



DV 06/07 – AF III
7. März 2007

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. Zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten werden aber nicht nur für sog. „arbeitsmarktferne“ Personen benötigt. Der Deutsche Verein regt deshalb an, eine mögliche Umsetzung der aktuell vorliegenden Vorschläge zur Existenz sichernden Beschäftigung im unteren Lohnbereich zu prüfen.

„Öffentlich geförderte Beschäftigung für arbeitsmarktferne Personen“ ist auf politischer Ebene aktuell in erster Linie Thema der von Bundesminister Müntefering geleiteten AG „Arbeitsmarkt“. Für April 2007 ist die Vorlage von Arbeitsergebnissen angekündigt worden. Damit besteht die Chance, in dieser Wahlperiode zu erheblichen sozialpolitischen Fortschritten bei der Förderung von am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personen zu kommen. Mit einem sozialen Arbeitsmarkt würden auch ihnen bessere Voraussetzungen für soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe geboten. Darüber hinaus begrüßt der Deutsche Verein die gegenwärtige Diskussion zu einer *generellen* Förderung von Erwerbstätigen mit lediglich geringem Arbeitseinkommen. Der Deutsche Verein hat sich wiederholt für existenzsichernde Einkommen bei Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt ausgesprochen.

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

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

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

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

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

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

Der Deutsche Verein hat bereits vorgeschlagen, dass die Auswahl der zu fördernden Langzeitarbeitslosen durch das Fallmanagement erfolgen sollte, das für diese Zwecke gegebenenfalls besonders zu qualifizieren ist. Da eine auf Dauer gestellte öffentliche Beschäftigung immer das letzte Mittel sein sollte, könnte folgende Verfahrensweise eine Möglichkeit für ein zielgerichtetes Assessment sein: Die Zahl der von einem Fallmanager zu betreuenden Fälle wird vorübergehend stark beschränkt, um eine kleinere Gruppe von Hilfeberechtigten hinsichtlich des Hilfebedarfs möglichst intensiv erkunden und beraten zu können. Wenn sich in diesem Prozess, der sich durchaus über mehr als einen Monat hinausziehen kann, im Einzelfall keine anderweitigen Perspektiven auftun, 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 Le-

bensunterhalts zu eröffnen, als auch die Voraussetzungen für eine nachhaltige Senkung der Sockelarbeitslosigkeit zu schaffen, sind alternative Maßnahmen erforderlich. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, hierfür auch neue Wege zu prüfen. Bereits in der Vergangenheit hat er sich dafür ausgesprochen, dass, auch im Interesse der Förderung von Beschäftigung, sog. „Kombilohnmodelle“ bzw. eine Minderung der Abgabenlast durch eine sog. „negative Einkommenssteuer“ in Erwägung genommen werden.

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

Wirtschaftswissenschaftler machen auch auf institutionelle Besonderheiten und Regelungen im Steuer- und Sozialrecht sowie bei der Arbeitsförderung aufmerksam, die in Deutschland negative Anreize sowohl für das Angebot an regulärer Beschäftigung als auch die Nachfrage nach gering bezahlter Tätigkeit für einfache Arbeiten geben können. Unter anderem führt der in Deutschland sehr hohe Abgabenkeil dazu, dass die Erzielung existenzsichernden 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.¹ Es kann geeignet sein, die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten in Deutschland zumindest in Richtung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote im europäischen Durchschnitt zu senken.

¹ 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.

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 Arbeitlosen 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.