



**Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes
zur Anhörung der „AG Arbeitsmarkt“
zum Thema „Dritter Arbeitsmarkt“
am 18. Oktober 2006**

Generelle Vorbemerkung

Der Deutsche Caritasverband (DCV) begrüßt die Diskussion, für einen klar abgegrenzten Kreis von Personen, die auf absehbare Zeit im regulären Arbeitsmarkt keine Arbeit finden können, die Perspektive einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung zu schaffen. Eine längerfristig angelegte Förderung öffentlicher Beschäftigungsformen muss sich nach Ansicht des DCV auf Personen beschränken, die auch bei geänderten institutionellen Rahmenbedingungen auf längere Sicht keine realistische Chance auf eine Integration im ersten Arbeitsmarkt haben und dies auch nicht über temporäre Maßnahmen (zweiter Arbeitsmarkt) erreichen können.

Der Deutsche Caritasverband regt an, trotz der bereits fortgeschrittenen Diskussion einen – statt des Begriffs „Dritter Arbeitsmarkt“ – neuen Begriff für dieses arbeitsmarktpolitische Instrument zu suchen. Es sollte auf jeden Fall der Eindruck vermieden werden, es ginge um einen eigenständigen Beschäftigungssektor ohne jede Durchlässigkeit zum regulären Arbeitsmarkt. Unserer festen Überzeugung nach sollte auch bei Personen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, dass sie nach einer längeren Phase der Stabilisierung und Förderung einen Übergang zum ersten Arbeitsmarkt finden können. Die Erfahrungen in den Integrationsbetrieben der Caritas zeigen, dass auch Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen und langen Jahren der Arbeitslosigkeit bei langfristiger und ausreichender sozialer Begleitung (psychosoziale Betreuung, Schuldnerberatung, Suchtberatung) eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt schaffen können. Zudem sollte jede Verwechslung mit der Arbeit der Werkstätten für behinderte Menschen vermieden werden. Der Deutsche Caritasverband schlägt statt dem Begriff „Dritter Arbeitsmarkt“ den Begriff „längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung“ vor. Der abschließend zu wählende Begriff muss auch unter Gesichtspunkten der öffentlichen Vermittelbarkeit gewählt werden.

Leitfragen

Brauchen wir eine Diskussion um einen „Zweiten und Dritten“ Arbeitsmarkt oder eine Diskussion um passgenaue und deshalb differenzierte Integrationskonzepte, die sowohl den sehr unterschiedlichen personellen als auch den sehr unterschiedlichen arbeitsmarktstrukturellen und konjunkturellen Vermittlungschancen gerecht werden? Welche Personengruppen sind unter den gegenwärtigen Bedingungen schwer oder kaum in den regulären Arbeitsmarkt zu vermitteln und wodurch sind sie gekennzeichnet?

Die Grundidee der Diskussion ist, Arbeit statt Erwerbslosigkeit zu finanzieren. Der DCV bzw. die Wohlfahrtsverbände insgesamt fordern schon seit vielen Jahren, für vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personengruppen sinnstiftende und integrierende Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Deshalb begrüßen wir die in den letzten Monaten verstärkte Diskussion in Deutschland und Europa über Maßnahmen zur Förderung der aktiven Einbeziehung von arbeitsmarktfernen Personen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie gewährleistet werden kann, von Ausgrenzung bedrohten Personen einerseits eine ausreichende Einkommensunterstützung zu gewähren, andererseits diese jedoch nicht vom regulären Arbeitsmarkt fernzuhalten. Die Europäische Kommission empfiehlt in ihrer Mitteilung (KOM 2006, 44) als Strategie einen Policy-Mix, der drei Komponenten beinhaltet:

- Aufrechterhaltung des Kontaktes zum Arbeitsmarkt durch Beschäftigungsmöglichkeiten oder berufsbildende Maßnahmen
- Sicherstellung einer für ein menschenwürdiges Leben ausreichenden Einkommensunterstützung
- Gewährleistung eines besseren Zugangs zu Dienstleistungen die dabei behilflich sein können, einige der Hindernisse zu beseitigen, welche bestimmten Personen und ihren Familien die Eingliederung in die „Mainstream-Gesellschaft“ erschweren, und damit auch ihre Wiedereingliederung in das Erwerbsleben zu fördern.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Abkehr von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wie den bisherigen Vorruhestandsregelungen oder der Altersteilzeit, die unvertretbar hohe öffentliche Mittel erfordern. Auch stoßen die bisherigen Instrumente aufgrund ihrer Befristung auf Grenzen. Die öffentliche Beschäftigung kann durch ihre längerfristige Perspektive einen Beitrag leisten, die gesellschaftliche Ausgrenzung der Arbeitslosen zu vermeiden sowie ihnen den Übergang in eine normale Beschäftigung zu erleichtern und ggf. auch der drohenden Altersarmut entgegenzuwirken. Das produktive Potential kann zugunsten der Gesellschaft und zugunsten der Integration der Betroffenen genutzt werden.

I. Braucht Deutschland einen „Dritten Arbeitsmarkt“? Wenn ja, für wen?

1. Was kennzeichnet diejenigen Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist; sind es gesundheitliche, qualifikatorische und/oder andere Gründe, sind sie eher vorübergehender oder dauerhafter Natur?

Der Kreis der Personen, die auch mit temporären Maßnahmen (zweiter Arbeitsmarkt) keinerlei realistische Chancen auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt haben, ist durch mehrfache Vermittlungshemmnisse gekennzeichnet, die gemeinsam auftreten. Gründe können sein: Langanhaltende Arbeitslosigkeit mit der entsprechenden Entmutigung und fehlendem Kontakt zur Arbeitswelt, Anzeichen psychischer Labilität oder eine manifeste psychische Erkrankung, gesundheitliche Einschränkungen, fehlende soziale Kompetenz und damit die fehlende Möglichkeit für Arbeitgeber, die Person im Kontakt mit Kunden einzusetzen, geringe Frustrationstoleranz, fehlende Konfliktfähigkeit, hoher Aufwand für die Dienstvorgesetzten, Arbeitsanweisungen durchzusetzen. Es ist anzunehmen, dass verfestigte multiple Vermittlungshemmnisse umso ausgeprägter vorliegen bzw.

sich entwickelt haben, je länger die Arbeitslosigkeit dauerte. In besonderem Maße sind von diesen Problemen Menschen betroffen, die mehr oder weniger lange auf der Straße, in ungesicherten und ungeordneten sowie gesundheitsschädigenden Verhältnissen gelebt haben. Wegen ihrer sozialen und persönlichen Schwierigkeiten können sie sich trotz vorhandener oder wieder herstellbarer Arbeitsfähigkeit aus eigener Kraft keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt verschaffen. Selbst bei einem ausreichenden Stellenangebot müssten für diese Personengruppe unterstützende Maßnahmen angeboten werden.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit hatte ein Drittel der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II in den letzten sechs Jahren keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Jeder vierte langzeitarbeitslose ALG-II-Bezieher hat keinen Schulabschluss. Einer der wichtigsten Ansatzpunkte für die (Re-)Integration Arbeitsloser besteht zwar darin, sie aus- und weiterzubilden. Dieser Weg stößt aber dort auf Grenzen, wo die oben aufgeführten Vermittlungshemmnisse weiterhin bestehen und so die Anforderungen, die unter den üblichen tariflichen Bedingungen gestellt werden, nicht erfüllt werden können. Der Faktor Langzeitarbeitslosigkeit allein oder eine fehlende Schul- oder/und Berufsausbildung allein darf jedoch nach Ansicht der Caritas nicht als Kriterium dienen für die Zuordnung zu einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung.

2. Welche Auswirkungen haben diese Gründe auf eine Eingliederung in den regionalen / bundesweiten Arbeitsmarkt?

Die besonders schwierige Situation von Langzeitarbeitslosen liegt in vielen Fällen darin, dass sie ihre Fähigkeiten nicht weiterentwickeln können oder sogar verlieren. Selbst wenn keine Kenntnisse verloren gehen und auch die primären Arbeitsfähigkeiten erhalten bleiben, sinken die Chancen auf Wiederbeschäftigung mit der Dauer der Arbeitslosigkeit, weil die Arbeitgeber erhebliche Schwierigkeiten befürchten. Aufgrund der fehlenden Kenntnis der individuellen Fähigkeiten nehmen potentielle Arbeitgeber die Dauer der Arbeitslosigkeit als Anhaltspunkt der vermuteten fehlenden „Produktivität“ und „Einsatzbereitschaft“.

Gesamtwirtschaftliche Rückkopplungen aus den sozialen Sicherungssystemen verschärfen das Problem der Arbeitslosigkeit noch: Während die Produktivität der Arbeitslosen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt, erfordern hohe Lohnzusatzkosten ein entsprechend hohes Produktivitätsniveau für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt.

2.1 Wäre es denkbar, dass diese Personen (Personen mit eingeschränkten Arbeitsmarktchancen – oder auch mit schweren Vermittlungshemmnissen) – bei entsprechender Mobilität – in anderen Regionen nicht in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt wären?

Bei den unter Ziffer 1 dargelegten mehrfachen Vermittlungshemmnissen kann auch bei Bereitschaft zur Mobilität nicht mit einer erfolgreichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt gerechnet werden. Die aufgezeigten Vermittlungshemmnisse verhindern eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt grundsätzlich in allen Regionen Deutschlands. Zwar ist zu konzedieren, dass auch bei diesen Personen die Vermittelbarkeit nicht völlig unabhängig von der Arbeitsnachfrage ist, welche sich regional stark unterscheidet. Dies ist aber gegenüber den verfestigten Vermittlungshemmnissen ein nachrangiger, zu vernachlässigender Aspekt.

2.2 Ist es richtig, dass im Rahmen der Globalisierung in der Vergangenheit viele Schonarbeitsplätze weggefallen sind?

So genannte Schonarbeitsplätze hat es im Bereich der gewerblichen Wirtschaft in einem nennenswerten Umfange auch früher nicht gegeben. Darüber hinaus standen diese auch nur den eigenen leistungsgeminderten Betriebsangehörigen zur Verfügung.

Bezüglich der Arbeitsplätze für geringer qualifizierte Arbeitsuchende ist festzustellen, dass aufgrund der überproportionalen Anhebung von tariflichen Vergütungen für die unteren Tarifgruppen und die zunehmende internationale Verflechtung der Ökonomien die Zahl regulärer Arbeitsplätze für gering qualifizierte Personen deutlich abgenommen hat. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die im Vergleich mit anderen Ländern deutlich höhere Arbeitslosigkeit für gering qualifizierte Personen nicht mit der „Globalisierung“ erklärt werden kann. Deutschland weist im internationalen Vergleich die höchste Arbeitslosenquote für gering qualifizierte Personen aus (20 %, OECD-Wert für 2004), während andere europäische Sozialstaaten deutlich niedrigere Arbeitslosenquoten für diese Personen aufweisen (Frankreich: 12 %, Österreich 8 %, Schweiz 7 %, Portugal 6 %).

Die fehlenden Integrationsmöglichkeiten in den ersten Arbeitsmarkt für Personen mit den unter Ziffer 1 dargelegten mehrfachen Vermittlungshemmnissen sind weitgehend unabhängig vom Phänomen der Globalisierung.

3. Im internationalen Vergleich, insbesondere bei Berücksichtigung der Situation in Großbritannien und den Niederlanden, werden in Deutschland nur wenige Personen als nicht erwerbsfähig angesehen; erlaubt die rentenrechtliche Abgrenzung zwischen erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Personen auch in arbeitsmarktlicher Sicht eine zutreffende Abgrenzung?

Es wäre gesondert zu prüfen, ob die Erfassung von Personen als „nicht erwerbsfähig“ in Deutschland sich gravierend von der Mehrheit der westeuropäischen Staaten unterscheidet. Erst dann könnte der Schluss gezogen werden, die im internationalen Vergleich sehr hohe Arbeitslosenquote für gering qualifizierte Personen sei eine Folge unterschiedlicher Abgrenzungen bei der Festsetzung der Erwerbsfähigkeit.

Kriterium für die rentenrechtliche Abgrenzung zwischen erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Personen ist die Frage, ob die Person drei Stunden am Tag arbeiten kann. Diese Abgrenzung ist grundsätzlich auch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nicht problematisch. Zu überprüfen wären aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes die Kriterien, die bei der Prüfung der Arbeitsfähigkeit angewandt werden. Dies gilt insbesondere für die unter Ziffer 1 genannten multiplen Vermittlungshemmnisse. Angesichts der Tatsache, dass fast alle ehemaligen Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter mit Ausnahme der Menschen mit Behinderung in das System des SGB II überführt wurden liegt der Schluss nahe, dass ein Teil von ihnen auch zu einer regulären Arbeit von drei Stunden Dauer pro Tag nicht in der Lage ist. Andererseits kann gerade die Anforderung durch eine Beschäftigung und die wiederhergestellte „Normalität“ dabei helfen, psychosoziale Krisen bei Hilfestellungen schneller und besser zu überwinden. Diese Problematik bei der Überführung der Systeme ist aber keine Folge der aus dem Rentenrecht übernommenen Zeitgrenze.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sollte nicht der Versuch unternommen werden, die Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit durch die Wahl neuer Abgrenzungskriterien statistisch zu mildern.

Die Abgrenzung zwischen erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Personen ist auch deswegen relevant, da im SGB II mit der Nichtannahme eines Arbeitsangebots eine Sanktion verbunden ist. Es muss vermieden werden, dass Personen, die beispielsweise wegen einer schwerwiegenden psychischen Erkrankung oder anderer schwerwiegender Hemmnisse nicht arbeiten können, dennoch fälschlicherweise als erwerbsfähig eingestuft werden und daher bei Ablehnung eines Arbeitsangebots sanktioniert werden.

4. Sind aus anderen Ländern Modelle eines „Dritten“ Arbeitsmarktes bekannt? Welche Erfahrungen wurden gemacht und welche Kosten sind entstanden?

In einer Reihe von Ländern wie z. B. in Großbritannien, USA, Schweden und den Niederlanden wurden in den letzten Jahren Sozialreformen implementiert, die verstärkt Aktivierungsstrategien für einen erwerbsfähigen Personenkreis nutzen. Dabei wurden – analog zur Einführung des ALG II in Deutschland – ebenfalls Zumutbarkeits- und Sanktionskriterien verschärft, passive Leistungen grundlegend verändert und die Gewährung von Transferleistungen enger an die Aufnahme einer Beschäftigung geknüpft. Aktivierende Eingliederungshilfen wie z. B. öffentlich geförderte und finanzierte Arbeitsgelegenheiten wurden ausgebaut, die Betreuungsstrukturen (Betreuungsschlüssel, ergänzende Leistungen bei spezifischen Problemlagen) wurden verbessert. Zudem erfolgte eine stärkere Individualisierung der Re-Integrationsmaßnahmen durch die Einführung von Fallmanagement und eine organisatorische Integration der Betreuung in einer einheitlichen Anlaufstelle (Jobcenter).

Der schwedische Ansatz ist insbesondere dafür bekannt, staatlich geführte Dienstleistungspools vorzuhalten, aus denen heraus Unterstützungsleistungen für Haushalte organisiert werden, um beispielsweise Eltern den Ausfall am Arbeitsplatz zu ersparen, wenn die Kinder erkranken oder keine Betreuungsmöglichkeit erreichbar ist.

5. Ziel der angestrebten Reformen im Niedriglohnbereich ist es, möglichst viele Menschen aus dem Transferbezug zu befreien und in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie beurteilen Sie die Gefahr, dass mit einem dritten Arbeitsmarkt die Bemühungen in den ARGE n und Optionskommunen, Jobs auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden und zu vermitteln unterlaufen werden? Für wie realistisch halten Sie das Szenario, dass schwer zu vermittelnde Personen wegen der positiven Auswirkungen auf die Arbeitslosenstatistik dauerhaft in einen 3. Arbeitsmarkt ausgesondert werden?

Übergeordnetes Ziel der sozialstaatlichen Aktivitäten im Umgang mit Arbeitslosen ist und bleibt die (Re-)Integration in eine reguläre Beschäftigung die diesen Menschen erlaubt, ihre eigenständigen Ziele bestmöglich zu verwirklichen. Das Ziel der Reintegration darf jedoch keinesfalls zu einer Alles-oder-nichts-Doktrin führen. Aus der Erkenntnis, dass ein bedeutender Teil der Langzeitarbeitslosen kurz- oder mittelfristig nicht in den regulären Arbeitsmarkt zurückzuführen ist, darf nicht gefolgert werden, dass für diese Gruppe eine materielle Absicherung durch Transferzahlungen ausreicht. Für arbeitsmarktferne Personen muss ein Umdenken bzw. anderes Herangehen stattfinden das ihnen auch dann eine dauerhafte und sinnstiftende Beschäftigung ermöglicht, wenn sie die Voraussetzungen für eine Tätigkeit zu den normalen Bedingungen nicht erfüllen.

Die Gefahr, dass schwer zu vermittelnde Personen wegen der positiven Wirkungen auf die Arbeitslosenstatistik dauerhaft in einen dritten Arbeitsmarkt ausgesondert werden kann entstehen, wenn das Instrument nicht als ultima ratio ausgestaltet wird und klare Kriterien (siehe Frage 9) für dessen Einsatz festgelegt werden. Dann würde der Aufbau des „Dritten“ Arbeitsmarktes – wie von den kritischen Stimmen geäußert – in der Tat auf einen

dauersubventionierten, zur Verfestigung neigenden öffentlich geförderten Beschäftigungssektor hinauslaufen, der das Problem der Sockelarbeitslosigkeit – insbesondere von gering Qualifizierten – nicht beheben, sondern nur verdecken würde. Dem kann aber durch eine klare Zielgruppenbenennung und -fokussierung (vgl. Frage 14) entgegenge wirkt werden.

6. Wie sehen Sie das Verhältnis zum SGB XII, wonach heute schon der Personenkreis betreut und gefördert werden kann, der als Zielgruppe für den 3. Arbeitsmarkt in Frage kommt?

Der Personenkreis, der für eine längerfristige öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage kommt, ist derzeit nicht dem SGB XII, sondern wegen der Erwerbsfähigkeit dem SGB II zugeordnet. Allerdings ist er in besonderem Maße auf weitere Hilfen, insbesondere auf eine psychosoziale Betreuung, Schuldner- oder Suchtberatung angewiesen. Hilfen sieht neben § 16 Abs. 2 SGB II vor allem das SGB XII vor. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass von den Grundsicherungsträgern Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB nur in sehr geringem Umfang und v. a. mit dem engen Ziel der Arbeitsmarktintegration gewährt werden. Entsprechende Hilfen nach dem SGB XII werden mit der Begründung abgelehnt, die Entscheidung des Grundsicherungsträgers diese Hilfen nicht zu gewähren könne der Sozialhilfeträger nicht umgehen, da er für erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht, bzw. nur nachrangig zuständig sei. Faktisch besteht für diesen Personenkreis daher heutzutage kaum ein Zugang zu den Hilfen des Sozialhilfeträgers.

Für Personen in längerfristig angelegter öffentlich geförderter Beschäftigung sind diese Hilfen zu erweitern und mit weiterer Zielrichtung der Teilhabe als alleine der direkten Arbeitsmarktintegration zur Verfügung zu stellen. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Sozialhilfeträger den größeren Erfahrungsschatz und die größere Sachkenntnis im Hinblick auf die Auswahl und Erbringung dieser Leistungen haben. Aus diesem Grund ist die Schnittstelle zum SGB XII zu erweitern und eine enge Kooperation mit dem Sozialhilfeträger bei der Erbringung dieser Leistungen anzustreben.

II. Wie kann der Personenkreis mit absehbar längerfristiger oder dauerhafter Erwerbsminderung bzw. eingeschränkten Arbeitsmarktchancen identifiziert werden?

7. Mit welchen Mitteln / Instrumenten kann eine verlässliche Prognose über eine dauerhafte Minderleistung getroffen werden?

Eine verlässliche Prognose kann nur durch ein sorgfältiges Assessment erfolgen. Allerdings möchte der Deutsche Caritasverband dezidiert darauf hinweisen, dass die multiplen Vermittlungshemmnisse von arbeitsmarktfernen Personen nicht zu einer dauerhaften Minderleistung führen müssen und das Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt offen bleiben soll. Gerade in Zeiten hoher, auch regional konzentrierter Arbeitslosigkeit können durch die längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung Employability und der Kontakt zum Arbeitsmarkt wieder hergestellt werden. Deshalb schlägt der Deutsche Caritasverband eine Abkehr von dem in der Frage genannten Begriff „dauerhaft“ in diesem Zusammenhang vor (siehe auch Frage 14).

Bei der Prognose zu berücksichtigen sind sicherlich die bisherige (Nicht-)Erwerbsbiografie und die familiäre Situation der betroffenen Personen. Eine Arbeitslosigkeit über mehrere Jahre ist ein erster wichtiger Indikator, darf aber allein nicht als für die Zuweisung zu Maßnahmen der längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung ausreichend angesehen werden.

In der Caritas gibt es erste positive Erfahrungen mit Profiling in Kombination mit einem so genannten Praxisscheck. Aber auch dies gibt nur Anhaltspunkte für eine Prognose. Verlässlichere Daten könnten erst nach einer mehrwöchigen Phase der Erprobung erhoben werden.

8. Welche Rolle kann hierbei das Fallmanagement spielen?

Die Rolle des Fallmanagements in der Begleitung der Betroffenen ist – neben der Hilfeleistung durch soziale Dienstleister – für den Deutschen Caritasverband äußerst wichtig. Deshalb ist es zwingend, dass die Betroffenen mit dem hierfür besonders aus- und weitergebildeten Fallmanager in regelmäßigem Austausch stehen da die Prognose jährlich auf die individuellen Integrationsfortschritte und den möglichen Wechsel in den regulären Arbeitsmarkt hin neu zu überprüfen ist. Wichtig ist dabei die individuelle Ausgestaltung durch den Fallmanager. Eine zentral gesteuerte längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem „Gießkannenprinzip“ kann den unterschiedlichen Problemen im Einzelfall und den unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort nicht entsprechen.

Der Deutsche Caritasverband sieht die Aufgabe des Fallmanagements darin, die Vermittlung der Betroffenen mit dem gesellschaftlichen Hilfesystem vorzunehmen. Dabei sollte von dem Prinzip ausgegangen werden, dass nicht die Schwachpunkte der Menschen, sondern deren Ressourcen Ansatzpunkte der Interventionen bilden. Es geht darum, die bestehenden Möglichkeiten mit System und Methode zu mobilisieren und nutzbar zu machen. Darüber hinaus erfordert das Fallmanagement auch eine systematische Entwicklung des Netzwerks der Hilfestellen mit Partnerorganisationen.

Zusammenfassend sollte das Fallmanagement konkret die Rolle übernehmen,

- die betroffenen Menschen zu motivieren, zu aktivieren und zur Befähigung beizutragen
- soziale Situationen zu erkennen und vorausschauend zu agieren
- Beziehungsarbeit zu Betroffenen zu leisten
- Beziehungen zum Netzwerk sozialer Dienste auf- und ausbauen.

9. Welche Kriterien könnten hierfür verwendet werden?

In der Frage der Integration schwer vermittelbarer Personen muss eine Erörterung der soziopsychologischen Hintergründe stattfinden. In den Diensten und Einrichtungen der Caritas stellen wir immer wieder fest, dass die Menschen erst spät zu uns kommen, wenn sich die Mehrfachproblemlagen zugespitzt haben. Deshalb sollte das Fallmanagement durch ein frühzeitiges Monitoring der Arbeitssuchenden die Langzeitwahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit einschätzen, regelmäßig überprüfen und ggf. auf die Möglichkeit der Begleitung durch Träger sozialer Dienste frühzeitig hinweisen.

Im Assessment sollte eine Gesamtbeurteilung der sozialen Situation stattfinden unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte (kein Anspruch auf Vollständigkeit):

- Stand der Selbsteinschätzung
- Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit
- Phasen einer erfolgreichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt
- persönliche materielle Situation (z. B. Verschuldung)
- persönliche familiäre Probleme (z. B. Scheidung)
- gesundheitliche Situation (z. B. chronische Erkrankung oder Krankheitsanfälligkeit)
- Abhängigkeit von Suchtmitteln
- Wohnsituation
- Sprachdefizite

- kulturelle Hintergründe
- Qualifikation(potential)
- Isolation, soziale Desintegration

Die Anwendung dieser Kriterien durch den Fallmanager auf den Einzelfall darf nicht schematisch, sondern muss individuell erfolgen.

10. Wer soll diese Prognoseentscheidung treffen?

Die Prognoseentscheidung ist durch das Fallmanagement der Arbeitsgemeinschaften zu treffen in Zusammenarbeit mit anderen Stellen wie Sucht-, Schuldnerberatung, Medizinischer Dienst etc. Wegen des grundgesetzlichen Gebots effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) muss die Entscheidung des Fallmanagers wie regelmäßig alle anderen Maßnahmen der Verwaltung voll gerichtlich überprüfbar sein.

Die Fallmanager sind für die Vornahme der Prognoseentscheidung gesondert zu qualifizieren. Eine Kooperation in der Aus- und Weiterbildung zwischen ARGE n und den Fortbildungsinstituten der Freien Wohlfahrtspflege wäre hier gut vorstellbar, da in den Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege für diese Personengruppen Hilfe, Begleitung und Unterstützung geboten wird und die Mitarbeiter ihre Erfahrung in die Aus- und Weiterbildung der Fallmanager mit einbringen können. Möglicherweise sollte die Prognoseentscheidung von hierfür besonders qualifizierten und ausgebildeten Fallmanagern (und nicht den Regelansprechpartnern) getroffen werden. Außerdem sollten die Betroffenen ein Recht haben, einen sie behandelnden Arzt, Sozialarbeiter oder einen Ansprechpartner aus ihrem Umfeld – das können auch ehrenamtlich tätige Paten sein – hinzuzuziehen.

11. Wie lässt sich der Personenkreis mit möglicherweise dauerhafter Erwerbsminderung hinreichend quantifizieren?

Eine genaue Quantifizierung ist erst möglich, wenn die Kriterien im Einzelnen festgelegt wurden. Möglicherweise erfordert eine hinreichend genaue Quantifizierung die Durchführung des Assessment zumindest in ausgewählten Bezirken. Der Deutsche Caritasverband hält die Schätzung der Bundesagentur für Arbeit für plausibel, dass es einige hunderttausend arbeitslose Menschen gibt, die als Zielgruppe einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung in Betracht kommen.

III. Wie sollte ein neuer „Dritter“ Arbeitsmarkt aussehen?

12. Welche bereits bestehenden Instrumente könnten diese „Defizite“ ausgleichen?

Die bisherigen Instrumente des zweiten Arbeitsmarktes sind befristet und weisen überwiegend eine Dauer von nur wenigen Monaten auf. Sie sind damit angemessen für Personen, deren Vermittlungshemmnisse in einer befristeten Maßnahme von teilweise kurzer Dauer überwunden werden kann. Dies trifft sowohl auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem SGB III als auch auf Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II zu. Möglicherweise können die konkreten Inhalte dieser Maßnahmen auch für eine längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung genutzt werden. In ihrer zeitlichen Befristung sind sie jedoch für den genannten Personenkreis ungeeignet.

13. Welche Anstrengungen wurden in der Vergangenheit unternommen, um „arbeitsmarktferne“ Personen zu integrieren und mit welchem Erfolg (Beispiel Bundesprogramm „Perspektive 50 plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ u. a. im Vogtlandkreis und in Gelsenkirchen?)

Die Einrichtungen und Dienste des Deutschen Caritasverbandes bieten eine Vielzahl von Projekten für benachteiligte Personengruppen an, die in besonderer Weise vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedroht und betroffen sind, wie zum Beispiel Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen oder auch Menschen nach längerer Arbeitslosigkeit. 186 Beschäftigungs- und Qualifizierungseinrichtungen gehören zur verbandlichen Caritas. Oberste Leitlinie all dieser Bemühungen ist es, Menschen durch die Teilhabe an Arbeit eine Integration in unsere Gesellschaft zu ermöglichen. Das Angebotsspektrum ist dabei recht breit.

Angeboten wird zum Beispiel außerbetriebliche Berufsbildung. Jugendliche erhalten hier neben der Ausbildung als flankierende Fördermaßnahmen Stützunterricht in den Fächern Deutsch, Fachrechnen, Fachkunde etc. sowie eine sozialpädagogische Betreuung. Die Fördermaßnahme geht von einem Konzept aus, das mit "Kompetenz - statt Defizitansatz" zu umschreiben ist.

In Möbellagern werden Langzeitarbeitslose neben einem hauptamtlichen Mitarbeiter als Fahrer oder Möbelpacker beschäftigt. Sie werden dahingehend qualifiziert, dass sie in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Aufgabenschwerpunkte sind daher die Persönlichkeitsstabilisierung, Steigerung der Motivation eine Arbeit aufzunehmen, Ermittlung von persönlichen Ressourcen und die Bearbeitung von individuellen Problemlagen.

Bewährt hat sich z. B. in der Beschäftigungshilfe des SKM Köln der Einsatz eines „Joblotsen“. Er arbeitet in der Einrichtung, kennt die Klientel, akquiriert Arbeitgeber und leistet eine passgenaue Vermittlung. Er ist für Arbeitnehmer und Arbeitgeber Ansprechpartner bei Problemen und Krisen.

Weiterhin wird Langzeitarbeitslosen auch die Möglichkeit zur berufsvorbereitenden Hospitation in verschiedenen Felder der sozialen Arbeit angeboten. In Frankfurt hat der dortige Caritasverband speziell für diese Zielgruppe ein durch den ESF gefördertes Projekt „Integra“ konzipiert mit dem Ziel, Beschäftigungsfähigkeit herzustellen, nachhaltig zu stabilisieren und den Verlust von Beschäftigungsfähigkeit zu verhindern. Dies ist ein Projekt der Nahtstelle SGB II – SGB XII. Kommune und Jobcenter finanzieren deshalb komplementär.

Im Rahmen des Wiederaufbauprogramms „EXSE – Existenzsicherung und Soziale Entwicklung“ in Ostdeutschland unterstützt die Caritas Projekte, die arbeitsmarktferne Personen am Arbeitsmarkt teilhaben lassen. Dabei werden Erfahrungen aus der Beschäftigungsförderung in Richtung sozialraumorientierte Existenzsicherung weiterentwickelt. Es werden mit der Zielgruppe (ALG-II-Empfänger) gemeinsam individuell und/oder gesellschaftlich sinnstiftende Arbeitsfelder identifiziert und die Betroffenen zur Teilhabe aktiviert und über ein Netzwerk lokaler Akteure mit evtl. Projektträgern zusammen gebracht.

Wir haben uns auch am Bundesprojekt „Perspektive 50 plus“ beteiligt. Im Rahmen des Projektes „Initiative Niederrhein Senior Services“ wurde ein Kompetenzzentrum durch den Caritasverband Dinslaken und Wesel aufgebaut, im dem älteren Arbeitslosen vielfältige Unterstützung durch JobCoaches und JobScouts angeboten werden. Dabei werden insbesondere arbeitslose Frauen gefördert werden. Zu den Förderinstrumenten gehören Profilings, individuelle Qualifizierungen und vielfältige individuelle Beratungs- und Vermittlungshilfen.

14. Wie muss eine dauerhafte Perspektive außerhalb eines „regulären“ Arbeitsmarktes aussehen?

Die Perspektive einer Integration in den regulären Arbeitsmarkt sollte auch hier grundsätzlich offen bleiben bzw. möglich sein. Aufgrund der weitreichenden Vermittlungshemmnisse ist aber die zeitliche Dimension eine andere. Es ist hier auch mit der Möglichkeit zu rechnen, dass eine Vermittlung nicht gelingt und der Betroffene dauerhaft in der öffentlich geförderten Beschäftigung verbleibt. Um so wichtiger ist es für den Deutschen Caritasverband, dass die Betroffenen in regelmäßigem Kontakt mit ihrem Fallmanager stehen. Nur so ist die Durchlässigkeit zum regulären Arbeitsmarkt gegeben. Der Deutsche Caritasverband regt an, den Begriff „dauerhaft“ durch „längerfristig angelegt“ zu ersetzen.

Wie bei öffentlicher Beschäftigung, die unter dem Titel des zweiten Arbeitsmarktes diskutiert wird, müssen öffentlich geförderte Beschäftigungsangebote, die längerfristig oder „auf Dauer“ angeboten werden, eine Reihe von Kriterien erfüllen, die allerdings aufgrund der unterschiedlichen Fristigkeit anzupassen sind:

- Es müssen Kriterien definiert und umgesetzt werden zur Zumutbarkeit einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung. So ist zu berücksichtigen, ob die familiäre Situation (z. B. Verantwortung für die Erziehung von kleinen Kindern) oder gesundheitliche Einschränkungen der Aufnahme einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung entgegenstehen.

- Zu klären ist die Frage der Sanktionierung. Wenn ein fachlich gesichertes Assessment eines qualifizierten Fallmanagers festgestellt hat, dass die in Frage kommende Person in absehbarer Zeit keine Chancen auf eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt hat (und auch Instrumente des zweiten Arbeitsmarktes nicht greifen können), dann besteht aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes kein Grund, das Angebot einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung mit dem Instrument der Sanktionierung zu verbinden. Aus den Erfahrungen unserer Integrationsbetriebe schließen wir, dass viele Menschen mit verfestigten mehrfachen Vermittlungshemmnissen ein sinnstiftendes öffentlich gefördertes Beschäftigungsangebot mit einer entsprechenden Tagesstrukturierung und begleitenden Hilfen annehmen würden.

- Es ist wünschenswert auch bei dem Angebot längerfristig öffentlich geförderter Beschäftigung Wahlmöglichkeiten unter mehreren Angeboten zu schaffen. Die notwendige Zahl von Plätzen ist ohnehin kaum aus dem Stand zu erreichen, sondern ist dem Bedarf entsprechend sukzessive anzupassen.

- Gerade die längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung darf aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes im Sinne des lebenslangen Lernens die Frage der individuellen Integrationsfortschritte und der Qualifizierung nicht ausschließen. Auch bei der Zielgruppe einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung gibt es Qualifizierungspotentiale. In aller Regel wird es zuerst darum gehen Bedingungen zu schaffen, in denen verfestigte Vermittlungshemmnisse (keine Tagesstrukturierung, Abhängigkeit von Suchtmitteln, Überschuldung, fehlende soziale Kompetenz, fehlendes Durchhaltevermögen und fehlende Frustrationstoleranz) überwunden werden können. Auch eine auf Dauer angelegte öffentliche Beschäftigung sollte in regelmäßigen, aber weit genug definierten Abständen überprüft werden.

- Der Deutsche Caritasverband regt an, das Instrument einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung nicht oder allenfalls in extremen Ausnahmefällen bei Jugendlichen anzuwenden. Hier müssen Ausbildung, Einstiegsqualifizierung und berufsvorbereitende sowie berufsbegleitende Maßnahmen primär vor der Vermittlung in eine längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung stehen.

- Bei Anerkennung der Kriterien eines sorgfältigen Assessments sind bei dem intendierten Personenkreis der Hilfeberechtigten Verdrängungseffekte im regulären Arbeitsmarkt weitgehend auszuschließen. Dennoch muss auch dieses Arbeitsmarktinstrument hierauf überprüft werden. Dringend notwendig erachtet der Deutsche Caritasverband eine Pilotierung und eine Implementationsanalyse, die von einem unabhängigen Institut durchgeführt und von einem Wissenschaftlichen Beirat begleitet wird. Für die Umsetzung vor Ort ist eine lokale Einbindung aller Verantwortlichen (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände etc.) etwa im Sinne eines Beirats zwingend erforderlich.

14.1 Können unbefristete Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen oder unbefristete öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ein Lösungsansatz sein?

Grundsätzlich kann sowohl bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung als auch bei anderen Maßnahmen die Befristung aufgehoben werden. Da die längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung auf Personen zielt, die in absehbarer Zeit keine Chance auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben, gibt der Deutsche Caritasverband der Einrichtung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse eindeutig die Priorität. Der Zugang zur Arbeitslosenversicherung sollte dabei ausgeschlossen werden, um eine Verschiebung ins ALG I auszuschließen.

14.2 Welche Höhe sollte die Mehraufwandsentschädigung bei unbefristeten Arbeitsgelegenheiten oder das Entgelt bei unbefristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen haben?

Bei Mehraufwandsentschädigung bei unbefristeten Arbeitsgelegenheiten: Hier sollte die Mehraufwandsentschädigung nicht über der Mehraufwandsentschädigung bei befristeten Arbeitsgelegenheiten liegen, um keine Fehlanreize zu schaffen. Es sollte vermieden werden, dass eine Überwindung langfristiger Vermittlungshemmnisse und damit der Übergang in befristete Maßnahmen zu einer wirtschaftlichen Schlechterstellung führen.

Bei unbefristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen: Das Nettogehalt der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung muss sich an der Höhe des Arbeitslosengeldes II orientieren. Ein gewisser begrenzter Zuschlag wäre notwendig. Der Deutsche Caritasverband rechnet damit, dass auch bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die etwas über den ALG II-Ansprüchen liegt, es viele Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen gibt, die eine dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer sinngebenden Tagesstrukturierung einer dauerhaften Isolation in einer Langzeitarbeitslosigkeit ohne Perspektive vorziehen. Die Caritas macht gerade in Ostdeutschland immer wieder die Erfahrung, dass Personen, deren befristete Maßnahmen ausgelaufen sind, ehrenamtlich weiterarbeiten – „nur“ um teilzuhaben.

15. Geht es bei möglichen neuen Förderansätzen um eine dauerhafte Perspektive für den Personenkreis oder eher um eine Überwindung von Problemen befristeter Instrumente; könnte eine Zuweisung „bis auf weiteres“ die Lösung sein?

Angesichts der Verfestigung der Vermittlungsprobleme der intendierten Zielgruppe liegt das Problem der bisherigen Instrumente in ihrer engen zeitlichen Befristung. Wie ausgeführt, sollte auch eine längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung eine Perspektive auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt mit einer notwendigen Qualifizierung und individuellen Integrationsfortschritten einschließen. Insofern könnte eine Zuweisung „bis auf weiteres“ in einem Teil der Fälle sinnvoll sein. Allerdings braucht die Überwindung der genannten verfestigten Vermittlungshemmnisse eine ausreichende Perspektive. Sie sollte zumindest zwei oder drei Jahre umfassen. Wir schlagen vor, dass nach jedem Jahr in einem Gespräch mit dem Fallmanager eine Überprüfung stattfindet, ob die betreffende Person nicht doch wieder Chancen im regulären Arbeitsmarkt haben könnte, was dafür notwendig wäre und welche Maßnahmen hierfür zu ergreifen wären.

16. Welche flankierenden Maßnahmen sind notwendig, um möglichst vielen Betroffenen zumindest perspektivisch den Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung zu ermöglichen?

Bei den verfestigten Vermittlungshemmnissen der Zielgruppe ist eine angemessene psychosoziale Begleitung dringend erforderlich. Aus den Erfahrungen der Integrationsbetriebe des Deutschen Caritasverbandes schließen wir, dass unter diesen Bedingungen auch eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelingen kann. Die längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung muss auf die Leistungspotentiale der Personen abgestimmt sein und – wenn aufgrund der Maßnahmen Fortschritte erzielt werden – müssen die Anforderungen der Beschäftigung graduell gesteigert werden. Zudem sind die Hilfebedürftigen in ihren nicht arbeitsmarktbezogenen Problemen wie Abhängigkeit von Suchtmitteln, Wohnraumproblemen, sozialer Isolation durch Maßnahmen außerhalb der Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen.

17. In welchem Verhältnis steht ein ggf. neues Instrument zu den bisherigen Instrumenten der Arbeitsförderung, ist es daneben einsetzbar, nach- oder vorrangig oder können bestehende Instrumente entfristet werden?

Das Instrument einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung ist neben den gegebenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten einsetzbar. Es ist als sozialpolitisches Instrument eindeutig diesen nachgeordnet. Es darf nur eingesetzt werden, wenn die befristet wirkenden Maßnahmen nachweislich keinen Erfolg hatten oder aufgrund der Schwere der Vermittlungshemmnisse zu erwarten ist, dass sie ohne Erfolg wären. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass für Jugendliche eine Ausbildung an erster Stelle der Maßnahmen stehen muss.

Die Beschäftigung arbeitsmarktferner Personen soll so ausgestaltet werden, dass sie sozialpolitischen Zielen dient und gesamtwirtschaftlich keine Probleme aufwirft, sondern im Gegenteil die Bedingungen für den allgemeinen Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Entwicklung verbessert. Die längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung bietet einen Weg, die Fähigkeiten der Menschen am unteren Ende der Qualifikationsskala zu nutzen, ohne gegen soziale Prinzipien zu verstoßen und ohne den Arbeitsmarkt zu beeinträchtigen.

18. Welche Tätigkeitsfelder / Arbeiten kommen für einen „Dritten“ Arbeitsmarkt in Betracht?

Als Tätigkeitsfelder für eine längerfristige öffentliche Beschäftigung kommen Arbeitsplätze in Frage, für die keine berufliche Vorqualifikation benötigt werden. Sie sind im Wesentlichen angesiedelt in Tätigkeitsfeldern wie einfache haushaltsbezogene Unterstützungsleistungen in den Bereichen Pflegehilfen und Betreuungsdienste, Versorgungstätigkeiten, Fahrdienste, aber auch im handwerklichen Bereich und im Umweltschutz. Denkbar sind auch Wäsche-, Hol- und Bringdienste, hausmeisternahe Dienstleistungen, Kleinsthilfen im Haushalt oder Dienstleistungen in „Fair-Kaufhäusern“, wo Waren wie Hausrat, Möbel, Textilien abzuholen sind. Wesentlich ist, dass die Personen, die gemäß der oben (unter Frage 14) genannten Kriterien für eine längerfristige öffentlich geförderte Beschäftigung in Betracht kommen, bei der Erbringung dieser Dienstleistungen begleitende Unterstützung erhalten. Sie sind in jedem Fall nur ergänzend und unterstützend zu den regulär Beschäftigten einzusetzen; dadurch werden Verdrängungseffekte vermieden.

19. Wer könnte / sollte ein neues Instrument organisieren?

Der Deutsche Caritasverband und aus seiner Kenntnis auch die anderen Wohlfahrtsverbände sind grundsätzlich bereit, bei einem solchen Instrument im Rahmen eines bundesweiten Pilotprojektes mitzuwirken, wenn die genannten Kriterien (vgl. Frage 14) erfüllt sind. Die Schaffung einer sinngebenden längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung für einige hunderttausend Menschen erfordert eine gemeinsame Anstrengung unterschiedlichster gesellschaftlicher Kräfte.

20. Kann die private Wirtschaft einbezogen werden? Wenn ja, wie?

Wir halten es für grundsätzlich wünschenswert, für die längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung auch Beschäftigungsmöglichkeiten in der gewerblichen Wirtschaft zu erschließen. Die Frage der Verdrängung regulärer Beschäftigung und der Wettbewerbsverzerrung könnte dann aber ein Problem werden, wenn die Kriterien, die für die Feststellung verfestigter Vermittlungshemmnisse bestimmt sind, im Assessment und dem Vollzug des Fallmanagements nicht durchgesetzt werden können. Wir empfehlen die Erprobung der Einsatzmöglichkeiten in der privaten Wirtschaft in wissenschaftlich auszuwertenden Modellprojekten.

IV. Welche allgemeinen und / oder individuellen Beschäftigungseffekte / Auswirkungen könnte die Einführung eines „Dritten“ Arbeitsmarktes haben?

21. Welche Auswirkungen hätte ein solches Instrument auf den regulären Arbeitsmarkt? Verdrängung? Verlagerung der Finanzierung von Aufgaben der Wirtschaft / Kommunen auf die Arbeitsmarktpolitik? Wird dadurch die Finanzierung bestehender Eingliederungsinstrumente gefährdet?

Ob eine längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung zu nennenswerten Verdrängungseffekten führt, ist vorrangig eine Frage des adäquaten Fallmanagements zur Eingrenzung der Zielgruppe und der Prüfung der Zusätzlichkeit der geförderten Beschäftigung. Entspricht der Kreis der Hilfeberechtigten den ALG-II-Beziehern mit den genannten mehrfachen verfestigten Vermittlungshemmnissen, so ist eine Verdrängung regulärer Beschäftigung nicht zu befürchten. Einfache Tätigkeiten, die von diesem Personenkreis ausgeführt werden können, sind aufgrund des Kostendrucks ohnehin bereits überwiegend abgebaut worden. Eine differenziertere Analyse zeigt in den letzten Jahren dem-

gegenüber einen Anstieg von Einfacharbeitsplätzen im Dienstleistungssektor auf, v. a. in den Bereichen Handel, Verkehr, Büroberufe, Hotel- und Gaststättengewerbe, Gesundheitswesen und Reinigungsgewerbe. Probleme entstehen dann, wenn Personen in eine längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung aufgenommen werden, die diese Vermittlungshemmnisse nicht oder nur kurzfristig ausweisen. Dann besteht die Gefahr, dass die Personen nach einer gewissen Zeit in der Maßnahme für Arbeiten eingesetzt werden, die sonst innerhalb der Organisation von regulären Beschäftigten erbracht oder als Fremdaufträge vergeben würden. Um den letztgenannten Effekt zu vermeiden, empfiehlt sich eine regelmäßige Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen (z. B. jedes Jahr).

22. Welche ordnungspolitischen Konsequenzen hat die Einführung eines „Dritten Arbeitsmarktes“?

Die Überlegungen zur Einführung eines so genannten „Dritten Arbeitsmarktes“ sind von der Einsicht über eine mangelnde Problemverarbeitungskapazität des ersten Arbeitsmarktes gekennzeichnet. Eine Form der Hilfe, die auch für Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen Chancen der Teilhabe schafft und langfristig offen ist für Perspektiven zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, ist aus ordnungspolitischen Gründen gegenüber einer dauerhaften Abhängigkeit von Hilfen ohne ausreichende gesellschaftliche Teilhabe vorzuziehen. Zur Solidaritätsverpflichtung der Sozialpolitik gehört auch, Selbsthilfepotenziale benachteiligter Menschen zu fördern.

Ziel einer sozialen Ordnungspolitik muss die marktadäquate Verknüpfung marktwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialer Verantwortung sein. Eine soziale Ordnungspolitik hat schutzbedürftige Bevölkerungskreise gegen elementare existenzbedrohende Risiken und deren Folgen zu sichern. Der einzelne Mensch und nicht Institutionen und deren Schutz müssen dabei im Mittelpunkt stehen.

Wenn der so genannte „Dritte Arbeitsmarkt“ ordnungskonform ausgestaltet wird, wird seine Einführung arbeitsmarktfernen Personen eine wirtschaftlich sinnvolle Tätigkeit ermöglichen, die ihren Fähigkeiten entspricht. Die längerfristig öffentlich geförderte Beschäftigung sollte vom Eigeninteresse der arbeitsmarktfernen Personen ausgehen, die mit der Tätigkeit nicht nur die Gelegenheit erhalten, ihre zukünftigen Beschäftigungs- und Einkommenserzielungsmöglichkeiten zu erhöhen, sondern darüber hinaus wieder in die Arbeitswelt integriert werden um ihre Abhängigkeit von Hilfe zu überwinden.

23. Sehen Sie im Falle der Schaffung eines neuen Instrumentes die Gefahr einer „Besserstellung“ dieser Zielgruppe mit anderen Personenkreisen? Bleibt ein ausreichender Anreiz erhalten, um auf freie Arbeitsplätze im unteren Einkommensbereich zu wechseln?

Die Frage der Besserstellung ist durch eine angemessene Ausgestaltung des Systems zu lösen. Bei dauerhaften Maßnahmen in der Konstruktion einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung sollte die Mehraufwandsentschädigung nicht oberhalb des Betrages bei befristeten Maßnahmen liegen. Bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wäre ein erzielbares Nettogehalt in gleicher Höhe erforderlich.

Die Bundesregierung plant, durch Kombilohnmodelle und / oder eine Neuregelung der Zuverdienstmöglichkeiten die Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt auch für Personen mit geringer Qualifikation deutlich attraktiver auszugestalten. Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Zielsetzung dieser Bemühungen. Würden hier deutliche Fortschritte erzielt, so hätten Personen, die aufgrund ihres Qualifikationsprofils eine Arbeit im ersten Ar-

beitsmarkt aufnehmen könnten, deutlich höhere Anreize, in den ersten Arbeitsmarkt zu wechseln und nicht in einer Maßnahme der längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung zu verbleiben.

24. Wie schätzen Sie die Gefahren einer Stigmatisierung dieser Zielgruppe ein, wenn sie als „dauerhaft erwerbsgemindert“ angesehen wird?

Die Problematik der Stigmatisierung stellt sich derzeit auch bei temporären Maßnahmen. Sie stellt sich insbesondere dann, wenn die befristeten öffentlich geförderten Beschäftigungsformen in der öffentlichen Diskussion vorrangig als ein Instrument zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft bezeichnet werden. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt aus sachlichen Gründen und zur Vermeidung von Effekten der Stigmatisierung, auch bei temporären Maßnahmen den Aspekt der Qualifizierung deutlich in den Vordergrund zu rücken. Können potentielle Arbeitgeber erwarten, dass Maßnahmen der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik deutlich zur Qualifizierung von arbeitssuchenden Erwerbspersonen beitragen, so würde dies der Stigmatisierungsgefahr entgegenwirken.

Bei Personen, die als Zielgruppe für eine längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage kommen, liegen verfestigte mehrfache Vermittlungshemmnisse vor. Diese Personen sind in der Regel über einen Zeitraum von mehreren Jahren ohne reguläre Erwerbstätigkeit geblieben. Zudem sind ein Teil ihrer Vermittlungshemmnisse (psychische Erkrankung, fehlende soziale Kompetenz etc.) in jedem Bewerbungsgespräch ohne weiteres festzustellen. Eine Integration in Maßnahmen einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung erhöht damit das Risiko der Stigmatisierung nicht.

Auch bei der Wahl eines kommunikationsfähigen Begriffs ist auf die Problematik der Stigmatisierung zu achten.

25. Welche regionalökonomischen Auswirkungen sind bei der Schaffung eines „Dritten Arbeitsmarktes“ zu erwarten?

Es ist zu erwarten, dass das Instrument der längerfristig geförderten öffentlichen Beschäftigung regional unterschiedlich genutzt werden wird. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit werden mehr Personen für diese Maßnahmen in Betracht kommen, da auch die langdauernde Arbeitslosigkeit ein Kriterium ist, das bei der Auswahl der Personen zu berücksichtigen ist. In diesen Regionen muss auf die Durchlässigkeit der öffentlich geförderten Beschäftigung zum ersten und zweiten Arbeitsmarkt in besonderer Weise geachtet werden. Durch die Einrichtung von örtlichen Beiräten ist sicherzustellen, dass Verdrängungseffekte nicht stattfinden. Zudem können vor Ort Synergieeffekte mit anderen Politikbereichen, wie z. B. den Programmen „Soziale Stadt“ und „Zukunft im Stadtteil“ den erfolgreichen Einsatz dieses Instruments unterstützen.

V. Welche finanziellen Auswirkungen hätte die Einführung eines „Dritten“ Arbeitsmarktes?

26. Wie hoch wäre der Förderaufwand je Person einzuschätzen, wie hoch müssten die Individual- und Trägerkosten sein?

Bezogen auf die einzelne Person ließen sich die Kosten für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Nettogehalt in Höhe des ALG II-Anspruches (ggf. mit einem kleinen Zuschlag) aus den bisherigen Förderinstrumenten finanzieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieser Personenkreis im Alter ohnehin in die Grundsicherung fallen wird und damit die öffentliche Hand für ihre Alterssicherung aufkommen wird. Auch die

Gesundheitsversorgung wird derzeit aus den Mitteln der Gemeinschaft der gesetzlich versicherten Personen getragen (abzüglich eines nicht kostendeckenden öffentlichen Beitrags). Gegebenenfalls wären entsprechende Anpassungen der Finanzströme zwischen den Ebenen erforderlich, da die Entlastungswirkungen und die Belastungswirkungen zwischen Bund und Kommunen ungleich ausfallen.

Nennenswerte fiskalische Risiken entstehen dann, wenn eine längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung für Personen missbraucht wird, für die sie nicht vorgesehen ist. Dann könnten Verdrängungseffekte von regulären Beschäftigten stattfinden. Die fiskalischen Kosten könnten sich deutlich erhöhen.

Die Trägerkosten wären nach der Schwere der Vermittlungshemmnisse zu bestimmen. Wir weisen darauf hin, dass für Personen mit verfestigten mehrfachen Vermittlungshemmnissen in aller Regel eine sozialpädagogische Begleitung erforderlich ist, die im Zuschuss an die Träger enthalten oder anderweitig, etwa je nach Maßnahme durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe, zu leisten ist. Da aus unserer Sicht auch in der längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung stattfinden muss, darf die Trägerpauschale, bei nachgewiesener Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen nicht unter der Pauschale liegen, die derzeit nach dem SGB II an die Träger von Zusatzjobs gezahlt wird.

27. Wie viele Haushaltsmittel würden benötigt, um ein solches neues Instrument flächendeckend einzusetzen?

Wird das Verdrängungsproblem durch eine klare Eingrenzung der Zielgruppe vermieden, ergeben sich durch die personenbezogenen Leistungen selbst keine zusätzlichen fiskalischen Belastungen. Der Deutsche Caritasverband schlägt vor zu prüfen, ob arbeitsmarktfremde Personen ihre passiven Leistungen in Form eines „Praxisschecks“ bzw. Gutscheins in die längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung „mitnehmen“ können (personenbezogenes Budget). Mit diesem neuen Umgang mit passiven Mitteln der Arbeitsmarktpolitik würde der derzeitige geplante finanzielle Rahmen des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit gleich bleiben – mit einem großen Unterschied: Erwerbstätigkeit würde statt Arbeitslosigkeit finanziert. Berücksichtigt werden muss zudem, dass die jetzige Betreuung in den Arbeitsagenturen ebenfalls erhebliche Verwaltungs- und Betreuungskosten aufwirft.

28. Wer soll die Finanzierung für den „Dritten“ Arbeitsmarkt aufbringen?

Der Finanzausgleich zwischen den Ebenen ist so zu bestimmen, dass im Falle einer Entlastung der Kommunen diese Mittel für die längerfristig angelegte öffentlich geförderte Beschäftigung eingesetzt werden können. Die Kosten des „Dritten Arbeitsmarktes“ sind gesamtgesellschaftlicher Natur und deshalb vom Bund aus Steuermitteln zu tragen.

Freiburg / Berlin, 16. Oktober 2006

Professor Dr. Georg Cremer