



Arbeitnehmerkammer  
Bremen

**Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen  
zur Zukunft der Arbeitsförderung im Rechtskreis  
des SGB II anlässlich des Gesetzes  
„Verbesserung der Beschäftigungschancen von  
Menschen mit Vermittlungshemmnissen“**

Dr. Christiane Koch  
Peer Rosenthal  
Referat für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Bremen, 20. August 2007

## Einleitung

Seit Frühjahr 2007 wird auf der Basis der Erfahrungen mit der Hartz-Gesetzgebung und insbesondere mit öffentlich geförderter Beschäftigung im SGB II um alternative Möglichkeiten und Instrumente zur Beschäftigung Langzeitarbeitsloser diskutiert. Hintergrund dieser Diskussion ist die Erkenntnis, dass das SGB II keine Verbindung von Instrumenten und Finanzierungsmöglichkeiten für mittelfristige öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bereithält.

Grund dafür ist der Paradigmenwandel von der ‚aktiven‘ zur ‚aktivierenden‘ Arbeitsmarktpolitik. Arbeitslosigkeit wird hier nicht mit der Konstitution des Arbeitsmarktes begründet, sondern mit dem Suchverhalten des Individuums. Im Fokus dieses individualisierenden Blickwinkels stehen alle Anstrengungen, die auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt zielen. Im Zuge dieses Paradigmenwandels ist es zu einer starken Reduzierung öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gekommen. Falls öffentlich geförderte Beschäftigung stattfindet, wird sie zu einem übergroßen Teil in den Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante (AGH MAE), den sogenannten Ein-Euro-Jobs, organisiert, die aber weiterhin das Sozialrechtsverhältnis begründen.

Inzwischen gehen aber auch Befürworter/innen der Aktivierungsphilosophie davon aus, dass es trotz guter konjunktureller Lage und einer verbesserten Organisation der Arbeitsförderung bei den Trägern der Grundsicherung nicht gelingen wird, alle Langzeitarbeitslosen in reguläre Beschäftigung zu integrieren. Vor diesem Hintergrund haben verschiedenste Akteure (Diakonie, BA, DGB u.a.) teilweise sehr differenzierte Konzepte für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorgelegt. Im Herbst letzten Jahres hat dann auch das Bundeskabinett eine Vorlage zu dieser Thematik beschlossen. Anfang Juli hat der Bundestag das Gesetz „Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen“ verabschiedet. Im Folgenden gibt die Arbeitnehmerkammer Bremen eine erste Bewertung zu dem Gesetz ab und nimmt dies auch zum Anlass, weiteren Handlungsbedarf aufzuzeigen.

Nach eingehender Prüfung kommt die Arbeitnehmerkammer zu folgender Bewertung: Die Ausweitung öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung weist in die richtige Richtung, weil dieses arbeitsmarktpolitische Instrument der Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegenwirken kann. Aus individueller Perspektive vermittelt sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für die Betroffenen Einkommen und Erwerbstätigkeit und wirkt damit der gesellschaftlichen Spaltung in Beschäftigte und Nicht-Beschäftigte entgegen und ersetzt die dem Sozialrechtsverhältnis entspringenden Ein-Euro-Jobs durch einen „echten“ Beschäftigtenstatus. Zudem wird durch die Beschäftigung die individuelle Beschäftigungsfähigkeit verbessert. Durch die ausgeführten Tätigkeiten sind darüber hinaus infrastrukturelle Zugewinne zu erwarten. Der Ausschluss von unter 25-jährigen aus der Förderung ist konsequent. Positiv hervorzuheben ist die Förderdauer von 24 Monaten ebenso wie die Aufrechterhaltung des politischen Zieles, langfristig weiterhin die Integration in ungeforderte Beschäftigung erreichen zu wollen. Ebenso ist die Orientierung an tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelten ausdrücklich zu unterstützen.

Obgleich der Gesetzentwurf also in die richtige Richtung weist, sind Einzelregelungen zu kritisieren. Darunter fällt die einseitige Begründung der Massenarbeitslosigkeit als individuelles Qualifikations- und nicht als Nachfrageproblem des Arbeitsmarktes, der Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung, die engen Zielgruppenvorgaben sowie die Regelungen zur Bezuschussungshöhe, zur Arbeitszeit und zur Finanzierung der begleitenden Qualifizierung. Besonders aber die Regelungen zur Finanzierung sind zu kritisieren. Statt die Möglichkeit der Umwandlung von Geldleistungen zum Lebensunterhalt in Lohnzahlungen (Aktivierung bzw. Kapitalisierung passiver Leistungen) umzusetzen, wird der Eingliederungstitel der Grundsicherungsträger unnötig belastet. Dies kann zu einer Zurückdrängung anderer wichtiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente führen. Die Aktivierung bzw. Kapitalisierung bleibt damit zentrale politische Aufgabe, um die finanziellen Spielräume zu erweitern und möglichst vielen erwerbsfähigen Hilfeempfängern das dem individuellen Bedarf entsprechende arbeitsmarktpolitische Instrument anbieten zu können.

Die Argumente und Bewertungen sind im Weiteren ausführlich dargestellt.

## **A Inhalt des Gesetzes**

Im SGB II wird ein Beschäftigungszuschuss als neue Arbeitgeberleistung eingeführt. Gefördert werden sozialversicherungspflichtige Einstellungen unter Ausschluss der Arbeitslosenversicherung von langzeitarbeitslosen Hilfebedürftigen, mit mindestens zwei weiteren Vermittlungshemmnissen, die bereits erfolglos eine sechsmonatige Aktivierungsmaßnahme durchlaufen haben und bei denen eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb der nächsten zwei Jahre nicht zu erwarten ist. Ausgeschlossen von der Förderung sind Arbeitnehmer/innen unter 25 Jahren.

Die Förderdauer beträgt 24 Monate, kann allerdings ohne zeitliche Unterbrechung bei einer Reduzierung um zehn Prozentpunkte wiederholt erbracht werden. Die Förderung ist aufzuheben, wenn eine Vermittlung der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers in eine ungeförderte Beschäftigung erfolgt oder wenn nach der Hälfte der Förderdauer feststeht, dass die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer eine ungeförderte Beschäftigung aufnehmen kann.

Die Förderung richtet sich in Form eines Lohnkostenzuschuss an Arbeitgeber, die eine Person mit den o. g. Charakteristika einstellen. Der Lohnkostenzuschuss erfolgt in einer Höhe von bis zu 75 Prozent des Arbeitgeberbrutto und stellt damit einen Minderleistungsausgleich dar. Eine Förderung ist ausgeschlossen, wenn zu vermuten ist, dass der Arbeitgeber die Beendigung eines anderen Beschäftigungsverhältnisses veranlasst hat, um den Beschäftigungszuschuss zu erhalten oder eine bisher für das Beschäftigungsverhältnis erbrachte Förderung ohne besonderen Grund nicht mehr in Anspruch genommen wird.

Gefördert werden sollen in der Regel Vollzeittätigkeiten. In begründeten Fällen kann die Arbeitszeit nach unten abweichen, darf aber in keinem Fall die Hälfte der vollen Arbeitszeit unterschreiten. Die Entlohnung muss sich nach tariflichen bzw. bei Nichtvorliegen einer tariflichen Regelung nach den ortsüblichen Arbeitsentgelten richten.

Neben dem Beschäftigungszuschuss kann ein weiterer Zuschuss in pauschalierter Form in Höhe von bis zu 200 Euro monatlich für begleitende Qualifizierung erbracht werden. In besonders begründeten Fällen kann zusätzlich ein einmaliger Zuschuss für entstehende notwendige Kosten des Arbeitgebers beim Aufbau der Beschäftigungsmöglichkeiten bewilligt werden.

Die Dauer der Förderung wird als Befristungsgrund des Beschäftigungsverhältnisses ausdrücklich genannt. Darüber hinaus kann das Arbeitsverhältnis ohne Einhaltung einer Frist seitens der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers gekündigt werden, wenn sie bzw. er eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnehmen kann. Der Arbeitgeber kann ohne Einhaltung einer Frist das Arbeitsverhältnis beenden, wenn die Förderung aufgehoben wird oder ausläuft.

Das Gesetz schreibt eine begleitende Evaluation des Programms fest.

## **B Ziele des Gesetzes**

Die den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen begründen ihre Initiative damit, dass es trotz einer anhaltend guten konjunkturellen Entwicklung eine zahlenmäßig bedeutsame Gruppe von Personen gibt, die aufgrund in der Person liegender Vermittlungshemmnisse auf absehbare Zeit nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden kann. Mit der Einrichtung längerfristiger, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse soll diesem Personenkreis eine Perspektive zur Teilnahme am Arbeitsleben eröffnet werden und soweit wie möglich die Beseitigung der Hilfebedürftigkeit erfolgen.

Die Teilnahme am Arbeitsleben soll die Beschäftigungschancen dieser Personen erhöhen, da ein Wechsel in ungeforderte Beschäftigung weiterhin als vorrangiges Ziel aufrecht erhalten bleibt. Es sollen bis zu 100.000 Personen gefördert werden.

## **C Bewertung des Gesetzes**

Die Forderung nach einer quantitativen Ausweitung öffentlich geförderter *sozialversicherungspflichtiger* Beschäftigung erhebt die Arbeitnehmerkammer seit Langem. Diese Forderung begründen wir wie folgt:

Erstens ist das Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (sog. Ein-Euro-Jobs), das kein Arbeitsverhältnis begründet, sondern die teilnehmenden Personen im Sozialrechtsverhältnis belässt, keine adäquate Form öffentlich geförderter Beschäftigung. Die rechtliche Stellung der Betroffenen bildet eine prekäre Konstruktion und ist entmündigend, die Eigenverantwortungsrhetorik des SGB II wirkt vor diesem Hintergrund paradox. Von daher muss öffentlich geförderte Beschäftigung in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis mit all seinen Rechten und Pflichten organisiert werden.

Zweitens teilt die Arbeitnehmerkammer die im Gesetzentwurf vertretene Auffassung, dass zwar aufgrund der verbesserten konjunkturellen Situation eine günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt zu konstatieren ist. Allerdings sind bestimmte Personengruppen aus

dem Rechtskreis des SGB II von dieser Entwicklung ausgeschlossen, weil in Zeiten immer noch hoher Arbeitslosigkeit Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen von eigentlich höher qualifizierten Personen besetzt werden. Für den von der positiven Entwicklung ausgeschlossenen Personenkreis hat sich Arbeitslosigkeit dauerhaft verfestigt. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit liegt bei jedem/r zweiten ALG-II-Bezieher/in die letzte Beschäftigung drei Jahre und länger zurück, ein Drittel hatte in den letzten sechs Jahren keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Es besteht die große Wahrscheinlichkeit, dass sich diese Situation selbst bei anhaltend positiver Wirtschaftsentwicklung nicht verbessern wird. Daher kommt öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung weiterhin eine gewichtige Bedeutung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik zu, weil sie Nachfrage steigernde Wirkung hat und damit der Verfestigung entgegenwirken kann.

Drittens weist die Arbeitnehmerkammer ausdrücklich darauf hin, dass nicht nur in der Person der Arbeitslosen liegende Gründe einer Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung entgegen stehen, wie es in dem vorgelegten Gesetzentwurf suggeriert wird. Vielmehr ist stattdessen auf das grundsätzliche Missverhältnis zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen hinzuweisen. Arbeitsmarktpolitik muss deshalb auch Marktausgleichsfunktion wahrnehmen und dementsprechende Angebote für mittelfristige bis dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten unterhalten.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Arbeitnehmerkammer grundsätzlich jede politische Initiative, die die im Zuge der Implementierung aktivierender Arbeitsmarktpolitik durch die Hartz-Gesetzgebung drastisch reduzierte öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder ausbauen will. Auch in dem verabschiedeten Gesetz ist ein solcher Beitrag zu sehen, allerdings stoßen Einzelregelungen auf die Kritik der Arbeitnehmerkammer.

Zu den Inhalten des Gesetzes im Einzelnen:

- Die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist zu begrüßen. Nicht nachvollziehbar ist allerdings der Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung. Damit wird für die Teilnehmer/innen lediglich eine Teil-Inklusion in die Sozialversicherungen erreicht und zudem die strikte Trennung der Rechtskreise des SGB III und SGB II aufrecht erhalten.
- Die Definition des Personenkreises folgt der individualisierenden Logik der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, nach der bestehende Arbeitslosigkeit grundsätzlich mit in der Person liegenden Defiziten begründet wird. Ein größerer Spielraum bei der Vergabe, als die Vorgaben „sechsmonatige Aktivierungsphase erfolglos durchlaufen“, „langzeitarbeitslos“ plus „zwei weitere Vermittlungshemmnisse“ würde den Trägern der Grundsicherung eine höhere Entscheidungskompetenz vor Ort zugestehen und damit die Möglichkeit der Berücksichtigung regionaler Arbeitsmarktsituationen schaffen. Gerade in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit finden auch solche Personen keine Arbeit, denen nicht die im Gesetzentwurf festgelegten Vermittlungshemmnisse anhaften. Diese Behauptung wird gedeckt von einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Betriebe, die Ein-Euro-Jobber beschäftigen, haben angegeben, dass 57 Prozent (Ost) bzw. 29 Prozent (West) für ein reguläres Arbeitsverhältnis geeignet sind. Generell stellt sich damit auch die Frage, warum für

dieses Programm ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument geschaffen werden muss, obgleich mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH Entgelt) bereits zwei sozialversicherungspflichtige Fördermöglichkeiten vorliegen.

- Hinsichtlich der Vorgaben zur Arbeitszeit ist in diesem Zusammenhang auf eine Widersprüchlichkeit hinzuweisen. Arbeitsfähigkeit ist so definiert, dass eine tägliche dreistündige Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt möglich sein muss. Daher dürften sich im Rechtskreis des SGB II viele erwerbsfähige, langzeitarbeitslose Hilfeempfänger/innen mit u. a. gesundheitlichen Einschränkungen befinden, die nach dem Gesetz eigentlich explizit zum förderbedürftigen Personenkreis zählen, aber aufgrund der individuellen geringen zeitlichen Belastbarkeit „durch die Hintertür“ über die Regelungen zur Arbeitszeit wieder von der Förderung ausgeschlossen werden. Gerade bei dem anvisierten Personenkreis ist von generellen Vorgaben zur Arbeitszeit abzusehen und auf individuelle Regelungen zu verweisen.
- Zu den mit diesem neuen Instrument verbundenen Finanzierungsstrukturen: Zwar wird deutlich, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsförderung nahezu kostenneutral verlaufen kann, allerdings werden unterschiedliche Haushaltsposten und –träger unterschiedlich belastet und bevorteilt. Es bleibt eine hohe Finanzierungsverantwortung im Eingliederungstitel (EGT) SGB II. Damit aber werden Re-Finanzierungsmöglichkeiten anderer Haushaltsposten und –träger zulasten des EGT implementiert, was im Ergebnis geringere Fördermöglichkeiten für andere Instrumente und damit für andere Personenkreise bedeutet.
- Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer ist es richtig, Personen unter 25 Jahren von dem Programm auszuschließen. Für diese Personen sind andere Konzepte mit der Zielsetzung der ungeforderten Beschäftigung oder der Vermittlung in Ausbildung anzuwenden.
- Die Förderdauer von vierundzwanzig Monaten ist unter den aktuellen gesetzlichen Regelungen schon fast ein Quantensprung und eröffnet den Betroffenen endlich wieder eine mittelfristige Lebensplanung. Allerdings wäre aus Sicht der Arbeitnehmerkammer eine dreijährige Förderperiode angemessen. Die Möglichkeit der wiederholten Förderung begrüßen wir ausdrücklich.
- Positiv ist der Wille des Gesetzgebers zu bewerten, für den benannten Personenkreis eine ungeforderte Beschäftigung für die Zukunft nicht auszuschließen und damit die Integration in ungeforderte Beschäftigung für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als politisches Ziel aufrecht zu erhalten.
- Die Förderhöhe von 75 Prozent des Arbeitgeberbrutto als Minderleistungsausgleich sowie die einmalige Fördermöglichkeit für entstehende Kosten bei der Einrichtung des Beschäftigungsverhältnisses greift aus unserer Sicht zu kurz. Es kann auch bei einer Weitererfassung des Personenkreises eine vollständige Übernahme der Lohnkosten sinnvoll sein. Die Förderhöhe muss immer im Einzelfall festgelegt werden. Darüber hinaus sind insbesondere Beschäftigungsträger auf ergänzende Regiemittel bei der Einrichtung und Durchführung solcher Beschäftigungsverhältnisse angewiesen.

- Die Arbeitnehmerkammer befürwortet, dass die Beschäftigung nicht auf den gemeinwohlorientierten Bereich beschränkt wird, sondern mittelfristig auch privatwirtschaftlich und profitorientierte Arbeitgeber förderungswürdig sein sollen. Damit ergibt sich die Möglichkeit der marktnahen Beschäftigung, allerdings auch eine erhöhte Gefahr von Mitnahme- und Substitutionseffekten, denen vor Ort und durch eine sehr engmaschige Kontrolle vorgebeugt werden muss.
- Die ausdrückliche Orientierung der Entlohnung an tariflichen bzw. ortsüblichen Regelungen begrüßen wir. Sie unterscheidet das Konzept positiv von anderen Modellen öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wie Bürgerarbeit. Allerdings fehlt die Einführung einer gesetzlichen Lohnuntergrenze, die zumindest Alleinstehende vom SGB-II-Bezug lösen könnte.
- Bei dem anvisierten Personenkreis ist der Qualifizierungszuschuss zu eng bemessen. Soll das Ziel der Integration in ungeforderte Beschäftigung aufrecht erhalten bleiben und die öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ein Schritt in diese Richtung sein, müssen an dieser Stelle höhere Spielräume eingeräumt werden.
- Mittelfristige bis dauerhafte Beschäftigung in einem gemeinwohlorientierten öffentlich geförderten, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis ist sinnvollerweise auf dem Prinzip der doppelten Freiwilligkeit zu begründen. Diese Freiwilligkeit wird aber nicht eingeführt, das SGB II bleibt auch in diesem Punkt der Rhetorik des „Fördern und Fordern“ gegenüber den Transferleistungsbezieher/innen verhaftet. Die erhofften positiven Effekte der Beschäftigung wie soziale Integration, individuelle Stabilisierung sowie Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit sind nur bei freiwilliger Kooperation zu erreichen.
- Die vorgeschriebene begleitende Evaluation des Programms ist sinnvoll, um daraus für die zukünftige Programmplanung und –ausgestaltung hilfreiche Anhaltspunkte zu bekommen. Im Fokus der Evaluation müssen vor allem die Ziele „soziale Integration“, „individuelle Stabilisierung“ und „Beschäftigungsfähigkeit“ stehen, da „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ nicht das primäre Erfolgsmerkmal dieser Programmstruktur sein kann.

## **D Weiterer politischer Handlungsbedarf**

Das Gesetz leistet einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Debatte um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose. Es existiert allerdings aus Sicht der Arbeitnehmerkammer dringender weiterer politischer Handlungsbedarf. Dies liegt zum einen daran, dass die Anzahl der geförderten Personen gering bleibt. Zudem wird die Aufgabe öffentlich geförderter Beschäftigung auf einen Personenkreis verengt, bei dem aufgrund individueller Problemlagen eine Vermittlung in Beschäftigung nicht möglich erscheint. In Zeiten anhaltender Massenarbeitslosigkeit muss Arbeitsmarktpolitik auch Marktausgleichsfunktion übernehmen.

Um die regionalen Träger der Grundsicherung in die Lage flexibler Mittelverwendung zu versetzen, bedarf es der Möglichkeit der Aktivierung bzw. Kapitalisierung passiver Leistungen. Dieser Spielraum böte die Möglichkeit der Berücksichtigung regionaler

Arbeitsmarktsituationen und darauf zugeschnittener regionaler Strategien, die in einem Netzwerk regionaler Akteure diskursiv und öffentlich entwickelt werden müssen. Denn nur in solch einem kooperativen Prozess kann die notwendige Akzeptanz für einen dauerhaft zu implementierenden öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungssektor sicher gestellt werden.

Darüber hinaus würde mit der Aktivierung bzw. Kapitalisierung passiver Leistungen erreicht, dass die Ausweitung öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht zulasten anderer Förderinstrumente und damit zur Ausgrenzung anderer erwerbsfähiger Hilfebedürftiger aus der Arbeitsmarktförderung führt. Der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an allen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik hat im Jahr 2006 sowieso schon den niedrigsten Stand seit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969 erreicht, weshalb mit den verbliebenen Mitteln wenigstens effizient im Sinne der Betroffenen verfahren werden muss.

Kontakt:

Christiane Koch, Tel.: 0421 36 30 1-972, [koch@arbeitnehmerkammer.de](mailto:koch@arbeitnehmerkammer.de)

Peer Rosenthal, Tel.: 0421 36 30 1-992, [rosenthal@arbeitnehmerkammer.de](mailto:rosenthal@arbeitnehmerkammer.de)