

Gerechte Teilhabe an Arbeit

Diakonische Position zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik

Diakonie für Menschen
in Not(lagen)

Dezember 2010

Inhalt

- 3 Vorwort
- 4 Zusammenfassung
- 6 1. Mensch und Arbeit: eine biblisch-theologische Perspektive
- 6 Die drei Dimensionen von Arbeit
- 8 2. Herausforderungen an die (Arbeitsmarkt-)Politik: Arbeitsmärkte und Beschäftigung im Wandel
- 8 2.1 Wandel der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen
- 9 2.2 Verdrängungseffekte führen zu Langzeitarbeitslosigkeit
- 11 3. Paradigmatischer und institutioneller Wandel in der Arbeitsmarktpolitik
- 11 3.1 Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- 11 3.2 Aktivierende Prinzipien in der Grundsicherung für Arbeitsuchende
- 12 3.3 Beratung und Betreuung im Jobcenter
- 12 3.4 Schnittstellen des Sozialgesetzbuch II zu anderen Sozialgesetzbüchern
- 13 3.5 Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente für Arbeitsuchende in der Grundsicherung
- 15 3.6 Vergabep Praxis der Bundesagentur für Arbeit
- 16 3.7 Zwischenfazit
- 17 4. Politischer Handlungsbedarf zur Förderung der Teilhabe an Erwerbsarbeit
- 17 4.1 Soziale Integration durch Arbeitsmarktpolitik sicherstellen
- 17 4.2 Unterstützung an individuellen und regionalen Bedarfen ausrichten
- 18 4.3 Qualität von Beratung und Betreuung Erwerbsuchender verbessern und sichern
- 19 4.4 Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen erleichtern
- 19 4.5 Schnittstellen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu anderen Hilfesystemen optimieren
- 20 4.6 Berufliche Weiterbildung individuell fördern
- 20 4.7 Öffentlich geförderte Beschäftigung ausbauen und verstetigen
- 22 4.8 Soziale Inklusion erfordert adäquate Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung
- 24 Berechnungsbeispiele im Vergleich
- 30 Literatur
- 32 Projektmitglieder
- 35 Impressum

Vorwort

Arbeit hat ihre gesellschaftliche Integrationsfunktion, allen soziologischen Prognosen zum Trotz, bis heute nicht eingebüßt. Die Teilnahme an Erwerbsarbeit entscheidet in der (Lohn-)Arbeitsgesellschaft immer noch über die vermeintlich volle Zugehörigkeit des Menschen zur Gesellschaft. Noch immer gilt: Erwerbslosigkeit ist das größte gesellschaftliche Armuts- und Ausgrenzungsrisiko.

Diakonische Hilfen für Arbeitslose haben eine lange Tradition, die Beratung und Betreuung der Betroffenen sowie die Bereitstellung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten umfasst. 1978 wurde mit der Gründung der ersten „Neuen Arbeit“ der Grundstein gelegt für die größte diakonische Trägerlandschaft in der Beschäftigungsförderung und beruflichen Qualifizierung. Die Diakonie setzt sich sozialanwaltlich für Menschen ein, die von Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung und Armut betroffen sind. Sie ist auch selbst Arbeitgeberin und steht in der Verantwortung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Hinter der Diskussion um Arbeit und Arbeitslosigkeit steht die Frage nach sozialer Gerechtigkeit. In evangelischer Perspektive bedeutet dies Teilhabe. Möglichst viele Menschen in unserer Gesellschaft sollen an der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung teilhaben. Sie sollen in der Lage sein, ihre Existenz aus eigener (Arbeits-)Kraft zu sichern, ihre

Fähigkeiten zu entwickeln und sie für sich und andere einzusetzen.

Dafür müssen Chancen eröffnet werden und an vielen Stellen ist auch ein sozialer Ausgleich notwendig. Politisches Handeln und soziale Angebote sind zur Bekämpfung der Erwerbslosigkeit von essenzieller Bedeutung. Arbeitsmarktpolitik kann – neben der Beschäftigungs-, Wirtschafts-, Bildungs- und Familienpolitik – dazu beitragen, Teilhabe an Arbeit zu sichern. Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist die Teilhabe an Erwerbsarbeit der zentrale gesellschaftliche Integrationsmotor.

Der vorliegende Text greift die aktuellen Herausforderungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus Sicht der Diakonie auf und möchte zu Diskussionen in Politik, Diakonie und Kirche anregen. Denn angesichts der zentralen Bedeutung von Erwerbsarbeit ist es weder sozialpolitisch noch sozialetisch hinnehmbar, dass große Gruppen Menschen gegen ihren erklärten Willen langfristig aus dem Erwerbssystem und damit auch von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen werden.

Kerstin Griese
Vorstand Sozialpolitik des Diakonischen Werkes
der Evangelischen Kirche in Deutschland

Zusammenfassung

Die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre haben nicht verhindert, dass sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Erwerbslosen weiter verfestigt hat. Die Chancen, den wachsenden Anforderungen im Beschäftigungssystem erfolgreich zu genügen, sind sozial ungleich verteilt. Allerdings führt die aktuelle Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dazu, die sozialen Risiken der Alltags- und Zukunftssicherung immer weniger als gesellschaftliche Aufgabe solidarisch abzufedern.

Gesetzliche Aktivierungsstrategien und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden entweder nicht effektiv umgesetzt oder sind für benachteiligte Arbeitsmarktgruppen ungeeignet, weil sie die Brückenfunktion in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht erfüllen können oder in prekäre Beschäftigung führen.

Aus Sicht der Diakonie müssen flexible Instrumente zur Verfügung stehen, die Arbeitslosigkeit vermeiden, abkürzen und überwinden helfen. Je nach wirtschaftlicher Situation, regionalen Bedingungen und individuellen Erfordernissen muss es ein differenziertes Angebot von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten geben, um den von Erwerbsarbeit ausgegrenzten Menschen Wege zur Teilhabe an Arbeit zu ebnen.

Diese arbeitsmarktpolitischen Instrumente müssen zuverlässig finanziert werden und dürfen nicht ständig zur Verfügungsmasse kurzfristiger politischer und fiskalischer Kalküle werden. Maßnahmeträger, die diese Instrumente umsetzen, brauchen stabile Rahmenbedingungen, die die Leistungserbringung zielgerichtet ermöglicht und unterstützt.

Arbeitsmarktpolitik hat auch einen sozialpolitischen Auftrag. Angesichts der zentralen Bedeutung von Erwerbsarbeit für gesellschaftlichen Status und gesellschaftliche Integration ist es aus sozialetischen und sozialpolitischen Gründen nicht hinnehmbar, dass große Gruppen von Menschen, die arbeiten wollen, mehr oder weniger dauerhaft aus dem Erwerbssystem ausgeschlossen werden. Ein Teil der Langzeiterwerbslosen ist faktisch nicht mehr auf den regulären Arbeitsmarkt mittelbar. Die Umsetzung der Integration dieser Zielgruppe aber steht noch aus.

Die Diakonie hält folgende Weiterentwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik für notwendig:

- Die Orientierung an individuellen und regionalen Bedarfen ist zu verstärken.
- Die Qualität von Beratung und Betreuung Erwerbsuchender muss verbessert und gesichert werden.
- Arbeitsmarktpolitik ist eng mit regionalen beziehungsweise sozialräumlichen Strukturen zu verknüpfen. Über zentrale Ausschreibungsverfahren vergebene Maßnahmen können auf diese Bedarfe nur sehr bedingt reagieren. Bei der regionalspezifischen Planung von Maßnahmen muss die Bundesagentur für Arbeit Bereitschaft zeigen, andere Wege der Zusammenarbeit mit den Leistungsanbietern zu nutzen.

Aus Sicht der Diakonie besteht insbesondere die Notwendigkeit, öffentlich geförderte Beschäftigung auszubauen und zu verstetigen:

- Öffentlich geförderte Beschäftigung braucht höhere gesellschaftliche Anerkennung und Akzeptanz. Beschäftigung schaffende Instrumente müssen aufgewertet werden, da sie sowohl Einkommen als auch soziale Teilhabe vermitteln.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung ist existenzsichernd und sozialversicherungspflichtig auf Basis eines Arbeitsvertrages auszugestalten.
- Die Annahme der Beschäftigung kann nur freiwillig erfolgen, das Angebot darf keinen Zwangs- oder Gegenleistungscharakter bekommen.
- Aktive Arbeitsmarktpolitik bedarf verantwortlicher, leistungsfähiger und in der Region verankerter Trägerstrukturen. Dies setzt Kontinuität und Verlässlichkeit bei den rechtlichen Grundlagen und der Finanzierung voraus.

- Die sozialen Integrationsleistungen, die Beschäftigungsträger erbringen, müssen als solche anerkannt und gefördert werden. Die Anbieter öffentlich geförderter Beschäftigung und Qualifizierung brauchen einen geregelten Rechts- und Finanzierungsrahmen. Als Vorbild können die Bedingungen für Integrationsprojekte nach dem Sozialgesetzbuch IX dienen.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung ist eine steuerbegünstigte wirtschaftliche Tätigkeit.
- Die Diakonie schlägt zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung den Passiv-Aktiv-Transfer vor.
- Die geforderte „Zusätzlichkeit“ der Tätigkeiten in öffentlich geförderter Beschäftigung behindert die Erfüllung arbeitsmarktpolitischer Erfordernisse und wird den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht gerecht. Daher ist die Begrenzung der Tätigkeitsbereiche auf sogenannte zusätzliche Aufgaben im öffentlichen Interesse aufzugeben. Tatsächlich geht es – im Rahmen regionaler Konsensverfahren – um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.

1. Mensch und Arbeit: eine biblisch-theologische Perspektive

„Am Anfang schuf Gott ...“. Mit der Arbeit Gottes fängt alles an, bis dahin, dass die Menschen als Gottes Mitarbeitende geschaffen werden und zur Zusammenarbeit mit Gott, unter einander und für ihre Mitwelt beauftragt werden (Gen 2,15; 3,23). Gott der Schöpfer fördert das Werk der Hände seiner Ebenbilder (Psalm 90,17). In der Arbeit der Menschen als Mitarbeitende Gottes ist Gott selbst am Werk.

Körperliche, aber ebenso geistige, lehrend-verkündigende, soziale Arbeit ist bestimmend für das Selbstverständnis des Menschen in der Bibel. „Nicht zu arbeiten, wird weder mit der Paradiesesvorstellung verbunden, noch wird von einer guten Zukunft erwartet, dass sie Arbeit erübrigt.“ (Segbers 2009: 24). Ihr Ertrag dient und sichert den Erwerb des Lebensunterhalts aller, entsprechend dem, was zum Leben vorhanden und notwendig ist (Gen 1,29; 2,15; Psalm 128,2 vgl. auch Ex 16,23). In den beiden Testamenten spielt die Welt der Arbeit eine größere Rolle als sie in der heutigen Praxis allgemein kirchlichen Redens und Handelns sowie des kirchengemeindlichen Lebens wahr- und ernstgenommen wird. Menschliche Arbeit ist auch heute wesentlich für eine schöpferische Selbstentfaltung, über die die Einzelnen sich ausdrücken, anderen mitteilen und für die Mitwelt wirken können.

Arbeit ist auch Dienst an anderen Menschen, weil sie der Bedarfsdeckung des nahen und des fremden Nächsten in der Gemeinschaft dient. Ihr Ertrag ermöglicht eine solidarische Verteilung und erweist sich damit als segensreich (Dtn 24,29). Die Arbeit ist auch ihres notwendigen Lohnes wert (Dtn 24,14; Lev 19,13).

In der Bergpredigt sowie in konkreten Beispielgeschichten und Gleichnissen wird zu einer solidarischen Lebenspraxis aufgefordert, die sich in ihrer Ausgestaltung an einer prinzipiell status- und geschlechterunabhängigen, geschwisterlichen Gegenseitigkeit von Geben und Nehmen und an einer gerechten Verteilung der lebensnotwendigen Güter orientiert.

Die drei Dimensionen von Arbeit

Die nachfolgend beschriebenen Dimensionen der Arbeit sind aufeinander bezogen. Sie können weder getrennt voneinander betrachtet noch unterschiedlich stark gewichtet werden und lassen sich am zutreffendsten als „kreatives Dreieck menschlicher Arbeit“ (Hengsbach 2004: 255) beschreiben.

Arbeit als schöpferische Selbstentfaltung (Personale Dimension)

Arbeit ist für den Menschen, das Ebenbild Gottes, Ausdruck von Gottes Zuspruch, sich selbst schöpferisch entfalten und mit seinen Gaben ausdrücken, verwirklichen und in das Gemeinwesen einbringen zu können. Arbeit entspricht der dem Menschen zugesprochenen Würde und ist zugleich ein Medium, mit dem der Mensch seiner Würde Ausdruck verleihen, sich verwirklichen, entwickeln, anderen mitteilen, seine Mitwelt formen und beeinflussen und sich eine wertschätzende Anerkennung verschaffen kann.

Arbeit als Existenzsicherung (Existenzielle Dimension)

Mühevoll ist Arbeit „notwendig, um für den täglichen Lebensunterhalt zu sorgen“ (Gerechte Teilhabe 2006: 47). Menschliche Arbeit wird durch Ruhezeiten begrenzt und erfährt in Gestalt der Entlohnung eine Anerkennung für erbrachte Leistung. Über die existenzielle Sicherung haben die arbeitenden Menschen und ihre Angehörigen eine Lebensgrundlage. Deren Gewährleistung verhilft ihnen dazu, sich als mündige Subjekte im gesellschaftlichen Leben einzubringen, sich selbst weiterzuentwickeln, sich für die Mitmenschen und das Gemeinwohl engagieren zu können.

Arbeit als soziale Teilnahme (Sozioökologische Dimension)

Der arbeitende Mensch ist Mitarbeitender Gottes in der Schöpfung und Mitarbeitender seiner Mitmenschen. Gemein-

sam sind sie beauftragt, in Verantwortung füreinander die Schöpfung zu bebauen und zu bewahren. Als Mit-Arbeitende an der Schöpfung sind die Menschen in eine solidarische Beziehung zueinander gestellt. Mit ihren unterschiedlichen Gaben, Fähigkeiten und Interessen sind sie in der Gesellschaft arbeitsteilig tätig und nehmen am gesellschaftlichen Leben aktiv gestaltend teil. Sie sind zugleich angewiesen, sich gegenseitig wertzuschätzen, soziale Beziehungen, eine solidarische Kooperation, Kommunikation und gegenseitige Unterstützung zu pflegen.

Die drei Dimensionen menschlicher Arbeit bilden die Grundlage dafür, was in der reformatorischen Tradition als sinnerefüllte Arbeit gilt. Der Sinngehalt der Arbeit für die Gesell-

schaft, Kollegialität, Anerkennung, Selbstbestätigung, Partizipation und gerechte, auskömmliche Entlohnung sind die wesentlichen Vorstellungen, die auch heute die Menschen mit „guter Arbeit“ verbinden (vgl. Zach 2009: 134; Hengsbach 2009: 166ff).

Der hohe immaterielle und materielle Wert der Arbeit für Menschen, wie ihn das biblische Menschenbild und die reale Welt verdeutlichen, offenbart im Umkehrschluss, weshalb der Wegfall einer auskömmlichen und zufriedenstellenden Arbeit und eine durch den Wettbewerb um den Erhalt des Arbeitsplatzes fortwährend geschürte Furcht eine sozial, psychisch und materiell destabilisierende Wirkung haben kann.

2. Herausforderungen an die (Arbeitsmarkt-)Politik: Arbeitsmärkte und Beschäftigung im Wandel

Die Langzeitbetrachtung der Arbeitsmarktentwicklung ist ernüchternd: Nach jeder wirtschaftlichen Rezession und daran anschließender Konjunkturbelebung verharren die Arbeitslosenzahlen auf einem hohen Sockel. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Produktivität führt seit Mitte der 1970er-Jahre zu einem Wirtschaftswachstum mit zu geringer Arbeitsnachfrage.

Die Entwicklung der Arbeitsmärkte und der Beschäftigung ist auch ein politisch gestalteter Prozess. So greift unter anderem Beschäftigungspolitik über Arbeitszeit- und arbeitsrechtliche Regelungen (zum Beispiel Teilzeit-Befristungsgesetz, Leiharbeitsregelungen, Kündigungsschutz) oder die Lohnpolitik in die gesamtwirtschaftliche Steuerung von Arbeitsangebot und -nachfrage ein.

2.1 Wandel der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

Der Wandel der Wirtschafts- und Lebensweisen in der deutschen Gesellschaft zeigt sich in veränderten Formen der Erwerbsbeteiligung und der Geschlechterarrangements. Das sogenannte Normalarbeitsverhältnis als sozialpolitisches Leitbild und vorherrschende Beschäftigungsform – also das unbefristete Vollzeit-Arbeitsverhältnis des Mannes mit Integration in die sozialen Sicherungssysteme als einzige Einkommens- und Versorgungsquelle¹ – ist brüchig geworden. War das Normalarbeitsverhältnis schon zu Zeiten, in denen seine Allgemeingültigkeit unterstellt wurde, eine juristische Fiktion (Mückenberger 1985) und keineswegs für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in allen Branchen gültig, so wird die empirische Erosion dieses Leitbildes mittlerweile am deutlichsten sichtbar an folgenden Entwicklungen.

¹ Zu den Kennzeichen eines Normalarbeitsverhältnisses zählen Vollzeitbeschäftigung, stetige Arbeitszeitmuster, Dauerhaftigkeit der Beschäftigung, tariflich geregelte Vergütung, volle Sozialversicherungspflicht, Weisungsgebundenheit, Existenz einer Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Bäcker et al. 2008: 434).

Der Anteil sogenannter atypischer Erwerbsformen ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Atypische Erwerbsformen müssen nicht immer prekär sein, weisen aber „systematisch höhere Prekaritätsrisiken“ (Keller/Seifert 2009: 46) auf.

- Die Zahl der Personen mit geringfügiger Beschäftigung als Nebentätigkeit ist bis 2008 auf 2,22 Millionen angestiegen, die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten auf 4,88 Millionen. Im März 2009 lag die Gesamtzahl der geringfügig Beschäftigten bei 7,12 Millionen (Bundestagsdrucksache 17/189).
- Leiharbeit wird in allen Branchen verstärkt eingesetzt. Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sind systematisch schlechter gestellt als Stammebelegschaften und einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt (vgl. Giesecke/Wotschak 2009).
- Der Niedriglohnsektor in Deutschland wächst rasant, die Anzahl der „working poor“ – „Arm trotz Arbeit“ – nimmt zu. Jede beziehungsweise jeder Fünfte arbeitet mittlerweile in diesem Segment, unter den Vollzeitbeschäftigten arbeitet jede beziehungsweise jeder Siebte für einen Niedriglohn. Es sind auch gut qualifizierte Arbeitskräfte betroffen (vgl. Kalina/Weinkopf 2008; Bosch/Weinkopf/Kalina 2009: 13f).
- Aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sicht gilt das Anwachsen der sogenannten Aufstockerinnen und Aufstocker als kritisch. Sie müssen ihr Arbeitseinkommen wegen geringen Beschäftigungsumfangs, niedriger Bezahlung oder der Haushaltskonstellation durch soziale Transferleistungen nach dem SGB II aufstocken.

Bei der Mehrheit der beruflichen Tätigkeiten steigen die Qualifikationsanforderungen (vgl. Bosch/Lehndorff 2005) und die weniger qualifizierten Tätigkeiten gehen zurück, insbesondere einfache und Hilfstätigkeiten (vgl. Klös/Scharnagel 2009). Beschäftigungszuwächse finden demgegenüber in hoch qualifizierten Dienstleistungssegmenten statt.

Die genannten Trends begünstigen insgesamt zwar den Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit, er findet jedoch erheblich in atypischen Beschäftigungssegmenten statt.

Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst und im Dritten Sektor

Lange Zeit galt der öffentliche Dienst in Deutschland als Sektor mit hoher Arbeitsplatzsicherheit und beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten. Neben dem Abbau von Arbeitsplätzen (1991 noch 6,7 Millionen Beschäftigte gegenüber 4,5 Millionen im Jahr 2008) erodiert auch im öffentlichen Dienst das sogenannte Normarbeitsverhältnis (vgl. Gottschall/Promberger 2010: 2; Tepe/Kross 2010).

Auch die Beschäftigungsverhältnisse im „Dritten“ oder „Non-profit“-Sektor haben sich unter dem Druck der Ökonomisierung in den letzten Jahren erheblich verändert. Die drei wesentlichen Faktoren sind erstens ein überproportionaler Anstieg der Teilzeitbeschäftigung, zweitens „eine zunehmende exzessive Befristungspraxis“ (Dathe et al. 2009: 2f) und drittens eine deutliche Verschiebung weg von der sozialversicherungspflichtigen, öffentlich geförderten Beschäftigung hin zur Förderung von Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante.

Die Folgen sind – wie auch in anderen Sektoren – eine erhöhte Arbeitsverdichtung, eine wachsende Unzufriedenheit und Überforderung der Beschäftigten. Aufgrund der Finanznot von Ländern und Kommunen wird der Druck auf die Arbeitsbedingungen in Einrichtungen und Diensten des Dritten Sektors, die von öffentlichen Finanzierungen abhängig sind, zukünftig weiter steigen.

Folgen der Veränderungen für die Menschen

Der Wandel im Beschäftigungssystem hat gesellschaftliche und individuelle Konsequenzen. Den Einzelnen wird immer mehr Verantwortung zugeschrieben für das Management ihrer Arbeitskraft und der damit verbundenen Risiken. Gefordert ist die Stärkung der persönlichen Beschäftigungsfähigkeit², die Fähigkeit zur Selbstorganisation und Selbstvermarktung der eigenen Kompetenzen. Dies fordert auch lebenslange Lernfähigkeit und Lernbereitschaft sowie Mobili-

tät und Flexibilität der Arbeitsplatzsuchenden (vgl. auch die EU-Beschäftigungsstrategie), mit entsprechenden Auswirkungen auf Familien und Partnerschaften.

Die Chancen, all diesen Anforderungen erfolgreich zu genügen, sind sozial ungleich verteilt. Wer über geringes Bildungs- und Sozialkapital verfügt, gehört zu den Verlierenden dieser Entwicklung. In den vergangenen Jahren hat sich die Zone der „prekären Inklusion“ (Promberger 2008: 11) rasant ausgedehnt. Dies macht für wachsende Teile der Bevölkerung unter anderem eine rationale Lebensplanung unmöglich.

2.2 Verdrängungseffekte führen zu Langzeitarbeitslosigkeit

Auf den Arbeitsmärkten konkurrieren verschiedene Personengruppen um Arbeitsplätze. Sie unterscheiden sich in den Qualifikationen und Eigenschaften, die für ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt relevant sind. Wenn Menschen sich auf Arbeitsstellen bewerben, treten soziale Selektionsmechanismen in Kraft. Ob jemand eingestellt wird, liegt nicht nur an seiner Qualifikation, sondern auch an seinem Alter, seinem Geschlecht, seiner Migrationsgeschichte, seinem Gesundheitszustand. Diejenigen Arbeitssuchenden bleiben länger erwerbslos, deren Kombination von Eigenschaften für die Unternehmen negativ wirken. Bei schwieriger Konjunktur und knapper Arbeitsnachfrage beziehungsweise hohem Arbeitsangebot besetzen gut qualifizierte auch Arbeitsplätze, für die sie „überqualifiziert“ sind. Gering qualifizierte Personen haben das Nachsehen.

Für diejenigen, die längerfristig erwerbslos bleiben, wird diese Situation selbst zum hohen Risiko und zu einem Faktor, der ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erschwert. „Dauerarbeitslosigkeit wird selbst zu einem Ausgrenzungsmerkmal in der betrieblichen Einstellungspraxis. Leistungsfähigkeit, Lern- und Mobilitätsbereitschaft und Stabilität des Arbeitsverhaltens werden umso mehr angezweifelt, je länger die Arbeitslosigkeit dauert.“ (Bäcker et al. 2010: 493) Kommen noch persönliche, soziale Schwierigkeiten oder regionale Besonderheiten hinzu, wird ohne individuelle, bedarfsgerechte Unterstützung eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt unwahrscheinlich.

² Beschäftigungsfähigkeit (employability) „beschreibt die Fähigkeit einer Person, auf der Grundlage ihrer fachlichen und Handlungskompetenzen, Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit ihre Arbeitskraft anbieten zu können und damit in das Erwerbsleben einzutreten, ihre Arbeitsstelle zu halten oder, wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu suchen“ (Blancke et al. 2000: 9).

Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik

Die Beschäftigungschancen von Erwerbslosen sind maßgeblich von strukturellen Risiken geprägt: Es gibt starke regionale Unterschiede der Arbeitsmärkte. Das Risiko, erwerbslos zu werden oder zu bleiben, konzentriert sich auf bestimmte Gruppen. Sie werden zu „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes und zu „Zielgruppen“ der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Ein überproportional hohes Erwerbslosigkeitsrisiko besteht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den östlichen Bundesländern oder in Regionen mit einer Monostruktur von krisenanfälligen beziehungsweise besonders krisenbetroffenen Branchen.

Als weitere Hochrisikobedingung für Arbeitslosigkeit und in der Folge soziale Ausgrenzung gilt die „Trias“: gering qualifiziert, mit gesundheitlichen Einschränkungen und höherem

Alter. Vermittlungshindernisse bestehen auch, wenn die Erwerbsuchenden alleinerziehend sind, einen Migrationshintergrund haben oder wenig mobil sind. Die vergleichsweise höheren Arbeitslosenquoten von Personen ohne Schul- und/oder Berufsabschluss, Älteren ab 50 Jahre, Eingewanderten, Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Schwerbehinderten und Alleinerziehenden belegen diese besondere Betroffenheiten.

Das Risiko, keinen Ausbildungsplatz zu bekommen oder nach der Ausbildung erwerbslos zu werden, ist für Jugendliche und junge Erwachsene mit geringen formalen Qualifikationen groß. Nur jeder vierten Hauptschülerin, nur jedem vierten Hauptschüler gelingt nach Ende des Pflichtschulbesuches der direkte Einstieg in Ausbildung. Die Übergangsquote in die duale Berufsausbildung lag 1992 bei 78 Prozent eines Jahrgangs, im Jahr 2005 bei 58 Prozent (DGB 2009).

3. Paradigmatischer und institutioneller Wandel in der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitische Regelungen im engeren Sinne umfassen selektive – nach Gruppen, Sachbezügen, Raum und Zeit differenzierende – politische Maßnahmen der Arbeits- und beruflichen Weiterbildungsförderung (Schmidt 2003: 11). Die Leitlinien in diesem Politikfeld wurden in den letzten zehn Jahren einer fundamentalen Neuausrichtung unterzogen, die insbesondere aus der Perspektive der benachteiligten Arbeitsmarktgruppen falsche Akzente setzt.

3.1 Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurden 1969 Ziele und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland institutionalisiert. Diese politische Reaktion auf die Krisenerscheinungen am Arbeitsmarkt war geprägt von einem politischen Steuerungsoptimismus und einer nachfrageorientierten Begründung von aktiver Arbeitsmarktpolitik. Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe als Lohnersatzleistungen sollten die private Nachfrage stärken, die Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung sollte die Arbeitskräfte auf die Modernisierung der Produktions- und Dienstleistungsprozesse vorbereiten.

1998 wurde das AFG durch das Sozialgesetzbuch III (SGB III) abgelöst. Hiermit wurde die „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, die sich im Job-AQTIV-Gesetz 2002 fortsetzte. Bezog sich der gesetzliche Auftrag der Arbeitsmarktpolitik zuvor vor allem auf Institutionen, Maßnahmen und Instrumente (aktive Arbeitsmarktpolitik), steht seither das zu aktivierende Individuum im Zentrum (vgl. Knickrehm 2010).

3.2 Aktivierende Prinzipien in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Den von der liberal-konservativen Bundesregierung eingeschlagenen Pfad der stärkeren Eigenverantwortung und Eigenverpflichtung Arbeitsuchender hat auch die rot-grüne Bundes-

regierung nicht verlassen. Vielmehr erreichte die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aktivierungspolitik mit den sogenannten Arbeitsmarktreformen ihren bisherigen Höhepunkt. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II („Hartz IV“) wurde 2005 ein System geschaffen, in das diejenigen Erwerbslosen und ihre Angehörigen überführt wurden, die zuvor im Sozialhilfe- und/oder Arbeitslosenhilfebezug waren.

Das Sozialgesetzbuch II (SGB II) regelt seither für all jene Erwerbslosen die soziale Sicherung und die Arbeitsförderung, die keine Ansprüche auf die Sozialversicherungsleistung Arbeitslosengeld nach dem SGB III erwerben konnten oder deren Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung erloschen sind. „Hartz IV“ erfasst infolgedessen große, heterogene Personengruppen. Sie eint, dass sie als erwerbsfähig gelten, das heißt mindestens drei Stunden am Tag arbeiten können.

Es sollte nicht vergessen werden, dass sich im Grundsicherungsbezug keineswegs nur sogenannte arbeitsmarktfremde Personen befinden. Zudem zeigt die neuere Arbeitsmarktforschung auf, dass die Annahme, länger dauernde Phasen der Nicht-Arbeit verfestigten und verstärkten zwangsläufig die Arbeitsmarktfremde, „bei weitem nicht pauschal auf alle Arbeitslosen zutrifft“ (Promberger 2008: 11).

Grundlegend hat sich der gesetzliche Auftrag gegenüber den Leistungsberechtigten geändert: Oberstes Ziel ist, die Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu überwinden. So formuliert der Gesetzgeber zwei miteinander verbundene Leitlinien: den Primat der Erwerbsarbeit zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie der Eigenverantwortung, die durch aktivierende Maßnahmen zu stützen ist (Koch et al. 2009: 16).

Andererseits wird das Ziel der Integration in ein existenzsicherndes Beschäftigungsverhältnis mit längerfristiger Perspektive für die Erwerbslosen in der Grundsicherung aufgegeben. Jede – nicht sittenwidrig entlohnte – Arbeit ist anzu-

nehmen, um die Hilfebedürftigkeit zu minimieren. Nicht bedarfsdeckende und an strenge Bedürftigkeitskriterien geknüpfte Sozialleistungen erhöhen den existenziellen Druck, auch niedrig bezahlte, arbeits- und sozialrechtlich schlecht abgesicherte Arbeit anzunehmen. Die Zumutbarkeitsregelungen zur Annahme von Erwerbsarbeit sind, wie bei Fürsorgeleistungen typisch, weit gefasst. Sie zeigen das problematische Verständnis von Integration auf, das dem „work-first“-Prinzip der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugrunde liegt: Negative Folgewirkungen prekärer Arbeitsmarktintegration bleiben unberücksichtigt.

Die gesetzlich verankerten Grundsätze des Forderns (§ 2 Sozialgesetzbuch II) und des Förderns (§ 14 Sozialgesetzbuch II) werden in dem schlagwortartigen Begriffspaar „Fördern und Fordern“ zusammengefasst. Das Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in der Grundsicherung für Arbeitsuchende geht allerdings über die in § 64 Sozialgesetzbuch I verankerte grundsätzliche Mitwirkungspflicht hinaus in Richtung „workfare“ (Verknüpfung sozialstaatlicher Transferleistungen mit einer Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme). In Zusammenhang mit der Sicherung des Existenzminimums ist es besonders fragwürdig, zur Annahme von Eingliederungsangeboten – zum Beispiel in Form einer Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante³ – zu verpflichten und die Leistungen zur Existenzsicherung von deren Annahme abhängig zu machen.

3.3 Beratung und Betreuung im Jobcenter

Öffentliche Debatten über Arbeitslosigkeit und Arbeitslose werden immer wieder von Missbrauchskampagnen durchzogen. Die Unterstellung der freiwilligen, selbstverschuldeten Arbeitslosigkeit ist fester Bestandteil der öffentlichen und politischen Diskurse, die auch auf die Konstruktion und Ausgestaltung der sozialen Sicherung und Förderung bei Arbeitslosigkeit wirken. Auf dieser – im übrigen empirisch unhaltbaren Unterstellung – gründen gesetzliche Bestimmungen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Grundsicherungsbezug.

3 In der Arbeitshilfe AGH der Bundesagentur für Arbeit vom 27.07.2007 war Folgendes formuliert: „Öffentlich geförderte Beschäftigung ist Ausdruck des Grundsatzes von ‚Fördern und Fordern‘ (§ 2 SGB II) und damit der zumutbare Beitrag des Hilfeempfängers zur Reduzierung seiner Hilfebedürftigkeit sowie die von ihm erbrachte Gegenleistung für die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft.“ (S. 2) In der Neufassung der Arbeitshilfe vom Juli 2009 ist die Gegenleistungsforderung entfallen, nachdem das Bundessozialgericht in seinem Urteil vom 16.12.2008 deutlich gemacht hat, dass Arbeitsgelegenheiten Eingliederungsleistungen sein sollen und nicht als Gegenleistung für Grundsicherungsleistungen gefordert werden können (Alt 2010: 87).

Sie spiegelt sich im Machtgefälle zwischen Behörde und Arbeitsuchenden wider, das sich in der Anwendung von Zwang und Sanktionen manifestiert.⁴

Die systematischen, aber auch handwerklichen Schwächen der gesetzlichen Grundlage werden verstärkt durch Defizite bei der personellen Ausstattung der Jobcenter und der fachlichen Qualifizierung ihres Personals, was die behördliche Praxis beeinträchtigt. Beides bleibt noch zu oft hinter den Anforderungen an eine umfassende Beratung und effektive Förderung zurück, zu der das Gesetz die Grundsicherungsträger verpflichtet.

3.4 Schnittstellen des Sozialgesetzbuch II zu anderen Sozialgesetzbüchern

Zur mangelhaften Verzahnung arbeitsfördernder mit flankierenden, sozialintegrativen und psychosozialen Dienstleistungen tragen gesetzliche Unklarheiten bei, die die Zuständigkeiten für verschiedene Personengruppen oder Problemlagen nicht eindeutig festlegen.

Erwerbslose zwischen Grundsicherung (SGB II) und Arbeitsförderung (SGB III)

Leistungen zur Eingliederung für Grundsicherungsbeziehende sind in § 16 SGB II geregelt. Hier wird auch auf die Arbeitsförderungsinstrumente des SGB III verwiesen. Neben Maßnahmen, die ausschließlich bei Grundsicherungsbezug gewährt werden, besteht für Erwerbsuchende im Rechtskreis SGB II unter anderen auch Anspruch auf berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§ 61 SGB III), Förderung aus dem Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III) oder Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III).

Der gleichberechtigte Zugang aller Erwerbsuchenden zum kompletten Arbeitsförderungsinstrumentarium des SGB III war eines der stärksten Argumente für die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Allerdings sind weiterhin Arbeitsmarktgruppen von der Arbeitsförderung ausgeschlossen. Von den jahresdurchschnittlich 3,4 Millionen Arbeitslosen im Jahr 2009 erhielten 425.000 keine Lohnersatz- oder Grundsicherungsleistungen. Wegen der Anrechnung der Partnereinkommen in der Bedarfsgemeinschaft des SGB II

4 Hingewiesen sei vor allem auf das Missverhältnis, dass Sanktionen für einfache Terminversäumnisse in der Summe zu ebenso schweren Sanktionen führen wie die aktive Verweigerung von Integration in den Arbeitsmarkt (vgl. hierzu Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen und den notwendigen Änderungen im SGB II, Diakonie Texte 07.2009).

haben zum Beispiel zahlreiche erwerbsuchende Frauen keine Ansprüche auf passive Sozialleistungen und damit auch nicht auf Leistungen zur Eingliederung.

Jugendliche zwischen Grundsicherung (SGB II), Arbeitsförderung (SGB III) und Jugendhilfe (SGB VIII)

Die drei Rechtssysteme SGB II, III und VIII verfolgen verschiedene Ziele, die in Konflikt zueinander geraten und sich teilweise ausschließen. Während das SGB II und das SGB III arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen, soll das SGB VIII den individuellen Rechtsanspruch aller Kinder und Jugendlichen auf die Förderung ihrer Persönlichkeitsentfaltung verwirklichen. Dass für das Heranwachsen junger Menschen unterschiedliche Wertmaßstäbe zugrunde gelegt werden, die je nach Rechtskreiszugehörigkeit für diese jungen Menschen gelten, ist nicht zu begründen.

Knapp die Hälfte junger Leistungsberechtigter zwischen 18 und 25 Jahren in der Grundsicherung hat das Bildungssystem ohne Schul- oder Berufsabschluss verlassen. Sie bildet die Zielgruppe für den Aktivierungsprozess des SGB II. Viele der Jugendlichen haben über Qualifikationsdefizite hinausgehende Probleme, die sozialpädagogische oder psychosoziale Betreuung erfordern. Neben den 15 Prozent eines Altersjahrgangs, die langfristig ohne Ausbildung und Beruf bleiben, gibt es aber auch eine steigende Zahl von „aussanktionierten“ Jugendlichen, die von den arbeitsfördernden, berufsvorbereitenden und berufsbildenden Standardmaßnahmen nicht mehr erreicht werden, die gar keine Hilfen mehr erhalten oder gar auf der Straße stehen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/2083 sowie Götz et al. 2010).

Besondere Probleme verursacht die doppelte Vorrangregelung in § 10 Abs. 3 SGB VIII, nach der Leistungen an Berechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 3 Abs. 2 SGB II) und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14 bis 16 SGB II) Vorrang vor den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe haben. So haben in der Praxis die für diese

Hilfen verantwortlichen Kommunen – in regional unterschiedlichem Ausmaß – ihre Maßnahmen der Jugendsozialarbeit stark zurückgefahren.

Leistungsberechtigte zwischen Grundsicherung (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII)

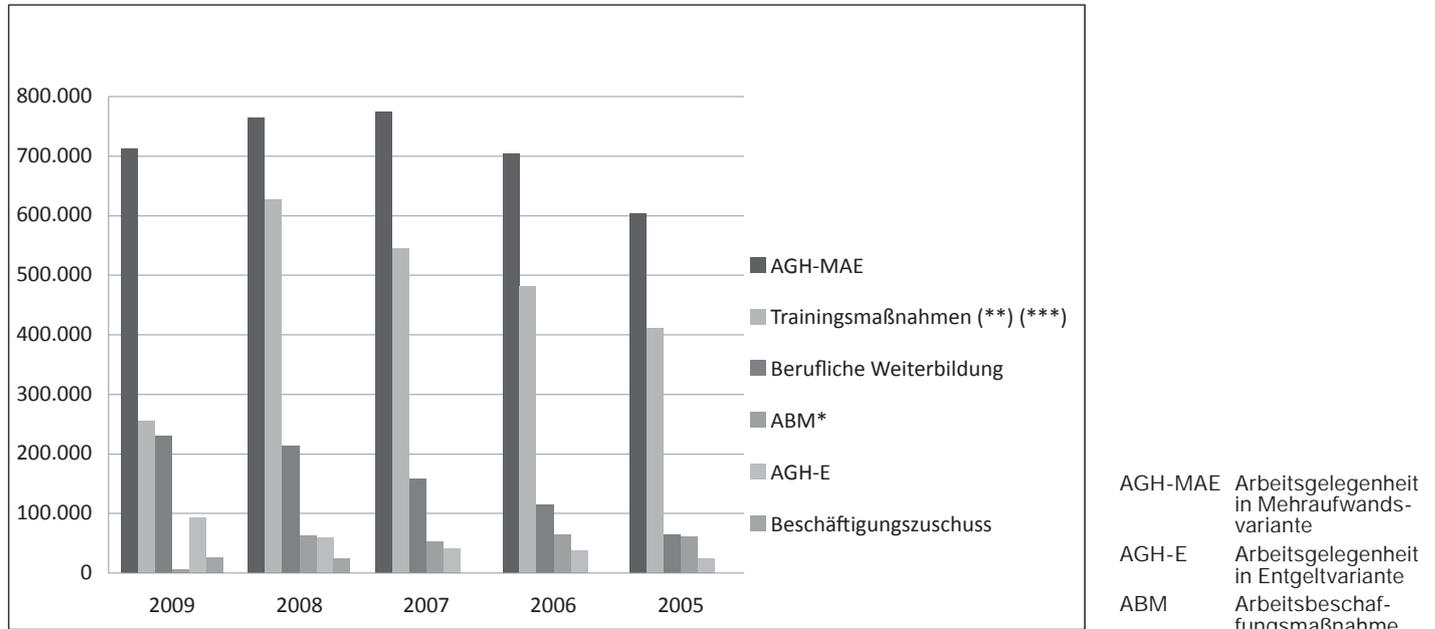
Wohnungslose haben in der Regel Leistungsansprüche aus mehreren Gesetzen, insbesondere auf die von den Kommunen zu tragenden Hilfen nach § 67 SGB XII. Sie sind nach SGB II nachrangig beziehungsweise werden ergänzend oder aufstockend erbracht. Für Bewohnerinnen und Bewohner von stationären Einrichtungen kommt es aufgrund der Schnittstellenproblematik zwischen SGB II und XII immer wieder zur Unterdeckung der tatsächlichen Bedarfe.

3.5 Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente für Arbeitsuchende in der Grundsicherung

Vor 2005 wurden Erwerbsuchende im Arbeitslosenhilfe-Bezug von den Agenturen für Arbeit betreut. Für Erwerbslose im Sozialhilfebezug waren die kommunalen Sozialämter verantwortlich. Zwei Drittel aller Erwerbslosen befinden sich in der heutigen Grundsicherung. Mit dem SGB II haben sich Zielsetzungen und Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente deutlich verändert.

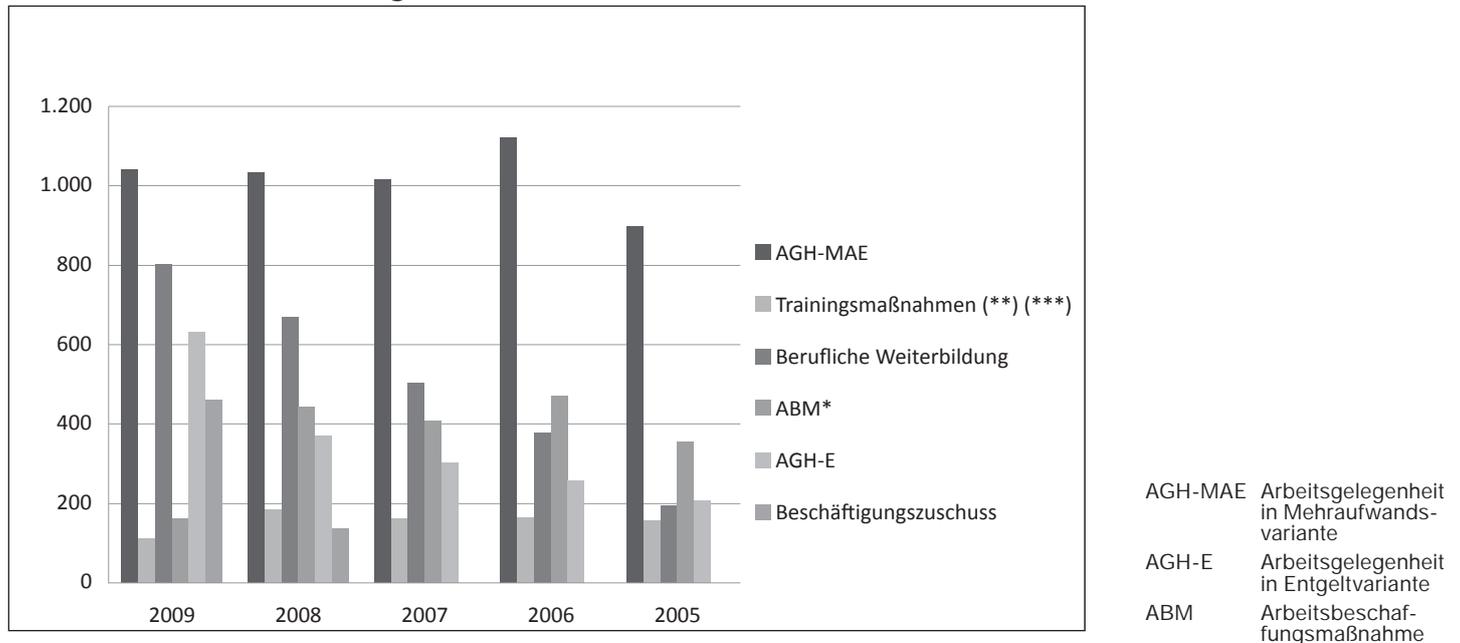
Zum meistgenutzten Instrument, bezogen auf Teilnahmezahlen wie auf die Ausgaben, hat sich seit 2005 die Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante (AGH-MAE) entwickelt, die auf die „Hilfe zur Arbeit“ im früheren Bundessozialhilfegesetz zurückgeht. Wie die folgenden Übersichten zeigen, werden für Leistungsberechtigte in der Grundsicherung neben AGH-MAE in nennenswertem Umfang insbesondere Trainingsmaßnahmen angeboten. Zu begrüßen sind die langsam steigenden Zahlen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung.

Abbildung 1: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente im Rechtskreis SGB II nach Eintritten in Tsd.



2005: ohne Angaben der zugelassenen kommunalen Träger; 2006-2009: inkl. Angaben der zugelassenen kommunalen Träger (zKT)

Abbildung 2: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente im Rechtskreis SGB II nach Ausgaben in Mio. Euro



Quellen:

- Bundesagentur für Arbeit (Hg.): SGB II Jahresbericht der Bundesagentur für Arbeit, diverse Jahrgänge, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.): Arbeitsmarktpolitische Instrumente im Rechtskreis SGB II – mit Daten der zKT. Deutschland, Länder und Regionaldirektionen, Jahreszahlen 2009, Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, Jahrgänge 2005-2009, Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik, Nürnberg.
- * Ab 01.01.2009 im Rechtskreis SGB II nicht mehr förderfähig.
- ** 2008-2009: inkl. der Daten zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben; derzeit nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit nicht trennscharf berichtsfähig.
- *** Ab 01.01.2009 erfolgt die individuelle Förderung auf Grundlage des § 46 SGB III (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung).

Instrumente der sozialversicherten öffentlich geförderten Beschäftigung werden aus Sicht der Diakonie zu wenig genutzt.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung zählt zum Kerninstrumentarium des SGB III, das auch für die Arbeitsuchenden aus dem Rechtskreis des SGB II eingesetzt werden kann. Seit 2003 werden Weiterbildungsmaßnahmen nur noch bewilligt, wenn sie unmittelbar in eine neue Beschäftigung führen. Von längerfristigen Maßnahmen, die auch größere Qualifikationsdefizite durch den Erwerb eines Berufsabschlusses ausgleichen, hat sich die Maßnahmenstruktur stark zu kurzfristigen Qualifizierungen (Maßnahmedauer unter sechs Monaten) hin verschoben. Im Rechtskreis SGB II ist der Anteil gering Qualifizierter hoch. Berufliche Weiterbildung und berufsqualifizierende Förderung ist für sie von großer Bedeutung, um ihre Chancen auf Erwerbstätigkeit zu verbessern.

Anstelle längerfristiger beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen werden Arbeitsuchende aber vor allem durch Trainingsmaßnahmen (Bewerbungskurse, Kenntnisvermittlung, Eignungsfeststellungen) geführt, auch, um die Arbeitsbereitschaft der Leistungsbeziehenden zu überprüfen. Diese Qualifizierungsmaßnahmen von kurzer Dauer (4 bis 12 Wochen) finden bei Bildungsträgern oder in Betrieben statt. Sie können längerfristige Maßnahmen beruflicher Weiterbildung nicht ersetzen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung, die auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzt (das bekannteste Instrument: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), sieht sich schon immer Kritik ausgesetzt. Einwände gegen die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen durch die öffentliche Hand lauten, dass sie reguläre Arbeitsplätze verdrängten, dass andererseits in derart subventionierter Beschäftigung in aller Regel zweckfreie, „sinnlose“ oder „überflüssige“ Aufgaben verrichtet würden oder dass viel zu wenige Personen aus einer geförderten Beschäftigung in eine reguläre auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt übergangen. Gleichwohl gab es Zeiten, in denen öffentlich geförderte Beschäftigung als Instrument zur Arbeitsmarktentlastung in bedeutendem Umfang eingesetzt wurde, so Ende der 1970er-, Mitte der 1980er-Jahre und eindrucksvoll zur Abfederung des Beschäftigungsabbaus während der 1990er-Jahre in den östlichen Bundesländern.

Nach Definition der Bundesagentur für Arbeit sind Beschäftigung schaffende Maßnahmen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Arbeitsgelegenheiten in beiden Varianten (AGH-E, AGH-MAE) und der Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II.

Fast alle Beschäftigung schaffenden Maßnahmen werden mittlerweile im Rechtskreis SGB II durchgeführt, sie sind kurzfristig und überwiegend nicht als ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis angelegt. ABM sind im Rechtskreis SGB III von nur mehr marginaler Bedeutung und im SGB II abgeschafft. Die seit 2005 wieder steigenden Teilnehmendenzahlen in Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung sind im Wesentlichen der umfangreichen Zuweisung in sogenannte Zusatzjobs (Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante) geschuldet. Demgegenüber spielt die Förderung sozialversicherter Beschäftigungsverhältnisse eine untergeordnete Rolle.

Im Oktober 2007 kam mit dem Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II („Jobperspektive“) ein Förderinstrument hinzu. Es ermöglicht, Langzeitarbeitslose, die aufgrund weiterer Vermittlungshemmnisse nur geringe Arbeitsmarktperspektiven haben, für zunächst bis zu zwei Jahre in ein öffentlich gefördertes Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln. Nach diesem Zeitraum besteht die prinzipielle Möglichkeit, die öffentliche Förderung unbefristet fortzusetzen. Das Diakonische Werk der EKD hat die Einführung des Beschäftigungszuschusses begrüßt, bietet er doch denjenigen Erwerbslosen eine längerfristige Perspektive, deren Chancen auf eine Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt ansonsten ausgesprochen gering sind. Die angestrebte Besetzung von 100.000 Plätzen wurde allerdings bei weitem nicht erreicht. Den Neubewilligungen wie auch Entfristungen der Arbeitsverträge steht entgegen, dass die langfristige Finanzierung aus dem Eingliederungsbudget des SGB II geleistet werden muss. Dadurch binden Jobcenter große und wachsende Teile ihrer Eingliederungsmittel langfristig. Dies geht auf Kosten der anderen Arbeitsförderungsmaßnahmen, weshalb sich Jobcenter bei der Bewilligung von Beschäftigungszuschüssen nach § 16e zurückhalten. Sollen unbefristete Förderungen tatsächlich ermöglicht werden, müssten – zusätzlich zu den Mitteln des Eingliederungstitels – ausreichende Finanzmittel durch den Bund bereitgestellt werden.

Nicht zufriedenstellend verlief auch das Ende 2009 eingestellte Bundesprogramm KommunalKombi, nach dem 2008/2009 sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für 50.000 Langzeitarbeitslose öffentlich gefördert werden sollte. Bei diesem Programm stellte die von kommunaler Seite aufzubringende erforderliche Ko-Finanzierung in Höhe von 50 Prozent der Bruttolohnkosten die wesentliche Hürde zur Nutzung dar.

3.6 Vergabep Praxis der Bundesagentur für Arbeit

Mit der Ausdehnung der zentralen Ausschreibungspraxis durch die Bundesagentur für Arbeit auch auf die Arbeitsförderung für Grundsicherungsempfängerinnen und Grundsicherungsempfänger haben sich die Rahmenbedingungen verschärft, unter denen freie Träger arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bereitstellen. Vergabeverfahren, aus denen in der Regel die preisgünstigsten Anbieter als Gewinner hervorgehen, führen zu Unterbietungswettbewerben, die sich negativ auf die Qualität der Angebote und die Netzwerkstrukturen auswirken. Das kurzfristig billigste Angebot ist zudem nicht zwangsläufig das „günstigste“.

Die – vergaberechtlich gewünschten – kurzen Vertragslaufzeiten erlauben den Leistungsanbietern nur noch kurzfristige Planungen und hindern sie daran, vor Ort tragfähige Leistungsnetzwerke und Mitarbeitendenteams aufzubauen, die im Interesse der Hilfesuchenden liegen. Zudem bürdet die Bundesagentur für Arbeit den Leistungserbringern Risiken (Belegung, Personalsteuerung) auf, die den Intentionen des Vergaberechts widersprechen.

3.7 Zwischenfazit

Der Paradigmenwechsel zur Aktivierung in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik führt dazu, dass die sozialen Risiken der Alltags- und Zukunftssicherung immer weniger als gesellschaftliche Aufgabe solidarisch abgedeckt werden. Die Last der Bewältigung wird verstärkt auf den Einzelnen geladen. Auf Arbeitsmarktpolitik bezogen, verengt sich die Perspektive aktivierender Politik auf die Leistungsberechtigten als Objekt und auf ihre schnellstmögliche Teilnahme an „irgendeiner“ Arbeit.

Wenn die Arbeitsmarktteilhabe als wesentliches Politikziel eines aktivierenden Staates proklamiert wird, dann muss bei den Bürgerinnen und Bürgern arbeitsmarktkonformes Verhalten erzeugt werden (vgl. Dingeldey 2006: 8f). In diesem Sinne sind „aktivierende Sozialstaatsstrategien [...] strikt verhaltens- und kaum noch verhältnisorientiert“ (Wohlfahrt 2001: 84). In fast makabrer Weise bestätigen sich diese Einschätzungen in einem Bericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Darin wird festgestellt, dass die Verpflichtung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung zwar dazu führen kann, die Suchaktivitäten der Leistungsbeziehenden zu steigern. Dies führe aber nicht zu größeren Beschäftigungschancen und sei „ein Hinweis darauf, dass Akti-

vierung nur erfolgreich sein kann, wenn auf der Arbeitsnachfrageseite auch genügend adäquate Jobs für Hilfebedürftige verfügbar sind“ (Möller et al. 2009: 4f).

Die Überbetonung der Integration in Erwerbsarbeit hat zur Folge, dass die praktische Handlungslogik von einem Integrationsziel gesteuert wird, das auf der verkürzten Prämisse beruht, Erwerbsintegration führe automatisch zu gesellschaftlicher Integration. Im Grundsicherungssystem müssen jedoch Personengruppen mit unterschiedlichsten Problemlagen unterstützt und gefördert werden.

Der innovative Ansatz, dass die Arbeitsmarktintegration für bestimmte Personengruppen nicht erreichbar ist, wenn nicht zunächst ihre Problemlagen jenseits der Erwerbslosigkeit angegangen werden, wird durch die explizite Erwerbsorientierung des Gesetzes zu häufig vernachlässigt. Die Übersetzung der gesetzlichen Zielorientierung in ausschließlich quantitativ messbare Zielindikatoren („Vermittlungsquoten“) für das operative Geschäft der Grundsicherungsstellen führt zu unzureichenden Betreuungsprozessen und Aktivierungsmaßnahmen.

Die Arbeitsmarktreformen haben nicht verhindert, dass sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Erwerbslosen verfestigt hat. Sie werden von der Gesellschaft als relevante Zielgruppen der Arbeitsförderung allerdings zu wenig wahrgenommen.

Gesetzliche Aktivierungsstrategien und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden entweder nicht effektiv umgesetzt oder sind für den genannten Personenkreis ungeeignet, weil sie die Brückenfunktion in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht erfüllen können oder in prekäre Beschäftigung und zur Zunahme von Aufstockenden führen.

Ein Teil der Langzeiterwerbslosen ist faktisch nicht mehr auf den regulären Arbeitsmarkt vermittelbar. Seit Jahren werden Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten alternativer, öffentlich geförderter Beschäftigung für Personen mit geringen Vermittlungschancen entwickelt und diskutiert. Die Integration dieser Zielgruppe steht aber noch aus.

Aus den Problembeschreibungen ergibt sich für die Diakonie insbesondere die Notwendigkeit, die öffentlich geförderte Beschäftigung auszubauen. Es geht darum, den Mangel an geeigneten Arbeitsplätzen auszugleichen und dadurch Teilhabe an Arbeit sicherzustellen. „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ ist reguläre Arbeit, denn nach Auffassung der Diakonie gibt es nur einen Arbeitsmarkt.

4. Politischer Handlungsbedarf zur Förderung der Teilhabe an Erwerbsarbeit

Die Notwendigkeit für staatliche Arbeitsmarktpolitik erwächst aus einem allgemeinen Marktversagen. Es liegt nicht am Unvermögen der Betroffenen, wenn sie als Arbeitslose langfristig im Hilfesystem verbleiben, sondern daran, dass es an Arbeitsplätzen und an Anpassungshilfen mangelt. Arbeitslosigkeit ist ein strukturelles Problem, das sich in den Biografien der Menschen manifestiert. Es mangelt an geeigneten Arbeitsplätzen für alle Erwerbspersonen. Daher müssen Staat und Gesellschaft für den erforderlichen Marktausgleich sorgen.⁵

In den letzten vierzig Jahren wurde allerdings deutlich, dass die Politik nicht in der Lage ist, den immer wiederkehrenden krisenhaften Entwicklungen der Marktwirtschaft wirksam entgegenzutreten. Gleichwohl bleibt eine erfolgreiche Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik unverzichtbar. Auch arbeitsmarktpolitische Instrumente sind nicht wirkungslos; beispielsweise begrenzt der Einsatz von Kurzarbeit den Anstieg der Arbeitslosigkeit.

4.1 Soziale Integration durch Arbeitsmarktpolitik sicherstellen

Arbeitsmarktpolitik hat auch einen sozialpolitischen Auftrag. Angesichts der zentralen Bedeutung von Erwerbsarbeit für gesellschaftlichen Status und gesellschaftliche Integration ist es aus sozialetischen wie sozialpolitischen Gründen nicht hinzunehmen, dass große Gruppen von Menschen mehr oder weniger dauerhaft aus dem Erwerbssystem ausgeschlossen werden.

Zwar ist menschliche Arbeit „nicht notwendigerweise Erwerbsarbeit“ (Für eine Zukunft 1997: 62, Ziff. 152), und eine solche Verengung des Arbeitsbegriffs kann Menschen benachteiligen, die Arbeit in der Familie, Erziehung und Pflege, aber auch als freiwillig Engagierte und in Selbst- und Nachbarschaftshilfe leisten (Gerechte Teilhabe 2006: 48, Ziff. 71).

⁵ Soweit ein hoher Beschäftigungsstand im Rahmen der Beschäftigungspolitik (beispielsweise durch Wirtschafts-, Technologie- oder Arbeitszeitpolitik) verfolgt wird, ist es hier nicht Thema.

Die programmatische Ersetzung von Erwerbsarbeit durch „Tätigkeit“ nutzt aber jenen nichts, die eine Erwerbsarbeit suchen. Staat, Gesellschaft, Politik und Wirtschaft dürfen nicht von ihrer Verantwortung und Verpflichtung für die Gewährung existenzsichernder Erwerbsarbeit entbunden werden.

Gegenüber solchen Tendenzen gilt es, die Ziele aktiver Arbeitsmarktpolitik als Bestandteil von Beschäftigungs- und Sozialpolitik aufrecht zu erhalten und – zielgruppenorientiert – einzulösen. In den vergangenen Jahrzehnten wurde in Deutschland ein vielfältiges Netz von Angeboten zur Beratung, Beschäftigung und Qualifizierung von arbeitssuchenden Personen aufgebaut, das fester Bestandteil der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik ist. Gleichwohl weisen politisch Verantwortliche immer wieder auf den Übergangscharakter dieser Angebote hin.

Aus Sicht der Diakonie müssen Instrumente zur Verfügung stehen, die Arbeitslosigkeit vermeiden, abkürzen und überwinden helfen. Je nach wirtschaftlicher Situation, regionalen Bedingungen und individuellen Erfordernissen muss es ein differenziertes Angebot von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten geben, um den von Erwerbsarbeit ausgegrenzten Menschen Wege zur Teilhabe an Arbeit zu ebneten.

Diese arbeitsmarktpolitischen Instrumente müssen zuverlässig finanziert werden und dürfen nicht ständig zur Verfügungsmasse kurzfristiger politischer und fiskalischer Kalküle werden. Maßnahmeträger, die diese Instrumente umsetzen sollen, brauchen stabile Rahmenbedingungen, die die Leistungserbringung zielgerichtet ermöglicht und unterstützt.

Im Einzelnen sind die unter 4.2 bis 4.8 benannten Weiterentwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik erforderlich.

4.2 Unterstützung an individuellen und regionalen Bedarfen ausrichten

Bei der Charakterisierung von Erwerbslosen – insbesondere derer im Rechtskreis SGB II – und ihren Chancen auf

existenzsichernde Erwerbsarbeit wird häufig nicht differenziert. Erwerbslose gelten, auch in kirchlichen Darstellungen, pauschal als „gering qualifiziert“, „schlecht ausgebildet“, von „vermittlungshemmenden“ Merkmalen gekennzeichnet, befähigungs- und bildungsbedürftig. Nicht jede und jeder Erwerbslose, auch nicht jede und jeder Langzeiterwerbslose ist damit auch nur annähernd richtig beschrieben.⁶

Von Arbeitslosigkeit betroffene Menschen sind in ihren Ressourcen und Qualifikationen überaus verschieden. Die einen brauchen nur Arbeit, andere brauchen umfassende Hilfestellung. Zur Überwindung der Arbeitslosigkeit braucht jeder Mensch zuallererst individuelle Angebote und Unterstützung, die im Jobcenter ermittelt werden sollen. Der heterogenen Gruppe der Leistungsberechtigten steht seitens der Jobcenter jedoch eine zunehmende Formalisierung der Arbeitsvorgänge (zentrale Ausschreibungen, Vier-Phasen-Modell, Arbeitsmarktmonitor) und Standardisierung der Unterstützungsangebote gegenüber.

Effektive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen sich vor allem an den Bedarfen der Betroffenen orientieren:

- In der Eingliederungsvereinbarung müssen die beruflichen, arbeitsmarktlischen und sozialen Integrationsziele gleichermaßen und gleichberechtigt diskutiert werden.
- Die berufsbiografischen Voraussetzungen, die formellen und informellen Qualifikationen müssen in die Maßnahmenplanung einbezogen werden.
- Die Dauer und die konkreten (gesundheitlichen) Wirkungen der Arbeitslosigkeit müssen reflektiert werden. Generell lässt sich formulieren: Bei kurzfristiger Erwerbslosigkeit liegt die Priorität auf qualifizierender Förderung, bei Langzeitarbeitslosigkeit tritt die öffentlich geförderte Beschäftigung in den Vordergrund.

Die Angebote der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik können dort besonders gut realisiert werden, wo die strukturellen Bedingungen (Marktanforderungen), individueller Hilfebedarf (Betreuung, Qualifizierung, Beratung) und eine bürgerfreundliche Verwaltungspraxis in den Konzepten und Maßnahmen eine ausgewogene Berücksichtigung finden.

⁶ Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante in den Jahren 2006–2008 waren für die Tätigkeit in der Arbeitsgelegenheit ausreichend qualifiziert, so das IAB. Mehr als die Hälfte der Maßnahmeteilnehmenden wurde sogar als fit für den allgemeinen Arbeitsmarkt eingeschätzt. Beeinträchtigungen wurden im Blick auf Kommunikations- und Teamfähigkeit festgestellt, die über Coaching verbessert werden könnten (vgl. Bela et al. 2010).

In der arbeitsmarktpolitischen Evaluationsforschung wird an Wirkungsindikatoren gearbeitet, die Integrationsfortschritte und die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit messen sollen. Notwendig ist, dass auch die operative Zielsetzung von Bundesministerium für Arbeit und Bundesagentur für Arbeit hieran angepasst wird. Das hieße, von der zu kurz gefassten Zielsetzung der schnellstmöglichen Integration in – auch prekäre – Erwerbsarbeit abzukommen und Arbeitsförderungsmaßnahmen als Bestandteil eines längeren Entwicklungs- und sozialen Integrationsprozesses zu sehen.

4.3 Qualität von Beratung und Betreuung Erwerbsuchender verbessern und sichern

Gegen das Hierarchiegefälle zwischen Arbeitsagentur oder Jobcenter und Leistungsberechtigten in der Beratungspraxis erhebt die Diakonie wiederholt die Forderung, die Qualität des Leistungs- und Förderungsrechtes zu verbessern.

Bei Abschluss der Eingliederungsvereinbarung ist nicht immer sichergestellt, dass er auf gleicher Augenhöhe zwischen behördlicher Ansprechperson und Arbeitsuchenden stattfindet. Integration kann nur gelingen, wenn die Ansprüche der Leistungsberechtigten auf ihre individuelle Lebensplanung ebenso ernst genommen werden wie die der Allgemeinheit auf eine möglichst rasche Arbeitsmarktintegration.

Hierzu bedarf es qualitativer Veränderungen der Personalpolitik von Arbeitsagenturen und Jobcentern. Insbesondere verlangen diese Aufgaben langfristig ausgerichtete und umfassende Schulungen im berufs- und sozialpädagogischen, kompetenzorientierten Fallmanagement.

Es ist nach wie vor dringlich, das Betreuungsverhältnis zwischen behördlichen Ansprechpersonen und Leistungsbeziehenden zu verbessern. Hierzu muss in den Jobcentern sichergestellt werden, dass Fachkräfte in ausreichender Anzahl dauerhaft beschäftigt sind.

Eine Arbeitsförderung, die das Zusammenspiel von strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit und individuellem Anpassungsbedarf anerkennt, setzt auf Freiwilligkeit durch Wahlmöglichkeiten, auf Anreize und auf transparentes Verwaltungshandeln. Die eingeforderten Anstrengungen und erwartete Verantwortungsübernahme der Bürgerinnen und Bürger müssen in Relation zu den Anstrengungen und der Verantwortung der Grundsicherungsverwaltung stehen. Dafür sollte in erster Linie die Eingliederungsvereinbarung in einem Rah-

men zustandekommen, der tatsächlich eine einvernehmliche Vereinbarung ermöglicht. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, kann eine deutliche Einschränkung und Neudefinition der Sanktionen erfolgen.⁷

4.4 Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen erleichtern

Eingewanderte Personen sind unverhältnismäßig häufig von Arbeitslosigkeit betroffen und tragen ein sehr viel höheres Risiko, dauerhaft arbeitslos zu bleiben. Dies hat seinen Grund in ungenügenden beruflichen Qualifikationen oder auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht anerkannten Qualifikationen der Eingewanderten.

Die Diakonie begrüßt, dass das Bundeskabinett die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Dezember 2009 vorgelegten Eckpunkte für ein Gesetz zur Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse beschlossen hat. Anliegen der Diakonie ist, dass über ein Bundesgesetz tatsächlich ein individueller Rechtsanspruch auf die Durchführung von Anerkennungsverfahren geschaffen wird. Der Rechtsanspruch sollte sowohl Bildungs- als auch berufliche Abschlüsse einschließen, aber auch generell Gleichwertigkeitsfeststellungen für die Anerkennung von Qualifikationen. Es sollten keine Berufsgruppen beziehungsweise Berufsstände, etwa medizinische und Heilberufe, aus dem Gesetz ausgenommen werden. Die Zugänge zu den Verfahren dürfen für die Anerkennung Suchenden nicht durch (zu hohe) Gebühren eingeschränkt werden.

4.5 Schnittstellen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu anderen Hilfesystemen optimieren

Die Diakonie fordert dringend, dass die Sozialgesetzbücher aufeinander abgestimmt werden und die sie administrierenden Behörden im Interesse der Leistungsberechtigten besser zusammenarbeiten.

Erwerbsuchende zwischen Grundsicherung (SGB II) und Arbeitsförderung (SGB III)

Die Verlinkung des SGB II mit dem SGB III stellt hohe Anforderungen an die Fachkraft im Jobcenter, zumal es sich bei

den Eingliederungsmaßnahmen um Ermessensleistungen handelt. Unabhängig von der Rechtskreiszugehörigkeit muss der Zugang zum Maßnahmenkatalog des SGB III allen Erwerbsuchenden – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – gleichermaßen ermöglicht werden. Ein Rechtsanspruch auf Eingliederungsleistungen im SGB II würde die Rechtsposition der Arbeitslosengeld-II-Beziehenden gegenüber dem Jobcenter stärken, gerade auch im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung.

Es müssen aber auch diejenigen Erwerbsuchenden besseren Zugang zur Arbeitsförderung erhalten, die keine Ansprüche auf Geldleistungen gegenüber der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter haben.

Jugendliche zwischen Grundsicherung (SGB II), Arbeitsförderung (SGB III) und Jugendhilfe (SGB VIII)⁸

Für die in § 13 SGB VIII beschriebenen Ziele muss die Jugendhilfe beziehungsweise Jugendsozialarbeit federführend sein. Jugendpolitische Ziele – wie sie das SGB VIII verfolgt – müssen darüber hinaus auch stärker in den Sozialgesetzbüchern II und III verankert werden (zum Beispiel der Vorrang von Ausbildung beziehungsweise ausbildungsfördernder Qualifizierung gegenüber einer Beschäftigung).

Es sind verbindliche Strukturen für die Kooperation aufzubauen und gesetzliche Neuregelungen vorzunehmen:

- Jugendämter, Arbeitsagenturen und die Träger der Grundsicherung stimmen ihre Angebote und Maßnahmen für die berufliche Integration junger Menschen besser aufeinander ab.
- Handlungsspielräume der Arbeitsagenturen und Jobcenter für die lokale Zielbildung und Umsetzung der Arbeitsförderinstrumente müssen erweitert werden.
- Die unterschiedlichen Programme der einzelnen Bundesressorts (vor allem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) sowie die Programme von Bund und Ländern in der beruflichen und sozialen Förderung von Jugendlichen sind aufeinander abzustimmen.

⁷ Vgl. Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen und den notwendigen Änderungen im SGB II, Diakonie Texte 07.2009.

⁸ Für weitere Informationen: Förderung für Jugendliche optimieren – Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen SGB II, III und VIII klären. Handlungsempfehlungen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit, Berlin 2009.

- Eine gesetzliche Neuregelung soll unter anderem die Probleme durch das Vorrang-Nachrang-Verhältnis zwischen Leistungen der Jugendhilfe und den Leistungen zur Eingliederung in das Arbeitsleben nach dem SGB II mindern und eine bessere Vernetzung der beiden Hilfesysteme ermöglichen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass auch für sanktionierte Jugendliche ein Zugang zur Jugendsozialarbeit besteht.

Leistungsberechtigte zwischen Grundsicherung (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII)

Auch an dieser Schnittstelle sind verbindliche Formen der Kooperation zwischen Sozialhilfeträger und Grundsicherungsbehörde zu fördern, die Maßnahmen der Beratung und Unterstützung (§ 11 SGB XII) beziehungsweise Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 und 68 SGB XII) mit Mitteln der Arbeitsförderung ergänzen.

4.6 Berufliche Weiterbildung individuell fördern

Unmittelbar nach Erwerbsverlust muss im Einzelfall ermittelt und geprüft werden, welche informellen und formellen Qualifikationen eine Person in ihrer Berufsbiographie erworben hat. Diese Voraussetzungen sind gezielt weiterzuentwickeln, um die Anschlussfähigkeit an den Arbeitsmarkt sicherzustellen und damit die Vermittlungschancen der Erwerbsuchenden zu erhöhen.

Die über zentrale Ausschreibungsverfahren vergebenen und eingerichteten Qualifizierungsmaßnahmen können auf solche individuelle Bedarfe nur sehr bedingt reagieren. Bei der regionalspezifischen Planung von Maßnahmen und bei einem individuell ermittelten Unterstützungsbedarf muss die Bundesagentur für Arbeit Bereitschaft zeigen, andere Wege der Zusammenarbeit mit den Leistungsanbietern zu nutzen. Solange sie dabei Transparenz und Chancengleichheit gewährleistet, ist auch die Vergabe im Wege der individuellen Leistungsvereinbarungen als konzessionsähnliche Gestaltung europarechtskonform. Zugleich hat die Bundesagentur für Arbeit größere Gestaltungsfreiheit, um auf regionale Besonderheiten einzugehen.

Letztlich läuft die Auswahl der Vergabeverfahren auf die Alternative zwischen zentralisierter Steuerung oder regionaler Gestaltungsfreiheit hinaus. Angesichts großer regionaler Unterschiede und heterogener Zielgruppen sollte im Sinne einer

effektiven, aber auch effizienten Arbeitsmarktpolitik die Flexibilisierung der regionalen Ebene den Vorrang erhalten.

4.7 Öffentlich geförderte Beschäftigung ausbauen und verstetigen

Aus sozialpolitischen Erwägungen ist ein dauerhaft aus öffentlichen Mitteln finanzierter sozialer Arbeitsmarkt erforderlich. Vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die wegen mehrerer Vermittlungshemmnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt kaum mehr eine Integrationschance haben, auf bis zu 550.000 Menschen beziffert (Koch et al. 2009: 256). Diese besonders benachteiligten Personen müssen Chancen auf dauerhafte und möglichst existenzsichernde Arbeitsplätze erhalten.

Beschäftigung schaffende Instrumente müssen (wieder) aufgewertet werden, da sie sowohl Einkommen als auch soziale Teilhabe vermitteln. Menschen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keinen Platz mehr finden, sollen Anspruch auf ein öffentlich gefördertes Beschäftigungsverhältnis haben.

Aus Sicht der Diakonie sollte sich öffentlich geförderte Beschäftigung an folgenden Kriterien orientieren:

Zielsetzung

- Öffentlich geförderte Beschäftigung soll dazu beitragen, Langzeitarbeitslosigkeit zu beenden, erworbene Qualifikationen zu erhalten beziehungsweise erforderliche Qualifikationen zu vermitteln.
- Je nach individuellen und regionalen Bedarfen schafft öffentlich geförderte Beschäftigung Arbeitsplätze, bis Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt wieder möglich sind.
- Oder sie dient der – auch längerfristigen – Arbeitsmarktintegration von Personengruppen mit vermittlungserschwerenden Voraussetzungen, deren Teilhabe an Arbeit nur mit finanzieller und sozialpädagogischer Unterstützung möglich ist.

Zielgruppen

- Insbesondere individuell oder regional benachteiligten Arbeitsmarktgruppen müssen Chancen auf öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse eröffnet werden.

- Jugendliche unter 25 Jahren sollen in der Regel nicht zur geförderten Personengruppe zählen. Für sie steht immer der Abschluss einer Schul- oder Berufsausbildung im Vordergrund.

Ausgestaltung

- Öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse sind existenzsichernd und sozialversicherungspflichtig auf Basis eines Arbeitsvertrages auszugestalten.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung kann grundsätzlich auch als unbefristete Arbeitsverhältnisse angeboten werden.
- Die Annahme der Beschäftigung muss freiwillig erfolgen, das Angebot darf keinen Zwangscharakter bekommen. Die mögliche Ablehnung eines Angebotes muss deswegen akzeptiert werden, weil die zwangsweise Zuweisung in eine Beschäftigung kontraproduktiv sein kann.
- Die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit oder Beschäftigungsmaßnahme darf nicht als Gegenleistung für Grundsicherungsleistungen verlangt werden. Der Anspruch, dass ein Recht auf existenzsichernde Sozialleistungen nur habe, wer seine Arbeitskraft im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen einsetzt, verkehrt das Arbeitsplatzdefizit in eine Arbeitspflicht der Betroffenen. Sie ist mit den Grundsätzen des deutschen Sozialrechts nicht vereinbar.
- Die öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse sind bei Bedarf mit sozialpädagogischen Maßnahmen und Qualifizierungsanteilen zu begleiten.

Rahmenbedingungen

- Öffentlich geförderte Beschäftigung braucht höhere gesellschaftliche Anerkennung und Akzeptanz.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung ist eng mit regionalen Strukturen zu verknüpfen. Es ist darauf zu achten, dass öffentlich geförderte Beschäftigung überall dort eingesetzt werden kann, wo sozialräumlich entsprechende Problemlagen vorhanden sind. Auch die Verknüpfung von Zielen und Mitteln der Arbeitsmarktpolitik mit solchen der Stadt(teil)entwicklung ist dringend erforderlich.
- Es soll möglich sein, die notwendige Anzahl von öffentlich geförderten Arbeitsplätzen am regionalen Bedarf zu orientieren.

- Arbeitsmarktpolitik bedarf verantwortlicher, leistungsfähiger und in der Region verankerter Trägerstrukturen, was Kontinuität und Verlässlichkeit bei den rechtlichen Grundlagen und der Finanzierung voraussetzt.

- Öffentlich geförderte Beschäftigung ist eine steuerbegünstigte wirtschaftliche Tätigkeit.

- Die Möglichkeit, für die Beschäftigung Langzeiterwerbsloser Nachteilsausgleiche in Form von Lohnkostenzuschüssen zu erhalten, muss allen Unternehmen eröffnet werden. Festgelegte Lohnkostenzuschüsse verhindern eine verdeckte Lohnsubvention durch ergänzende Sozialleistungen.

Finanzierung

- Die Diakonie schlägt zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung den Passiv-Aktiv-Transfer vor (Diakonie Texte 07.2006). Sein Grundgedanke liegt darin, soziale Transferleistungen in solche der Arbeitsförderung umzuwidmen. Hierzu werden passive Mittel der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld II, Kosten der Unterkunft) begrenzt deckungsfähig zu den aktiven Eingliederungsmitteln gestellt. Mit dem Passiv-Aktiv-Transfer kann der Eingliederungsetat der Grundsicherung ergänzt werden, um die Kosten für öffentlich geförderte Beschäftigung aufzubringen (vergleiche Tabellen im Anhang). Dabei darf die teilweise Deckungsfähigkeit nur einseitig von den passiven Transferleistungen zu den aktiven Eingliederungsmitteln ermöglicht werden.

- Auch mit der Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers ist keine kostendeckende Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung zu erzielen, wenn Kosten für Qualifizierung, sozialpädagogische Begleitung oder die Infrastruktur des Trägers anfallen. Zusatz- und Mischfinanzierungen aus Mitteln der Arbeitsförderung und Bundesprogrammen (zum Beispiel Soziale Stadt) müssen möglich sein.

Instrumente

Die Beschäftigungsinstrumente des SGB II müssen auf die Situation, den Förderbedarf und die Integrationschancen der Betroffenen abgestimmt werden. Wenn Erwerbslose nicht auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden können, soll ihnen je nach ihren individuellen Voraussetzungen eine öffentlich geförderte Beschäftigung angeboten werden. Hierfür müssen nicht notwendigerweise neue arbeitsmarktpolitische

Instrumente geschaffen werden. Die Beschäftigung schaffenden Instrumente in SGB III und SGB II sollten in eine fachlich optimierte Systematik gebracht werden. Dem Grundsatz der individuellen Bedarfsplanung folgend, ist aus dem Katalog der Instrumente das passende auszusuchen:

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB III dienen der unmittelbaren Arbeitsmarktintegration, gegebenenfalls kombiniert mit einem weiteren Instrument aus dem Bereich Beratung/Qualifizierung/Unterstützung. Auch Leistungsbe-rechtigte im SGB II müssen Zugang zu ABM haben.
- Die Arbeitsgelegenheit in Entgeltvariante im SGB II ist das Instrument bei stabiler Beschäftigungsfähigkeit, aber nicht vorhandener Aussicht auf Arbeitsmarktintegration. Sie sollte an den allgemeinen Arbeitsmarkt angebunden sein und mit anderen Integrationsmaßnahmen kombiniert werden können.
- Der Beschäftigungszuschuss im SGB II ist ein Angebot zur Verstetigung beziehungsweise Entfristung. Er wird, soweit im Einzelfall benötigt, von sozialpädagogischer Unterstützung begleitet. Es wird periodisch überprüft, ob eine Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt möglich ist oder ob zusätzliche Integrationsmaßnahmen erforderlich sind. Sofern eine Arbeitsmarktintegration absehbar ist, können Instrumente zur Qualifizierung angeschlossen werden. Das Instrument der dauerhaft geförderten Beschäftigung muss auch der Privatwirtschaft und allen Arbeitgebern zur Verfügung stehen, um Wettbewerbs- und Marktverzerrungen zu vermeiden.
- Die Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante im SGB II ist das ultima-ratio-Instrument mit dem Fokus auf soziale Integration, wenn Instrumente der Arbeitsmarktintegration (noch) nicht gegriffen haben oder absehbar nicht greifen, wenn also die Beschäftigungsfähigkeit schrittweise wieder hergestellt werden muss. Entsprechend sind Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante wegzuführen von ihrem Masseneinsatz und stärker auf die eigentliche Zielgruppe und Zielsetzung zu konzentrieren.

4.8 Soziale Inklusion erfordert adäquate Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung

Beschäftigungsträger erbringen soziale Integrationsleistungen, die als solche anerkannt und gefördert werden müssen. Laufende Ausgaben und Investitionen zum Ausbau und Erhalt

der beschäftigungsfördernden Strukturen müssen finanziert werden. Die Anbieter öffentlich geförderter Beschäftigung und Qualifizierung brauchen einen geregelten Rechts- und Finanzierungsrahmen. Als Vorbild können die Bedingungen für Integrationsprojekte nach SGB IX dienen⁹.

Wesentliche Faktoren für stabilere Rahmenbedingungen sind die Erweiterung der Tätigkeitsfelder öffentlich geförderter Beschäftigung und eine veränderte Vergabepaxis der Bundesagentur für Arbeit.

4.8.1 Marktnähe zulassen – „Zusätzlichkeit“ aufgeben

Ein Grundwiderspruch prägt die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung: Den Zielsetzungen gesellschaftlicher Integration durch Teilhabe am Erwerbsleben steht die geforderte Abgrenzung von Markt und Wettbewerb entgegen. Andererseits wird fiskalisch argumentiert, dass die Kosten öffentlich geförderter Beschäftigung deren Nutzen nicht rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund behindert die geforderte „Zusätzlichkeit“ der Tätigkeiten in öffentlich geförderter Beschäftigung die Erfüllung arbeitsmarktpolitischer Erfordernisse und wird den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht gerecht. Infolgedessen ist die Begrenzung der Tätigkeitsbereiche auf sogenannte zusätzliche Aufgaben im öffentlichen Interesse aufzugeben. Tatsächlich geht es – im Rahmen regionaler Konsensverfahren – um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.

Obwohl die arbeitsmarktpolitische Evaluation wie auch die Erfahrungen der diakonischen Beschäftigungsträger belegen, dass Übergänge in reguläre Beschäftigung am ehesten glücken, je betriebs- und marktnäher Beschäftigungsmaßnahmen gestaltet sind, rückt die Politik bislang nicht von den Forderungen ab, dass mit arbeitsmarktpolitischen Mitteln geförderte Beschäftigung nicht in Konkurrenz zu „normaler“ Arbeit treten dürfe – die allerdings häufig aus steuerlichen Quellen (quer-)subventioniert wird.

Statt Einflüsse öffentlich geförderter Beschäftigung auf den Arbeitsmarkt als Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu verleugnen, ist es sinnvoller, Beschäftigung schaffende Instrumente vermehrt für den wirtschaftlichen Einsatz freizugeben. Dass öffentlich geförderte Beschäftigung den Arbeitsmarkt

⁹ Vgl. hierzu das Konzept „Fairholder Value“ des Fachverbandes für Arbeit, berufliche und soziale Integration im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland 2008, zu finden unter: http://www.fachverband-abi.de/index.php?verzeichnis=fv&dateiname=download&download_auswahl=download/Arbeitsmarktpolitik%20und%20Foerderprogramme/FairholderValue.

beeinflusst, sollte als Chance begriffen werden statt die Gefahr der Arbeitsplatzverdrängung zu beschwören, die für die Arbeitssuchenden ohnehin Realität ist.

Darüber hinaus lässt sich öffentlich geförderte Beschäftigung kostengünstiger realisieren, wenn durch wirtschaftliche Einnahmen ein Teil der Maßnahmekosten refinanziert werden kann. Viele Einrichtungen erstellen im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen, die ohne öffentliche Mitfinanzierung nicht bereitgestellt werden könnten. Ihre Aktivitäten erhöhen die Kaufkraft vor Ort. Die akquirierten Zuschüsse und die erzielten Erträge fließen in zusätzliche Einkommen und Aufträge an andere Firmen im regionalen Markt.

Insofern sollten die regionalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure Aufgabenbereiche vor Ort festlegen, in denen öffentlich geförderte Beschäftigungsangebote gemacht werden dürfen. Die Marktnähe darf dabei nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein.

Aus Sicht der Diakonie ist es sinnvoll, die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung von ihren wirtschaftlichen Begrenzungen zu befreien und prinzipiell jedem gemeinnützigen oder privat-gewerblichen Arbeitgeber zugänglich zu machen. Hierdurch können Marktverzerrungen vermieden sowie (Arbeits-)Marktanreize gesetzt werden.

Dies gilt allerdings nicht bei der Durchführung sozialrechtlicher Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante. Hier muss die Zusätzlichkeit der Tätigkeiten zwingend sein. Dadurch soll verhindert werden, dass die mit dem SGB II in großem Umfang geschaffenen Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante im Sozialsektor und in der kommunalen Daseinsvorsorge entstandene Arbeitsplatzlücken – auch aus Finanzierungsmängeln – mit nicht-sozialversicherter Beschäftigung füllen.

4.8.2 Zentrale Ausschreibungspraxis korrigieren

Sofern Vergaberecht und zentrale Ausschreibungen das Instrument der Wahl bleiben, müssen qualitative und soziale Kriterien im Ausschreibungsverfahren gestärkt werden, damit der Druck von Seiten des öffentlich-rechtlichen Nachfragers zur ständigen Absenkung von Personalkosten abgebaut wird. Stattdessen müssen Ausschreibungen und Angeboten reale Personalkostenkalkulationen zugrunde gelegt werden. Dabei müssten die vom Europäischen Gerichtshof im sogenannten Ruffert-Urteil¹⁰ festgelegten Vorgaben für eine europarechtlich unbedenkliche Tarifbindung Beachtung finden. Gegebenenfalls müsste durch gesetzliche Mindestlöhne und allgemeinverbindliche Tarifverträge eine angemessene Absicherung fairer und refinanzierbarer Löhne geschaffen werden.

Mehrstufige Vergabeverfahren im wettbewerblichen Dialog ermöglichen eine Vorabverständigung zwischen Auftraggebern und Leistungsanbietern über die am besten geeigneten Lösungen für die differenzierten Zielgruppen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Im Rahmen des Zuwendungsrechtes und von Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen lässt sich eine für die Interessen der Kostenträger ausreichende Transparenz her- und sicherstellen, sodass die Ziele der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gewahrt werden. Vor Ort sollten arbeitsmarkt- und sozialpolitische Runde Tische unter Beteiligung von Politik, Kostenträgern und Verbänden die Maßnahmen politisch begleiten, um die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Ziele sicherzustellen.

¹⁰ Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 3. April 2008, C-346/06: der Europäische Gerichtshof hat die Tarifbindungsklausel des Niedersächsischen Vergabegesetzes beanstandet, weil diese die Vorgaben der Arbeitnehmernehmer-Entsenderichtlinie nicht beachtet und damit die Dienstleistungsfreiheit des Artikel 49 EG-Vertrag (den heutigen Art. 56-62 AEUV) verletzt hätten.

Berechnungsbeispiele im Vergleich: Arbeitslosengeld II, Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante, Passiv-Aktiv-Transfer Mindestlohn, Passiv-Aktiv-Transfer existenzsichernd (Berechnungsjahr 2010)

In den folgenden Übersichten werden die Kosten für passive Sozialtransfers denen für die Förderung von Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante und von öffentlich geförderter Beschäftigung bei Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers gegenübergestellt. Es werden die Finanzierungsmöglichkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung aufgezeigt, die der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht. Die Berechnungen erfolgen am Beispiel einer alleinstehenden Person ohne Kinder. Die öffentlichen Ausgaben werden nicht nach Kostenträgern/-ebenen (Bund, Kommune, Sozialversicherung) getrennt, sondern als Ausgaben bzw. Rückflüsse der öffentlichen Hand zusammengefasst. Bei den Ausgaben für öffentlich geförderte Beschäftigung sollten die Nettokosten betrachtet werden, denn die Beiträge zur Sozialversicherung fließen in öffentliche Kassen. Grundsätzlich ist auch von Kosten für Verwaltung und Durch-

führung öffentlich geförderter Beschäftigung auszugehen, unter anderem für die Vermittlung, Anleitung oder Begleitung in öffentlich geförderter Beschäftigung. Hinsichtlich der Höhe von Verwaltungs- und Maßnahmeausgaben können derzeit nicht bezifferbare Spielräume bestehen. Beispielsweise könnten im Laufe der Zeit zurückgehende Betreuungsnotwendigkeiten Kostensenkungen ermöglichen. Die öffentlichen Kosten sinken auch in dem Maße, in dem im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung Erlöse erwirtschaftet können. Den Kosten für öffentlich geförderte Beschäftigung muss gegenübergestellt werden, dass sie Beschäftigten geschlossenerer Erwerbs- und Rentenversicherungsbiographien ermöglichen. Aspekte der Gesundheitsprävention durch eine Beschäftigung können nicht quantifiziert, sollten aber berücksichtigt werden.

Beziehende von Arbeitslosengeld II (alleinstehende Person ohne Kinder)

Durchschnittliche Kosten/kein sonstiges Einkommen

Folgende Annahmen liegen zugrunde:

- Als Einkommen werden der Regelsatz und die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft für eine alleinstehende Person gerechnet.
- Die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge basiert auf Arentz/Eekhoff 2010.
- Die durchschnittlichen Verwaltungskosten sind Schätzwerte.
- Die öffentlichen Ausgaben werden nicht nach Kostenträgern/-ebenen (Bund, Kommune, Sozialversicherung) getrennt, sondern als Ausgaben bzw. Rückflüsse der öffentlichen Hand zusammengefasst.

	Anmerkung	Einkommen	Kosten für die öffentliche Hand	
			monatlich	jährlich
Arbeitslosengeld II	Jobcenter (Bund)	359,00 Euro	359,00 Euro	4.308,00 Euro
Kosten der Unterkunft (durchschnittliche Kosten)	Kommune	350,00 Euro	350,00 Euro	4.200,00 Euro
Beiträge zur Sozialversicherung (*) (240 Euro Kranken- und Pflegeversicherung, 40 Euro Rentenversicherung)	Beiträge fließen zurück in den öffentlichen Haushalt		280,00 Euro	3.360,00 Euro
Verwaltungskosten	Jobcenter (Bund)		180,00 Euro	2.160,00 Euro
Gesamtaufwand brutto/öffentliche Hand			1.169,00 Euro	14.028,00 Euro
Gesamtaufwand netto/öffentliche Hand			889,00 Euro	10.668,00 Euro
Einkommen		709,00 Euro		

(*) Die Bundesregierung plant, ab Januar 2011 für die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II keine Rentenversicherungsbeiträge mehr abzuführen, entsprechend verringern sich die Kosten dann um 40 Euro.

Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsentschädigung (alleinstehende Person ohne Kinder)

Beispiel: 100 Stunden/Monat, 1,50 Euro/Stunde

Folgende Annahmen liegen zugrunde:

- Als Einkommen werden der Regelsatz und die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft für eine alleinstehende Person gerechnet.
- Zum Einkommen kommt eine Mehraufwandsentschädigung von 150 Euro hinzu.
- Die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge basiert auf Arentz/Eekhoff 2010.
- Die durchschnittlichen Verwaltungskosten sind Schätzwerte und fallen für Vermittlung/Betreuung auch für eine öffentlich geförderte Beschäftigung an.
- Die Maßnahmekosten entsprechen den durchschnittlichen Kosten für eine Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.
- Die öffentlichen Ausgaben werden nicht nach Kostenträgern/-ebenen (Bund, Kommune, Sozialversicherung) getrennt, sondern als Ausgaben bzw. Rückflüsse der öffentlichen Hand zusammengefasst.

	Anmerkung	Einkommen	Kosten für die öffentliche Hand	
		monatlich	monatlich	jährlich
Arbeitslosengeld II	Jobcenter (Bund)	359,00 Euro	359,00 Euro	4.308,00 Euro
Kosten der Unterkunft	Kommune	350,00 Euro	350,00 Euro	4.200,00 Euro
Mehraufwandsentschädigung	100 Stunden à 1,50Euro	150,00 Euro	150,00 Euro	1.800,00 Euro
Beiträge zur Sozialversicherung (*) (s.o. 240 Euro+40 Euro)	fließen zurück in den öffentlichen Haushalt		280,00 Euro	3.360,00 Euro
Verwaltungskosten	Jobcenter (Bund)		180,00 Euro	2.160,00 Euro
Maßnahmekosten	an den Träger		250,00 Euro	3.000,00 Euro
Gesamtaufwand brutto/öffentliche Hand			1.569,00 Euro	18.828,00 Euro
Gesamtaufwand netto/öffentliche Hand			1.289,00 Euro	15.468,00 Euro
Einkommen		859,00 Euro		

(*) Die Bundesregierung plant, ab Januar 2011 für die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II keine Rentenversicherungsbeiträge mehr abzuführen, entsprechend verringern sich die Kosten dann um 40 Euro.

Öffentlich geförderte Beschäftigung mit Passiv-Aktiv-Transfer, Lohnhöhe 7,50 Euro/ Stunde (alleinstehende Person ohne Kinder)

Beispiel: Vollzeit, 153,33 (*) Stunden/Monat, 7,50 Euro/Stunde

Folgende Annahmen liegen zugrunde:

- Der Lohn brutto ergibt sich bei 7,50 Euro Stundenlohn und durchschnittlichen 153,3 Arbeitsstunden/Monat (Abzug von Urlaub etc.)
- Lohn- und Kirchensteuer sind den entsprechenden Tabellen entnommen. Die Sozialversicherungsbeiträge basieren auf Durchschnittswerten.
- Der Beschäftigungszuschuss an den Arbeitgeber erfolgt in Höhe des Lohnes brutto.
- Die durchschnittlichen Verwaltungskosten sind Schätzwerte und fallen für Vermittlung/Betreuung auch für eine öffentlich geförderte Beschäftigung an.
- Die Maßnahmekosten entsprechen den durchschnittlichen Kosten für eine Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.
- Die öffentlichen Ausgaben werden nicht nach Kostenträgern/-ebenen (Bund, Kommune, Sozialversicherung) getrennt, sondern als Ausgaben bzw. Rückflüsse der öffentlichen Hand zusammengefasst.

	Anmerkung	Einkünfte/Abgaben monatlich	Kosten für die öffentliche Hand	
			monatlich	jährlich
Lohn/Gehalt brutto		1.149,75 Euro		
Lohnsteuer		35,83 Euro		
Kirchensteuer		3,50 Euro		
Krankenversicherung (14,9%)		86,23 Euro		
Rentenversicherung (19,9%)		114,40 Euro		
Pflegeversicherung (2,2%)		12,65 Euro		
Arbeitslosenversicherung (2,8%)		16,10 Euro		
Summe Steuern		39,33 Euro		
Summe Sozialversicherungsbeiträge		229,38 Euro		
Beschäftigungszuschuss an Arbeitgeber			1.149,75 Euro	13.797,00 Euro
Verwaltungskosten			180,00 Euro	2.160,00 Euro
Maßnahmekosten			250,00 Euro	3.000,00 Euro
Arbeitgeberanteil Sozialversicherung			229,38 Euro	2.752,50 Euro
Gesamtaufwand brutto/öffentliche Hand			1.809,13 Euro	21.709,50 Euro
Gesamtaufwand netto/öffentliche Hand			1.579,75 Euro	18.957,00 Euro
Gehalt netto		881,04 Euro		

Öffentlich geförderte Beschäftigung mit Passiv-Aktiv-Transfer, unabhängig von SGB-II-Leistungen(**) (alleinstehende Person ohne Kinder)

Beispiel: Vollzeit, 153,33 Stunden/Monat, 8,50 Euro/Stunde

Folgende Annahmen liegen zugrunde:

- Der Lohn brutto ergibt sich bei 8,50 Euro Stundenlohn und durchschnittlichen 153,3 Arbeitsstunden/Monat (Abzug von Urlaub etc.)
- Lohn- und Kirchensteuer sind den entsprechenden Tabellen entnommen. Die Sozialversicherungsbeiträge basieren auf Durchschnittswerten.
- Der Beschäftigungszuschuss an den Arbeitgeber erfolgt in Höhe des Lohnes brutto.
- Die durchschnittlichen Verwaltungskosten sind Schätzwerte und fallen für Vermittlung/Betreuung auch für eine öffentlich geförderte Beschäftigung an.
- Die Maßnahmekosten entsprechen den durchschnittlichen Kosten für eine Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit.
- Die öffentlichen Ausgaben werden nicht nach Kostenträgern/-ebenen (Bund, Kommune, Sozialversicherung) getrennt, sondern als Ausgaben bzw. Rückflüsse der öffentlichen Hand zusammengefasst.

	Einkünfte/Abgaben		Kosten für die öffentliche Hand	
	monatlich	jährlich	monatlich	jährlich
Lohn/Gehalt brutto	1.303,31 Euro	15.639,66 Euro		
Lohnsteuer	62,04 Euro	744,48 Euro		
Kirchensteuer	6,20 Euro	74,40 Euro		
Krankenversicherung (14,9%)	102,96 Euro	1.235,53 Euro		
Rentenversicherung (19,9%)	129,68 Euro	1.556,15 Euro		
Pflegeversicherung (2,2%)	2,87 Euro	34,41 Euro		
Arbeitslosenversicherung (2,8%)	36,49 Euro	437,91 Euro		
Summe Steuern	68,24 Euro	818,88 Euro		
Summe Sozialversicherungsbeiträge	272,00 Euro	3.264,00 Euro		
Beschäftigungszuschuss an Arbeitgeber			1.303,31 Euro	15.639,66 Euro
Verwaltungskosten			180,00 Euro	2.160,00 Euro
Maßnahmekosten			250,00 Euro	3.000,00 Euro
Arbeitgeberanteil Sozialversicherung			272,00 Euro	3.264,00 Euro
Gesamtaufwand brutto/Jobcenter			2.005,30 Euro	24.063,66 Euro
Gesamtaufwand netto öffentliche Hand			1.733,31 Euro	20.799,66 Euro
Gehalt netto	963,07 Euro	11.556,78 Euro		

(**) Als existenzsichernde Beschäftigung wird die Unabhängigkeit von SGB-II-Leistungen definiert; die Grenze hierfür liegt für eine alleinstehende Person derzeit bei ca. 940 Euro Einkommen.

Übersicht der Einkünfte bei Grundsicherungsbezug, Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante und öffentlich geförderter Beschäftigung

	Netto-Einkommen	Kosten für die öffentliche Hand (netto)	
	monatlich	monatlich	jährlich
Arbeitslosengeld II und Kosten der Unterkunft	709,00 Euro	889,00 Euro	10.668,00 Euro
Arbeitsgelegenheit Arbeitsgelegenheit in Mehraufwandsvariante (100h/Monat)	859,00 Euro	1.289,00 Euro	15.468,00 Euro
Öffentlich geförderte Beschäftigung mit PAT (7,50 Euro/Stunde, Vollzeit)	881,04 Euro	1.579,75 Euro	18.957,00 Euro
Öffentlich geförderte Beschäftigung mit PAT (8,50 Euro/Stunde, Vollzeit)	963,07 Euro	1.733,31 Euro	20.799,66 Euro

Literatur

Alt, Heinrich, 2010: Das Konzept Bürgerarbeit – ein Erfolgsmodell?, in: Soziale Sicherheit 3/2010, 85-91.

Arentz, Oliver/Eekhoff, Johann, 2010: Mindestlöhne verringern die Beschäftigungschancen für Bezieher von Arbeitslosengeld II, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 123, 1/2010, 24-28.

Bäcker, Gerhard et al., 2010: Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland, Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, 5., durchgesehene Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bela, Daniel/Kettner, Anja/Rebien, Martina, 2010: Viele sind fit für den Arbeitsmarkt. Ein-Euro-Jobber aus Sicht der Betriebe, IAB-Kurzbericht 5/2010.

Blancke, Susanne/Roth, Christian/Schmid, Josef, 2000: Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt – Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft – Eine Konzept- und Literaturstudie, Arbeitsbericht Nr. 157, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart: o.V.

Bosch, Gerhard/Lehndorff, Steffen (eds.), 2005: Working in the service sector: a tale from different worlds, Oxford: Oxford University Press.

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia/Kalina, Thomas, 2009: Mindestlöhne in Deutschland, WISO Diskurs, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dathe, Dietmar/Hohendanner, Christian/Priller, Eckhard, 2009: Wenig Licht, viel Schatten – Der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld, Berlin: WZBrief Arbeit 03, Oktober 2009.

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 2009: Übernahme-situation von Auszubildenden 2009/2010, DGB-Kurzstudie, Oktober 2009.

Diakonisches Werk der EKD, 2006: Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Konzept zum Passiv-Aktiv-Transfer, Diakonie Texte 07.2006.

Dingeldey, Irene, 2006: Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 8-9, 3-9.

Für eine Zukunft, 1997 = Kirchenamt der EKD / Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), 1997: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Hannover, Bonn: o.V.

Gerechte Teilhabe 2006 = Kirchenamt der EKD (Hg.), 2006: Gerechte Teilhabe – Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.

Giesecke, Johannes/Wotschak, Philip, 2009: Flexibilisierung in Zeiten der Krise: Verlierer sind junge und gering qualifizierte Beschäftigte, WZBrief Arbeit 01/Juni2009, Berlin.

Götz, Susanne/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Schreyer, Franziska, 2010: Unter dem Existenzminimum. Sanktionen im SGB II, IAB-Kurzbericht 10/2010, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg.

Gottschall, Karin/Promberger, Markus, 2010: Der Staat als Arbeitgeber, in: WSI-Mitteilungen 1/2010, 2.

Hengsbach, Friedhelm, 2004: Das kreative Dreieck menschlicher Arbeit, in: Klute, Jürgen et al. (Hg.), 2004: Gute Arbeit/ Good Work, Münster: Lit, 255-257.

Hengsbach, Friedhelm, 2009: Ein Menschenrecht auf Arbeit? Orientierungen christlicher Gesellschaftsethik, in: Rehm, Johannes (Hg.), 2009: Menschenrecht auf Arbeit? Sozial-ethische Perspektiven, Stuttgart: Kohlhammer, 153-184.

Kalina, Thomas/Weinkopf, Claudia, 2008: Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus, IAQ-Report 2010-06, Institut für Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen.

Keller, Berndt/Seifert, Hartmut, 2009: Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Formen, Verbreitung, soziale Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2009, 40-46.

Klös, Hans-Peter/Scharnagel, Benjamin, 2009: Arbeitsmarktpolitik seit 2003: Reformbilanz und Handlungsbedarf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27, 21-27.

Knickrehm, Sabine, 2010: „Moderne“ Instrumente zur Krisenbewältigung – aus rechtlicher Sicht, in: Knickrehm, Sabine/Rust, Ursula, 2010: Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Prof. Dr. Karl Bieback, Baden-Baden: Nomos, 27-50.

Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß, 2009: Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Möller, Joachim/Walwei, Ulrich/Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß, 2009: Der Arbeitsmarkt hat profitiert. Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz, IAB-Kurzbericht 29/2009, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Promberger, Markus, 2008: Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 40-41, 7-15.

Schmidt, Manfred G., 2003: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.), 2003: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., aktual. Aufl., Opladen: Leske+Budrich.

Segbers, Franz, 2009: „Erinnere dich daran, dass du selbst ein Sklave, eine Sklavin in Ägypten warst ...“ (Dtn. 5, 15) – Biblische Impulse für Humanität in der Arbeit, in: Rehm, Johannes (Hg.), 2009: Menschenrecht auf Arbeit? Sozial-ethische Perspektiven, Stuttgart: Kohlhammer, 11-37.

Tepe, Markus/Kroos, Daniela, 2010: Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in: WSI-Mitteilungen 1, 3-10.

Wohlfahrt, Norbert, 2001: Der aktivierende Sozialstaat: Konzept und Konsequenzen einer veränderten Sozialpolitik, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 3, 82-86.

Zach, Frank, 2009: „Der Mensch müht und plagt sich sein Leben lang, und was hat er davon?“ (Prediger 1,3), in: Kuhn-Luz, Esther (Hg.): Religion prägt Arbeit – prägt Arbeit Religion?, Bad Boll: edition akademie 25, 132-137.

Projektmitglieder

Günter Buck
Referat Jugendberufshilfe
Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische
Jugendsozialarbeit e. V. (BAG EJSA)
Wagenburgstraße 26-28
70184 Stuttgart
Telefon: +49 (0) 711-164 89-15
Telefax: +49 (0) 711-164 89-21
buckbagejsa.de

Dr. Sigrid Gronbach (Projektleitung)
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
Zentrum Familie, Integration, Bildung, Armut (FIBA)
Diakonisches Werk der EKD e. V.
Telefon: +49 30 830 01-363
PC-Fax: +49 30 830 01-83 63
gronbach@diakonie.de

Jens Junginger
Wirtschafts- und Sozialpfarrer
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt an der Evangelischen
Akademie Bad Boll in der Prälatur Reutlingen (Vorsitzender)
Federnseestr. 4
72764 Reutlingen
Telefon: +49 (0) 71 21 16 17 71
Telefax: +49 (0) 71 21 41 14 55
jens.junginger@ev-akademie-boll.de

Klaus Kittler
Diakonisches Werk Württemberg
Referat Schuldnerberatung/Arbeitslosenhilfe
Abteilung Integration und Existenzsicherung
Heilbronner Straße 180
70191 Stuttgart
Telefon: +49 (0) 711 16 56-233
Telefax: +49 (0) 711 16 56 49 233
kittler.k@diakonie-wuerttemberg.de

Michael Melzer
Referat Arbeit
Fachbereich 3.1
Diakonisches Werk Sachsen
Obere Bergstrasse 1
01445 Radebeul
Telefon: +49 (0) 351 83 15-171
Telefax: +49 (0) 351 83 15-3171
arbeit@diakonie-sachsen.de

Helmuth W. Schwarz
Referat Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung
Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe
Friesenring 32/34
48147 Münster
Telefon: +49 (0) 251 27 09-252
Telefax: +49 (0) 251 27 09 55 255
h.schwarz@diakonie-rwl.de

Efthymia Tsakiri
Referat Hilfen für Arbeitslose
Diakonisches Werk Bayern e. V.
Pirckheimerstr. 6
90408 Nürnberg
Telefon: +49 (0) 911 93 54-430
PC-Fax: +49 (0) 911 93 54-34-430
Telefax: +49 (0) 911 93 54-471
tsakiri@diakonie-bayern.de

Wolfgang Völker
Referat Arbeitslosigkeit und Existenzsicherung
Diakonisches Werk Hamburg - Landesverband der Inneren
Mission e. V.
Königstraße 54
22767 Hamburg
Telefon: +49 (0) 40 306 20-325
Telefax: +49 (0) 40 306 20-328
voelker@diakonie-hamburg.de

Lothar Wilhelms
Fachbereichsleitung Arbeit & Ausbildung
Diakoniewerk Duisburg GmbH
Paul-Rücker-Str. 7
47059 Duisburg
Telefon: +49 (0) 203 931 39 22
Telefax: +49 (0) 203 931 39 41
lothar.wilhelms@diakoniewerk-duisburg.de

Für Ihre Notizen

Für Ihre Notizen

Auszug Diakonie Texte 2009/2010

- 11.2010 Diakonie und Bildung
 10.2010 Sozialarbeiterisches Case-Management für Menschen mit Behinderungen in der Eingliederungshilfe nach SGB XII/SGB IX
 09.2010 Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grund-sicherung
 08.2010 Raus aus dem Abseits
 Diakonisches Plädoyer für eine gerechte Jugendpolitik
 07.2010 Deutsche aus der ehemaligen Sowjetunion – auf der Suche nach einer verlorenen Familienvergangenheit
 06.2010 Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Europa
 05.2010 Perspektiven zur Mitarbeitengewinnung in der Diakonie
 04.2010 Das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ) und sein Beitrag zur Personalgewinnung
 03.2010 Es sollte überhaupt kein Armer unter Euch sein
 „Tafeln“ im Kontext sozialer Gerechtigkeit
 02.2010 Interkulturelle Öffnung
 Zusammenstellung von Stellungnahmen und Arbeitshilfen
 01.2010 Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindheit
 16.2009 Pflegestatistik zum 15.12.2007
 15.2009 Einrichtungsstatistik – Regional, Stand 1. Januar 2008
 14.2009 Vorstandsbericht:
 Gemeinsam in die Zukunft: „Weil wir es wert sind“
 13.2009 Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung außerhalb der WfbM
 12.2009 Seelsorge in Palliative Care
 11.2009 Gesundheitspolitische Perspektiven der Diakonie 2009
 10.2009 Stationäre medizinische Rehabilitation von Kindern und Jugendlichen
 09.2009 Einrichtungsstatistik zum 1. Januar 2008
 08.2009 Fehlerhafte Transparenzberichte – Rechtsmittel gegen eine Veröffentlichung
 07.2009 Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen und den notwendigen Änderungen im SGB II
 06.2009 Ziele, Indikatoren und Evaluation in Projekten der Migrationsarbeit
 05.2009 Leistungs- und Qualitätsmerkmale im SGB XI
 04.2009 Zukunftssicherung der Dienste in der Familienpflege und Dorfhilfe

Liebe Leserinnen und Leser,

wir hoffen, dass wir Ihnen mit der vorliegenden Ausgabe des Diakonie Textes Informationen und inhaltliche Anregungen geben können. Wir sind an Rückmeldungen interessiert, um unsere Arbeit zu optimieren. Wir freuen uns deshalb, wenn Sie uns

1. Kommentare und Anregungen zum Inhalt des Textes zukommen lassen,
2. informieren, welchen Nutzen Sie durch diesen Text für Ihre Arbeit erfahren haben und
3. mitteilen, wie Sie auf die vorliegende Ausgabe der Diakonie Texte aufmerksam geworden sind und ob oder wie Sie diese weitergeben werden.

Ihre Rückmeldungen senden Sie bitte an die verantwortliche Projektleitung (siehe Impressum unter Kontakt).

Herzlichen Dank im Voraus.
 Ihr Diakonisches Werk der EKD

Impressum

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.
 Staffenbergstraße 76
 70184 Stuttgart

Verantwortlich für die Reihe:
 Andreas Wagner
 Zentrum Kommunikation
 Postfach 10 11 42
 70010 Stuttgart
 Telefon: +49 711 21 59-454
 Telefax: +49 711 21 59-566
 redaktion@diakonie.de
 www.diakonie.de

Kontakt:
 Dr. Sigrid Gronbach
 Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
 Zentrum Familie, Integration, Bildung und Armut (FIBA)
 Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.
 Reichensteiner Weg 24
 14195 Berlin
 Telefon: +49 30 830 01-363
 PC-Fax: +49 30 830 01-8-363
 gronbach@diakonie.de

Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nicht-kommerziellen Zwecken heruntergeladen und vielfältig werden. Diakonie Texte finden Sie unter www.diakonie.de/Texte. Im Vorspann der jeweiligen Ausgabe im Internet finden Sie Informationen, zu welchem Preis Diakonie Texte gedruckt beim Zentralen Vertrieb bestellt werden können.

Bestellungen:
 Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.
 Karlsruher Straße 11
 70771 Leinfelden-Echterdingen
 Telefon: +49 711 21 59-777
 Telefax: +49 711 797 75 02
 Vertrieb@diakonie.de

Benutzer des Diakonie Wissensportals können über die Portalsuche nicht nur nach Stichworten in den Textdateien recherchieren, sondern auch auf weitere verwandte Informationen und Veröffentlichungen aus der gesamten Diakonie zugreifen. Voraussetzung ist die Freischaltung nach der Registrierung auf www.diakonie-wissen.de

www.diakonie.de

Layout: A. Stiefel

Druck: Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.
 Karlsruher Straße 11
 70771 Leinfelden-Echterdingen

© Dezember 2010 - 1. Auflage
 ISBN-Nr. 978-3-941458-23-9

**Diakonisches Werk
der Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.**

Stafflenbergstraße 76

70184 Stuttgart

Telefon: +49 711 21 59-0

Telefax: +49 711 21 59-288

diakonie@diakonie.de

www.diakonie.de