



Positionspapier zum Sozialen Arbeitsmarkt

I. Zusammenfassung

- **Ein Sozialer Arbeitsmarkt mit öffentlich geförderter Beschäftigung erscheint in Anbetracht des hohen Anteils von Leistungsberechtigten im SGB II, die keine unmittelbare Aussicht auf reguläre ungeforderte Beschäftigung haben und häufig lange Zeit im Leistungsbezug sind, als unerlässlich. Dafür bedarf es auskömmlicher Mittel.**
- **In diesem Zusammenhang muss der Gesetzgeber den Jobcentern SGB II-spezifische Instrumente einräumen, um sinnvolle Handlungsmöglichkeiten für die betroffenen Leistungsberechtigten zu eröffnen. Bis dahin sollten passgenaue, auf die Bedarfe der Leistungsberechtigten abgestimmte Lösungen vor Ort erprobt werden können.**
- **In Anbetracht der vielfach festgestellten positiven Wirkungen regelmäßiger Beschäftigung sollten große Anstrengungen unternommen werden, Arbeit als Ansatz für Eingliederung und Tagesstrukturierung künftig wieder stärker zu nutzen. Derzeit fehlen hierfür adäquate Möglichkeiten.**

II. Ausgangssituation

Die hohe Zahl der Langzeitleistungsbezieher im SGB II in Höhe von über 3 Mio. Menschen macht deutlich, dass ein Bedarf an Möglichkeiten zur Beschäftigung und zur Heranführung an Arbeit besteht. Langzeitleistungsbezieher sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den letzten 24 Monaten mehr als 21 Monate SGB II-Leistungen bezogen haben. Insgesamt handelt es sich um eine heterogene Personengruppe, die es näher zu analysieren gilt. Allen gemeinsam ist jedoch, dass sie einen verfestigten Leistungsbezug aufweisen, der besondere Anstrengungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit erfordert.

Diese relativ große Personengruppe kann mit den sonst überwiegend eingesetzten kurzzeitigen Maßnahmen oder mit Qualifizierung nicht in Arbeit integriert werden. Die Menschen haben eine große Distanz zum Arbeitsmarkt und können allenfalls durch langfristig angelegtes

Heranführen an die Anforderungen im Arbeitsleben zu dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen befähigt werden. Hierfür sind häufig längere Stabilisierungsphasen erforderlich, die ohne eine längerfristige Unterstützung nicht möglich sind. Soweit diese arbeitsmarktferne Personengruppe nicht aufgegeben werden soll, was sozialpolitisch höchst problematisch wäre, sind flexible, auch längerfristig einsetzbare Förderinstrumente erforderlich.

Die öffentlich geförderte Beschäftigung ist schlecht beleumundet und stark rückläufig. Insbesondere die erhebliche Einschränkung der Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der überwiegend zum 1.4.2012 in Kraft getretenen Instrumentenreform, aber auch schon die zuvor politisch vorgegebene Zurückführung dieser Maßnahmen haben dies bewirkt: Betrag der jahresdurchschnittliche Bestand an Teilnehmern im Jahr 2009 noch über 320.000, waren es im Jahr 2011 weniger als 190.000, also ein Rückgang um ca. 40 %, aktuell zum Stand März 2012 (jüngste statistische Bestandszahl) gibt es unter 130.000 Teilnehmer.

Als Ziele öffentlich geförderter Maßnahmen sind zu sehen:

- die Überbrückung/Verkürzung einer längeren Phase ohne Beschäftigung,
- die Vorbereitung einer ungeforderten Beschäftigung,
- der Marktersatz durch Schaffung von Beschäftigung für Menschen, die dauerhaft keine Chance auf reguläre Beschäftigung haben sowie
- die Ermöglichung von sozialer Teilhabe durch Beschäftigung.

Als nachteilige Wirkungen öffentlicher Beschäftigung werden diskutiert:

- ein Einsperreffekt (sog. Lock-in-Effekt: Öffentlich geförderte Beschäftigung hindert die reguläre Arbeitsaufnahme, da die Maßnahmeteilnehmer während der Maßnahme weniger Zeit und Gelegenheit zu Arbeitssuche, Bewerbung und Vorstellung haben),



- Rosinenpickerei (sog. Creaming-Effekt: Im Rahmen der geförderten Beschäftigung werden Menschen unterstützt, die auch ohne Förderung Chancen am regulären Arbeitsmarkt hätten),
- Wettbewerbsverzerrung durch Verdrängung von regulärer Beschäftigung,
- Stigmatisierung mit nachteiligen Wirkungen für die Betroffenen, wenn geförderte Beschäftigung auf die schwierigsten und problematischsten Fallkonstellationen konzentriert wird. In der Folge kann eine vorangegangene Förderung durch öffentlich geförderte Beschäftigung als Anlass zur Ablehnung von Bewerbungen führen, weil der Bewerber als besonders marktfern und schwierig angesehen wird,
- hohe Kosten: Neben die ohnehin gewährten Regelleistungen treten bei der geförderten Beschäftigung nicht unerhebliche Kosten für die Förderung der Beschäftigung. Hierbei führt insbesondere eine längerfristige Förderung zu erheblichen Kosten, die sich im Rahmen der deutlich gesunkenen Eingliederungsmittel nicht abbilden lassen, sowie
- die Sorge des Bundes vor dauerhafter Subventionierung von Trägerstrukturen

Bei öffentlich geförderter Beschäftigung gibt es – entweder für den Arbeitgeber/Maßnahmeträger oder unmittelbar für den Leistungsberechtigten – Fördermittel dafür, dass der Leistungsberechtigte seine Arbeitskraft zur Verfügung stellt. Im Extremfall erhält ein Arbeitgeber oder Maßnahmeträger Geld dafür, dass er eine vorhandene Arbeitskraft eines Leistungsberechtigten nutzen kann. Somit ergeben sich immer dann Fehlanreize bei öffentlich geförderter Beschäftigung, wenn nicht nur die geringere Leistungsfähigkeit des Leistungsberechtigten oder der bei seiner Betreuung erforderliche Mehraufwand ausgeglichen wird, sondern durch die Förderung – aufgrund von kaum vermeidbaren Fehleinschätzungen – ein überschießender Vorteil entsteht. Dabei besteht auf Seiten der Leistungsberechtigten ebenso wie auf Seiten der potenziellen Arbeitgeber/Maßnahmeträger ein hohes Interesse an der Unterschätzung der Leistungsfähigkeit, weil dadurch eine höhere Förderung erreicht werden kann.

Diese überschießenden Vorteile werden vor allem seitens der Wirtschaftsverbände als Wettbewerbsverzerrungen gefürchtet. Aus ihnen resultiert eine grundlegend kriti-

sche Haltung gegenüber öffentlich geförderter Beschäftigung.

Im Ergebnis hat der Gesetzgeber mit der jüngsten Instrumentenreform 2012 versucht, durch die Kriterien „zusätzlich“, „im öffentlichen Interesse“ und „wettbewerbsneutral“ sowie durch die engen zeitlichen und finanziellen Einschränkungen für öffentlich geförderte Beschäftigung den befürchteten Nachteilen Rechnung zu tragen. Dies führt zu relativ marktfernen Tätigkeiten, bei denen die Perspektive auf ungeforderte und marktgängige Beschäftigung schwer umgesetzt werden kann.

Die mit öffentlich geförderter Beschäftigung verfolgten Ziele unterscheiden sich deutlich, ohne dass dies in der bisherigen Ausgestaltung hinreichend berücksichtigt würde. So schließt bspw. die dauerhafte Förderung wegen bestehender eingeschränkter Leistungsfähigkeit das Ziel einer kurzfristigen Integration in reguläre Beschäftigung aus. Umgekehrt macht bei der beabsichtigten baldigen Integration in ungeforderte Beschäftigung eine marktferne Tätigkeit wenig Sinn. Deshalb sollte jeweils im Einzelfall auch klar festgelegt werden, welches Ziel verfolgt werden soll. Im weiteren Verlauf gilt es dann zu überwachen, ob die zugrunde gelegten Annahmen richtig waren oder ob Anpassungsbedarf besteht.

III. Lösungsansätze

Örtliche Bestimmung der Voraussetzungen

Eine Auflösung des Dilemmas öffentlich geförderter Beschäftigung kann darin liegen, dass stärker die individuelle Sinnhaftigkeit der Tätigkeit und ein konkretes öffentliches Interesse an dem Ergebnis geförderter Tätigkeit in den Vordergrund gerückt werden. Auf diese Weise könnten vor allem strukturell wertvolle und langfristig im Einzelfall vor Ort sinnvolle Tätigkeiten durch öffentlich geförderte Beschäftigung unterstützt werden. Damit würde das Kriterium „zusätzlich“ aufgegeben und sinngemäß durch „vor Ort in Bezug auf den Wettbewerb als unproblematisch und dem Gemeinwohl zuträglich“ ersetzt.

Wenn vor Ort – unter Einbeziehung von Wirtschafts- und Arbeitnehmervertretern – bestimmte Beschäftigungsbereiche oder konkrete Tätigkeiten als unproblematisch und wettbewerbsneutral für öffentlich geförderte Beschäftigung ergänzt werden können und der



Nutzen für die Allgemeinheit insgesamt sichergestellt würde, könnte mit größerem Ertrag für den Einzelnen und die Allgemeinheit eine Wertschöpfung erfolgen. Damit könnten Länder und Kommunen einen Beitrag zum demografischen Wandel und zum Strukturwandel leisten, der zugleich den einzelnen Langzeitleistungsbeziehern zunutze käme.

Dies würde voraussetzen, dass

- die generelle Anforderung der Zusätzlichkeit aufgegeben wird,
- die örtliche Gestaltbarkeit gesetzlich abgesichert wird,
- dabei ein weiter Rahmen der inhaltlichen Ausgestaltung geschaffen wird und
- in diesem Rahmen im Dialog mit der örtlichen Wirtschaft vor Ort sinnvolle Ausgestaltungen entwickelt werden können.

In Anbetracht der bisher eingeschränkt erfolgreichen Regelung auf Bundesebene könnten auf diesem Wege gestaltbare Freiräume zum Ausprobieren geschaffen werden, die den vielfältigen öffentlichen Aufgaben bei sehr knapper Mittelausstattung Rechnung tragen könnten.

Angebot geförderter Beschäftigung an alle Arbeitgeber

Vielfach – gerade auch bei der jüngsten Instrumentenreform – wird den Trägern von Beschäftigungsmaßnahmen unterstellt, dass sie nicht zum Nutzen der beschäftigten Leistungsberechtigten, sondern vorwiegend im eigenen Interesse tätig wären. Zudem wird von „der Wirtschaft“ häufig befürchtet, dass die Förderung zu Marktverzerrungen führen würde. Vor diesem Hintergrund hat u. a. Prof. Sell den Vorschlag unterbreitet, die geförderten Beschäftigten allen Arbeitgebern anzubieten und dafür die Kriterien der Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und des erforderlichen öffentlichen Interesses aufzugeben.

Auf diesem Wege könnte das Argument, dass die Förderung zu hoch sei und deshalb den Wettbewerb verzerre, neutralisiert werden. Wenn jeder Arbeitgeber die Förderung nutzen könnte, würde die Nichtnutzung der angeblichen Vorteile durch die Förderung auf einer eigenen Entscheidung beruhen. Deshalb könnte die An-

forderung der Zusätzlichkeit ebenso aufgegeben werden wie der Anspruch, dass die Beschäftigung im öffentlichen Interesse liegen müsse.

Nicht aufgelöst würde bei dieser Herangehensweise, dass die fehlerhafte Feststellung eines (tatsächlich gar nicht bestehenden) Förderbedarfs zum (eigentlich nicht erforderlichen) Abfluss von Fördermitteln als Mitnahmeeffekt führen würde. Zugleich – so die Hoffnung – würde durch die Heranführung der geförderten Beschäftigung an den Markt bzw. dessen Einbeziehung in den Markt die Leistungsberechtigten von dem bisher gesonderten öffentlich geförderten Beschäftigungssektor ablösen.

Interessant wären eine Erprobung des Ansatzes und eine Prüfung der dargelegten Hypothesen. Möglicherweise würde auf diesem Wege festgestellt, dass die Anstellung von geförderten Leistungsberechtigten wegen des hierfür und hierbei erforderlichen Aufwandes für die meisten Unternehmen wirtschaftlich uninteressant ist. Dies hätte zur Folge, dass trotz der breiten Nutzungsmöglichkeit nur die bisher in diesem Segment erfahrenen Arbeitgeber/Maßnahmeträger auch künftig dort tätig wären. In diesem Fall wäre aber durch die Erprobung erwiesen, dass die ordnungspolitischen Sorgen und die Befürchtungen vor den Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung sich in weiten Teilen nicht erfüllen. Für die weitere Ausgestaltung könnte diese Erkenntnis hilfreich sein.

Aktiv-Passiv-Tausch

Vielfach wird auch der sog. Aktiv-Passiv-Tausch als Lösungsansatz für die mangelnden Mittel für öffentlich geförderte Beschäftigung angesehen. Die Idee des Aktiv-Passiv-Tauschs liegt darin, die dauerhaft zu erwartenden Mittel für den Lebensunterhalt von Leistungsberechtigten, also die künftig benötigten Passivmittel, im Einzelfall in eine Beschäftigung zu investieren, die mittelfristig die Leistungsgewährung überflüssig macht.

Dieser Grundgedanke war auch schon bei der Hilfe zur Arbeit in der Sozialhilfe angewendet worden. Insbesondere bei jüngeren Leistungsberechtigten erscheint es sinnvoll, statt dauerhafter Alimentation kurzfristig – auch mit höherem Kostenaufwand – Anstrengungen zur dauerhaften Überwindung der Hilfebedürftigkeit zu tätigen. An einem Beispiel lässt sich dies verdeut-



lichen: Eine 30-jährige Frau erhält pro Jahr SGB II-Leistungen in Höhe von 7.000 € für Lebensunterhalt einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung. Gelingt durch Aufwendung von 28.000 € eine dauerhafte Überwindung der Hilfebedürftigkeit, erweist sich die „Investition“ nach vier Jahren als fiskalisch gewinnbringend, ohne dass hierfür ein höherer Aufwand als die ohnehin erwarteten Leistungsausgaben entstanden wäre.

IV. Ausblick

Die unermüdlichen Bemühungen der Jobcenter um Integration der relevanten Personengruppen in den ersten Arbeitsmarkt oder vergleichbare Erwerbstätigkeit dürfen unbeschadet des Sozialen Arbeitsmarktes nicht zurückgestellt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann und soll nach Möglichkeit nur zeitweise und nachrangig eingesetzt werden.

Der Deutsche Landkreistag wird die Diskussion auf der Grundlage dieses Positionspapieres fortsetzen.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen
Landkreistages vom 20./21.6.2012