

## Sozialen Arbeitsmarkt am Leitbild

### „Gute Arbeit“ ausrichten

### Anforderungen des DGB an die Ausgestaltung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“

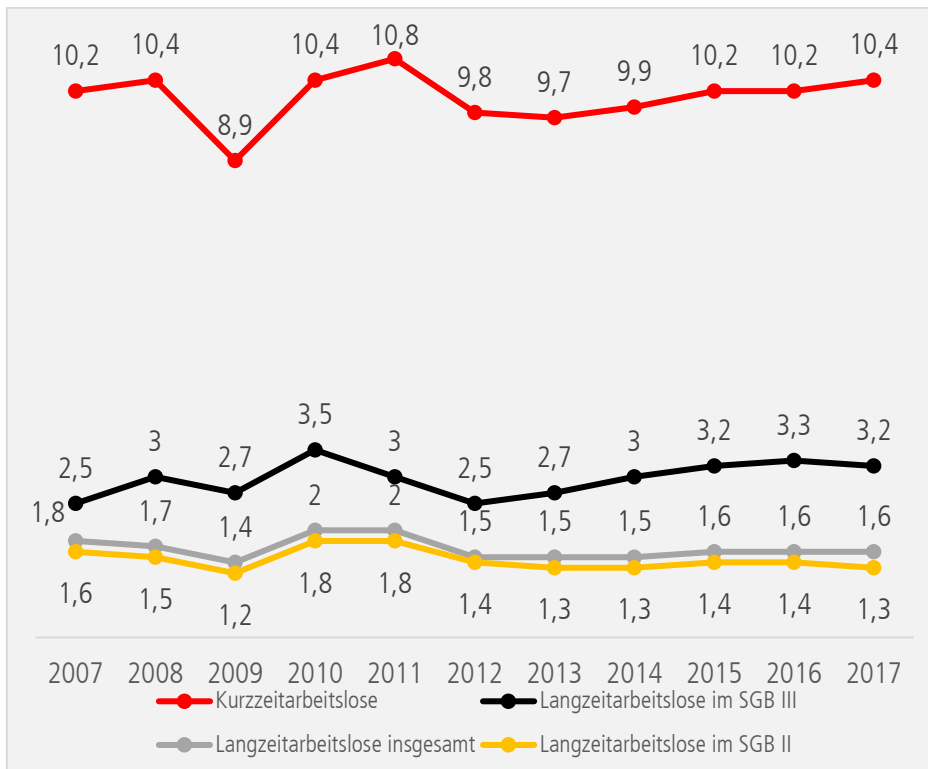
Zwar sinkt erfreulicherweise die Zahl der Arbeitslosen insgesamt und auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen – weil weniger Arbeitslose neu langzeitarbeitslos werden. Wer jedoch bereits langzeitarbeitslos ist, der ist von der günstigen Entwicklung abgekoppelt. Die Zahl der Arbeitsaufnahmen aus der Langzeitarbeitslosigkeit heraus ist rückläufig. Es besteht somit dringender Handlungsbedarf.

CDU/CSU und SPD haben im Koalitionsvertrag vereinbart, für bis zu 150.000 Langzeitarbeitslose Arbeitsplätze schaffen zu wollen. Der DGB hat konkrete Vorschläge erarbeitet, wie das angekündigte, neue Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ ausgestaltet werden sollte.

Grafik 1:

#### Geringe Beschäftigungschancen bei Langzeitarbeitslosigkeit

Abgangsraten\* in Prozent, Gleitende Jahreswerte



\* Wechsel aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt bezogen auf Arbeitslosenbestand im Vormonat

Quelle: Statistik der BA, Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen

#### Gliederung:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Gesetzentwurf in Vorbereitung
3. Soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit ermöglichen
4. Solidarisches Grundeinkommen in der Diskussion
5. „Gute Arbeit“ schaffen
6. Neue Perspektiven für abgekoppelte Arbeitslose schaffen
7. Freiwilligkeit statt Gängelung
8. Sinnstiftende Arbeit anbieten – Sozialpartner entscheiden vor Ort
9. Förderdauer verlängern, Lohnkostenzuschüsse differenzieren
10. Begleitung und Weiterbildung anbieten
11. Ausreichende Finanzierung sicherstellen

## 1. Das Wichtigste in Kürze

Der DGB hat konkrete Vorschläge erarbeitet, wie das neue Förderinstrument für Langzeitarbeitslose „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ ausgestaltet werden sollte:

- Es sollen nur Arbeitsplätze gefördert werden, die dem normalen Arbeitsrecht entsprechen, tariflich entlohnt und sozialversichert sind. Wenn die öffentliche Hand einen Teil des Arbeitsmarktes gestaltet, sollte selbstverständlich sein, dass es sich dabei um gute Arbeit handelt.
- Ein Sozialer Arbeitsmarkt darf kein künstlicher Scheinarbeitsmarkt sein, in dem Erwerbsarbeit lediglich simuliert wird. Das Erleben von sozialer Teilhabe setzt vielmehr voraus, dass sinnvolle Tätigkeiten verrichtet werden. Die Teilnahme am Förderprogramm muss freiwillig sein.
- Öffentlich geförderte Arbeitsplätze dürfen bestehende nicht verdrängen. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen vor Ort kennen den regionalen Arbeitsmarkt gut und können beurteilen, in welchen Einsatzfeldern öffentlich geförderte Beschäftigung unschädlich für den Arbeitsmarkt ist und einen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger darstellt. Deshalb sollen die regionalen Tarifpartner darüber entscheiden, welche Tätigkeiten gefördert werden können.
- Das heutige ‚Maßnahme-Hopping‘ eröffnet keine nachhaltigen Perspektiven. Der DGB schlägt deshalb vor, beim Sozialen Arbeitsmarkt eine mehrjährige Förderung von bis zu fünf Jahren möglich zu machen. Das gibt den Beschäftigten die Möglichkeit, Fähigkeiten und Kompetenzen zu entwickeln und schafft Planungssicherheit für die Einsatzstellen.
- Der Lohnkostenzuschuss sollte zu Beginn der Beschäftigung bis zu 100 Prozent des Lohns (Arbeitgeber-Brutto) betragen können. Bei privaten, gewinnorientierten Arbeitgebern wird der Zuschuss mit der Förderdauer schrittweise abgesenkt. Bei gemeinwohlorientierten Tätigkeiten sollte hingegen auch eine dauerhafte Vollfinanzierung der Lohnkosten möglich sein sowie eine Kompensation für die sonstigen Arbeitsplatzkosten (Arbeitsplatzausstattung, Anleitung) gewährt werden.
- Den Arbeitgebern sowie den geförderten Beschäftigten sollte eine unterstützende Begleitung angeboten werden sowie flexible und am Bedarf im Einzelfall orientierte, arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen.
- Das neue Förderinstrument sollte sich an Arbeitslose richten, die bereits sehr lange im Hartz-IV-Bezug sind (42 Monate in den letzten vier Jahren) und keine nennenswerten Zeiten der Erwerbstätigkeit haben. Besonders berücksichtigt werden sollten Haushalte mit Kindern, in denen beide Elternteile arbeitslos sind. Diese Haushalte sind extrem oft von Armut betroffen.
- Die im Koalitionsvertrag genannten 4 Milliarden Euro müssen vollständig zweckgebunden für das neue Förderinstrument eingesetzt werden. Die bestehende Unterfinanzierung der Personal- und Verwaltungskosten der Jobcenter muss durch zusätzliche Mittel überwunden werden.

## 2. Gesetzentwurf in Vorbereitung

Die neue Regierungskoalition hat im Koalitionsvertrag verabredet, im SGB II ein neues Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ einzuführen, um Langzeitarbeitslosen eine Perspektive zu eröffnen. Mittels Lohnkostenzuschüssen sollen bei Unternehmen der freien Wirtschaft, gemeinnützigen Einrichtungen und Kommunen sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse entstehen. Bis zu 150.000 Frauen und Männer sollen gefördert werden. Für das neue Instrument sollen in der Legislaturperiode vier Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden, zuzüglich der beim Bund eingesparten Mittel für passive Hartz-IV-Leistungen zum Lebensunterhalt.

Arbeitsminister Hubertus Heil hat angekündigt, bis zur Sommerpause einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Umsetzung des neuen Förderinstruments regelt. Inwieweit mit dem neuen Instrument tatsächlich soziale Teilhabe ermöglicht wird, ohne Negativeffekte auf bestehende Beschäftigung auszulösen, das entscheidet sich anhand der konkreten Ausgestaltung des Instruments. Der DGB fordert, das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ am Leitbild „Gute Arbeit“ auszurichten und einen regionalen Sozialpartner-Konsens als unabdingbare Voraussetzung für die Einrichtung konkreter Stellen sicherzustellen. Ein Sozialer Arbeitsmarkt muss so ausgestaltet werden, dass den allgemeinen Zielen der Arbeitsförderung, wie wir sie aus der Arbeitslosenversicherung kennen, auch im Hartz-IV-System Geltung verschafft werden: Es gilt, die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern und unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken. Es gilt, zusätzliche Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose zu schaffen und gleichzeitig bestehende Arbeitsverhältnisse wirksam vor Lohndumping und Unterbietungskonkurrenz zu schützen.

### 3. Soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit ermöglichen

Trotz der guten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt waren 2017 immer noch 900.000 Menschen länger als ein Jahr arbeitslos. Diese offizielle Zahl der Langzeitarbeitslosen unterschätzt jedoch das Problem eines länger andauernden Ausschlusses vom Arbeitsmarkt, da bei bestimmten Unterbrechungen die Dauer der Arbeitslosigkeit neu zu zählen beginnt. Faktisch haben 1,2 Millionen Personen in den letzten zwei Jahren keinen nennenswerten Zugang zum Arbeitsmarkt gehabt (nach dem Messkonzept zur „chronischen Arbeitslosigkeit“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB). Zwar sinkt erfreulicherweise die Zahl der Arbeitslosen insgesamt und auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen. Letzteres beruht jedoch ausschließlich darauf, dass weniger Kurzarbeitslose zu Langzeitarbeitslosen werden. Wer bereits sehr lange arbeitslos ist, hat kaum Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Zahl der Arbeitsaufnahmen aus der Langzeitarbeitslosigkeit heraus ist in den letzten 12 Monaten abermals um 12.500 bzw. minus 7,4 Prozent von 170.000 auf 158.000 gesunken.

Laut Schätzungen des IAB sind bei 100.000 bis 200.000 Arbeitslosen die Integrationschancen so stark vermindert, dass ihnen ohne besondere Förderung der Zugang zum Arbeitsmarkt faktisch dauerhaft versperrt ist.

Der DGB fordert seit langem, neben dem Ausbau der beruflichen Weiterbildung auch die öffentlich geförderte Beschäftigung auszuweiten und einen Sozialen Arbeitsmarkt einzuführen. Dabei ist es nicht alleinige Aufgabe eines Sozialen Arbeitsmarktes, ein Sprungbrett in ungeforderte Arbeitsplätze darzustellen. Vielmehr soll für vom Arbeitsmarkt faktisch abgekoppelte Arbeitslose soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit sowie eine Einkommenserzielung über Erwerbsarbeit ermöglicht werden. Der Soziale Arbeitsmarkt folgt somit auch einer sozialpolitischen Zielsetzung, da Zugehörigkeit zur Gesellschaft über Erwerbsarbeit hergestellt wird. Dass dies gelingen kann, bestätigen die Evaluationsberichte zu Förderprogrammen in den Bundesländern und zum Bundes-Sonderprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“: Eine deutliche Mehrheit der geförderten Personen gab an, dass ihr Wohlbefinden und ihre Lebenszufriedenheit durch die Beschäftigung gestiegen sind. Das Selbstvertrauen wuchs, Handlungskompetenzen und Fähigkeiten wurden erweitert und gesundheitliche Probleme nahmen ab. Das Erleben von Anerkennung und Selbstwirksamkeit ist jedoch voraussetzungsvoll: Wichtige Erfolgsfaktoren für das Erleben von sozialer Teilhabe waren nach den Evaluationsberichten ein Arbeitsvertrag und die „Normalität“ des Arbeitsverhältnisses, das Überwinden des Hartz-IV-Leistungsbezugs, sinnerfüllte Tätigkeiten, eine längerfristige Perspektive sowie erweiterte soziale Kontakte und Netzwerke.

Mittelfristig kann ein Sozialer Arbeitsmarkt auch dazu beitragen, in einer Phase von starker Arbeitskräftenachfrage, Langzeitarbeitslose in ungeforderte Arbeitsplätze zu integrieren. Deswegen ist gerade jetzt diese Förderung sinnvoll. Zudem kann ein Sozialer Arbeitsmarkt zusätzlich und ergänzend zum notwendigen Ausbau qualifizierter Beschäftigung im öffentlichen Sektor dazu beitragen, Angebote der Daseinsvorsorge auszuweiten und für die Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen erlebbare Gebrauchswerte zu schaffen. So wird ein doppelter Zugewinn für die vormals Langzeitarbeitslosen sowie für die Gesellschaft geschaffen. Gleichzeitig darf nicht vergessen werden, dass immer noch Massen-Unterbeschäftigung vorherrscht – im Bundesdurchschnitt, aber erst recht in vielen Regionen.

Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können grundlegend unterschiedlichen Charakter und Funktionen haben: So zielte beispielsweise der massenhafte Einsatz der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Anfang der 90er Jahre darauf ab, die De-Industrialisierungsprozesse in Ostdeutschland abzufedern und Marktersatz für wegbrechende Beschäftigung zu bieten. Die wirtschaftliche Situation und die Lage auf dem Arbeitsmarkt sind heute jedoch in vielen Fällen grundlegend andere. Entsprechend ist auch das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ anders ausgerichtet: Es folgt dem Gedanken eines Sozialen Arbeitsmarktes und richtet sich an eine Teilgruppe von Langzeitarbeitslosen, denen ohne Förderung der Zugang zum Arbeitsmarkt versperrt ist.

#### 4. Solidarisches Grundeinkommen in der Diskussion

Auch der Berliner Bürgermeister Michael Müller spricht sich mit seiner Forderung nach einem „Solidarischen Grundeinkommen“ für öffentlich geförderte Beschäftigung aus. Nach dem Ansatz „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ zu finanzieren, sollen bei Kommunen und deren Tochterunternehmen reguläre, voll sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze entstehen. Die Tätigkeiten sollen gemeinwohlorientiert sein und die öffentliche Daseinsvorsorge stärken. In der aktuellen Debatte wird die Vereinbarung aus der Koalitionsvereinbarung und Müllers Vorschlag miteinander verknüpft, obwohl die beiden Ansätze unterschiedliche Zielsetzungen und vor allem unterschiedliche „Reichweiten“ haben.

Mit dem von der Koalition angekündigten Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sollen Arbeitsplätze für chancenlose Langzeitarbeitslose geschaffen werden. Müllers Vorschlag geht dem eigenen Anspruch nach und von der Substanz des Vorschlags weit darüber hinaus: Dem Hartz-IV-System wird als Alternative ein „Recht auf Arbeit“ gegenübergestellt. Das Angebot eines öffentlich geförderten Arbeitsplatzes soll beim Auslaufen des Arbeitslosengeldes ein Abrutschen ins Hartz-IV-System vermeiden. Aus Sicht des DGB umfasst ein solches Recht, dass Langzeitarbeitslose nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit beim Jobcenter eine Weiterbildungsmaßnahme oder eine öffentlich geförderte Arbeit in Form regulärer Beschäftigung einfordern können. Damit dieses Recht zumindest mittelfristig für alle Langzeitarbeitslosen eingelöst werden kann, bedarf es – neben dem Ausbau der beruflichen Weiterbildung – deutlich mehr als der 150.000 im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellten geförderten Arbeitsplätze. Ein „Recht auf Arbeit“ kann ein Leben unabhängig von Hartz IV ermöglichen – sofern die Löhne so gestaltet sind, dass kein ergänzender Anspruch auf Hartz-IV-Leistungen mehr besteht.

Nachfolgend legt der DGB konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung des im Koalitionsvertrag vereinbarten Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ vor.

Notwendig ist darüber hinaus aber auch eine grundlegende Neugestaltung des Hartz-IV-Systems: Die Regelsätze müssen neu ermittelt und bedarfsdeckend erhöht werden. Die Jobcenter müssen so ausgestattet werden, dass sie ihre Geld- und Dienstleistungen bürgerfreundlich erbringen können. Statt wie heute Prekarisierungsmotor zu sein und auf schnelle Vermittlung auch in prekäre und niedrig entlohnte Arbeit zu drängen, muss ein geändertes System am Leitbild „Gute Arbeit“ orientiert sein. Die bestehenden, existenzbedrohenden Sanktionen müssen überwunden werden, die Angebote der beruflichen Wei-

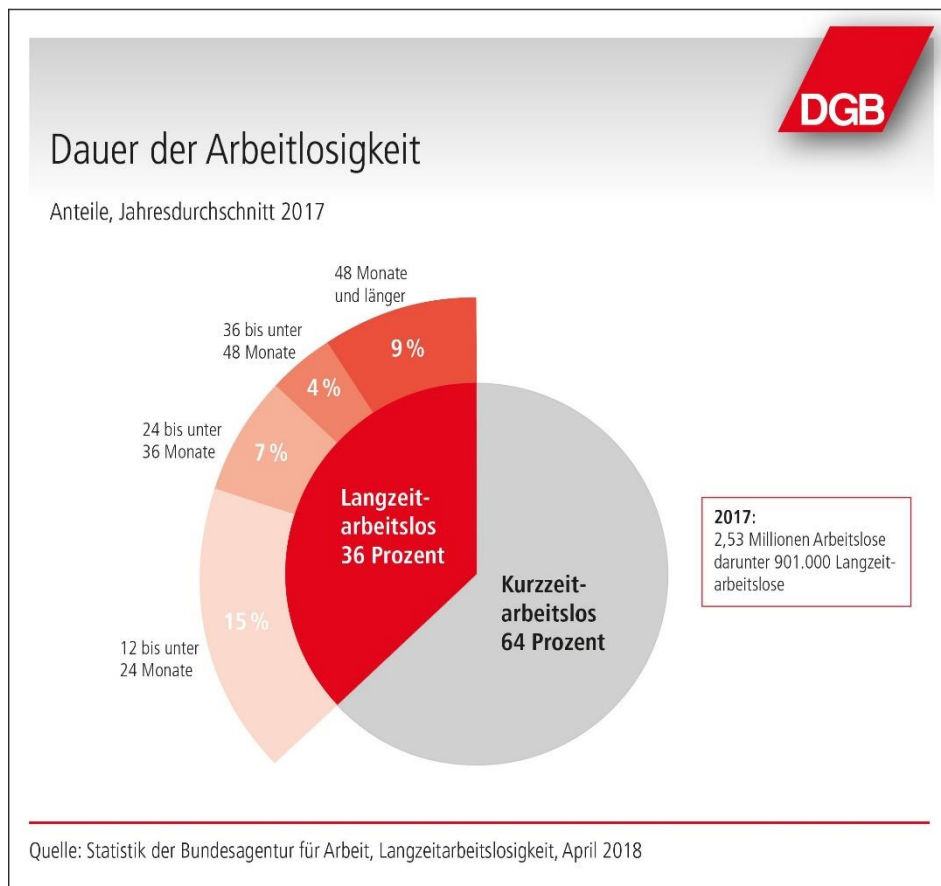
terbildung deutlich ausgeweitet und Integrationsschritte im Einvernehmen mit dem Leistungsberechtigten vereinbart werden. Das Wohngeld und das Kindergeld müssen so reformiert werden, dass keine Familie mit einem Einkommen aus Vollzeit-Erwerbstätigkeit aufstockend Hartz-IV-Leistungen beziehen muss, nur weil sie Kinder hat oder die Wohnkosten hoch sind. Zu diesen über den Sozialen Arbeitsmarkt hinaus gehenden Reformen hat der DGB bereits konkrete Vorschläge vorgelegt.

## 5. „Gute Arbeit“ schaffen

Ein Sozialer Arbeitsmarkt darf kein minderwertiger, zweitklassiger Sonderarbeitsmarkt sein, sondern muss ein Teilsegment des allgemeinen Arbeitsmarkts sein. Wenn die öffentliche Hand in nennenswertem Umfang selbst zusätzliche Arbeitsplätze initiiert und so ein Teilsegment des Arbeitsmarktes prägt und ausgestaltet, dann müssen diese Arbeitsplätze auch dem Leitbild „Gute Arbeit“ entsprechen: Die geförderten Arbeitsplätze müssen dem allgemeinen Arbeitsrecht entsprechen und in den Schutz der Sozialversicherungen (einschließlich der Arbeitslosenversicherung) einbezogen werden. Fördervoraussetzung muss sein, dass Tariflöhne gezahlt werden. Maßstab muss dabei jeweils der branchenspezifische Tariflohn für die Tätigkeit sein, die der geförderte Beschäftigte im Sozialen Arbeitsmarkt konkret verrichtet – unabhängig von der Branchenzugehörigkeit des Arbeitgebers.

Die Schaffung regulärer Arbeitsplätze ist auch wichtig, um das Ziel der sozialen Teilhabe tatsächlich zu erreichen: Aus der Arbeitsmarktforschung ist bekannt, dass geförderte Personen soziale Teilhabe umso mehr erleben, je mehr die geförderte Beschäftigung einem „normalen“, ungeforderten Arbeitsplatz entspricht. Ein entscheidender Faktor aus Betroffenenansicht ist zudem, ob das Einkommen aus der geförderten Arbeit ausreicht, um den Hartz-IV-Leistungsbezug beenden zu können. Tarifliche Entlohnung begünstigt solche Ausstiege aus Hartz IV.

Grafik 2:



## 6. Neue Perspektiven für abgekoppelte Arbeitslose schaffen

Die Zielgruppe sollte so eng gefasst werden, dass tatsächlich Erwerbslose mit besonders verminderten Integrationschancen erreicht werden, Creaming-Effekte möglichst minimiert und negative Auswirkungen auf bestehende Arbeitsverhältnisse vermieden werden. Andererseits müssen ausreichend Spielräume für eine Auswahl bei der Stellenbesetzung bleiben. Der DGB schlägt ein zweistufiges Verfahren für die Auswahl von Teilnehmenden für das neue Regelinstrument vor. Zunächst wird ein verfestigter Ausschluss vom Arbeitsmarkt anhand eines objektiven Kriteriums festgestellt. Auf sogenannte „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ wird dabei nicht abgestellt. Denn diese Merkmale können diskriminierend wirken und damit Ausgrenzungen weiter verstärken.

Potentiell gefördert werden sollten Arbeitslose, die mindestens 42 Monate in den letzten vier Jahren Hartz-IV-Leistungen bezogen haben und in diesem Zeitraum höchstens bis zu sechs Wochen pro Jahr ungefordert erwerbstätig waren. Dies trifft auf schätzungsweise 550.000 Personen zu.

In einem zweiten Schritt wählen die Jobcenter aus diesem Pool der potentiell förderungsfähigen Arbeitslosen geeignete und interessierte Personen aus, die ohne eine Förderung im Rahmen des sozialen Arbeitsmarktes voraussichtlich keinen Zugang zu Erwerbsarbeit finden werden.

Besonders berücksichtigt werden sollten Haushalte mit Kindern, in denen beide Elternteile arbeitslos sind. Diese Haushalte sind extrem oft von Armut betroffen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, da Armut Kindern Zukunfts- und Entwicklungschancen raubt. Eine vorrangige Berücksichtigung von Haushalten mit Kindern kann umgesetzt werden, indem eine Mindest-Quote an Arbeitsplätzen für diese Gruppe reserviert wird und indem die Zugangsvoraussetzung bezüglich der Verweildauer im Hartz-IV-Bezug herabgesetzt wird.

Zu prüfen ist, ob das neue Regelinstrument auch für Personengruppen geöffnet werden sollte, die noch Arbeitslosengeld beziehen und das Kriterium eines langen Leistungsbezugs somit (noch) nicht erfüllen, aber ebenfalls stark verminderte Integrationschancen haben. Zu denken ist dabei insbesondere an einen Teil der älteren Arbeitslosen ab 55 Jahren mit gesundheitlichen Einschränkungen. Eine solche Öffnung könnte langjährig Beschäftigte vor einem Abrutschen ins Hartz-IV-System schützen. Der Zugang könnte durch einen Verweis im SGB III realisiert werden, der das Instrument auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und finanziert aus Beitragsmitteln möglich macht.

## 7. Freiwilligkeit statt Gängelung

Die Teilnahme am Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ muss freiwillig sein. Die Ablehnung eines Stellenangebots darf nicht zu einer Sanktion führen. Es ist widersinnig, das Ziel der sozialen Teilhabe erzwingen zu wollen. Zudem ist absehbar, dass es deutlich mehr interessierte Arbeitslose als geförderte Arbeitsplätze geben wird – sofern die Arbeitsplätze dem Leitbild „Gute Arbeit“ entsprechen.

Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, insbesondere solche, die zu einem Abschluss führen, sollten immer Vorrang vor einer Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt haben. Deshalb sollten die Jobcenter vorab immer prüfen und mit den Arbeitslosen gemeinsam erörtern, ob auch eine Bildungsmaßnahme für die Integration in Frage kommt.

Ist berufliche Weiterbildung kein zielführender Weg, dann sollten die Jobcenter potentiell förderungsfähige Arbeitslose aus der Zielgruppe über die Möglichkeiten des neuen Förderinstrumentes beraten. Dies kann in Form von Gruppenmaßnahmen geschehen. Dabei sollten unterschiedliche Tätigkeitsbereiche aufgezeigt und auch die Rahmenbedingungen wie die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes oder die Notwendigkeit einer ausreichenden Kinderbetreuung erörtert werden. Die Interessen der Arbeitslosen sind bei der Stellenvermittlung zu berücksichtigen. Die Entscheidung über eine Teilnahme am neuen Förderinstrument wird vom Jobcenter und der/dem Arbeitslosen im Einvernehmen getroffen. Es findet ein normales Bewerbungsverfahren statt, anstelle einer bürokratischen „Zuweisung“. Dabei unterbreitet das Jobcenter interessierten Langzeitarbeitslosen ein Stellenangebot und dem potentiellen Arbeitgeber einen Vermittlungsvorschlag mit einer förderungsfähigen Person.



## 8. Sinnstiftende Arbeit anbieten – Sozialpartner entscheiden vor Ort

Ein Sozialer Arbeitsmarkt darf kein künstlicher Scheinarbeitsmarkt sein, in dem Erwerbsarbeit lediglich simuliert wird. Das Erleben von sozialer Teilhabe setzt vielmehr voraus, dass sinnvolle Tätigkeiten verrichtet werden. Mit den geförderten Arbeitsplätzen sollten real erlebbare Gebrauchswerte geschaffen werden.

Andererseits müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit Wettbewerbsverzerrungen sowie Mitnahmeeffekte möglichst vermieden werden und bestehende Arbeitsverhältnisse wirksam vor Verdrängung und Lohndruck geschützt werden. Zwar ist aktuell in manchen Teilmärkten – auch im Handwerks- oder Dienstleistungsbereich – die Auftragslage der Betriebe sehr gut. Dies betrifft allerdings vorrangig qualifizierte Tätigkeiten. Es gibt aber nach wie vor zahlreiche Teilmärkte – insbesondere bei einfacheren Handwerks- oder Dienstleistungen –, in denen ein harter Preis- und Verdrängungswettbewerb zwischen den Betrieben bzw. den Einzelselbständigen besteht, der oft zu Lasten von Lohn- und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen geht. Dies betrifft vorrangig weniger qualifizierte Leistungen und Tätigkeiten. Gerade in diesen Teilmärkten werden aber absehbar öffentlich geförderte Beschäftigte eingesetzt werden.

Daher ist es für den DGB und die Mitgliedsgewerkschaften nach wie vor entscheidendes Kriterium für einen akzeptablen „Sozialen Arbeitsmarkt“, dass die ungefordert Beschäftigten wirksam vor Unterbietungskonkurrenz geschützt werden. Dies betrifft quantitative Verdrängungseffekte ebenso wie qualitative Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der regulär Beschäftigten, also zum Beispiel einen Abwärtsdruck auf die Löhne.

Ein Sozialer Arbeitsmarkt muss so ausgestaltet werden, dass tatsächlich zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Starre gesetzliche Definitionen und Vorgaben zur „Zusätzlichkeit“ und „Wettbewerbsneutralität“ sind jedoch nicht zielführend und berücksichtigen nicht ausreichend die Besonderheiten regionaler Arbeitsmärkte. Wirkungsvoller ist, die Zusätzlichkeit über verbrieftete Beteiligungsrechte sicherzustellen. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen vor Ort kennen den regionalen Arbeitsmarkt gut und können beurteilen, in welchen Einsatzfeldern öffentlich geförderte Beschäftigung unschädlich für den regionalen Arbeitsmarkt ist und einen Zugewinn für die Bürgerinnen und Bürger darstellt.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist es daher unabdingbar, bei jedem örtlichen Jobcenter-Beirat einen speziellen Förder-Ausschuss einzurichten, der paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern der örtlichen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen besetzt wird. Der Ausschuss entscheidet im Vorfeld neu beginnender Fördermaßnahmen über Einsatzfelder und Tätigkeitsbereiche der zu fördernden Arbeitsverhältnisse. Der Ausschuss beobachtet zudem die Wirkung laufender Fördermaßnahmen auf den regionalen Arbeitsmarkt und kann hierzu Prüfungen veranlassen. Arbeitsplätze können nur dann gefördert werden – beziehungsweise laufende Förderungen nur dann verlängert werden –, wenn im Ausschuss zuvor ein Konsens darüber hergestellt wurde, dass die Tätigkeit zu einem geeigneten Einsatzfeld gehört, keine Hinweise auf negative quantitative oder qualitative Effekte auf bestehende, ungeforderte Arbeitsverhältnisse vorliegen und diese Unschädlichkeit vom geförderten Betrieb bzw. Institution vorher rechtsverbindlich zugesichert wird. Sofern Sozialpartner der Branche, in denen geförderte Beschäftigte überwiegend tätig

sein werden, nicht in den Ausschüssen vertreten sein, ist ihre Zustimmung gesondert einzuholen.

## 9. Förderdauer verlängern, Lohnkostenzuschüsse differenzieren

Die Dauer der Förderung sollte drei bis fünf Jahre betragen. Eine nahtlose Anschlussförderung sollte möglich sein, falls die Förderung weiterhin notwendig ist, um eine Teilhabe an Erwerbsarbeit sicherzustellen. Eine solche mehrjährige Förderdauer eröffnet für die Beschäftigten Entwicklungsperspektiven und schafft für die Einsatzstellen Planungssicherheit.

Beim neuen Instrument müssen prozentuale Lohnkostenzuschüsse gewährt werden und nicht eine Festbetragsförderung wie beim laufenden Sonderprogramm „Soziale Teilhabe“. Eine Festbetragsförderung setzt den falschen Anreiz, dass Einsatzstellen vielfach nur einen Lohn in Höhe des Festbetrags zahlen und so Arbeitsplätze vor allem im Niedriglohnsektor entstehen.

Gefördert werden sollten auch sozialversicherungspflichtige Teilzeit-Arbeitsplätze, deren Stundenzahl im Zeitverlauf möglichst ansteigt. Dies kann den Wiedereinstieg in Erwerbsarbeit erleichtern, etwa für Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen oder für Alleinerziehende. Eine schrittweise Ausweitung der Arbeitszeit ist erstrebenswert, damit ein Einkommen über dem Hartz-IV-Anspruch erzielt werden kann.

Die Höhe und die Ausgestaltung des Lohnkostenzuschusses sollte nach dem Einsatzfeld der Tätigkeit differenziert werden. Die Erfahrungen mit bisherigen Sonderprogrammen des Bundes und der Länder zeigen, dass private, gewinnorientierte Unternehmen tendenziell eher nur bereit sind Personen einzustellen, denen eine höhere Leistungsfähigkeit zugeschrieben wird, während gemeinwohlorientierte Unternehmen und Beschäftigungsträger auch Personen beschäftigen, denen eine stark geminderte Leistungsfähigkeit zugeschrieben wird. Zudem werden im Rahmen eines Sozialen Arbeitsmarktes auch Dienstleistungen erbracht, die eine Bereicherung für die Gesellschaft darstellen, für die es jedoch keine ausreichende zahlungskräftige Nachfrage gibt, so dass kaum oder keine Erlöse erwirtschaftet werden können. Beide Argumente sprechen für eine Ausdifferenzierung der Förderkonditionen (Etablierung unterschiedlicher Förderlinien).

Der DGB schlägt vor, dass der Lohnkostenzuschuss zu Beginn der Beschäftigung bis zu 100 Prozent des Lohns (Arbeitgeber-Brutto) betragen kann. Bei privaten, gewinnorientierten Arbeitgebern wird der Zuschuss degressiv ausgestaltet und mit der Förderdauer schrittweise abgesenkt. Bei „Sozialunternehmen“, die einerseits am Markt operieren und andererseits eine bestimmte Quote Langzeitarbeitsloser beschäftigen, sollte der Lohnkostenzuschuss weniger stark abgesenkt werden. Bei gemeinwohlorientierten Tätigkeiten sollte auch eine dauerhafte Vollfinanzierung der Lohnkosten möglich sein, um ausreichend Einsatzstellen für 150.000 Langzeitarbeitslose zu schaffen. Beschäftigungsträger und gemeinnützige Vereine können zusätzlich zum Lohnkostenzuschuss eine Kompensation für ihre zusätzlichen Kosten aufgrund der Bereitstellung eines Arbeitsplatzes (Arbeitsplatzausstattung, Anleitung) erhalten.

## 10. Begleitung und Weiterbildung anbieten

Es ist sicherzustellen, dass das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ und die bestehenden Instrumente der Arbeitsförderung zu sinnvollen Förderketten kombiniert werden können. So kann beispielsweise eine vorgeschaltete Qualifizierungsmaßnahme notwendig sein oder während der Beschäftigung ein Bedarf bestehen, hohe Fahrtkosten aus dem Vermittlungsbudget zu subventionieren. Die öffentliche Kinderbetreuung ist so auszubauen, dass Familienarbeit und Erwerbsarbeit im Sozialen Arbeitsmarkt vereinbart werden kann.

Den Arbeitgebern sowie den geförderten Beschäftigten sollte eine unterstützende Begleitung angeboten werden. Sinnvoll ist, hier möglichst eine personelle Kontinuität herzustellen. Wenn die Fachkraft, die die Arbeitsaufnahme mit vorbereitet hat, auch die Begleitung durchführt, kann auf bereits bestehenden Kontakten und Vertrauensbeziehungen aufgebaut werden. Die unterstützende Begleitung kann von den Jobcentern selbst, beauftragten Trägern oder – bei Beschäftigungsträgern – von den Einsatzstellen selbst angeboten werden. Die Begleitung muss zusätzlich zum Lohnkostenzuschuss bereitgestellt werden.

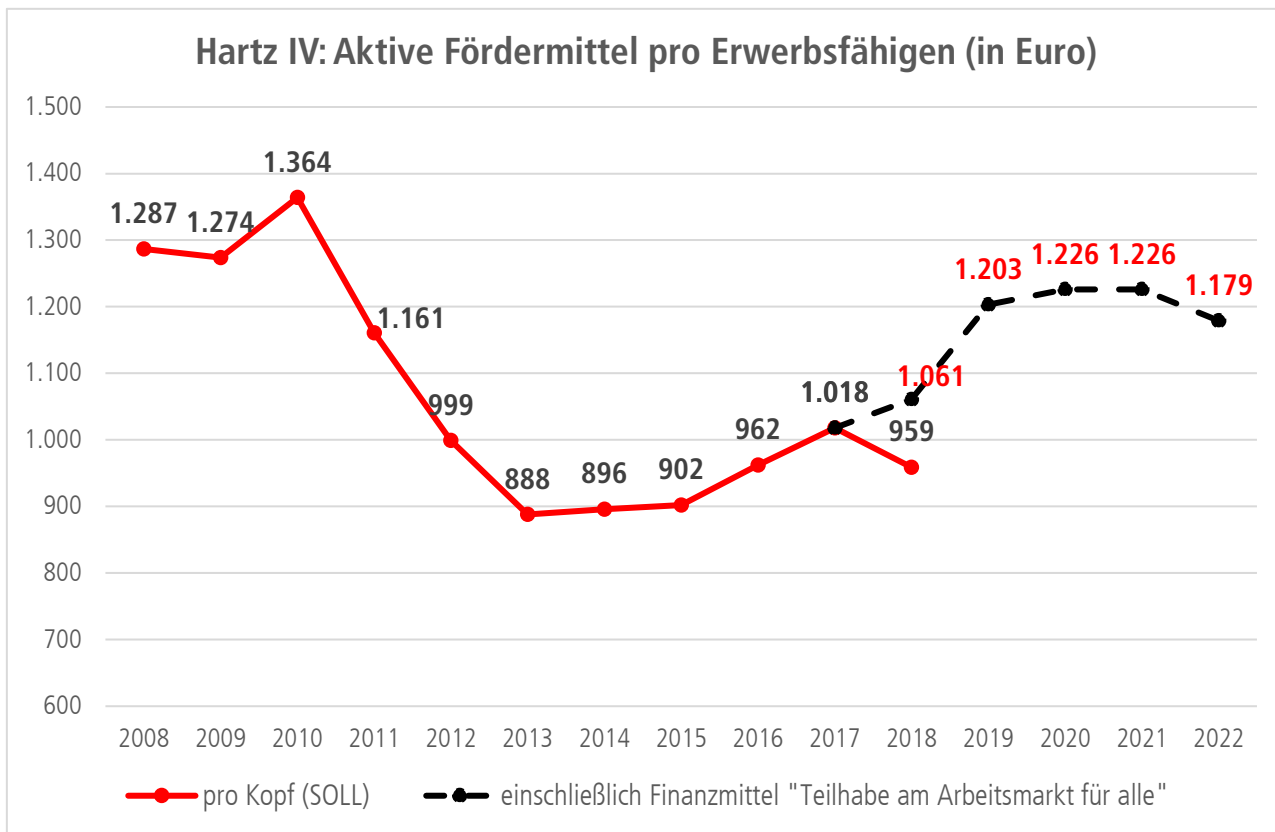
Der DGB spricht sich zudem dafür aus, flexible und am Bedarf im Einzelfall orientierte, arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen zu ermöglichen. Unterstützende Begleitung und begleitende Qualifizierungsmaßnahmen werden aus dem Budget für das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ finanziert.

In regelmäßigen Abständen sollten mit den Beschäftigten mögliche Aufstiegsperspektiven und insbesondere Fördermaßnahmen der beruflichen Weiterbildung erörtert werden, die auch in Form von Weiterbildungsmodulen in die geförderte Beschäftigung integriert werden kann.

## 11. Ausreichende Finanzierung sicherstellen

Die im Koalitionsvertrag veranschlagten vier Milliarden Euro für das neue Instrument stellen gegenüber den Finanzmitteln, die in den letzten vier Jahren für aktive Fördermaßnahmen zur Verfügung standen, eine beachtliche Steigerung um 24 Prozent dar. Doch selbst unter der realistischen Annahme, dass das Instrument eine Vorlauf- und Anlaufphase benötigt und der Bestand von bis zu 150.000 geförderten Personen schrittweise aufgebaut und erst im Jahr 2021 erreicht wird, werden die vier Milliarden noch nicht einmal ausreichen, um die Lohnkostenzuschüsse zu finanzieren. Dazu müssen – wie im Koalitionsvertrag ebenfalls in Aussicht gestellt – die eingesparten Hartz-IV-Leistungen für den Lebensunterhalt tatsächlich umgewidmet (Passiv-Aktiv-Transfer) und zusätzlich zur Verfügung gestellt werden.

Grafik 3:



Darstellung: DGB, Daten bis 2017 zitiert nach O-Ton Arbeitsmarkt, ab 2018 eigene Berechnung nach Daten des BMAS; Prognose beruht auf der aktuellen Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (April 2018)

Die zusätzlichen vier Milliarden Euro sollten als zweckgebundenes Teilbudget im Eingliederungstitel ausgewiesen werden. Dieses Teilbudget darf nicht deckungsfähig mit anderen Haushaltsansätzen sein, also nicht zur Finanzierung von Personal- und Verwaltungskosten umgeschichtet werden dürfen. Die Verteilung der zur Verfügung stehenden Fördermittel des Bundes auf die einzelnen Jobcenter sollte in Relation zu der Anzahl der Personen, die zur Zielgruppe gehören und gefördert werden können, in der jeweiligen Region erfolgen.

Im Jahr 2017 haben die Jobcenter 911 Millionen Euro bzw. 20 Prozent der Mittel, die ursprünglich für aktive Fördermaßnahmen vorgesehen waren, umschichten müssen, um ihre Personal- und Verwaltungskosten decken zu können. Diese chronische Unterfinanzierung muss überwunden werden, indem im Bundeshaushalt mehr Mittel für die Personal- und Verwaltungskosten angesetzt werden. Die bestehenden Lücken dürfen nicht zu Lasten des neuen Ansatzes eines Sozialen Arbeitsmarktes gestopft werden.

## Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

verantwortlich: Annelie Buntenbach

Kontakt: Johannes Jakob, Martin Künkler

Stand: Mai 2018

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:  
<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>

## **Broschüre: Perspektiven eröffnen - Sozialen Aufstieg ermöglichen - Schutz stärken. DGB-Vorschläge für eine bessere Arbeitsmarktpolitik**



Mit diesem Positionspapier zur Arbeitsförderung richtet sich der DGB-Bundesvorstand an die Akteure der Arbeitsmarktpolitik sowie die Kolleginnen und Kollegen in den Gewerkschaften. Nach der Bundestagswahl 2017 werden die Weichen für die kommende Legislaturperiode gestellt. Um die Arbeitsförderung nachhaltig zu verbessern, besteht großer Handlungsbedarf in folgenden Bereichen: Weiterbildung, Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung, Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, ältere Beschäftigte, behinderte Menschen, Flüchtlinge, Entlastung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, neue Regelsätze Hartz IV und Sanktionen bei Hartz IV.

--> DGB-Online-Bestellsystem: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de)  
Der/dem Empfänger/in werden nur die Versandkosten in Rechnung gestellt.