

Aufbau eines Sozialen Arbeitsmarktes - Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers auf Bundesebene

Die gute Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt geht an hunderttausenden Langzeitarbeitslosen vorbei. Menschen mit unterschiedlichen Problemen (zum Beispiel gesundheitlichen Einschränkungen oder fehlender beruflicher Qualifizierung, ältere Langzeitarbeitslose) finden trotz intensiver arbeitsmarktpolitischer Förderung keine Arbeit, weil der Arbeitsmarkt für sie kein Angebot bereithält. Der Paritätische sieht es als eine gesellschaftliche Aufgabe an, diesen Menschen trotzdem eine Chance auf Erwerbsarbeit zu geben. Denn erwerbstätig zu sein, ist in dieser Gesellschaft der Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe. Wo es der erste Arbeitsmarkt nicht schafft, diese Menschen einzubinden, ist es Aufgabe der Politik, zusätzliche Erwerbschancen zu eröffnen mit einem Angebot öffentlich geförderter Beschäftigung - das ist die Kernidee des Sozialen Arbeitsmarkts. Zur potentiellen Zielgruppe zählen (je nach Definition) zwischen 200.000 und 480.000 Personen. Die Jobcenter erhalten mit dem Sozialen Arbeitsmarkt die Möglichkeit, öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für ansonsten von Erwerbsarbeit ausgeschlossene Personengruppen zu fördern. Langzeitarbeitslose und ihre Familienangehörigen profitieren davon, ihren Lebensunterhalt (zumindest zu einem großen Anteil) durch eigene Erwerbsarbeit zu finanzieren, erleben mehr gesellschaftliche Teilhabe und bessere Zukunftschancen. Die Jobcenter können bei diesem Personenkreis auf weithin unwirksame Aktivierungsbemühungen mit lediglich kurzfristigen Maßnahmen verzichten.

Nach jahrelangen Experimenten mit zeitlich befristeten Modellprogrammen des Bundes und der Länder ist es an der Zeit, um auf Bundesebene die gesetzlichen und finanziellen Grundlagen zum Aufbau des Sozialen Arbeitsmarkts zu schaffen. Die in der Vergangenheit teils geäußerten Kritikpunkte an der Idee eines Sozialen Arbeitsmarkts können durch gute Praxis ausgeräumt werden - das zeigt v. a. die durch Evaluationen belegte, erfolgreiche Praxis in den Landesprogrammen „Öffentlich geförderte Beschäftigung Nordrhein-Westfalen/Sozialer Arbeitsmarkt“ und „Sozialer Arbeitsmarkt – Passiv-Aktiv-Transfer in Baden-Württemberg“, mit denen die Bundesländer die Förderung von Arbeitsverhältnissen gem. § 16 e SGB II ergänzt haben. Den Jobcentern kann es unter diesen Bedingungen gelingen, die richtigen Zielgruppen auszuwählen, statt ein sog. „Creaming“ zu verursachen. Langzeitarbeitslose werden aufgrund der Förderung nicht von regulärer Erwerbsarbeit abgehalten (sog. „lock-in-Effekt“), sondern erst durch die Förderung in die Lage versetzt, nach jahrelanger Arbeitslosigkeit wieder einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Die geförderten Arbeitnehmer/-innen machen am Arbeitsplatz mit Hilfe einer sozialpädagogischen Begleitung/eines Jobcoachings und einer arbeitsbegleitenden Qualifizierung Fortschritte in ihrer individuellen Beschäftigungsfähigkeit.

Für die Ausgestaltung des Sozialen Arbeitsmarkts sind unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen vor allem diese Punkte maßgeblich:

- Zielgruppen

Zielgruppe für den Sozialen Arbeitsmarkt sind Langzeitarbeitslose aus dem Rechtskreis SGB II, die zuvor mindestens zwei Jahre durchgängig arbeitslos (einschließlich in Maßnahmen der Arbeitsförderung) und nicht erwerbstätig bzw. selbständig tätig waren.

Bei dieser langen Dauer der durchgängigen Arbeitslosigkeit kann mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass es den Personen absehbar nicht gelingen wird, eine (ungeförderte) Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufzunehmen. Die Jobcenter sind nach den Erfahrungen, etwa mit der Förderung im Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung Nordrhein-Westfalen / Sozialer Arbeitsmarkt“, gut in der Lage, die passende, enge Zielgruppe für die Förderung auszuwählen und für sie, z. B. mit Hilfe eines frühzeitig einsetzenden Jobcoachings, passende Arbeitsplätze auszuwählen. Im Unterschied zu bisherigen Vorgaben (etwa bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen gem. § 16 e SGB II) soll den Jobcentern nach den Vorstellungen des Paritätischen jedoch nicht abverlangt werden, sog. „individuelle Vermittlungshemmnisse“ als Zugangskriterien zu dokumentieren. Der zusätzliche Erkenntnisgewinn dieser Kriterien für eine individuelle Erfolgsprognose auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist gering, während der bürokratische Aufwand und das Stigmatisierungspotential groß sind.

Jugendliche sollen vorrangig in Ausbildung vermittelt bzw. an eine Berufsausbildung herangeführt werden und gehören deshalb nicht zur Zielgruppe.

- Freiwilligkeit

Es gilt das Freiwilligkeitsprinzip, nicht die Durchsetzung eines Arbeitszwangs. Der Soziale Arbeitsmarkt zielt auf Teilhabe an Erwerbsarbeit und Gesellschaft für Personen, die jahrelang und häufig einhergehend mit den Erfahrungen von Ausgrenzung und Stigmatisierung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren und die dennoch die Herausforderung annehmen, ihr Leistungsvermögen unter den Konditionen eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses einzubringen und sich mithilfe einer umfassenden Unterstützung und Förderung persönlich weiterzuentwickeln.

- Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse

Im Sozialen Arbeitsmarkt werden tariflich bzw. ortsüblich entlohnte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind (etwa im Unterschied zu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung) die gewünschten Rahmenbedingungen für eine längerfristige, sinnstiftende Beschäftigung gegeben, in der die geförderten Personen eine Gelegenheit zur Leistungsentfaltung erhalten. Die Bindung der Förderung an eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung verhindert, dass übliche Standards einer fairen Arbeit unterlaufen werden und sich im allgemeinen Arbeitsmarkt neue Arbeitsverhältnisse mit schlechteren Konditionen etablieren.

- Einbeziehung aller Arbeitgeber inmitten des allgemeinen Arbeitsmarkts

Mit der Förderung soll kein vom allgemeinen Arbeitsmarkt abgetrennter Beschäftigungssektor, etwa ausschließlich bei kommunalen oder gemeinnützigen Arbeitgebern, eingerichtet werden. Vielmehr sind alle Arbeitgeber – gemeinnützige, kommunale wie auch privat-gewerbliche aufgefordert, Arbeitsplätze bereitzustellen. Das breite Potential unterschiedlicher Arbeitsplätze sichert den ehemaligen

Langzeitarbeitslosen die besten Zukunftschancen. Dass es gelingt, Arbeitgeber aller Branchen – auch aus der Privatwirtschaft für den Sozialen Arbeitsmarkt zu gewinnen, zeigt etwa die Umsetzung des Landesprogramms „Sozialer Arbeitsmarkt – Passiv-Aktiv-Transfer in Baden-Württemberg“.

Gleichzeitig ist es nach aller Erfahrung für sehr arbeitsmarktferne Personen mit einem individuell hohen Betreuungs- und Qualifizierungsbedarf hilfreich, die Arbeitsplätze in den sozialen Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen einzubeziehen. Der Paritätische spricht sich nach den überaus positiven Erfahrungen der Inklusionsbetriebe mit der Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung dafür aus, entsprechende rechtliche Grundlagen im SGB II hinsichtlich der Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen zu schaffen.

- Förderbedingungen für stabile Beschäftigung und Entwicklungsfortschritte schaffen

Kern der Förderung ist ein pauschalierter Lohnkostenzuschuss in Höhe von 75 % des Arbeitsentgelts, der zunächst für zwei Jahre bewilligt wird und unter bestimmten Voraussetzungen zur Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses verlängert werden kann. Auf die Bestimmung eines „individuellen Minderleistungsausgleichs“, wie dies bislang bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen gem. § 16 e SGB II erforderlich ist, wird verzichtet. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass es für die Jobcenter kaum leistbar ist, einen individuellen Minderleistungsausgleich, gemessen an den persönlichen Verhältnissen der geförderten Person und den Anforderungen des konkreten Arbeitsplatzes, korrekt zu bestimmen.

Die Arbeitgeber erhalten ergänzend eine Verwaltungskostenpauschale zur Deckung ihrer Koordinations- und Verwaltungsaufgaben.

Ausweislich der Erfahrung bei der Umsetzung der o. g. Landesprogramme werden Langzeitarbeitslose, die häufig mit unterschiedlichen, persönlichen Belastungen zu tun haben, mit einem Jobcoaching auf ihr Beschäftigungsverhältnis vorbereitet und darin gemeinsam mit dem Arbeitgeber begleitet. Die psychosozialen Hilfen der Kommunen gem. § 16 a SGB II werden v. a. zur Stabilisierung des Lebensumfeldes (etwa Klärung von Schuldenproblemen, familiären Konflikten) herangezogen. Die Förderung umfasst zudem ein arbeitsbegleitendes Angebot der Qualifizierung, das die aktuelle Beschäftigungsfähigkeit und zukünftigen Arbeitsmarktchancen der geförderten Personen verbessern hilft. All diese Begleitmaßnahmen sind notwendig und nach aller Erfahrung auch wirksam, um vom Arbeitsmarkt bislang ausgeschlossene Personen darin zu unterstützen, sich auf einem Arbeitsplatz zu bewähren und sich sowohl in persönlicher als auch beruflicher Hinsicht fortzuentwickeln.

Bislang existieren in der Arbeitsförderung nur zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse. Im Sozialen Arbeitsmarkt soll die Förderung im Bedarfsfall auch langfristig gewährt werden, um langfristige Beschäftigungschancen zu schaffen. Konkret soll die Förderung mit Lohnkostenzuschuss um jeweils ein weiteres Jahr verlängert werden, wenn nur mit der Förderung sichergestellt werden kann, dass die betreffende Person erwerbstätig bleiben kann, etwa weil der Arbeitgeber das Beschäftigungsverhältnis ohne die Förderung kündigt und kein anderer (ungeförderter) Arbeitsplatz vermittelt werden kann. In Abstimmung mit dem fördernden Jobcenter stellen die Jobcoaches in regelmäßigen, aber nicht zu engen Zeitabständen die Integrationsfortschritte fest und unterstützen die Weitervermittlung

in ein ungeförderes Beschäftigungsverhältnis. Die Jobcenter stellen sicher, dass Personen, die auch nach längerer Förderung und Unterstützung den Anforderungen eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses nicht gewachsen sind, ein niederschwelligeres Beschäftigungsangebot (etwa eine Arbeitsgelegenheit) auf freiwilliger Basis erhalten.

- Gute Rahmenbedingungen bei der Finanzierung und Zielsteuerung schaffen
Der Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung erfordert eine zusätzliche Finanzierung aus Steuermitteln im SGB II (für Eingliederung und Verwaltung). Die Finanzierung wird erleichtert, indem der sog. „Passiv-Aktiv-Transfer“ umgesetzt wird. Dafür soll im Bundeshaushalt ein eigener Haushaltstitel gebildet werden. Darin würden die (infolge der geförderten Beschäftigung) voraussichtlich eingesparten Mittel für den Regelbedarf (inklusive Mehrbedarf) und für den Bundesanteil an den Unterkunftskosten umgeschichtet. Mit dieser Vorgehensweise könnte im Bundeshaushalt eine verlässliche, aber zugleich zielgenaue und begrenzte Finanzierungsgrundlage geschaffen werden. Außerdem sollen die Kommunen einen Anteil ihrer eingesparten Kosten der Unterkunft in die Finanzierung einbringen. Nach Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle ermöglicht es der vorgeschlagene Passiv-Aktiv-Transfer, aus dem Budget für passive Leistungen rund 500 Millionen Euro (= 33 %) für die aktive Förderleistung (ohne finanzielle Beteiligung) bzw. sogar rund 650 Millionen Euro (= 42 %, mit Beteiligung der Kommunen) heranzuziehen.

Die Jobcenter unterliegen einem Zielsteuerungssystem, das sie vor allem dazu anhält, möglichst viele Integrationen in Erwerbsarbeit zu erzielen. Die Förderung von Arbeitsverhältnissen gem. § 16 e SGB II zählt nicht als Integration. Damit der Soziale Arbeitsmarkt nicht durch das auf die Jobcenter einwirkende Zielsteuerungssystem konterkariert wird, sind geeignete Anpassungen vorzunehmen, etwa indem eine mit dem Lohnkostenzuschuss erzielte Integration in Erwerbsarbeit berücksichtigt wird. Nach den bisherigen Erfahrungen sollten gleichzeitig bundespolitisch gesetzte Zielgrößen zur Erreichung bestimmter „Mengengerüste“ vermieden werden.

- Den Sozialen Arbeitsmarkt vor Ort gestalten
Der Soziale Arbeitsmarkt braucht verlässliche finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen von der Bundesebene.

Die konkrete Ausgestaltung liegt vor Ort. So sollen die zielgenaue Ansprache bestimmter Branchen/zugehörigen Arbeitgeber wie auch die Details der Zielgruppenauswahl (z. B. bestimmte Schwerpunktsetzungen, wie etwa „Bedarfsgemeinschaften“) vor Ort erfolgen und im Konsens mit den im Jobcenterbeirat vertretenen Arbeitsmarkt- und Sozialakteuren gefunden werden. Der Paritätische regt darüber hinaus an, dass die Kommunen den Sozialen Arbeitsmarkt auch als Gestaltungsfeld nutzen, um die teilhabeorientierte Beschäftigungsförderung mit der (sozialen) Stadtentwicklung zu verknüpfen.

Berlin, den 22.03.2017

Ansprechpartner/-in:

Dr. Joachim Rock, Abteilungsleiter/Tina Hofmann, Referentin
E-Mail: sozialpolitik@paritaet.org, arbeitsmarkt@paritaet.org