

Tim Obermeier



Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales im nordrhein-westfälischen Landtag am 26. August 2015

Förderung eines dauerhaften sozialen Arbeitsmarktes "Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren"

Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/8655

i. V. m.

Betreuung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen in NRW verbessern - Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt muss Vorrang vor öffentlich geförderter Beschäftigung haben

Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/6681

Bibliografische Daten:

Obermeier, Tim (2015): Stellungnahme zur öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales im nordrhein-westfälischen Landtag am 26. August 2015, Remagen.

Institut für Bildungs- und Sozialpolitik (IBUS)

Hochschule Koblenz

Campus Remagen

Joseph-Rovan-Allee 2

53424 Remagen

02642/935-397

obermeier@hs-koblenz.de

Internet: www.hs-koblenz.de/ibus

Inhaltsverzeichnis

1. Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug in NRW.....	4
2. Öffentlich geförderte Beschäftigung	5
3. Ansätze zur Weiterentwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes	6

1. Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug in NRW

In den letzten Jahren ist eine durchaus positive Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu verzeichnen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist deutlich gestiegen und die Bundesagentur für Arbeit registrierte einen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Diese Entwicklung kann zum Teil auch in Nordrhein-Westfalen beobachtet werden. Seit 2008 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 5,85 Millionen auf 6,28 Millionen im Jahr 2014 angewachsen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist von 2005 bis 2010 gesunken, steigt seitdem jedoch wieder leicht an. Im Jahr 2014 wurden 763.000 Arbeitslose registriert. Das sind knapp 28 Prozent weniger als 2005, aber rund fünf Prozent mehr als 2011. Diese Zahlen deuten zunächst auf eine relativ entspannte Lage auf dem Arbeitsmarkt hin. Sie verschleiern aber bestimmte Entwicklungen, die weiterhin einen großen Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt anzeigen.

Zum einen konzentriert sich die Arbeitslosigkeit vor allem in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Im Juni 2015 wurden 75 Prozent der Arbeitslosen im Rechtskreise des SGB II und nur 25 Prozent in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) betreut. Damit wird das SGB II zum zentralen Referenzsystem für die Verwaltung der Arbeitslosigkeit. Auch ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit im SGB III wesentlich stärker als im SGB II.

Zum anderen ist es nicht gelungen, den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit voranzutreiben. Zwischen 2008 (seitdem verlässliche Zahlen zur Langzeitarbeitslosigkeit vorliegen) und 2012 ist die Zahl der Personen, die 12 Monate oder länger arbeitslos sind von 356.000 auf 309.000 leicht zurückgegangen. Seitdem steigt die Zahl der Langzeitarbeitslosen in NRW wieder an und lag im Juli 2015 bei 327.752 Langzeitarbeitslosen, insgesamt 43,1 Prozent aller Arbeitslosen. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose ist sehr gering und sie haben kaum Perspektiven am Arbeitsmarkt. Ihre monatliche Chance auf einen regulären Arbeitsplatz lag 2014 bei nur 1,5 Prozent. Im gesamten Jahr fanden lediglich 11 Prozent der Langzeitarbeitslosen einen Job.

Da der Status der Langzeitarbeitslosigkeit aber durch sog. schädliche Unterbrechungen beendet werden kann, ist diese Zahl nur eingeschränkt aussagekräftig, um Auskunft über Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten. Besser geeignet ist beispielsweise die Zahl der Langzeitleistungsbezieher, die in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate Leistungen bezogen.

In NRW zählten im Februar 2015 777.190 Menschen, rund 70 Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ab 17 Jahren, zu den Langzeitleistungsbeziehern. Ihnen fällt der Ausweg aus der Grundsicherung besonders schwer. Die hohe Zahl der Langzeitleistungsbezieher macht deutlich, dass weiterhin großer arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf besteht, der sich nicht ausschließlich aufgrund einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung lösen lässt.

Mit dem Arbeitslosenreport NRW, den das Institut für Bildungs- und Sozialpolitik (IBUS) in Kooperation mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege veröffentlicht, wird regelmäßig auf diesen Umstand verwiesen und deutlich gemacht, dass es vor allem ältere Menschen über 50 Jahre sind, die vom dauerhaften Leistungsbezug betroffen sind. Von ihnen gehören 80 Prozent zu den Langzeitleistungsbeziehern.

Neben einem höheren Alter finden sich bei den Langzeitarbeitslosen und dauerhaften Leistungsbeziehern zusätzliche Hemmnisse, die eine Integration in den Arbeitsmarkt erschweren. Dazu gehören die Pflege eines Angehörigen, die Erziehung von Kindern, Migrationshintergrund, geringe Deutschkenntnisse, fehlender Schulabschluss, fehlender Ausbildungsabschluss oder gesundheitliche Einschränkungen. Schätzungen gehen davon aus, dass rund 15 Prozent der Betroffenen mehr als vier Vermittlungshemmnisse aufweisen. Die Kumulation multipler Vermitt-

lungshemmnisse, die immer erst im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entstehen, lässt die Chancen auf eine Erwerbsintegrationen für diesen Personenkreis deutlich sinken. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes hat sich für sie auch im Zuge der wirtschaftlichen Entspannung nicht verbessert. Das Angebot an Arbeitsplätzen für Langzeitleistungsbezieher mit multiplen Vermittlungshemmnissen ist deutlich rückläufig. Eine inklusive Arbeitsmarktpolitik, die Teilhabe an der Arbeitsgesellschaft für alle Bürgerinnen und Bürger realisieren will, ist gefordert auch diesen Personen eine dauerhafte Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu geben.

Insbesondere Kinder, die in Haushalten mit dauerhaftem Grundsicherungsbezug leben, können durch den starken Zusammenhang von Herkunft und Bildungserfolg Benachteiligung erfahren. In Nordrhein-Westfalen sind über 180.000 Kinder unter 15 Jahren seit vier Jahren und länger auf Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen.

Die Konzentration der Problemlagen im SGB II hängt auch mit einer im internationalen Vergleich sehr niedrigen Erwerbsfähigkeitsschwelle zusammen, wodurch Personen unter das Aktivierungsregime des SGB II geraten, die in anderen Staaten dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen. Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen gelten nach dieser Definition als erwerbsfähig, obwohl der reguläre Arbeitsmarkt in den letzten Jahren gezeigt hat, dass das Angebot an geeigneten Arbeitsplätzen für sie sehr gering ist und alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, wie geförderte Beschäftigungsverhältnisse, vorhanden sein müssen, um Teilhabe zu organisieren.

Deshalb sind die Ansätze der Landesregierung zu begrüßen, sich intensiv mit der Frage zu beschäftigen, wie Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt für alle Menschen realisiert werden kann. Dazu gehört auch der soziale Arbeitsmarkt, der gerade die Personen adressiert, die ansonsten kaum noch realistische Chancen auf eine Erwerbsintegration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

2. Öffentlich geförderte Beschäftigung

Für Personen, deren Chancen auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt gering sind, stehen Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung zur Verfügung. In Deutschland und auch in Nordrhein-Westfalen ist der Bestand an geförderten Beschäftigungsverhältnissen in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Im Juni 2015 wurden in NRW nur noch rund 24.600 Menschen mit einer Maßnahme der öffentlich geförderten Beschäftigung gefördert. Im Juni 2011 waren es noch 40.000 Menschen. Das entspricht einem Rückgang von rund 38 Prozent.

Zudem dominieren die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) mit einem Anteil von 86 Prozent die Förderung. Andere Maßnahmen, wie die Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der Beschäftigungszuschuss sind ausgelaufen. Die letzte verbliebene sozialversicherungspflichtige Variante der geförderten Beschäftigung, die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II, spielt nur eine sehr geringe Rolle und bleibt ein marginales Förderinstrument, das nicht den quantitativen Förderbedarf abdeckt.

Die sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung hat in vielen Studien nachgewiesen, welche positiven Effekte ein gefördertes Beschäftigungsverhältnisse auf das soziale Teilhabeerleben der Betroffenen haben kann. Zudem werden für bestimmte Zielgruppen die mittelfristigen Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist somit ein sinnvolles Arbeitsmarktinstrument, um besonders benachteiligten Personengruppen eine arbeitsweltliche Perspektive zu vermitteln und ihnen eine sinnvolle Aufgabe zu geben, die ihr Selbstwertgefühl stärkt.

Hierfür sind jedoch einige Kriterien zu erfüllen. Dazu gehört der grundsätzlich freiwillige Zugang zu allen Beschäftigungsmaßnahmen, ohne den ein kooperatives Arbeitsverhältnis nicht zustande kommen kann. Weiterhin hat sich gezeigt, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse möglichst nah am regulären Arbeitsmarkt angesiedelt sein sollten. Kriterien wie Wettbewerbsneutralität, Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse hemmen die Erschließung sinnvoller Tätigkeitsfelder für den geförderten Personenkreis und positive Teilhaberlebnisse lassen sich am erfolgreichsten in marktnaher Beschäftigung verwirklichen.

Weiterhin ist die öffentliche geförderte Beschäftigung von den massiven Kürzungen im Budget der Eingliederungsleistungen im SGB II betroffen. Die Gelder, die den Jobcentern in Nordrhein-Westfalen für die Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Verfügung stehen, sind von 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2011 auf rund 924 Millionen Euro im Jahr 2014 gekürzt worden. Das entspricht einem Rückgang von etwa 16 Prozent. Im selben Zeitraum ist die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die grundsätzlich für eine Förderung in Frage kommen, von 1.145.254 im Jahr 2011 auf 1.151.700 im Jahr 2014 gestiegen. Zusätzlich schichten die einzelnen Jobcenter zunehmend Gelder aus ihrem Eingliederungs- in den Verwaltungsetat um, wodurch der Rückgang der zur Verfügung stehenden Mittel noch stärker ausfällt. 2014 wurden 15 Prozent der Mittel umgeschichtet, 2011 waren es erst sechs Prozent. Die Umschichtungsbeiträge der Jobcenter in Nordrhein-Westfalen variieren zwischen 4 und 31 Prozent.

Insgesamt wird eine große Lücke in der marktnahen arbeitsmarktpolitischen Förderung von arbeitsmarktfernen Personen deutlich, die auch nicht durch das neue ESF-Bundesprogramm geschlossen werden kann. Das Programm ist grundsätzlich zu begrüßen, jedoch besteht ein quantitativ weitaus größerer Bedarf. Auch werden inhaltliche Schwächen, wie zum Beispiel die Befristung und die generelle Degression des Lohnkostenzuschusses der Heterogenität der Problemlagen nicht gerecht.

Die unzureichende arbeitsmarktpolitische Förderung durch den Bund versuchen viele Kommunen und Bundesländer durch Sonderprogramme zu kompensieren. So haben beispielweise Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen und NRW eigene Sonderprogrammen aufgelegt, mit denen sie versuchen, wenigstens einen kleinen Teil zur Lösung des Problems beizutragen. Im Rahmen der ESF-kofinanzierten Landesarbeitspolitik fördert NRW befristete sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für langzeitarbeitslose Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen und bietet somit einem kleinen Teil der betroffenen Menschen eine längerfristige Perspektive. Daneben ist es dringend notwendig, auch auf Bundesebene geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, um mit Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik geförderte Beschäftigungsverhältnisse dauerhaft zu ermöglichen.

3. Ansätze zur Weiterentwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes

Die weiterhin große Zahl von Langzeitleistungsbeziehern mit multiplen Vermittlungshemmnissen und die geringe Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für diese Personengruppe sowie die Entwicklungen in der arbeitsmarktpolitischen Förderung machen deutlich, dass dringender Handlungsbedarf in der Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Förderung für arbeitsmarktferne Personengruppen besteht. Der Ansatz zur Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes in NRW geht in die richtige Richtung.

Der soziale Arbeitsmarkt, wie er im Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN skizziert wird, kann ein geeignetes Instrument sein, um Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen an den Arbeitsmarkt heranzuführen und ihnen eine mittelfristige Perspektive zur Teilhabe an der Arbeitsgesellschaft zu ermöglichen. Die Auswahl der Geförderten entlang ihrer Defizite und Vermittlungshemmnisse führt dazu, dass sie zusätzlichen Unterstützungsbedarf haben werden, sodass notwendigerweise begleitende Maßnahmen Bestandteil

eines sozialen Arbeitsmarktes sein müssen. Dazu gehören beispielsweise sozialpädagogische Angebote, ohne die die Beschäftigung der Zielgruppe nicht realisiert werden kann. Zur Stabilisierung der geförderten Beschäftigungen kann die begleitende Unterstützung einen wichtigen Beitrag leisten. Diese muss auch sichergestellt werden, falls durch die Beschäftigung die Hilfebedürftigkeit überwunden wird. Weiterhin sollte es keine Beschäftigung ohne arbeitsmarktnahe Qualifizierung geben, die essenzieller Bestandteil eines sozialen Arbeitsmarktes sein muss.

Die Höhe der Lohnkostenzuschüsse sollte flexibel gestaltet werden und sich an der individuellen Minderleistung der Geförderten sowie dem jeweiligen Arbeitsplatz orientieren. Der Lohnkostenzuschuss sollte im Einzelfall durch das Jobcenter bestimmt werden. In besonderen Konstellationen sollte eine Förderung auch 100 Prozent der Lohnkosten betragen können. Eine Entlohnung der Geförderten nach Mindestlohn muss sichergestellt werden.

Die Heterogenität der Zielgruppe von langzeitarbeitslosen Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen, auf die regelmäßig in Studien verwiesen wird, macht deutlich, dass die am Einzelfall orientierte Förderung Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sein muss. Insbesondere die Auswahl der Arbeitsorte und -inhalte muss sich an dem konkreten Bedarf der Geförderten ausrichten. Die Gewinnung von Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes, die mit einem Minderleistungsausgleich Beschäftigungsmöglichkeiten für die Zielgruppe schaffen, muss sich an den individuellen Voraussetzungen der Betroffenen orientieren. Deswegen sollte der soziale Arbeitsmarkt immer auch geöffnet sein für Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen, die bereits über umfangreiche Erfahrungen in der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen mit mehreren Vermittlungshemmnissen verfügen. Hierfür sollte Ihnen eine marktnahe Beschäftigung der Zielgruppe ermöglicht werden, die auf die bisherigen Kriterien des §16d SGB II verzichtet, da gesellschaftliche Integrationseffekte mit der Nähe der geförderten Beschäftigung zum allgemeinen Arbeitsmarkt steigen. Grundsätzlich sollte die Förderung über einen sozialen Arbeitsmarkt für alle Arbeitgeber zugänglich sein.

Konflikte durch mögliche Verdrängungseffekte oder Wettbewerbsverzerrungen, die von Seiten der Wirtschaft immer wieder thematisiert werden, ließen sich am besten auf lokaler Ebene lösen. Mit den örtlichen Beiräten besteht in jedem Jobcenter ein Gremium der örtlichen Akteure, das im Konsens über die Einsatzfelder des sozialen Arbeitsmarktes entscheiden könnte. Hierfür wäre eine nähere Aufgabenbestimmung der örtlichen Beiräte im §18d SGB II nötig sowie eine flankierende fachliche Unterstützung der Beiratsmitglieder. Der Bund und das Land NRW könnten die Akteure umfangreicher als bisher schulen, um sie fachlich in die Lage zu versetzen, über Tätigkeitsfelder zu entscheiden.

Jeder Ansatz zur Weiterentwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes sollte die Sicht der Betroffenen ernst nehmen, die in den letzten Jahren immer wieder die Erfahrungen einer „stop-and-go-Förderung“ machen musste und nach dem Auslaufen der jeweiligen Programme häufig in die Perspektivlosigkeit entlassen wurden. Der soziale Arbeitsmarkt sollte als Regelinstrument in den Katalog der arbeitsmarktpolitischen Förderung im SGB II aufgenommen werden, um allen beteiligten Akteuren verlässliche Perspektiven zu bieten. Für bestimmte Personengruppen muss auch eine unbefristete Förderung möglich sein, die in allen bisherigen projektgebundenen Programmen nicht vorhanden war. Gleichzeitig sollte der soziale Arbeitsmarkt immer Auf- und Ausstiegsoptionen für die Geförderten bereithalten, um ihnen eine Zukunftsperspektive zu eröffnen.

Notwendig wäre auch eine gesellschaftliche Verständigung über die Ziele, die mit einem sozialen Arbeitsmarkt erreicht werden sollen. An erster Stelle sollte nicht die Fokussierung auf eine (möglichst direkte) Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt stehen, sondern der Erfolg des sozialen Arbeitsmarktes sollte sich an Kriterien der sozialen Teilhabe sowie einer Stabilisierung der individuellen Lebenslage messen lassen. Hierfür ist ein gesellschaftliches Bewusstsein für die Problemlagen langzeitarbeitsloser Menschen zu schaffen, um die Akzeptanz des sozialen Arbeitsmarktes zu erhöhen. Weiterhin wäre darüber nachzudenken einen grundsätzlichen Pa-

radigmenwechsel in der Ausrichtung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu vollziehen und soziale Teilhabe explizit als Ziel im SGB II zu verankern.

Für die Finanzierung des sozialen Arbeitsmarktes werden die Mittel aus dem Eingliederungsbudget der Jobcenter nicht ausreichen. Mit dem Finanzierungsmodell des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) können die passiven Leistungen für das Arbeitslosengeld II sowie der Anteil des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung, die durch die Beschäftigung der Personen eingespart werden, für die Finanzierung herangezogen werden. Zusätzlich einzubringen wären die eingesparten kommunalen Kosten für Unterkunft. Der PAT wäre ein geeignetes Finanzierungsinstrument, welches jedoch durch weitere Finanzierungsquellen ergänzt werden müsste. Dazu gehört auch die Möglichkeit der Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen und der Arbeitgeber, Erlöse zu erwirtschaften und diese für die Beschäftigung zu nutzen.

Langzeitarbeitslosigkeit und der dauerhafte Bezug von Leistungen aus der Grundsicherung werden sich nicht alleine über eine gute konjunkturelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt lösen, das haben die letzten Jahren gezeigt. Der soziale Arbeitsmarkt ist ein geeignetes, aber auch voraussetzungsvolles Instrument um Menschen, die häufig mehrere Jahre keiner Erwerbsarbeit mehr nachgegangen sind, wieder eine gesellschaftliche Integrationsperspektive zu geben.