

Matthias Knuth

# Teilhabechancengesetz: Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven

Der Soziale Arbeitsmarkt in der Praxis  
Erfahrungen, Handlungsoptionen,  
Umsetzungsperspektiven

Evangelische Akademie Loccum, 5./6. März  
2020

- Cremer, Georg (2007): "Sozialer Arbeitsmarkt": Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition. Ist eine langfristig orientierte öffentliche Beschäftigung für Personen ohne Beschäftigungschancen sinnvoll? In: *ifo-Schnelldienst 60 (10)*, S. 27–32.
- 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,
- Derksen, Roland (2011): Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht. Ausarbeitung WD 11 – 3000 – 169/11. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.
- Lohmann, Anja; Niespor, Marius (2011): Zum Transfer passiver in aktive Leistungen im Rechtskreis des SGB II. Sozialrechtliche, haushaltsgesetzgeberische und verfassungsmäßige Voraussetzungen. Ausarbeitung WD 6/WD4 – 3000-178/11. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (2012): Landesprogramm "Gute und sichere Arbeit". Programminformation und Leitfaden für Vermittlerinnen und Vermittler in den Jobcentern zur Umsetzung des Bausteins sozialer Arbeitsmarkt.
- Deutscher Landkreistag (2012): Positionspapier zum Sozialen Arbeitsmarkt. 20./21.6.2012.
- Pothmer, Brigitte (2013): Der Grüne Soziale Arbeitsmarkt: Solidarisch, inklusiv, verlässlich. In: *AKP - Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik (1)*, S. 52–54.
- SPD-Bundestagsfraktion (2013): Neue Chancen für Langzeitarbeitslose. Sozialen Arbeitsmarkt gestalten - Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren. Neue Wertschöpfung und Gute Arbeit.
- Hartmann, Bernd J. (2014): Verfassungsfragen des Passiv-Aktiv-Transfers. Rechtswissenschaftliches Gutachten, dem Evangelischen Fachverband für Arbeit und soziale Integration e.V. (EFAS) – Fachverband der Diakonie Deutschland –erstattet. Stand 15. September 2014.
- Diakonie Deutschland (2015): Gerechte Teilhabe an Arbeit. Arbeitsmarktpolitik mit Perspektiven für Langzeitarbeitslose (Diakonie Texte - Positionspapier, 02).
- Schneider, Guntram; Schneider, Ulrich (2015): Arbeit statt Arbeitslosigkeit. Gemeinsame Vorschläge zum Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung und der Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers auf Bundesebene. Berlin.
- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASK) (2015): Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit im Rahmen der Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung. 92. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 18./19. November 2015 in Erfurt. Protokoll mit Positionspapier.
- Arbeitnehmerkammer Bremen (2016): Öffentlich geförderte Beschäftigung: Grundprinzipien für eine teilhabeorientierte Ausgestaltung (KammerPosition, 1).
- Aktion Arbeit im Bistum Trier (2017): Integrierter Arbeitsmarkt. Ein Weg zur Auflösung der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): Förderung von Modellprojekten zur Entwicklung und Implementierung eines sozialen Arbeitsmarktes in NRW. Eckpunkte der Förderung. MAIS NRW/ II 8 1, 30.01.2017. Düsseldorf.

## 4 Typen von Subvention mit Beschäftigungseffekt

1. Subventionierung einer **Branche**, nicht von einzelnen Beschäftigungsverhältnissen (Landwirtschaft, Steinkohle, ...)
2. Subventionierung der **Einstellung** bestimmter Personen auf Arbeitsplätze, *die es auch ohne die Subvention geben würde* ("Umsortierung der Warteschlange")
  - Einarbeitungszuschuss (AFG)
  - Eingliederungszuschuss (AFG und SGB III)
  - Einstiegsgeld b. abh. Besch. (SGB II)
  - **Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§16e SGB II)**
3. Subventionierung von (bestimmten Personen auf) **Arbeitsplätzen**, *die es ohne die Subvention nicht geben würde*
  - ABM, SAM, **AGH, BEZ, FAV, Teilhabe am Arbeitsmarkt (§16i SGB II)**
  - Inklusionsbetriebe, Werkstätten für behinderte Menschen
4. Hybridformen:
  - **Einstellungszuschuss bei Neugründungen**

## Ordnungspolitisches Dilemma (mögliche "Wettbewerbsverzerrung") bei Arbeitsplatzsubventionierung

1. sektorale Beschränkung (Tätigkeiten, Branchen, Arten von Unternehmen) ⇒ "öffentliches Interesse"

+

"Zusätzlichkeit"

= braucht keiner dringend, kommt privatwirtschaftlich nicht vor

⇒ Arbeitserfahrungen im allgemeinen Arbeitsmarkt wertlos

2. Subvention steht allen Arbeitgebern offen

+ strengere Beschränkung auf besonders arbeitsmarktferne Personen

⇒ realistischere Arbeitserfahrungen, Spannungsverhältnis von Anforderungen und Leistungsfähigkeit der Zielgruppe



## Kontextabhängige Zielsetzungen $\Rightarrow$ Volatilität politischer Rechtfertigungen und Erwartungen

- Abpuffern von Strukturbrüchen (1920er, 1990er Jahre)
  - Senkung der Arbeitslosenzahlen, Erhaltung des sozialen Friedens, Stabilisierung der Kaufkraft
  - Durchführung strukturverbessernder Arbeiten
  - Flankierung individueller Übergänge in Rente oder neue reguläre Beschäftigung
  - $\Rightarrow$  "blühende Landschaften"
- Abfedern demografischer Unregelmäßigkeiten (Mitte 1980er Jahre)
  - ABM als Starthilfe für "Beschäftigungsinitiativen"
  - $\Rightarrow$  kleinteilige selbsttragende Strukturen (teils kommunal, teils Markt)
- Erhalt / Verbesserung von beruflicher Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit ("fördernde Aktivierung")
  - $\Rightarrow$  Übergänge in reguläre Beschäftigung
- Überprüfung von Verfügbarkeit und Arbeitsbereitschaft ("fordernde Aktivierung")
  - $\Rightarrow$  Abmeldung aus dem Leistungsbezug, Formalisierung bisher informeller Erwerbsarbeit
- gesellschaftliche Teilhabe durch Teilhabe am Arbeitsleben
  - $\Rightarrow$  soziale Teilhabe könnte sein: Lebenszufriedenheit, Selbstvertrauen, Anerkennung, Gesundheitszustand und Kollegialität
  - $\Rightarrow$  Steigerung von Beschäftigungsfähigkeit
  - $\Rightarrow$  wenn möglich, in Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermitteln (Gesetzentwurf Teilhabechancengesetz)

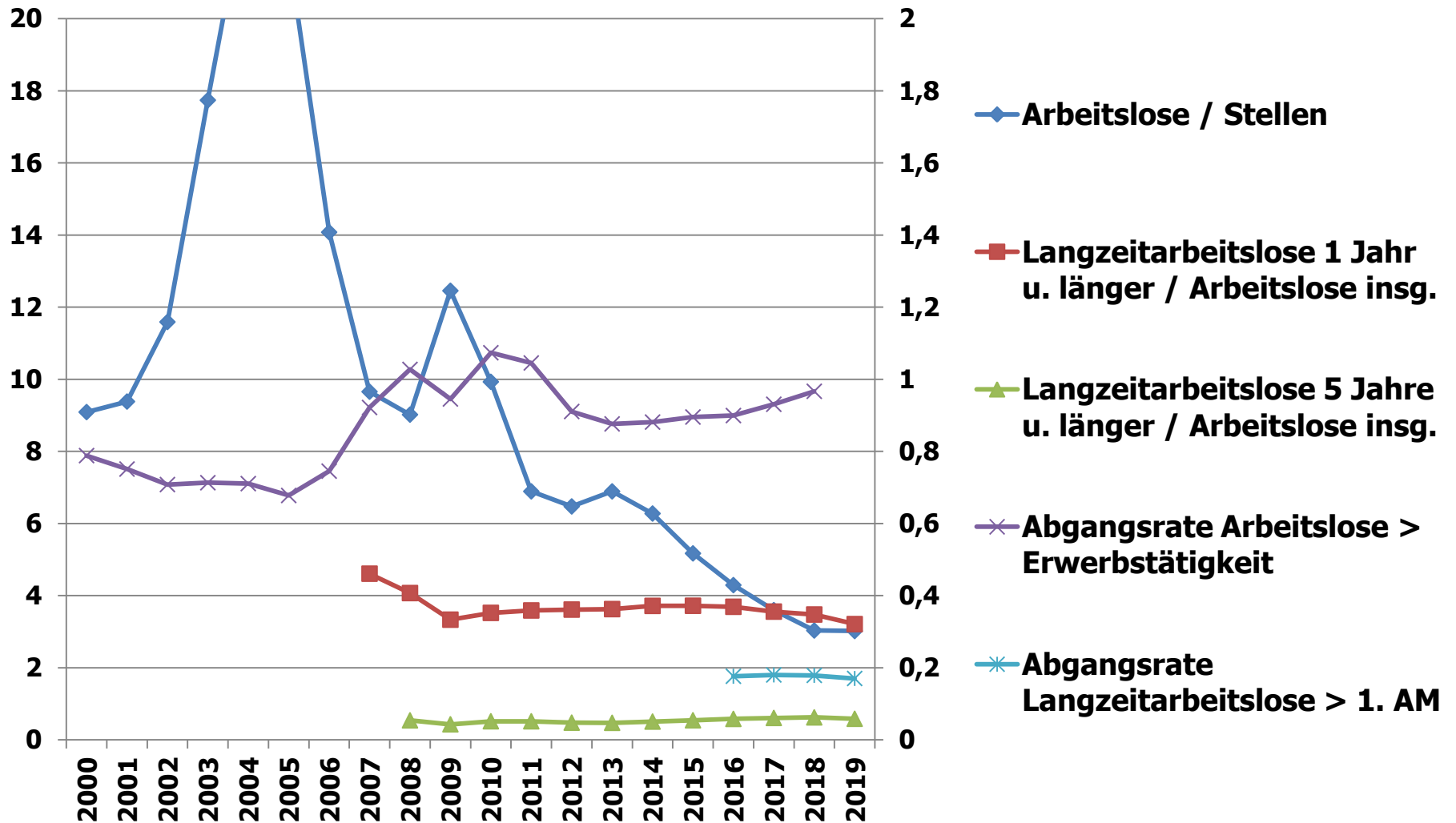
**Tabelle 1**      **Teilhabledimensionen und ausgewählte Formen sozialer Teilhabe**

Dimension	Ausgewählte Teilhabeform (als Chance oder Ergebnis fassbar)
Lebenszufriedenheit Ressourcen Kompetenzen	Lebenszufriedenheit Konsum, Aktivität und Mobilität, warme Mahlzeit Fertigkeiten Softskills
Erwerbsarbeit	Arbeitszufriedenheit Arbeitsertüchtigkeit / Arbeitsbelastungen
Soziale Integration Bildung / Kultur	Kollegialität, Soziales Netzwerk Zugang zu kulturellen Angeboten und dem Bildungssystem
Gesundheit	Gesundheitszustand Gesundheitsverhalten
Anerkennung	Gesellschaftliche Anerkennung Vertrauen in Institutionen
Selbstwirksamkeit	Selbstvertrauen Selbstbestimmtheit
Work-Life-Balance	Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf, insbesondere im Hinblick auf Zeitkontingente

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf OECD 2015, Bartelheimer 2007, Volkert 2005.

Erläuterung: Im weiteren Verlauf der Untersuchung können Dimensionen reduziert werden, wenn sie sich als empirisch nicht trennscharf erweisen.

# Arbeitsmarktkontext in Verhältniszahlen

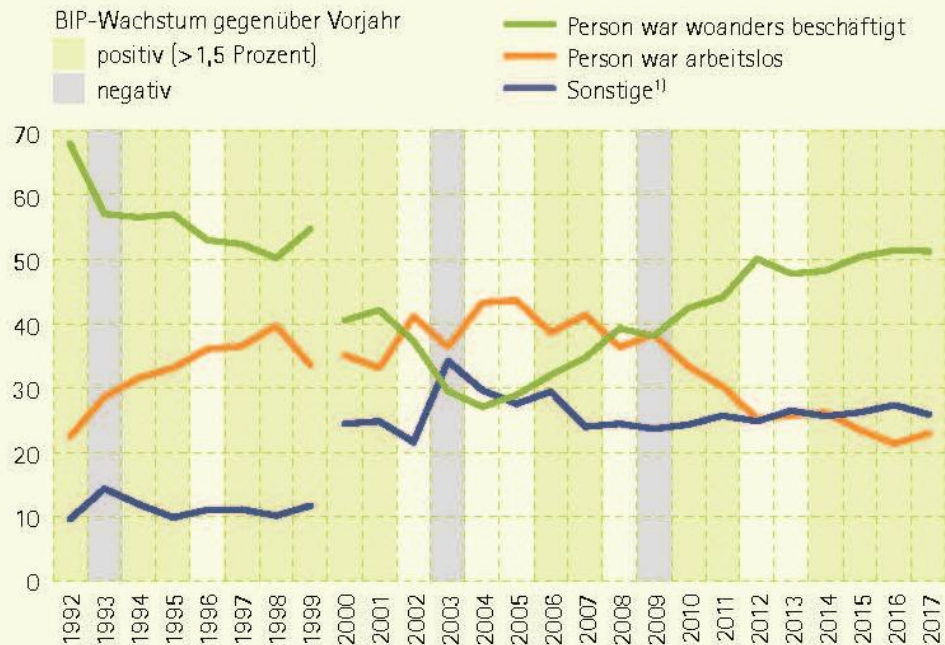




# Einstellungen aus Arbeitslosigkeit abnehmend

## Vorheriger Erwerbsstatus neu eingestellter Personen

1992 bis 2017, Anteil an allen Neueinstellungen in Prozent



<sup>1)</sup> Personen, die direkt vor der Neueinstellung in Ausbildung, Weiterbildung, im Studium oder in der Selbstständigkeit waren, die als Zeitarbeiterinnen und -arbeiter im selben Betrieb beschäftigt waren, der Stillen Reserve angehörten oder zu denen keine Angabe vorliegt.

Anmerkungen: Ab 2000 Wechsel des Hochrechnungsverfahrens, vor 2010 inklusiv geförderte Beschäftigung (ohne 1-€-Jobs), ab 2010 verbesserte Korrektur für Teilnahmeverweigerung, 2016 und 2017 vorläufige Werte.

Quelle: IAB-Stellenerhebung, Statistisches Bundesamt (VGR) zur Abgrenzung des BIP-Wachstums.

Quelle: Bessler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas (2018): IAB-Stellenerhebung von 1992 bis 2017. So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren (IAB-Kurzbericht, 23).

## Widerlegung der Argumente gegen "Sozialen Arbeitsmarkt"

- "keynesianisch":
  - Wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften hoch genug ist, wird die Arbeitslosigkeit verschwinden.
- "neoklassisch":
  - Wenn der Lohn so niedrig ist wie die individuelle Produktivität, wird die Person eingestellt.
  - "Wir haben einen der besten Niedriglohnsektoren aufgebaut, den es in Europa gibt." (Gerhard Schröder, Davos 2005)
  - 2015 Einführung des Mindestlohns
- "workfaristisch":
  - Rekommodifizierung der Arbeitskraft ("Fordern") plus Einüben marktgerechten Verhaltens ("Fördern") bringt alle in Arbeit

## arbeitsmarktpolitischer und diskursiver Kontext (1)

- niedrige Arbeitslosenzahlen erlauben bifokale Fokussierung der AMP:
  - Beschäftigte (Qualifizierungschancengesetz)
  - trotz hoher Beschäftigung verbleibende Erwerbslose (Teilhabechancengesetz)
- sehr weite Definition der "Erwerbsfähigkeit"  
⇒ "irreparabel Beschäftigungsunfähige" im SGB II
- Veränderung der Parteienlandschaft
  - Rechtspopulismus
  - Debatte über "Abgehängtsein"
  - verstärkter Blick auf sozialen und politischen Zusammenhalt

## arbeitsmarktpolitischer und diskursiver Kontext (2)

- Urteil des BVerfG zum "menschenwürdigen Existenzminimum" (2010) erzwingt die Annahme des BSHG-Erbes im SGB II:
    - "Bildungs- und Teilhabepaket"
    - "Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht." (§ 1 Abs. 1 SGB II)

⇒ Ermöglichung menschenwürdiger Lebensführung > monetäre Mindestsicherung plus Leistungen zur Eingliederung in den ungeforderten Arbeitsmarkt
  - UN-Behindertenrechtskonvention ⇒ Inklusionsdebatte, SGB IX-Novelle "Bundesteilhabegesetz" (2016/2017):
    - Wieso haben Menschen mit anerkannter Behinderung ein **Recht** auf Leistungen zur **Teilhabe am Arbeitsleben** - Menschen mit diffusen, nicht diagnostizierten Benachteiligungen, die ebenfalls zur Ausgrenzung vom ungedforderten Arbeitsmarkt führen, aber nicht?
- ⇨ "Teilhabe"-Rhetorik verdrängt den Begriff "Sozialer Arbeitsmarkt": diskursiver Rückschritt?

## "Passiv-Aktiv-Transfer"

- "Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren"
- "Sozialer Arbeitsmarkt finanziert sich selbst"
- Jahreszahlen 2019 (Tsd. Euro)
  - (nur Gemeinsame Einrichtungen und nur bezogen auf Bundesanteil am ALG II)

<b>Ausgaben "TaAM"</b>	<b>223.781</b>
"Passiv-Aktiv-Transfer" aus dem Titel "ALG II"	71.411
<b>Summe</b>	<b>295.192</b>
Anteil "Passiv-Aktiv-Transfer"	24%

- frühere Modellrechnungen
  - unterschieden nicht zwischen Bundes- und Kommunalhaushalten
  - unterstellten generell Verlassen des Leistungsbezugs
  - haben Kosten des Coaching nicht berücksichtigt

## Fokus der arbeitsmarktpolitischen Debatte verlagert sich

- "Transformation"
  - Energiewende / Kohleausstieg
  - Mobilitätswende / e-Mobilität
  - "Digitalisierung"
- Konjunkturwende
  - Arbeitslosigkeit sinkt noch, aber Nachfrage am Arbeitsmarkt steigt nicht mehr
  - wachsende weltwirtschaftliche Risiken
- "§ 16i tritt mit Wirkung zum 1. Januar 2025 außer Kraft."
  - Verlängerung / Entfristung müsste **2023** angeschoben werden
  - ↔ **Arbeitsmarktliche Rahmenbedingungen und politische Mehrheitsverhältnisse nicht absehbar**
  - ↔ **Beschäftigungssicherung (SGB III) und Teilhabesicherung (SGB II) konkurrieren nicht unmittelbar um finanzielle Ressourcen, aber um politische Aufmerksamkeit**