caritas

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2892

A01

Diözesan-
Caritasverband für das
Erzbistum Köln e. V.

Köln, 18.08.2015

Stellungnahme

zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses Arbeit, Gesundheit und Soziales im Landtag NRW zu den Anträgen

„Förderung eines dauerhaften sozialen Arbeitsmarktes – Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ **der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** (Drucksache 16/8655)
und
„Betreuung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen in NRW verbessern - Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt muss Vorrang vor öffentlich geförderter Beschäftigung haben“ **der Fraktion FDP** (Drucksache 16/6681)

Der besseren Lesbarkeit halber orientiert sich die Stellungnahme an der Gliederung des Antrags der Regierungsfraktionen, geht unter den entsprechenden Überschriften aber auch auf Aussagen im Antrag der FDP-Fraktion ein.

Ausgangslage:

Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit ist meist auf ein komplexes Ursachenbündel zurückzuführen; auf einen Mix aus

a) in der Person liegenden Gründen (etwa fehlender Berufsabschluss, mangelnde Sprachkenntnisse, funktionaler Analphabetismus, körperliche oder psychische Einschränkungen),
b) gesellschaftlich ausgrenzenden Zuschreibungen (ein höheres Lebensalter, eine Vorstrafe, ein Migrationshintergrund, „Lücken im Lebenslauf“ etwa aufgrund von Langezeitarbeitslosigkeit)
c) strukturellen Gründen (es gibt zu wenige reguläre, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, die zu den Kompetenzen von Langzeitarbeitslosen passen).

Da die Ursachen von verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit nicht monokausal zu erklären sind, macht es wenig Sinn, einseitig einzelne Maßnahmen als primäre Lösungsoption zu favorisieren.

Arbeitslosenzentren und Erwerbslosenberatungsstellen (vgl. Drucksache 16/6681) etwa haben den Auftrag, Menschen in der Lebenslage „Arbeitslosigkeit“ oder „drohende Arbeitslosigkeit“ oder „prekäre Beschäftigung“ zunächst niedrigschwellig Möglichkeiten der Information, der Begegnung und Beratung anzubieten. Für viele Arbeitslose ist die Erfahrung, mit ihrer Situation und ihren Problemen nicht allein zu sein, ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zur Inanspruchnahme umfassenderer Hilfen. Die fundierte Berufswegeplanung, die die Erwerbslosenberatungsstellen unter Berücksichtigung auch der sozialen Situation bieten, und die beruflichen Orientierungsmöglichkeiten, die die Arbeitslosentreffs über Stellenbörsen, aber auch Betriebsbesichtigungen und andere Gruppenangebote ermöglichen, sind wichtige Angebote mit eigenem Charakter, aber keine Alternative zu öffentlich geförderter Beschäftigung oder beruflichen Qualifizierungsangeboten. Aus unserer Praxis wissen wir beispielsweise, dass viele Menschen in Arbeitsgelegenheiten gerne auch die begleitende Unterstützung in Arbeitslosenzentren nutzen.

Um Langzeitarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen, müssen langzeitarbeitslose Personen entsprechend dem individuellen Bedarf mit vielfältigen Angeboten der sozialen und beruflichen Förderung darin unterstützt werden, ihr Menschenrecht auf Arbeit zu realisieren. Es gibt im SGB II und SGB III eine Reihe von Instrumenten zur Qualifizierung und Vermittlung, die sich als geeignet erwiesen haben, um in der Person liegende oder der Person zugeschriebene Ursachen von Langzeitarbeitslosigkeit anzugehen. Sie kranken allerdings fast alle an zu kurzer zeitlicher Befristung, zu hohem bürokratischen Aufwand, zu wenig Flexibilität in der Anwendung vor Ort und vor allem an zum Teil katastrophaler Unterfinanzierung.

Die größten Herausforderungen und zugleich die größten Chancen liegen im Feld der Bekämpfung auch der strukturellen Ursachen von Arbeitslosigkeit noch vor uns. Nach wie vor gibt es in Deutschland, in NRW, durchaus sog. „Einfacharbeiten“, die auch von Menschen ohne besondere formale Qualifikationen ausgeführt werden können. Aber diese Einfacharbeiten werden heute kaum noch im Rahmen regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung angeboten (etwa im großen Bereich der haushaltsnahen Dienste) oder aber die Arbeitsanforderungen sind so verdichtet worden, dass Menschen mit physischen oder psychischen Leistungseinschränkungen im Arbeitsprozess nicht mithalten können (etwa im Bereich Logistik). Wir brauchen deshalb vor allem mehr Arbeitgeber, die bereit und in der Lage sind, Arbeitsprozesse so zu gestalten, dass auch benachteiligte Menschen Chancen haben. Dazu beizutragen, ist Grundanliegen des inklusiven Sozialen Arbeitsmarkts.

Es lohnt sich, verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen und dazu sogar Geld in die Hand zu nehmen. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung hat vorgerechnet, dass allein im Jahr 2011 durch Arbeitslosigkeit gesamtfiskalische Kosten in Höhe von rund 56 Mrd. Euro entstanden sind. 55 Prozent davon waren Ausgaben für Arbeitslosengeld I und II, 45 Prozent entgangene Einnahmen bei Sozialbeiträgen und Steuern. *„Arbeitslosigkeit kommt den Staat teuer zu stehen“,* heißt das auf den Punkt gebracht.[1] Und: selbst diese Kostenrechnung lässt die Kosten der weiteren sozialen Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit immer noch außen vor. Verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit führt über kurz oder lang zu verfestigter Armut, nicht nur des oder der Einzelnen, sondern ganzer Familien. Sie führt zu Isolation, Vereinsamung, Verbitterung, Resignation und schließlich auch zu schwindendem Vertrauen in die Demokratie. Unter den Klientinnen und Klienten caritativer Einrichtungen z. B. für Suchtkranke, Wohnungslose und Verschuldete sind viele Menschen im SGB II-Bezug – aber auch in der Schwangeren- und Erziehungsberatung.

Volkswirtschaftlich relevant sind auch die Kosten, die durch verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit mittelbar im Gesundheitswesen entstehen. Studien belegen, dass Arbeitslose im Vergleich zu Erwerbstätigen einen schlechteren Gesundheitszustand haben. Ökonomische Armut ist nun einmal eine wichtige Determinante von Gesundheit und Lebenserwartung, weil gesunde Ernährung, Teilhabe an sozialen Aktivitäten und adäquate und zeitnahe medizinische Versorgung auch vom Einkommen abhängen. Mindestens genauso schwer wiegt bei Langzeitarbeitslosen der Verlust fester Tages- und Zeitstrukturen, von gesellschaftlichem Status oder von Kontakten zu Kolleginnen und Kollegen. Langzeitarbeitslose sind im Schnitt doppelt so häufig von psychischen Erkrankungen betroffen wie Erwerbstätige. Besonders Depressionen und Angststörungen sind bei ihnen stark vertreten. Sie haben aber auch ein erhöhtes Risiko für Herzinfarkte und Schlaganfälle.

[1] Hans Uwe Bach/Eugen Spitznagel: Kosten der Arbeitslosigkeit: Druck auf öffentliche Budgets lässt nach. (= IAB-Kurzbericht 8/2012, Zitat S. 1). Zitiert nach http://doku.iab.de/kurzber/2012/kb0812.pdf, Abrufdatum 3.8.2015.

Projekte öffentlich geförderter Beschäftigung in NRW

Das SGB II kennt zwei Formen öffentlich geförderte Beschäftigung:

a) Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II
b) Geförderte Arbeitsverhältnisse nach § 16 e SGB II, auf die das Programm „Öffentlich geförderte *Beschäftigung NRW“* aufsetzt. Die geförderten Mitarbeitenden sind hier regulär sozialversicherungspflichtig beschäftigt; sie erhalten einen Lohn, dazu Coaching und Angebote zur beruflichen Qualifizierung, die sehr praxisnah ausgestaltet werden können, da die Betriebe am Markt oder doch sehr marktnah agieren dürfen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung, insbesondere wenn sie längerfristig angelegt ist und in regulären Arbeitsverhältnissen erfolgt, erzielt enorm positive Effekte hinsichtlich der sozialen Teilhabe der Geförderten. Diese Stärkung der sozialen Teilhabe gilt es auch unabhängig von der Integration in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis am sog. „ersten Arbeitsmarkt“ wertzuschätzen. Der Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln steht deshalb in allen wesentlichen Punkten hinter dem Programm *„Öffentlich geförderte Beschäftigung NRW“*. Insbesondere bei Menschen, die älter sind und bleibende gesundheitliche oder psychische Probleme haben, stößt das Programm jedoch primär aufgrund von bundesrechtlichen Rahmenvorgaben, die eine Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16 e SGB II nur für zwei Jahren zulassen, an Grenzen, was die Chance auf Vermittlung in ungeförderte Arbeitsverhältnisse betrifft.

Förderprogramme des Bundes

Die Bundesprogramme *„ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter“* und *„Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“* sind weder quantitativ noch qualitativ ausreichend, um dem Problem verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit wirksam zu begegnen.

Der Soziale Arbeitsmarkt

Der Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln steht in allen Punkten inhaltlich hinter der Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW zum Sozialen Arbeitsmarkt (s. Anlage). Besonders hervorheben möchten wir, dass mit dem Sozialen Arbeitsmarkt kein „zweiter“ oder gar „dritter“ Arbeitsmarkt neben dem „ersten“ entstehen soll. (Diese Begriffe sind ohnehin nicht normiert und sollten deshalb vermieden werden). Der Soziale Arbeitsmarkt will vielmehr Arbeit durch *soziale Arbeitsmarktpolitik* so inklusiv organisieren, dass auch am konventionellen Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen dauerhaft an regulärer, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung teilhaben können. Tradierte Differenzierungen zwischen „Sozialpolitik“ und „Arbeitsmarktpolitik“ werden hier im Interesse der Menschen fließender.

Zum Sozialen Arbeitsmarkt gehören vielfältige Angebote zur sozialen Stabilisierung und beruflichen Qualifizierung. Solche Maßnahmen sollten grundsätzlich am Beginn der Hilfen für Arbeitslose stehen. Zur Betreuung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen gibt es bereits eine Reihe von prinzipiell geeigneten gesetzlichen Instrumenten, von Förderprogrammen und Projekten. Viele dieser Angebote haben jedoch eine zu kurze Laufzeit, lassen sich nur schlecht miteinander kombinieren und sind mit zu wenig Geld hinterlegt. Arbeitsgelegenheiten etwa könnten de jure für die Dauer von zwei Jahren bewilligt werden, faktisch bewilligen die Jobcenter sie fast überall nur für sechs bis zwölf Monate.

Modulare Teilqualifizierungen für Langzeitarbeitslose, wie sie die FDP vorschlägt, lassen sich gut mit öffentlich geförderter Beschäftigung kombinieren. Neben der in Antrag 16/6681 angesprochenen „Metallgrundausbildung“ sind in der Beschäftigungsförderung fachpraktische Qualifizierungen zur Bedienung von Hubfahrzeugen und Bühnen („Gabelstaplerführerschein“), der Motorsägen- und Baumfällschein sowie diverse weitere „Maschinenscheine“ gut bekannt. Wir begrüßen es, wenn der Erwerb von Führerscheinen (für PKW, Hänger, LKW) und fachsprachliche Qualifizierungen gefördert werden; leider ist das zu selten der Fall. Im Stromspar-Check hat die Caritas eine eigene, zertifizierte HWK-Prüfung zum *„Serviceberater für Energie- und Wasserspartechnik“* etabliert, die einen Zugang zur Weiterqualifizierung zur *„Elektrofachkraft für festgelegte Tätigkeiten“* (und damit zu vielen Hausmeisterstellen) und sogar zur Ausbildung als *„Gebäude-Energieberater (HWK)“* erschließt.

Jedoch – einen über 55-jährigen Mann ohne Berufsausbildung, aber mit Lese-Rechtschreib-Schwäche und womöglich noch einer Vorstrafe; eine 40-jährige Frau, die schon Jahre aus ihrem erlernten Beruf als Bürogehilfin heraus ist und nach überwundener Suchtkrankheit noch die aus der Privatinsolvenz resultierenden Schulden via Lohnpfändung abstottern muss – solche Personen stellen konventionelle Betriebe trotz erfolgreich absolvierter Qualifizierungen praktisch kaum ein. Qualifizierung und Beratung sind unverzichtbare Elemente sozialer Arbeitsmarktpolitik, doch es wird nicht gelingen, allein so die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit umfänglich und nachhaltig zu bekämpfen.

Für die betroffenen Langzeitarbeitslosen selbst ist das am allerschlimmsten. Sie haben sich ja aufgerafft, sich angestrengt, waren pünktlich, fleißig, lernwillig, hielten am Ende sogar ein Zertifikat in Händen – und dann ist die Maßnahme, die Qualifizierung zu Ende, aber ein Arbeitsplatz immer noch nicht in Sicht. Die tiefe Enttäuschung, das „Loch“, das dann emotional entsteht, ist groß. Und kostenneutral ist es natürlich auch nicht, denn die Menschen beziehen ja nun erneut passive SGB II-Leistungen für den Lebensunterhalt und die Kosten der Wohnung.

Um solche „Drehtüreffekte“ zu durchbrechen, brauchen wir endlich Möglichkeiten der primär entfristeten Förderung von regulären, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen. Dafür gibt es noch kein Instrument im SGB II; da gehört es aber hin! Denn es geht um Personen, die arbeiten wollen, und die weder behindert noch arbeitsunfähig sind – sie sind einfach nur unter den gegebenen Bedingungen nicht „arbeitsmarktfähig“. Die Caritas im Erzbistum Köln hält ein eigenes Instrument im SGB II zur Sicherung einer dauerhaften Arbeitsmarktteilhabe auch für diese Menschen für dringend geboten.

Der Antrag der Regierungsfraktionen geht in Sachen Sozialer Arbeitsmarkt in die richtige Richtung. Inklusiv, nicht diskriminierend und zudem verwaltungstechnisch einigermaßen praktikabel umzusetzen ist die entfristete Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze, wenn Betriebe, die am konventionellen Arbeitsmarkt trotz vorangegangener Förderung nicht vermittelbare Personen regulär anstellen, einen Zuschuss zu den Lohnkosten erhalten. Diesen Lohnkostenzuschuss wiederum könnte man durch den sog. Passiv-Aktiv-Tausch, für den primär der Bundesgesetzgeber zuständig ist, ohne allzu große Mehrkosten finanzieren. Weitere Folgekosten der Langzeitarbeitslosigkeit werden eingespart.

Es ist wichtig, dass dauerhaft öffentlich geförderte Arbeitsplätze (und natürlich auch vorgeschaltete Qualifizierungsangebote) bei allen Arbeitgebern entstehen können (Privatwirtschaft, öffentliche Arbeitgeber, freie Träger). Das ist aus Sicht der geförderten Menschen inklusiv und aus Sicht der Wirtschaft wettbewerbsneutral. Leider ist jedoch davon auszugehen, dass gewerbliche Betriebe trotz Lohnkostenzuschuss besonders benachteiligte Langzeitarbeitslose nicht im erforderlichen Umfang einstellen; einfach, weil ihre Kompetenz nicht darin liegt, Betriebsabläufe so zu organisieren und Belegschaften so zusammenzustellen, dass Menschen mit Einschränkungen in größerer Zahl am konventionellen Arbeitsleben teilhaben könnten. Die Erfahrungen bei der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen, aber auch die ersten Erkenntnisse in der Umsetzung des ESF-Programms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter des BMAS bestätigen dies.

Insofern plädieren wir für eine Weiterentwicklung betrieblicher Strukturen zu „sozialorientierten Unternehmen“ (vgl. LT-Drucksache 16/6681). Dies kann partiell durch eine Öffnung der bestehenden Integrationsbetriebe für Menschen mit Behinderung auch für langzeitarbeitslose Personen geschehen, was gerade ein Bundestags-Antrag von CDU und SPD vorschlägt (BT-Drucksache 18/5377). Wichtig ist allerdings, dass langzeitarbeitslose Personen dann auch im Integrationsbetrieb mit eigenen Instrumenten im SGB II gefördert werden. Die Budgets, die für die Eingliederung von Menschen mit Behinderung bestimmt sind, dürfen nicht durch die andere Zielgruppe geschmälert werden. Und: Längst nicht alle Integrationsbetriebe werden in ihren betrieblichen Abläufen neben Menschen mit Behinderungen auch langzeitarbeitslose Personen mit oft sehr anderen sozialen Schwierigkeiten qualifizieren und beschäftigen können.

Deshalb brauchen wir auch eigene Qualifizierungs- und Beschäftigungsbetriebe für Langzeitarbeitslose, die sich zu innovativen „Sozialunternehmen“ weiterentwickeln können. Erforderlich für sie sind neben Regelungen für entfristete Lohnkostenzuschüsse im SGB II (s. o.) auch klare Regelungen zur Steuerbegünstigung von Betrieben, die in einer bestimmten Mindestzahl am Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen beschäftigen. Gemeinsam mit den Integrationsbetrieben für Menschen mit Behinderungen, für die es solche Regelungen schon gibt, könnte man diese Unternehmen zum Beispiel „Soziale Betriebe“ nennen.

Handlungsperspektiven

Da die wichtigsten sozial-, arbeitsmarkt- und finanzpolitischen Weichenstellungen auf der Bundesebene vollzogen werden müssen, ist der Ansatz des Landes NRW zu begrüßen, in dieser Hinsicht das eigene bundespolitische Engagement zu verstärken.
Auf Landesebene plädieren wir deutlich dafür, das Modellprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW“ fortzusetzen und auszuweiten.