

## Arbeitsmarktferne Menschen – Integration und Teilhabe durch einen sozialen Arbeitsmarkt?

Dr. Peter Kupka

Katholische  
Bundesarbeitsgemeinschaft  
„Integration durch Arbeit“

Exerzitien-Haus  
Schloss Fürstenried

## Überblick

- **Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik: Kontext der Diskussion**
- **Ein paar Daten: statistische Annäherung an die Zielgruppe**
- **Beruflich-soziale Disposition: inhaltliche Annäherung an die Zielgruppe**
- **Sozialer Arbeitsmarkt und Teilhabe: Logiken und Konzepte**
- **Beschäftigungszuschnitt: der Weisheit letzter Schluss?**
- **Zwei Perspektiven auf Integration und Teilhabe**

## 1. Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik: Kontext der Diskussion

### Arbeitsmarktpolitischer Kontext

- **Lang andauernde Arbeitsmarktkrise mit hoher und verfestigter Arbeitslosigkeit**
- **Besonders hohes (Langzeit-)Arbeitslosigkeitsrisiko bei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, mit geringen Qualifikationen und bei Älteren**
- **Paradigmenwechsel zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik**
- **Versicherungsrechtlich-medizinische Definition von Erwerbsfähigkeit**

## Arbeitsmarktpolitischer Kontext II

- Geringe Anforderungen, um in den Rechtskreis des SGB II zu kommen
- Bis zu 90% der ehemaligen Sozialhilfebezieher im neuen System
- Viele Arbeitslose, die in anderen Ländern in anderen Sozialsystemen „versteckt“ werden
- Lücke zwischen Erwerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit

## 2. Ein paar Daten: statistische Annäherung an die Zielgruppe

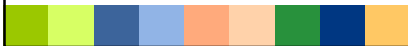
## Leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose – statistische Definition der Zielgruppe

### weite Definition:

- Personen über 25
- mindestens zweijährige Arbeitslosigkeit gesundheitliche Einschränkungen oder kein Berufsabschluss

### enge Definition:

- Wie oben, aber:
- gesundheitliche Einschränkungen und kein Berufsabschluss



## Zielgruppe im Arbeitslosenbestand, Dezember 2005

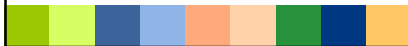
Kategorie	Anzahl
Alle Arbeitslosen	4.539.874
Alle Arbeitslosen über 25 Jahre	4.035.396
Darunter: 2 Jahre und länger arbeitslos	966.486
Darunter: mit gesundheitlichen Einschränkungen	311.446
Darunter: ohne Berufsausbildung, ohne gesundheitliche Einschränkungen	243.902
Potenzielle Zielgruppe, weite Definition	<b>555.348</b>
Potenzielle Zielgruppe, enge Definition	<b>129.591</b>



**Strukturmerkmale der Brutto-Zielgruppe  
Anteile der Gesamtgruppe im Bestand, Dezember 2005**

Merkmal	Alle Arbeitslosen über 25 Jahre	Arbeitslose über 25 Jahre, 2 Jahre und länger arbeitslos	Weite Zielgruppe	Enge Zielgruppe
<b>Frauen</b>	<b>47,2</b>	<b>46,3</b>	<b>40,7</b>	<b>39,4</b>
<b>Ostdeutschland</b>	<b>32,8</b>	<b>38,8</b>	<b>29,8</b>	<b>19,4</b>
<b>50 Jahre und älter</b>	<b>28,9</b>	<b>39,6</b>	<b>41,2</b>	<b>48,8</b>
<b>Ausländer</b>	<b>14,6</b>	<b>12,4</b>	<b>17,8</b>	<b>20,8</b>

Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen



**Größe der Zielgruppe im Arbeitslosenbestand  
(Dezember 2007, ohne zkt)**

Kategorie	Anzahl
Alle Arbeitslosen	3.093.181
Alle Arbeitslosen über 25	2.780.219
Darunter: 2 Jahre und länger arbeitslos	691.277
Darunter: mit gesundheitlichen Einschränkungen	553.219
Personen mit beiden Eigenschaften	164.803

Quelle: Datawarehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen



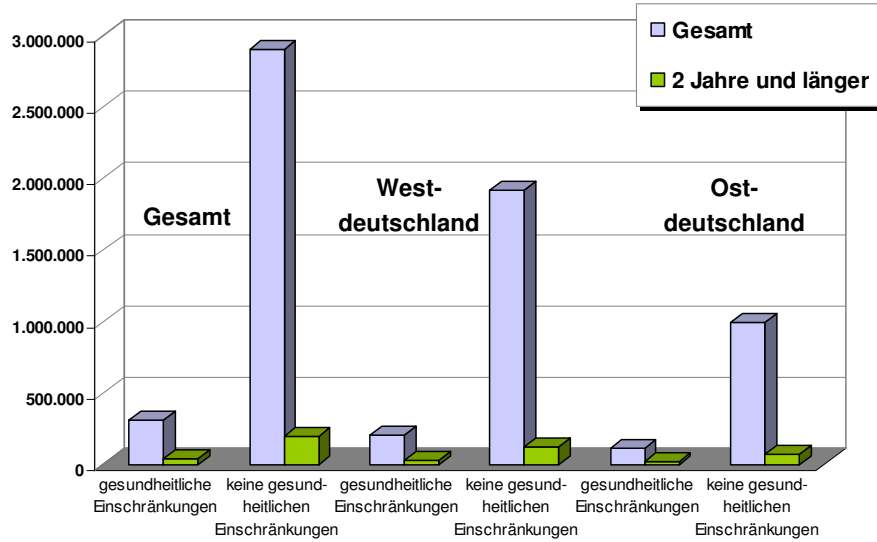
### 3. Beruflich-soziale Disposition: inhaltliche Annäherung an die Zielgruppe

#### Durchlässigkeit auch bei dieser Zielgruppe

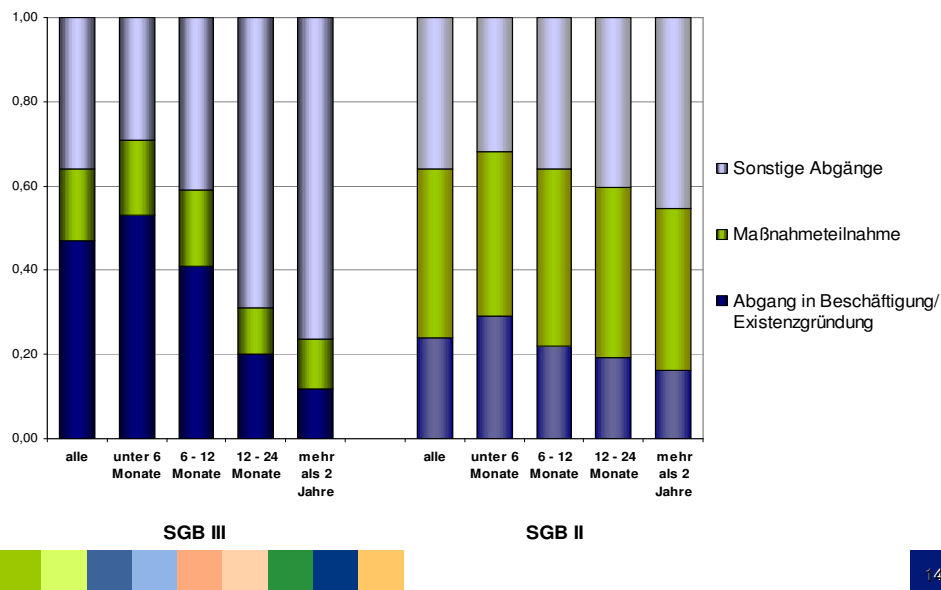
- **Monatlich Übertritte von mehreren tausend Langzeitarbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen in reguläre Beschäftigung**
- **Übertritte auch aus Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik:**
  - ♦ **§19 BSHG: Bruttointegrationsquoten von Teilnehmern im Durchschnitt bei 38,5 %**
  - ♦ **ABM: Positive Effekte auf die Beschäftigungschancen gerade bei besonders schwierigen Personengruppen**
- **Vorhandene Durchlässigkeit darf durch geförderte Beschäftigung nicht beeinträchtigt werden**

### Abgänge in Erwerbstätigkeit im Jahr 2007

(Quelle: Data Warehouse der BA)



### Abgangsquoten Dezember 2007



## Heterogenität der Zielgruppe

- Auswirkungen auf: Arbeitsorganisation, Arbeitszeit, Betreuungssituation, Entlohnung, Betätigungsfeld
- Sozial Deklassierte (Gewöhnung an Arbeit, Tagesstruktur)  
→ sozialpädagogische Betreuung
- Gesundheitlich oder psychisch beeinträchtigte Menschen (geschützte Umgebung)  
→ medizinisch-psychologische Betreuung
- Vermittlungshemmnisse, ansonsten unauffällig (adäquate Anforderungen)

## Dynamik des Arbeitsvermögens

- Offenheit der Maßnahme kann gefördert werden durch
  - ♦ Nebeneinander von geschützten und regulären Arbeitsplätzen in einem Betrieb
  - ♦ Regelmäßige Überprüfung der Fortschritte und weiterhin intensive Betreuung durch den Fallmanager
  - ♦ „Quasi“-Eingliederungsvereinbarung
  - ♦ Degressive Bezuschussung
- Dreistufiges Betreuungsmodell „Stiftung für Arbeit“ St. Gallen: Förderstufe, Integrationsstufe, Leistungsstufe



## 4. Sozialer Arbeitsmarkt und Teilhabe: Logiken und Konzepte

## Gründe für öffentlich geförderte Beschäftigung I

- **Arbeitsmarktpolitisch:**
  - ♦ Beschäftigungsfähigkeit erhalten
  - ♦ Reservoir an produktiven Arbeitskräften bei Verbesserung der Arbeitsmarktlage
- **Sozialpolitisch:**
  - ♦ Soziale Integration fördern
  - ♦ negative Langzeitfolgen der Arbeitslosigkeit mildern, „Transferkarrieren“ und „-dynastien“ vermeiden
- **Fiskalisch:**
  - ♦ Bereitstellung zusätzlicher Güter und Dienstleistungen
  - ♦ Gegenleistung für Transferleistungen

## Gründe für öffentlich geförderte Beschäftigung II

- **Gesundheitliche Gründe**
  - Verschlechterung des Gesundheitszustandes kann verhindert werden
  - Gesundheitszustand der Arbeitslosen kann positiv beeinflusst werden (vor allem, wenn die Maßnahme in einem gesundheitsfördernden Umfeld stattfindet)
- **Organisatorische Gründe**
  - Personal der ARGE n und der zK T wird entlastet
- **Aber: nur wenn Zielgruppe tatsächlich erreicht wird**

## Manifeste und latente Funktionen der Erwerbsfähigkeit (Jahoda)

- **manifeste Funktionen:**
  - ♦ Produktion von Gütern und Dienstleistungen
  - ♦ Einkommenssicherung
- **latente Funktionen:**
  - ♦ Zeitstruktur
  - ♦ Erfahrungen und Kontakte außerhalb der Familie
  - ♦ Ziele und Zwecke über den persönlichen Rahmen hinaus
  - ♦ Sozialer Status und soziale Identität
  - ♦ Aktivität

## Konzepte für einen Sozialen Arbeitsmarkt

- Alternative Beschäftigungsformen (BA)
- Bürgerarbeit Sachsen-Anhalt
- Diakonisches Werk – Passiv-Aktiv Transfer
- Aktion Arbeit – Bistum Trier
- DGB-Konzept (Buntenbach)
- AWO-Konzept „Differenzierter Arbeitsmarkt“
- Brandner-Laumann-Papier
  
- **Gemeinsamkeit in der Stoßrichtung**
- **Unterschiede bei Zielgruppe, Förderung, Ausgestaltung und Bezug auf den Arbeitsmarkt: Integration vs. Rückzug**

## 5. Beschäftigungszuschluss: der Weisheit letzter Schluss?

## Beschäftigungszuschuss (BEZ) – § 16a SGB II

- **Voraussetzung:**
  - Einstellung eines langzeitarbeitslosen eHb
  - Zwei weitere Vermittlungshemmnisse, vorher 6 Monate betreut
- **Ausgestaltung:**
  - i.d.R. Vollzeit, Tariflohn, nach 24 Monaten unbefristet
- **Förderung:**
  - 75% des Arbeitsentgelts (inkl. pausch. Sozialversicherungsanteil)
  - begleitende Qualifizierung (200 €/Mt., max. 12 Monate)
  - Einmalzahlung für besonderen Aufwand beim Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten

## Probleme des Beschäftigungszuschusses

- **25% des (Tarif-)Lohns müssen selbst erwirtschaftet werden**
- **medizinische, psychologische und sozialpädagogische Betreuung: je mehr Betreuung nötig, desto größere Produktivität erforderlich**
- **Vollzeitbeschäftigung und Tariflohn implizieren leistungsfähigere Teilnehmende als die Personen, denen geholfen werden soll**

## Konsequenz

- Entweder: der eigentlich mit der Maßnahme zu fördernde Personenkreis profitiert zu wenig von der Maßnahme (Creaming)
- Oder: Maßnahme ist unattraktiv für Arbeitgeber (z. Z. scheint dies eher der Fall zu sein)
- Evaluation 2008 bis 2010; Bericht an den Bundestag

## 6. Zwei Perspektiven auf Integration und Teilhabe

## Grundausrichtung geförderter Beschäftigung

- **Arbeitsmarktbezogene Ausrichtung:**  
Integration in Erwerbsarbeit
- **Sozialarbeiterische Ausrichtung:**  
Fiktion von Normalität, Rückzug vom Arbeitsmarkt
- **Ökonomische Ausrichtung:** Restproduktivität verwerten,  
Gegenleistung für Transferbezug, Workfare

## Integration in Erwerbsarbeit

- **Orientierung am Arbeitsmarkt**
- **Teilhabe durch Integration ins Erwerbsleben**
- **Nutzung von Regelinstrumenten**
- **Stärkung des Arbeitsvermögens: Qualifikationsanteile**
- **Schrittweise Steigerung der Anforderungen**

## Dauerhafter Rückzug vom Arbeitsmarkt

- Sozialarbeiterische Ausrichtung
- Vermittlung der latenten Funktionen von Arbeit
- Teilhabe durch Ersatz von Erwerbsarbeit
- Enge Definition der Zielgruppe
- Zielgruppenadäquate Betreuung
- Kein Tariflohn
- Auch hier regelmäßige Überprüfung

## Fachtagung „Integration oder Ausgrenzung“

9. April 2008

**Für weitere Informationen:  
[www.iab.de](http://www.iab.de)**