

Cremer, Georg

**Article**

## »Sozialer Arbeitsmarkt«: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Cremer, Georg (2007) : »Sozialer Arbeitsmarkt«: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 10, pp. 27-32

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164425>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

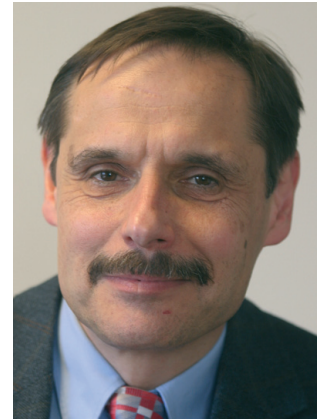
Ist eine langfristig orientierte öffentliche Beschäftigung für Personen ohne Beschäftigungschancen sinnvoll?

### Ein sozialpolitisches, kein arbeitsmarktpolitisches Instrument

#### Zum Begriff: »Dritter« oder »Sozialer Arbeitsmarkt«

Die »Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik« hat sich auf die Schaffung dauerhafter Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen geeinigt. Die Diskussion hierzu ist unter dem Stichwort »dritter Arbeitsmarkt« geführt worden.<sup>1</sup> Die Abgrenzung zum »zweiten Arbeitsmarkt« erfolgt gemäß der zeitlichen Dimension der öffentlichen Förderung. Zum zweiten Arbeitsmarkt zählen die verschiedenen Formen befristeter öffentlich geförderter Beschäftigung wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III und Arbeitsgelegenheiten nach SGB II. Ihr Ziel ist es, in einer befristeten Phase die Beschäftigungsfähigkeit für den regulären (»ersten«) Arbeitsmarkt herzustellen oder zu erhalten und falls notwendig anschließend auch durch weitere Eingliederungsmaßnahmen die Integration dorthin zu fördern. In der beschäftigungspolitischen Debatte wächst die Erkenntnis, dass bei einem Teil der ALG-II-Bezieher aufgrund verfestigter multipler Vermittlungshemmnisse das Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt über zeitlich befristete Maßnahmen nicht erreicht werden kann und wohl auch dann verfehlt würde, wenn

die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit deutlich höher wäre. Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 hatte hier bereits einen Prüfauftrag formuliert: »Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist, und die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, müssen eine Perspektive bekommen. Wir werden 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.« (Koalitionsvertrag, Zeilen 1 347 ff.) Unter dem Begriff des »dritten« Arbeitsmarkts, der in der Diskussion um die Umsetzung des Koalitionsvertrages öffentliche Verbreitung gefunden hat, wird die Schaffung einer dauerhaften öffentlich geförderten Perspektive für diesen Personenkreis diskutiert. Mit der Dauerhaftigkeit der öffentlichen Förderung ist nicht zwangsläufig gemeint, dass diese ohne jegliche Befristung ist und ein Übergang aus dem »dritten« Arbeitsmarkt in Fördermaßnahmen verbaut ist, die auf die Integration in eine reguläre Beschäftigung zielen. Um Assoziationen einer Förderung »bis zum Rentenbezug« oder der Gefahr einer möglichen Stigmatisierung entgegenzutreten, werden in der aktuellen Diskussion auch alternative Begriffe verwandt, wie »Alternative Beschäftigungsformen« (Bundesagentur für Arbeit, vgl. Senius 2006), »Job-Perspektive« (Klaus Brandner und Karl-Josef Laumann), »Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt« (DGB), »Integrationsarbeitsmarkt« (Paritätischer Wohlfahrtsverband 2007) oder »Sozialer Arbeitsmarkt« (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007). Gemeint ist jeweils eine dauerhafte, zumindest nicht von vorn herein befristete und damit längerfristig orientierte öffentlich geförderte Beschäftigung für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen. Um die soziale Zielsetzung des Instruments zu



Georg Cremer\*

\* Prof. Dr. Georg Cremer ist Generalsekretär des Deutschen Caritasverbands und außerplanmäßiger Professor an der Universität Freiburg.

<sup>1</sup> Die »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt« der Koalition unter Vorsitz von Bundesminister Müntefering hat am 18. Oktober 2006 eine Anhörung zum »dritten Arbeitsmarkt« durchgeführt. Ein Vorschlag hierzu ist vom arbeits- und sozialpolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Klaus Brandner, und dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Karl-Josef Laumann, erarbeitet worden. Er ist Teil des Berichts der Arbeitsgruppe, der am 9. Mai 2007 vom Bundeskabinett beraten wurde (vgl. BMAS 2007, 19 ff.).

betonen, wird im Folgenden der Begriff »Sozialer Arbeitsmarkt« verwandt.

### Wie die Zielgruppe eingrenzen?

Zur Zielgruppendefinition eines Sozialen Arbeitsmarkts als eigenständigem Element der Arbeitsmarktpolitik gibt es in der aktuellen Diskussion unterschiedliche Positionen. Eine enge Zielgruppendefinition setzt an multiplen Vermittlungshemmnissen an, während weit gefasste Vorstellungen auch Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen einschließen, die aufgrund der ungenügenden Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. In einer engen Zielgruppendefinition, wie sie der Deutsche Caritasverband in der aktuellen Debatte vertritt, geht es um Personen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen, wie einer entsprechenden Entmutigung nach lang anhaltender Arbeitslosigkeit, fehlendem Kontakt zur Arbeitswelt, Anzeichen psychischer Labilität oder einer manifesten psychischen Erkrankung, gesundheitlichen Einschränkungen, fehlender sozialer Kompetenz und damit einer eingeschränkten Möglichkeit für Arbeitgeber, die Personen im Kontakt mit Kunden einzusetzen, geringer Frustrationstoleranz, fehlender Konfliktfähigkeit, hohem Aufwand für Dienstvorgesetzte, Arbeitsanweisungen durchzusetzen, etc. Dabei sind auch Menschen im Blick, die längere Zeit auf der Straße, in ungesicherten, ungeordneten und gesundheitsschädigenden Verhältnissen gelebt haben (Deutscher Caritasverband 2006, 2 f.). Bei diesem Personenkreis greifen zeitlich eng befristete Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik nicht. Auch bei geänderten institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts wie einer deutlichen Entlastung der Lohnnebenkosten im Niedriglohnbereich hätte diese Gruppe keine realistische Chance auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Der Soziale Arbeitsmarkt ist in dieser Sicht ein Instrument der ultima ratio, für das nicht vorrangig arbeitsmarktpolitische, sondern sozialpolitische Gründe sprechen. Beispielsweise zeigen die Erfahrungen in der Suchttherapie, dass die Rückfallquote gravierend niedriger ist, wenn während oder mit dem Abschluss der Therapie eine Integration in eine regelmäßige Beschäftigung gelingt.

Die enge Zielgruppendefinition, für die hier plädiert wird, ist nicht unumstritten. Im Konzept des Diakonischen Werkes für eine längerfristig orientierte öffentliche Beschäftigung, 2006 unter dem Namen »Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung« publiziert, steht das Instrument vom Grundsatz her allen am Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen zur Verfügung, wobei in der Einführungsphase das Instrument zunächst (!) für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, Personen vor dem Renteneintritt und junge Langzeitarbeitslose eingesetzt werden soll (Diakonisches Werk 2006, 5). Der Paritätische Wohlfahrtsverband (2007, 2) plädiert für einen weiten lokalen Entscheidungs-

spielraum bei der Festlegung der Zielgruppen, möchte aber keine Förderung von Jugendlichen mit diesem Instrument. Die Befürworter eines weit gefassten Konzepts eines Sozialen Arbeitsmarktes verweisen in der Regel auf den Mangel an Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Erwerbspersonen, der auch dann besteht, wenn die Beschäftigungsfähigkeit gesichert sei.

Der Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik« legt sich in der Frage der Zielgruppenabgrenzung nicht abschließend fest. Es werden Vermittlungshemmnisse wie Sucht- und Schuldenproblematik ebenso erwähnt wie Alter und fehlender Berufsabschluss, zudem soll eine Prognose der Beschäftigungschancen erwarten lassen, dass innerhalb der nächsten 24 Monate keine realistische Chance gegeben ist, einen Platz auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden (BMAS 2007, 19). Es fehlt aber eine definitive Aussage, ob Alter oder fehlender Berufsabschluss allein für eine dauerhaft geförderte öffentliche Beschäftigung genügen können oder ob mehrfache Vermittlungshemmnisse vorliegen müssen.

Es sprechen drei Gründe dafür, das Konzept eines Sozialen Arbeitsmarkts mit einer engen Zielgruppendefinition zu verbinden: Zum einen zeigt der Vergleich mit anderen westeuropäischen Sozialstaaten, dass die hohe Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten kein gottgegebenes Schicksal ist. Gegenüber Deutschland, das im internationalen Vergleich die höchste Arbeitslosenquote für gering qualifizierte Personen ausweist (20%, OECD-Wert für 2004), haben Frankreich (12%), Österreich (8%), die Schweiz (7%) und Portugal (6%) niedrigere oder deutlich niedrigere Werte (OECD 2006, 260 f.), ohne dass hierfür ein massenhaft ausgebauter Sozialer Arbeitsmarkt verantwortlich wäre.

Zum Zweiten: Je weiter der Kreis der potentiellen Personen eines solchen längerfristig orientierten Sektors öffentlicher Beschäftigung gefasst wird, desto größer sind die möglichen Gefahren der Verdrängung regulärer Arbeit. Es wächst dann die Gefahr, dass bisher nicht öffentlich geförderte Beschäftigung in öffentlich geförderte verwandelt wird, also fiskalische Belastungen erzeugt werden, ohne arbeitsmarktpolitische oder sozialpolitische Ziele zu erreichen. Bei einer engen Zielgruppendefinition ist es hingegen ohne größere Gefahren der Verdrängung regulärer Arbeit möglich, Beschäftigung auch längerfristig in Tätigkeitsfeldern zu fördern, die regulärer Arbeit ähneln, und damit in Lernfeldern, die eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt erleichtern, wenn die personenbezogenen Vermittlungshemmnisse überwunden wurden. Dagegen stellen sich bei Personen, die keine mehrfachen Vermittlungshemmnisse wie gesundheitliche Einschränkungen oder psychische Labilität aufweisen und die zwar nicht formal qualifiziert sind, aber über soziale Kompetenz und die notwendigen Arbeitstugenden verfügen, bei einer längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung weit größere Anforderungen, Zusätz-

lichkeit zu definieren und zu kontrollieren. Diese kann oft nur in Tätigkeiten sichergestellt werden, die entfernt von regulärer Beschäftigung sind.

Zum Dritten: Wird die enge Zielgruppendefinition aufgegeben, dann werden öffentliche, gemeinnützige und – wenn sie zugelassen werden – private Arbeitgeber, die öffentlich geförderte Beschäftigung mit längerer Zeitperspektive konkret umsetzen sollen, vorrangig oder ausschließlich diejenigen beschäftigen, die gute Voraussetzungen für eine Beschäftigung mitbringen, die also vergleichsweise arbeitsmarktnah sind. Unabhängig davon, ob dies zur Verdrängung regulärer Beschäftigung führt – was wahrscheinlich ist – oder nicht: Keine Chance haben dann die Personen, die mehrfache Vermittlungshemmnisse aufweisen. Das sozialpolitische Ziel, gerade sie zu integrieren, kann dann nicht erreicht werden. Dieses Argument gilt umso mehr, als der Umfang eines Sozialen Arbeitsmarkts aus fiskalischen Gründen von vorn herein beschränkt sein wird; der Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik« der Koalition spricht von 100 000 diesbezüglichen Beschäftigungsverhältnissen (BMAS 2007, S. 21f). Es wäre zu erwarten, dass eine künftige Evaluierung feststellen wird, dass aus dem Kreis einer zu breit definierten Zielgruppe vorwiegend die arbeitsmarktnahen Personen gewählt wurden, das Instrument also seine sozialpolitische Funktion verfehlt hat. Dies würde dann auf längere Zeit ein Instrument diskreditieren, das für die oben skizzierte eingeschränkte Zielgruppe sinnvoll ist. All dies spricht für eine enge Zielgruppendefinition, die an multiplen Vermittlungshemmnissen ansetzt. Allerdings hat dies Konsequenzen für die Art der geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten und die Vergütungshöhe in einem Sozialen Arbeitsmarkt, die in der aktuellen politischen Diskussion nicht genügend beachtet werden.

Diese Argumentation für einen Sozialen Arbeitsmarkt mit enger Zielgruppendefinition bedeutet nicht per se die Ablehnung einer öffentlichen Förderung aus anderen Zielsetzungen heraus, etwa die Beschäftigung von Personen mit geringer beruflicher Qualifikation, die die Bedingungen der Beschäftigungsfähigkeit erfüllen, aber aufgrund einer (lokal) ungünstigen Arbeitsmarktlage keine Beschäftigung finden, oder die Erbringung qualifizierter sozialer Dienstleistungen, die derzeit aufgrund einer fehlenden Refinanzierung nicht erbracht werden können. Nur: Dies sind andere Zielsetzungen, die im Design öffentlich geförderter Beschäftigung deutlich zu differenzieren sind.

### Stigmatisierung?

Gegen eine längerfristig orientierte öffentliche Beschäftigung wird eingewendet, ein solches Instrument würde die Zielgruppe stigmatisieren.<sup>2</sup> Dieser Einwand ist unbegründet, wenn die Zielgruppendefinition eng erfolgt. Bei Personen,

die durch die hier vorgeschlagene Zielgruppendefinition erfasst werden, liegen verfestigte mehrfache Vermittlungshemmnisse vor. Sie 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. Deswegen haben sie in aller Regel keinen Zugang zu regulärer Beschäftigung. Das Argument der Stigmatisierung würde nur Sinn machen, wenn den Personen Möglichkeiten im regulären Arbeitsmarkt (ggf. vermittelt über temporäre Instrumente des »zweiten« Arbeitsmarkts) offen stünden, die aufgrund der Teilnahme an einer längerfristig orientierten öffentlichen Beschäftigung entfielen. Dies ist aber bei der beschriebenen Zielgruppe nicht der Fall. Eine Integration in Maßnahmen einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung erhöht damit das Risiko der Stigmatisierung nicht, sondern eröffnet Chancen, die bereits bestehende Stigmatisierung zu überwinden.

### Kontakt zum Fallmanager halten

Die geforderte enge Zielgruppendefinition muss durch das Fallmanagement vor Ort durchgesetzt werden. Es ist sinnvoll, einem ALG-II-Empfänger die Möglichkeit zu einer längerfristigen öffentlichen Beschäftigung erst zu eröffnen, nachdem in einer Aktivierungsphase überprüft wurde, ob bei ihm nicht Förderinstrumente des sog. zweiten Arbeitsmarkts greifen können, die weit direkter auf eine Integration in reguläre Beschäftigung zielen. Aber auch nachdem die Entscheidung gefallen ist, einer Person mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen eine öffentlich geförderte Beschäftigung mit längerfristiger Perspektive anzubieten, bleibt das Fallmanagement gefordert. Denn der Einsatz sollte nicht völlig abgeschottet vom regulären Arbeitsmarkt erfolgen. Das Fallmanagement sollte den Kontakt halten und mindestens einmal im Jahr überprüfen, ob die Person soweit stabilisiert ist, dass Maßnahmen des »zweiten« Arbeitsmarkts greifen können bzw. eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt möglich ist.

### Für Jugendliche Instrument nur sehr restriktiv nutzen

Das Instrument einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung darf nur in eng umgrenzten Ausnahmen bei Jugendlichen angewandt werden, da hier Ausbildung, Einstiegsqualifizierung und berufsvorbereitende sowie berufsbegleitende Maßnahmen Priorität haben müssen. Auch Jugendliche mit schlechten Voraussetzungen kön-

<sup>2</sup> In der Anhörung am 18. Oktober 2006 war dies einer der häufigsten Bedenken gegen einen dritten Arbeitsmarkt.

nen bei entsprechender Förderung ihre Entwicklungspotentiale entfalten. Eine längerfristig orientierte öffentliche Beschäftigung für Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen ist immer ein Instrument der ultima ratio; für Jugendliche muss dies in besonderem Maße gelten. Dennoch weisen Praktiker der Jugendsozialarbeit darauf hin, dass für einen Teil der arbeitslosen jungen Menschen die Perspektive einer Berufsausbildung bzw. einer Integration in Erwerbsarbeit aktuell nicht erreichbar ist. Somit ist es grundsätzlich sinnvoll, eine Öffnung des Instruments einer längerfristig orientierten öffentlichen Beschäftigung für junge Menschen zu prüfen, für die eine Berufsausbildung, eine berufsvorbereitende Maßnahme oder die Aufnahme einer regulären Beschäftigung aufgrund ihrer Bildungsvoraussetzungen oder ihrer psychosozialen Situation nicht (mehr) möglich ist. Zu denken ist hierbei insbesondere an junge Menschen, die in einer Werkstatt für Behinderte unterfordert, aber in einer Ausbildung – auch im Rahmen der Benachteiligtenförderung – oder in einer regulären Beschäftigung überfordert wären.

Dabei sind allerdings die Risiken zu sehen: Es besteht die Gefahr, dass junge Menschen ohne Ausbildung in einem öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnis »abgestellt« werden, obwohl andere Maßnahmen angezeigt wären. Dieses Risiko muss über die Festlegung von genauen Zugangsvoraussetzungen und Ausgestaltungsmodalitäten möglichst gering gehalten werden. Ob die Voraussetzungen gegeben sind, muss das Fallmanagement in einem umfassenden Profiling/Kompetenzfeststellungsverfahren analysieren. Notwendig ist ein individueller Qualifizierungsplan, der Entwicklungsstand und der Qualifizierungsbedarf müssen regelmäßig überprüft und die Jugendlichen sozialpädagogisch begleitet werden. Es bietet sich an, bei Jugendlichen häufiger als bei Erwachsenen (z.B. halbjährlich) zu überprüfen, ob der Übergang in das reguläre Ausbildungs- und Beschäftigungssystem möglich ist. Denn bei kontinuierlicher Förderung ist gerade bei jungen Menschen eine Entwicklung ihrer Fähigkeiten zu erwarten.

### Lohnabstand wahren!

Laut Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt« der Koalition sollen nur Beschäftigungsverhältnisse längerfristig gefördert werden können, die sozialversicherungspflichtig sind und mindestens in Höhe der örtlich maßgeblichen untersten Tarifgruppe oder einer damit vergleichbaren ortsüblichen Entlohnung vergütet werden (BMAS 2007, 20). Da Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen in aller Regel gering qualifizierte Arbeit ausführen werden, bedeutet diese Bedingung, dass auch im Sozialen Arbeitsmarkt die Entlohnung auf Tarifniveau bzw. dem ortsüblichen Niveau erfolgen soll. Liegt dieses Niveau oberhalb des ALG-II-Anspruches eines Alleinstehenden, sind als

Folge dieser Bedingung Verwerfungen zwischen geförderten Teilnehmern und nicht geförderten Arbeitslosen zu erwarten. Diese Verwerfungen treten unabhängig davon ein, wie eng oder weit die Zielgruppe des Sozialen Arbeitsmarkts gefasst ist. Ist sie weit gefasst, wird die aus fiskalischen Gründen erfolgende Beschränkung des Programms dazu führen, dass die Programmteilnehmer mit der Entlohnung auf Tariflohniveau in einem Teil der Branchen deutlich besser gestellt sind als nicht am Programm teilnehmende Arbeitslose, die weiterhin auf ALG-II-Niveau leben müssen. Folgt man – wie hier vorgeschlagen – einer engen Zielgruppendefinition, so wird die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die aufgrund fehlender multipler Vermittlungshemmnisse nicht am Programm des Sozialen Arbeitsmarkts teilnehmen kann, es als Benachteiligung empfinden, wenn andere aufgrund mehrfacher Vermittlungshemmnisse eine Tarifentlohnung erreichen können, die ihnen aufgrund einer schlechten Arbeitsmarktsituation verwehrt ist. Dies spricht dafür, einen Lohnabstand zwischen dem Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie dem regulären Niedriglohnsektor zu wahren. Sofern die längerfristig orientierte öffentlich geförderte Beschäftigung in Form einer längerfristigen Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung gestaltet wird, 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 oder gar in den ersten Arbeitsmarkt zu einer wirtschaftlichen Schlechterstellung führt. Wird, wie im Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt« festgelegt, die Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gewählt, so sollte sich das Nettogehalt der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an der Höhe des Arbeitslosengeldes II eines Alleinstehenden mit einem Zuschlag orientieren. Bei Förderung in Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sollte die Arbeitslosenversicherung ausgenommen sein, da es keinen Sinn macht, dass eine Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt Ansprüche auf ALG I begründet.

### Welche Jobs?

Da zusätzliche Arbeit gefördert werden soll, hängt die Realisierung des Sozialen Arbeitsmarkts von der Kreativität und Bereitschaft potentieller Träger – seien dies Kommunen, Wohlfahrtsverbände oder privat-gewerbliche Unternehmen –, entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen ab. Die Leistungsanforderungen und Förderbedingungen müssen der Zielgruppe entsprechen. Bezogen auf die hier vorgeschlagene enge Zielgruppendefinition ergeben sich damit Grenzen der Einsatzfähigkeit, die in der aktuellen Diskussion zu wenig Berücksichtigung finden.

Die Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik sieht einen Einsatz sowohl in privat-gewerblichen Unternehmen, in der Sozialwirtschaft als auch in Integrationsbetrieben vor. Sie äußert die Erwartung, mit dem Sozialen Arbeitsmarkt Tätigkeitsfelder zu erschließen, die bisher vernachlässigt werden, weil sie ökonomisch nicht ausreichend interessant sind, bei denen sich aber dennoch die Deckung eines Teils der Kosten erreichen lässt und die somit bei einer Teilfinanzierung der Lohnkosten lohnend ausgestaltet werden können. Als Beispiele für mögliche Einsatzfelder werden genannt: Concierge-Service in Wohngebieten, die Mitwirkung von Integrationsbetrieben im Management von Gebäuden und Industrieansiedlungen, im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Einzelhandel. Hoffnungen richten sich auch an gemeinnützige Organisationen, etwa unterstützende Dienstleistungen in der Altenhilfe oder Jugendhilfe oder in Sportvereinen anzubieten (BMAS 2007, S. 20).

Ein Projekt der Caritasverbände in Nordrhein-Westfalen experimentiert mit neuen Tätigkeitsprofilen für gering qualifizierte Personen: Zum Tätigkeitsprofil einer Haushaltsservicekraft gehören Reinigungs- und Aufräumarbeiten, Kleinreparaturen, Botengänge und die Versorgung von Haustieren. Zu einem Tätigkeitsprofil »Administrationsassistent Krankenhaus« gehören beispielsweise Hol- und Bringdienste oder die Betreuung von Patienten bei der An- und Abfahrt. Eine Zusatzkraft am Eingangsportale von Einrichtungen der Gesundheitshilfe (Tätigkeitsprofil »Doorman«) soll Neuankömmlingen beim Auffinden von Ansprechpartnern und Stationen helfen. Gedacht ist zudem an unterstützende Leistungen bei der Betreuung schwerbehinderter Menschen durch Hilfen im Haushalt und die Begleitung bei Gängen zum Arzt oder zu Veranstaltungen. Diese Beispiele weisen darauf hin, dass auch im Sozialbereich neue Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden können, die das Leben von Hilfebedürftigen erleichtern und hoch belasteten professionellen Kräften helfen, sich auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren, und sie dadurch entlasten können.

Allerdings stellt sich bei einem Teil der diskutierten neuen Tätigkeitsfelder die Frage, für welche Zielgruppe sie geeignet sind. Umfasst die Zielgruppe in ihrer weiten Definition alle am Arbeitsmarkt Benachteiligten und damit letztlich alle Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen, so ist es sicherlich möglich, solche Dienstleistungen mit einem (nicht befristeten) staatlichen Zuschuss zu den Lohnkosten anzubieten. Um die Gefahr der Verdrängung bereits bestehender Arbeit einzuschränken, wäre allerdings eine restriktive Kontrolle der Zusätzlichkeit erforderlich, wobei man sich der Grenzen der Kontrollmöglichkeiten bewusst sein muss. Zudem sind die beispielhaft genannten Tätigkeiten Teil eines Dienstleistungsmarktes im gewerblichen und gemeinnützigen Bereich, der entstehen könnte, wenn die strukturellen Bedingungen zur Beschäftigung von Menschen mit gerin-

gen beruflichen Qualifikationen deutlich verbessert würden.<sup>3</sup> Ein Teil der genannten Tätigkeiten ist durchaus anspruchsvoll; wer etwa im Eingangsbereich eines Krankenhauses Patienten helfen soll, braucht soziale Kompetenz, Verlässlichkeit und ausreichende Kenntnisse über die Abläufe in der Institution. Kaum anzunehmen ist, dass potentielle Arbeitgeber des Sozialen Arbeitsmarkts für die teilweise anspruchsvollen Tätigkeiten überwiegend Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen gewinnen werden, wenn die Förderung auch für vergleichsweise arbeitsmarktnahe Personen zu erhalten ist. Denn Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen brauchen intensive Betreuung und Begleitung, bis sie eine Stabilisierung erreicht haben, die Voraussetzung für eine verlässliche Dienstleistung ist.

Von der Ausgestaltung der Zielgruppe hängt auch ab, welche Förderbedingungen angemessen sind. Bei einer Konzentration auf Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen wird ein maximaler Zuschuss von 50% zu den Brutto Lohnkosten, wie er in jüngster Zeit diskutiert wurde, teilweise nicht ausreichen, um eine Integration in sinnstiftende Arbeit zu ermöglichen, da die am Markt erreichbare Wertschöpfung nicht hoch genug ist. Im Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt« wird von einer »angemessenen« Förderung gesprochen (BMAS 2007, 20). Dabei bleibt offen, ob eine Festlegung der Förderhöhe bei der anstehenden gesetzlichen Regelung im Rahmen des SGB II erfolgen oder ob dies in der Entscheidungskompetenz der Fallmanager vor Ort liegen soll. Auch die Betreuung und Qualifizierung muss sichergestellt werden. Sie ist bei Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen zwingende Voraussetzung für eine Integration in die Beschäftigung, und ohne sie bestehen bei diesem Personenkreis keine realistischen Chancen, die Abhängigkeit von Hilfe zu überwinden. Das Fallmanagement sollte hier ausreichend Gestaltungsspielraum bekommen.

## Fazit

Ein Sozialer Arbeitsmarkt ist ein sinnvolles sozialpolitisches Instrument. Es kann Menschen erreichen, die aufgrund verfestigter Vermittlungshemmnisse auch dann keine realistische Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben, wenn die strukturellen Bedingungen für die Beschäftigung von Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen deutlich besser wären. Nur in einer längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung können diese Menschen wieder eine Perspektive gewinnen. Das Instrument sollte so ausgestaltet werden, dass diese soziale Funktion auch faktisch erfüllt werden kann. Dies spricht dafür, eine enge Zielgruppendefinition zu wählen, Einsatzfelder und Förderbedingungen

<sup>3</sup> Zu den verschiedenen Ansätzen vgl. ifo Schnelldienst 4/2007, zu möglichen nächsten Schritten in der derzeitigen politischen Konstellation vgl. Cremer (2007).

hierauf auszurichten und einen angemessenen Lohnabstand zur regulären Beschäftigung von gering qualifizierten Erwerbstätigen zu wahren.

## Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007), »Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt«. Material zur Information«, Berlin, 9. Mai 2007, [www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Presse/nachrichten,did=202490.html](http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Presse/nachrichten,did=202490.html).
- Cremer, G. (2007), »Arbeitsmarktpolitik für gering Qualifizierte. Die nächsten Schritte«, *Nachrichtendienst (NDV)* (2), 53–60.
- Deutscher Caritasverband (2006), *Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur Anhörung der »AG Arbeitsmarkt« zum Thema »dritter Arbeitsmarkt«*, Berlin, 18. Oktober.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2007), »Erste Vorschläge des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen«, *Vorstandsbeschluss*, 7. März 2007, [http://dft.deutscher-verein.de/download/DFT\\_2006\\_Doku20070123.pdf](http://dft.deutscher-verein.de/download/DFT_2006_Doku20070123.pdf).
- Diakonisches Werk der Ev. Kirche in Deutschland (2006), *Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung*, Positionspapier, Berlin.
- Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, Berlin.
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband. Gesamtverband (2007), *Paritätische Positionen zur Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung*, Berlin.
- Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich, *ifo Schnelldienst* 60(4), Sonderausgabe.
- Senius, K. (2006), »Chancen und Grenzen alternativer Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II«, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.), *Deutscher Fürsorgetag. Mut zur sozialen Verantwortung!* 3.–5. Mai 2006, Dokumentation.