten für die genannte Personengruppe in jedem Fall mehrere Jahre oder sogar unbefristet gefördert werden, um eine individuelle Stabilisierung und damit die dauerhafte soziale Integration zu befördern. Denkbar ist auch, einen sozialverträglichen Übergang in die Altersrente zu ermöglichen.

Tätigkeitsfelder

Die Tätigkeitsfelder, in denen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf der Basis des § 16 Abs. 3 (1) SGB II angeboten werden, können denen der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjobs) weitgehend entsprechen. Bei der Auswahl der Tätigkeitsfelder sollten die entsprechenden Erfahrungen seit Inkrafttreten des SGB II und aus den 'Hilfen zur Arbeit' auf Grundlage des ehemaligen Bundessozialhilfegesetzes unbedingt berücksichtigt werden. Im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante können weitere, wirtschaftsnähere Einsatzfelder erschlossen werden, da diese nicht zwingend im öffentlichen Interesse liegen und / oder zusätzlich sein müssen.¹⁰

Die AWO schlägt vor, nicht nur die jeweiligen Personengruppen, sondern auch die Tätigkeitsfelder für die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante im regionalen Konsens festzulegen. Nur so kann eine dauerhafte Einbindung der vor Ort tätigen Unternehmen erreicht

¹⁰ vgl.ebd.



und der angestrebte Integrationserfolg erzielt werden. In der Praxis haben sich solchen Vereinbarungen der beteiligten Akteure bewährt.

3 Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen in Integrationsbetrieben

Nach Informationen der Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte FAF gGmbH in Berlin gibt es derzeit etwa 700 Integrationsprojekte mit insgesamt ca. 26.000 sozialversicherten Arbeitsplätzen. Etwa die Hälfte der Arbeitsplätze wird von Menschen mit Behinderung besetzt. Diese bereits existierenden Integrationsprojekte arbeiten auf der Grundlage des § 132 SGB IX. Sie können als Vorbild für Integrationsbetriebe zur Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen dienen.

Notwendige Rahmenbedingungen

Integrationsbetriebe sind Unternehmen, die gewinnorientiert arbeiten. Die Erlöse werden ergänzt durch eine Förderung aus öffentlichen Mitteln, die die bestehenden Nachteile der beschäftigten Personengruppe und damit die Minderleistung ausgleicht. Eine Absicherung des unternehmerischen Risikos hingegen erfolgt nicht, d.h. mangelnde Nachfrage oder unternehmerische Fehlentscheidungen werden nicht abgesichert. Da Integrationsbetriebe am allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sind, sind keine Wettbewerbsverzerrungen zu befürchten. Zudem sollte die Möglichkeit, Integrationsunternehmen zu gründen und die entsprechende Förderung zu erhalten, auch der privaten Wirtschaft eröffnet werden.

Zielgruppe und Förderung

Integrationsbetriebe agieren am Markt. Daher ist eine öffentliche Steuerung der Arbeitsplätze in Integrationsbetrieben nur sehr bedingt möglich. Es ist zudem davon auszugehen, dass die mögliche Zahl der geförderten Arbeitsplätze in Integrationsbetrieben begrenzt bleibt. Die Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte spricht von einem Potenzial von 50.000 bis 100.000 Arbeitsplätzen.

Um diese Arbeitsplätze zu schaffen, sollten Arbeitgeber Zuschüsse erhalten, wenn sie förderungsfähige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einstellen. Höhe und Dauer der Förderung sollte sich nach dem Umfang der Minderleistung des Beschäftigten und den jeweiligen Eingliederungserfordernissen richten.

Unseren Vorstellungen nach sollten die Fallmanager/-innen langzeitarbeitslose Personen über die Möglichkeit, in Integrationsbetrieben zu arbeiten, informieren. Der Konsens über die Zielgruppen sollte analog zu den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante auch lokal erzielt werden. Der Minderleistungsausgleich sollte von einer neutralen Stelle festgesetzt



werden, die selbst nicht von den getroffenen Entscheidungen betroffen ist bzw. alle relevanten Akteure einschließt. Er sollte sich an gesundheitlichen Indikatoren orientieren, den erhöhten Aufwand für die Begleitung am Arbeitsplatz ausgleichen und nicht degressiv ausgestaltet sein. Vielmehr ist denkbar, den Status der Minderleistung der im Integrationsbetrieb Beschäftigten regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Darüber hinaus sollte die Förderung von Investitionskosten ermöglicht werden. Die Vorschaltung einer Tragfähigkeitsprüfung bei Gründung eines Integrationsbetriebes ist ebenfalls denkbar.

Die Beschäftigten sollten unbefristete Arbeitsverträge erhalten und tariflich bzw. ortsüblich entlohnt werden. Die Entlohnung sollte auf jeden Fall so ausgestaltet sein, dass ein allein stehender, Vollzeit Beschäftigter unabhängig von Fürsorgeleistungen leben kann.

Es ist davon auszugehen, dass die Ausgestaltung der notwendigen Regelungen zur Finanzierung von Integrationsbetrieben im Rahmen politischer Aushandlungsprozesse erfolgt und der Setzung politischer Prioritäten bedürfen. Generell sind mehrere Wege denkbar, etwa eine Förderung aus dem SGB II oder eine Finanzierung durch die Länder oder den Europäischen Sozialfonds. Angesichts der Tatsache, dass die Grundsicherung für Arbeitssuchende explizit dafür geschaffen wurde, die Anstrengungen zur Integration langzeitarbeitsloser Menschen zu bündeln, halten wir eine SGB II-Finanzierung für folgerichtig. Aus Sicht der AWO ist die Klärung der Finanzierungsmodalitäten grundlegend und sollte zügig vorangetrieben werden.

Die AWO plädiert dafür, im Sinne der betroffenen Menschen eine auf Dauer tragfähige Lösung herbeizuführen. Die Beschäftigung in Integrationsbetrieben sichert den dort beschäftigten Menschen ein Arbeitseinkommen und fördert deren gesellschaftliche Integration. Sie verhindert Armut und Ausgrenzung und ist damit im Vergleich zu den Überlegungen, die Arbeitsmarktpolitik durch eine Änderung des Erwerbsunfähigkeitsbegriffs und entsprechenden Änderungen im Rentenrecht zu entlasten, der bessere Weg.¹¹

¹¹ vgl. Schwendy, Arnd: Nürnberg entdeckt die soziale Frage - Auf der Suche nach einem "3. Arbeitsmarkt", Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit Nr. 5/2006, S. 29.



IV. Forderungen der AWO zur Umsetzung eines Differenzierten Arbeitsmarktes

Menschen, die aufgrund der aktuellen Arbeitsmarktsituation und/oder ihrer individuellen Vermittlungshemmnisse auf absehbare Zeit nicht in den Arbeitsmarkt vermittelbar sind, werden zunehmend an den Rand unserer Gesellschaft gedrängt. Ihre Chancen auf eine berufliche und soziale Integration sind äußerst gering. Öffentlich geförderte Beschäftigung bindet diese Menschen wieder in die Gesellschaft ein und eröffnet neue Perspektiven. Mit dem vorliegenden Papier unterbreitet die AWO einen konkreten Vorschlag und fordert die Politik auf, die Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung zügig voranzutreiben und die notwendigen Rahmenbedingungen zu deren Umsetzung zu schaffen.

Zur Umsetzung eines Differenzierten Arbeitsmarktes fordert die AWO zusammenfassend Folgendes:

- Die Potenziale öffentlich geförderter Beschäftigung sind stärker als bisher für die gesellschaftliche Integration benachteiligter Personengruppen zu nutzen. Dazu bedarf es eines umfassenden Konzeptes, welches das bisherige Instrumentarium gezielt erweitert und flexibel einsetzbar macht. Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt sind grundsätzlich anzustreben und aktiv zu befördern.
- Das Instrumentarium des SGB III zur beruflichen Integration ist auch der Gruppe der besonders benachteiligten Langzeitarbeitslosen zugänglich zu machen. Dazu ist eine Flexibilisierung der Handlungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit und der damit verbundenen Zuordnung von Kund/-innengruppen zu den jeweiligen Unterstützungsangeboten dringend erforderlich.
- Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind künftig passgenauer einzusetzen. Die Zusatzjobs sollen und können auf der Grundlage einer individuellen Eingliederungsvereinbarung die Arbeitsmarktintegration unterstützen. Sie sind jedoch kein adäquates Instrument für langzeitarbeitslose Menschen, die aufgrund der aktuellen Arbeitsmarktsituation sowie multipler Vermittlungshemmnisse auf absehbare Zeit nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar sind.
- Das bisherige Instrumentarium zur Integration langzeitarbeitsloser Personen sollte durch die vermehrte Einrichtung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gemäß § 16 (3) SGB II gezielt erweitert werden. Hierzu sollten das Eingliederungsbudget und



das Budget für passive Leistungen zumindest in Teilen für einseitig deckungsfähig erklärt werden.

- Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sollten verstärkt älteren Langzeitarbeitslosen sowie anderen Personengruppen, die auf absehbare Zeit nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar sind, angeboten werden. Die Zuweisung sollte längerfristig und nach Prüfung der individuellen Voraussetzungen erfolgen und in eine umfassende Integrationsstrategie eingebunden sein.
- Das Förderinstrumentarium zur dauerhaften Integration Langzeitarbeitsloser sollte durch die Möglichkeit einer Beschäftigung in Integrationsbetrieben gezielt erweitert werden. Die dafür erforderlichen Finanzierungsmodalitäten und Rahmenbedingungen sind von der Politik zügig zu klären.
- Die konkrete Umsetzung der Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung, wie bspw. die Auswahl der Personengruppen und Tätigkeitsfelder, sollte in enger Abstimmung der Akteure vor Ort und unter Beachtung der konkreten Arbeitssituation erfolgen.

Mit dem "Plädoyer für einen Differenzierten Arbeitsmarkt zur Integration langzeitarbeitsloser Menschen" engagiert sich die AWO für die Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung. Sie steht dabei als kompetente Partnerin für die politische Diskussion auf Bundesebene und in den Regionen bereit. Die AWO-Träger der beruflichen Integrationsförderung werden ihr Know How in diesen Prozess aktiv einbringen und die Entwicklung und Umsetzung abgestimmter Konzepte öffentlich geförderter Beschäftigung als einen wichtigen Beitrag zur Professionalisierung der regionalen Angebote zur beruflichen Integration langzeitarbeitsloser Menschen tatkräftig unterstützen.

AWO Bundesverband e.V.

November 2006