



Peter Bartelheimer

Alternativen zu Zusatzjobs – ein Konzept der Bundesagentur

Überlegungen einer Arbeitsgruppe Alternative Beschäftigungsformen in der BA

Auf einen Blick ...

- Im dritten Jahr der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik gibt es wieder eine breite Debatte darüber, dass Beschäftigungslosigkeit nicht allein durch ein besseres Matching (also den Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt) und auch nicht allein durch mehr „Fordern“, also durch Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, Kontrolle des Suchverhaltens und Bearbeitung individueller Vermittlungshemmnisse bekämpft oder bearbeitet werden kann.
- Eine Arbeitsgruppe Alternative Beschäftigungsformen im Zentralbereich S der BA hat unter Beteiligung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Eckpunkte eines Beschäftigungskonzepts jenseits der „1-Euro-Jobs“ im Regelkreis des SGB II entwickelt.
- Für einen arbeitsmarktfernen Personenkreis von wenigstens 400.000 sieht die BA Bedarf an gesellschaftlich akzeptierter, dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigung in einem sozialpolitisch motivierten Arbeitsmarkt – auch als Alternative zu verschärften Sanktionen oder zur Verpflichtung, gemeinnützige Arbeit zu leisten.
- Diese alternative Beschäftigung soll freiwillig sein; die ARGEn sollen erwerbsfähige Hilfebedürftige gemeinsam mit einem Beirat auswählen. Junge Erwachsene unter 25 Jahren gehören nicht zur Zielgruppe.
- Beschäftigungsmöglichkeiten sollen im Rahmen einer lokalen Beschäftigungsstrategie möglichst sozialraumbezogen von Industrie, Handwerk, Beschäftigungsträgern und Bürger/innen identifiziert werden. Träger könnten Integrationsbetriebe (soziale Unternehmen) sein.
- Die Beschäftigung soll kostenneutral finanziert werden.
- Das Konzept ist ein Ausgangspunkt für eine weitere Diskussion. Kritische Fragen betreffen Ziele und Zielgruppen, den beabsichtigten Ausschluss von Arbeitslosenversicherung, das Entgeltniveau und die geforderte Wettbewerbsneutralität.

Inhalt

1	Beschäftigungsalternativen – ein Beitrag aus der Bundesagentur	3
2	Ein BA-Konzept für dauerhaft geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten	4
2.1	Problembeschreibung der BA	5
2.2	Eckpunkte des Konzepts	6
3	Kritische Fragen	6
4	Zum Weiterlesen (bzw. Quellennachweis)	9

1 Beschäftigungsalternativen – ein Beitrag aus der Bundesagentur

Noch 2005 galt es als gesichertes Erkenntnis der Wirkungsforschung (in Deutschland wie international), dass Instrumente subventionierter Beschäftigung keinen messbaren Einfluss auf die Arbeitslosen- bzw. Beschäftigungsrate haben (Konle-Seidl 2005: 19. Am effektivsten – wenn auch teuer – seien noch Lohnkostenzuschüsse (ebd.: 30). Am wirksamsten seien dagegen „Aktivierungsstrategien“, die „Beratung und Beobachtung“ kombinieren, also die Betreuung und Beratung der Arbeitssuchenden intensivieren und den Bezug von Entgeltersatzleistungen an die Verpflichtung zur Programmteilnahme einschließlich Überwachung und Sanktionsmöglichkeit binden (ebd.: 40 f.; 48).

Im dritten Jahr der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik gibt es jedoch wieder eine breite Debatte darüber, dass Beschäftigungslosigkeit nicht allein durch ein besseres Matching (was man das „Hartz-Paradigma“ nennen könnte: Unterstützung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt) und auch nicht allein durch mehr „Fordern“, also durch Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, Kontrolle des Suchverhaltens und Bearbeitung individueller Vermittlungshemmnisse bekämpft oder bearbeitet werden kann. Und galt bislang der Versicherungsbereich, also das SGB III, als das vorrangige Regelwerk für den abnehmenden Einsatz beschäftigungsfördernder Instrumente (z.B. ABM), so wendet sich die Diskussion jetzt verstärkt Beschäftigungsalternativen für arbeitssuchende Grundsicherungsbezieher nach SGB II zu.

Im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 fordern CDU/CSU und SPD eine Perspektive für „Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist, und die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können“. Sie verabreden zu prüfen, „ob und wie die Rahmenbedingungen so gestaltet werden können, dass auch für diese Menschen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, die eine sinnvolle und den individuellen Möglichkeiten entsprechende Entfaltung zulassen“.

Im April 2006 sprach sich ein Positionspapier eines Netzwerks sozialer Beschäftigungsunternehmen (Best 3S e.V.) dafür aus, Mittel für Arbeitsgelegenheiten vorrangig zur „Schaffung von armutsfesten, einfachen regulären Erwerbsarbeitsplätzen“ in der sozialversicherungspflichtigen Entgeltvariante nach § 16 Abs 3 Satz 1 SGB II einzusetzen und passive Transferleistungen zu aktivieren, indem man sie zur Deckung der Kosten solcher Arbeitsgelegenheiten einsetzt.

Auf einer Fachtagung des Netzwerks SGB II (Beschäftigungspolitik kommunal e.V.) „Erfahrungen aus der lokalen Umsetzung des SGB II – Strukturen, Leistungsprozesse, Handlungsbedarfe“ in Leipzig am 3. und 4. Mai 2006 forderten zahlreiche Redner neue „ehrliche“ Konzepte öffentlich geförderter Beschäftigung. So sprach sich der Leipziger Oberbürgermeister Burghard Jung dafür aus, mit den Verbänden, Kammern, Gewerkschaften über „neue Felder der Beschäftigung für Menschen, die nicht mehr in Lohnarbeit vermittelt werden können“, zu diskutieren. Hermann Rappe erklärte für den Ombudsrat zum SGB II, bei gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten unter der Beschäftigungsschwelle werde „ein zweiter, sozialpolitisch betonter Arbeitsmarkt auf lange Sicht ein selbstverständlicher Bestandteil der Gesellschaft sein“. Ebenso Karl Peter Fuß von der Regionaldirektion Sachsen der BA: „Ohne öffentlich geförderten Marktersatz kommen wir nicht hin.“

Anfang Mai 2006 stellten zwei führende Vertreter der Bundesagentur für Arbeit Kay Senius und Heinrich Alt, Überlegungen einer Arbeitsgruppe Alternative Beschäftigungsformen in der BA erstmals öffentlich (auf dem 77. Deutschen Fürsorgetag sowie im Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung) vor. Grundidee des Konzepts ist es, für Personen mit niedriger Arbeitsproduktivität aus dem Rechtskreis des SGB II, die auf dem Arbeitsmarkt nicht integriert werden können, dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einem gesellschaftlich akzeptierten Beschäftigungsbereich zu schaffen. Dieses Konzept wird im Folgenden dargestellt und erörtert.

2 Ein BA-Konzept für dauerhaft geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten

Am 5. April wurden auf einer Expertentagung im Bildungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit in Iphofen Überlegungen zu Beschäftigungsalternativen für arbeitssuchende Grundsicherungsbezieher erörtert. Vorausgegangen war eine längere Phase der Konzeptentwicklung in einer Arbeitsgruppe Alternative Beschäftigungsformen im Zentralbereich S der BA unter Beteiligung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Eckpunkte des Konzepts wurden von Kay Senius (Leiter des Zentralbereichs SGB II der Bundesagentur für Arbeit) auf dem 77. Deutschen Fürsorgetag in Düsseldorf vom 3. bis 5. Mai 2006 und von Heinrich Alt (Mitglied im Vorstand der Bundesagentur für Arbeit im Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 8. Mai 2006 öffentlich zur Diskussion gestellt. Die politische Resonanz

auf das Konzept ist uneinheitlich, doch ist zu hören, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einem Pilotversuch im geltenden rechtlichen Rahmen des SGB II an einem west- und einem ostdeutschen Standort positiv gegenübersteht.

2.1 Problembeschreibung der BA

Das Konzept geht von der Feststellung aus, arbeitsmarktferne SGB-II-Leistungsberechtigte seien kaum in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Zur näherungsweisen Bestimmung dieses arbeitsmarktfernen Personenkreis dienen drei Kriterien:

- Langzeitarbeitslosigkeit von einem Jahr und mehr: dies gilt für 1,7 Mio. Arbeitslose, darunter 670.000 Personen ohne Berufsabschluss, 500.000 mit gesundheitlichen Einschränkungen, 625.000 über-50-Jährige und 130.000 Nichtdeutsche;
- multiple Problemlagen: dieser Personenkreis wird vom IAB auf etwa 400.000 geschätzt;
- längere Zeiten ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (jeder zweite arbeitslose Alg-II-Bezieher war seit mindestens drei Jahren, jeder dritte seit sechs Jahren nicht versicherungspflichtig beschäftigt).

Für diesen Personenkreis werde eine „zusätzliche Option durch die Schaffung von dauerhaft geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten“ (Kay Senius) benötigt. Arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die an individuellen Defiziten ansetzen, könnten Probleme struktureller Arbeitslosigkeit nicht lösen. Eingliederungszuschüsse, Trainingsmaßnahmen, Fortbildungen oder ABM könnten die fehlende Nachfrage nach diesen Arbeitskräften nicht ausgleichen, berücksichtigten Defizite und Ressourcen dieser Zielgruppe nicht und förderten nur befristete Beschäftigung auf dem „zweiten“ Arbeitsmarkt. Ergänzend wird daher eine gesellschaftlich akzeptierte, dauerhaft öffentlich geförderte Beschäftigung in einem sozialpolitisch motivierten Arbeitsmarkt¹ vor-

¹ Viele Expert/inn/en haben in der Diskussion über das Konzept darauf hingewiesen, dass die eingebürgerten Bezeichnungen „erster“ und „zweiter“ Arbeitsmarkt nicht trennscharf seien (z.B. wird auch „ungeförderte“ Beschäftigung im „ersten“ Arbeitsmarkt je nach Branche mehr oder weniger subventioniert) und vermieden werden sollten. Das BA-Konzept spricht nun allerdings auch von einem „dritten“ Arbeitsmarkt.

geschlagen – auch als Alternative zu verschärften Sanktionen oder zur Verpflichtung, gemeinnützige Arbeit zu leisten (workfare).

2.2 Eckpunkte des Konzepts

Für arbeitsmarktferne Bezieher/innen von Alg II soll sinnstiftende gemeinwohlorientierte Beschäftigung organisiert werden, um Beschäftigungspotenziale der Adressat/inn/en im Sozialraum bzw. in der lokalen Ökonomie zu nutzen.

- Die Beschäftigung wird unbefristet gefördert und sozialversicherungspflichtig (allerdings ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung).
- Alternative Beschäftigung ist freiwillig; die ARGEn sollen erwerbsfähige Hilfebedürftige gemeinsam mit einem Beirat auswählen. Junge Erwachsene unter 25 Jahren gehören nicht zur Zielgruppe – für sie soll die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt weiter im Vordergrund stehen.
- Beschäftigungsmöglichkeiten werden im Rahmen einer lokalen Beschäftigungsstrategie möglichst sozialraumbezogen von Industrie, Handwerk, Beschäftigungsträgern und Bürger/inne/n identifiziert. Träger könnten Integrationsbetriebe (soziale Unternehmen) sein; sie sollen vorhandene Bedarfe an Produkten und Dienstleistungen decken, aber nicht in den Wettbewerb eingreifen.
- Die Beschäftigung soll kostenneutral finanziert werden. Neben einer Bündelung aktiver und passiver Leistungen im SGB II sind weitere Finanzierungsquellen erforderlich (die kommunalen Mittel für Kosten der Unterkunft, Projektfinanzierungen aus Sonderprogrammen, von EU, Bund, Ländern und Kommunen sowie private Finanzmittel).

3 Kritische Fragen

Das BA-Konzept für alternative Beschäftigung im SGB-II-Bereich markiert einen großen Fortschritt gegenüber dem „Aktivierungs“-Diskurs der letzten Jahre: Es erkennt an, dass für einen großen Teil der Leistungsberechtigten zusätzliche Beschäftigungschancen erforderlich sind, die durch eine beschäftigungspolitische Strategie

erschlossen werden müssen. Statt bei Personen, denen Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem droht, individuelle Defizite gewissermaßen „klinisch“ zu behandeln, schlägt es vor, ihre Erwerbsfähigkeit als Ressource aufzufassen, und könnte ihnen ein Minimum an Teilhabe in der Erwerbsgesellschaft eröffnen. Es böte jedenfalls eine Alternative zum derzeit vorherrschenden Instrument der Zusatzjobs, in die verpflichtend zugewiesen werden kann und die mit wenigen Ausnahmen auf maximal sechs Monate befristet sind. Doch offensichtlich bedarf das Konzept weiterer Präzisierung. Insbesondere vier Fragekomplexe sind weiter zu erörtern.

Ziele und Zielgruppen: Welchem Personenkreis alternative Beschäftigung angeboten wird, ist nur sehr grob bestimmt. Bei einem Programm in der Größenordnung von mehreren 100.000 Plätzen wäre der Teilnehmerkreis sozial alles andere als einheitlich. Der Bedarf an geförderter Beschäftigung besteht auch bei Personen, die nicht wegen „multipler Problemlagen“, sondern wegen unzureichender Nachfrage nicht in reguläre Beschäftigung einmünden. Gegenüber der derzeitigen Rechtslage, in der Arbeitsgelegenheit und sonstige weitere Leistungen nach § 16 SGB II nur über das oft nicht realistische Ziel der Integration in ungeforderte Beschäftigung legitimiert werden können, wird eine sozialpolitische Zielsetzung in die Diskussion eingeführt. Doch richtigerweise schließt das Konzept nicht aus, dass im Einzelfall auch ein Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt gelingt. Ein als dauerhaft arbeitsmarktfremd konzipiertes Beschäftigungsprogramm, das die Erwerbsorientierung der Teilnehmer/innen unterstützt, ihnen aber keine Übergangschancen einräumt, kann auch stigmatisierend wirken und den Ausschluss vom Arbeitsmarkt besiegeln. Eine neue beschäftigungspolitische Initiative müsste jedenfalls die Frage neu beantworten, in welchem Verhältnis arbeitsmarktpolitische, ökonomische und sozialarbeiterische Ziele zu einander stehen sollen.

Ausgestaltung: Die vorgeschlagene unbefristete Förderung geht einerseits über das heute bestehende, wenn auch selten genutzte Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (§ 16 Abs. 3 Satz 1) hinaus, das auf maximal ein Jahr befristet ist, um das Entstehen neuer Leistungsansprüche im Versicherungsbereich auszuschließen. Damit auch das Alternativmodell solche Ansprüche nicht begründet, will die BA die Sozialversicherungspflicht auf Kranken- und Rentenversicherung beschränken. Rücken Freiwilligkeit und Entfristung die alternative Beschäftigung näher an „normale“ Erwerbsarbeit, begründet der Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung eine neue Form der Sonderbeschäftigung. Auch wenn Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aus alternativer Beschäftigung keinen Anspruch auf Arbeitslosen-

geld über dem Grundsicherungsbedarf begründen dürften, würden sie doch eine soziale Durchlässigkeit „nach oben“, d.h. aus dem Regelkreis der Fürsorge in den der Versicherten, schaffen. Und welchen Sinn macht es, weiterhin „Maßnahmeketten“ verhindern zu wollen, wenn bestimmte Personen eingestandenermaßen dauerhaft nur öffentlich gefördert erwerbstätig sein können?

Ferner: Wird am Kriterium der Kostenneutralität festgehalten, bleiben die finanzierbaren Entgelte weiter unter Tarifniveau; sie sind möglicherweise nicht einmal existenzsichernd, so dass sie je nach Lage der Bedarfsgemeinschaft nicht einmal den – aufstockenden – Alg-II-Bezug beenden könnten.

Ökonomisches und fiskalisches Konzept: Zwar dürften sich durch eine Rückbindung an kommunale und lokale, sozialräumliche Strukturen am ehesten Bedarfe und Einsatzmöglichkeiten für sinnvolle alternative Beschäftigung identifizieren und mit anderen wirtschaftlichen Interessen abstimmen lassen. Doch wird es schwierig sein, für Beschäftigungsmaßnahmen in dieser Größenordnung geeignete und interessierte Träger zu finden, so dass sich das Programm nicht auf sozialraumorientierte Träger beschränken lassen dürfte. Einerseits ist in der Diskussion, dass Träger als „soziale Unternehmen“ am Markt agieren und einen Eigenerlös in die Finanzierung einbringen können. Andererseits soll Wettbewerbsneutralität dadurch zugesichert werden, dass alternative Beschäftigung gemeinwohlorientiert, im öffentlichen Interesse und zusätzlich sein muss – Auflagen, die derzeit für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante nicht gelten, dagegen in der Praxis der Zusatzjobs gegen Mehraufwandsentschädigung („1-Euro-Jobs“) häufig verletzt werden. Ein Konzept für Beschäftigungsalternativen in dieser Größenordnung wird sich so viel wettbewerbpolitische Zurückhaltung möglicherweise nicht leisten können. Für die geforderte Kostenneutralität schließlich fehlt bislang ein auch nur näherungsweise durchgerechnetes Konzept. Werden „passive Leistungen“ im SGB-II-Haushalt zur Deckung der Kosten „aktiver“ alternativer Beschäftigung eingesetzt, kann umgekehrt die Tendenz verstärkt werden, die Höhe des Eingliederungstitels als Haushaltsreserve für Leistungen zum Lebensunterhalt in Anspruch zu nehmen.

Mobilisierung der Akteure: Mit dem Konzept spricht die Bundesagentur offen aus, dass weder sie noch die SGB-II-Träger (ARGEn und Optionskommunen) die strukturelle Unterbeschäftigung ohne breite Beteiligung lokaler Strukturen abbauen können. Damit stellt sich jedoch die Frage, wie die Akzeptanz der benötigten Partner zu gewinnen ist. Viele kommunale und regionale Beteiligungsgremien der Arbeitsmarktpolitik haben den Übergang zum neuen Regelwerk des SGB II und den Steuerungsan-

spruch der BA im Rahmen ihrer Gewährleistungsverantwortung nicht unbeschadet überstanden. Voraussetzung für den Erfolg wäre jedenfalls ein klares Signal, dass das Konzept politisch gewollt ist und den lokalen Akteuren echte Mitwirkungschancen und Gestaltungsspielräume lässt.

4 Zum Weiterlesen

Arbeitsgruppe Alternative Beschäftigungsformen im Zentralbereich S der BA, Team S 22, 2006: Alternative Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II, Standardpräsentation, Nürnberg.

Arbeitsgruppe Alternative Beschäftigungsformen im Zentralbereich S der BA, Team S 22, 2006a: Alternative Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II, Aktualisiertes Diskussionspapier, Nürnberg.

Konle-Seidl, R. 2005: Lessons Learned, Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht 9-2005, Nürnberg.

BEST 3S e.V. 2006: Ein Jahr Erfahrungen mit Hartz IV, Heidelberg. URL: www.best3s.de