

**Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte**  
**Für eine aktivierende und zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik**

**Juni 2002**

*Der Zentralvorstand des Deutschen Caritasverbandes hat am 25. Juni 2002 das vorliegende Arbeitspapier „Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte. Für eine aktivierende und zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik“ zustimmend zur Kenntnis genommen*

## **GLIEDERUNG**

	<b>EINLEITUNG</b>	3
<b>A</b>	<b>GRUNDLAGEN</b>	5
1.	Zum Stellenwert von (Erwerbs)arbeit aus christlicher Sicht	5
2.	Erwerbsarbeit und Soziale Gerechtigkeit	6
3.	Arbeitsmarktpolitische Verantwortung der Caritas als Teil der Kirche	7
<b>B</b>	<b>ENTWICKLUNGEN</b>	8
1.	Wandel der Erwerbsarbeit	8
2.	Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik für benachteiligte Personengruppen	11
<b>C</b>	<b>EMPFEHLUNGEN DES DEUTSCHEN CARITASVERBANDES</b>	13
<b>I.</b>	<b>Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik</b>	13
1.	Arbeitsvermittlung und Case-Management	14
2.	Förderung der Beschäftigungsaufnahme und Erhöhung der Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnbereich	18
3.	Beschäftigungsschaffende Maßnahmen und öffentlich geförderte Beschäftigung	20
4.	Arbeitsförderung, Existenzsicherung und das Verhältnis von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	22
5.	Institutionen und Strukturen der Arbeitsmarktpolitik	24
<b>II.</b>	<b>Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur</b>	25
1.	Caritas als Unternehmen	25
2.	Caritas als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister	28
<b>III.</b>	<b>Zusammenfassung grundlegender Empfehlungen</b>	31
	Literatur	34

## EINLEITUNG

Die registrierte Arbeitslosigkeit hat nach einer kurzen Phase konjunktureller Belebung zum Jahreswechsel 2001/2002 wieder die Vier-Millionen-Grenze erreicht. Nimmt man die Menschen hinzu, die verdeckt arbeitslos sind (sogenannte „Stille Reserve“), fehlen in Deutschland derzeit rund sechs Millionen Arbeitsplätze. Dabei verweisen die hohen Zu- und Abgänge aus der Arbeitslosenstatistik zunächst auf eine nach wie vor hohe Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes. Besorgniserregend ist allerdings, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen, d.h. die Zahl derjenigen Menschen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind, in den letzten Jahren stetig zugenommen hat.

Betroffen sind hiervon insbesondere Geringqualifizierte, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 55 Jahren, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Frauen nach der Familienphase, Migrantinnen und Migranten u.a. Für viele von ihnen und ihre Familien besteht mit andauernder Arbeitslosigkeit ein hohes Risiko der Verarmung und sozialen Ausgrenzung, was nicht zuletzt in den Ergebnissen der Caritas-Armutsuntersuchung von 1993 (vgl. *Hausser/Hübinger* 1993) sowie in der gemeinsamen Studie von Caritas und Diakonie („Menschen im Schatten“) zu den Lebenslagen in den neuen Bundesländern (vgl. *Hübinger/Neumann* 1998) empirisch deutlich zum Ausdruck kam.

Arbeitslosigkeit ist für den Deutschen Caritasverband und seine Gliederungen und Mitgliedsorganisationen eine zentrale Herausforderung. Sie betrifft sie in dreifacher Weise: *Als Arbeitgeber* tragen sie arbeitsmarktpolitische Verantwortung für die Beschäftigungsentwicklung in ihren Diensten und Einrichtungen. Sie sind aber auch *arbeitsmarktpolitische Akteure*, indem sie Anwaltschaft übernehmen für Benachteiligte und die gerechte Ausgestaltung gesellschaftlicher Strukturen. Schließlich sind sie mit den – auf der jeweiligen Ebene angeschlossenen – Trägern von Qualifizierungs- und Beschäftigungseinrichtungen für arbeitslose Menschen in erheblichem Umfang auch *Anbieter von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen*. Die Bedeutung dieser zuletzt genannten Funktion zeigt sich auch in der im Januar 2001 gegründeten Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA) im Deutschen Caritasverband. Damit besteht innerhalb der verbandlichen Caritas eine bundesweite Fachorganisation, die der Koordination, Interessenvertretung und Entwicklung der Hilfeinrichtungen für Arbeitslose dient und

gleichzeitig zu einer Stärkung der anwaltschaftlichen Rolle des Deutschen Caritasverbandes im Bereich der Arbeitsmarktpolitik beiträgt.

Im Mai 2000 wurde deshalb vom Zentralrat des Deutschen Caritasverbandes beschlossen, die Zentralratsposition „Menschen ohne Arbeit – Herausforderung für die Caritas der Kirche“ aus dem Jahre 1995 im Sinne einer aktuellen arbeitsmarktpolitischen Position des Deutschen Caritasverbandes fortzuschreiben. Dabei sollte einerseits die Entwicklung der Erwerbsgesellschaft und deren Auswirkungen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen in den Blick genommen und andererseits die eigenen Positionen einer Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte präzisiert werden.

Beabsichtigt wird mit dieser Fortschreibung insbesondere

- eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Stellenwert von Arbeit und der Zukunft der Erwerbsgesellschaft innerhalb der Caritas einzuleiten;
- die anwaltschaftliche Rolle der verbandlichen Caritas für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen zu stärken;
- eine arbeitsmarktpolitische Positionierung vorzunehmen, die sich aus der Perspektive benachteiligter Menschen in die gesellschaftliche und politische Debatte zur Verringerung von Arbeitslosigkeit einbringen will;
- die Erarbeitung von Perspektiven für das weitere Engagement des Deutschen Caritasverbandes im Bereich von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung.

Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung unterstützen den Aufbau und den Erhalt von Beschäftigung. Sie haben folglich eine Ausgleichsfunktion, gleichen Strukturdiskrepanzen aus und verbessern dabei insbesondere die Arbeitsmarktchancen von benachteiligten Personengruppen. Der vorliegende Text konzentriert sich auf Arbeitsmarktpolitik und nimmt zusätzlich innerhalb dieses Politikbereichs eine Schwerpunktsetzung bei arbeitsmarktbenachteiligten Personengruppen vor. Arbeitsmarktpolitik kann aber immer nur ein Teil einer größeren Beschäftigungspolitik sein. Beschäftigungspolitik vollzieht sich in einer Gesamtstrategie unterschiedlicher Politiken, allen voran der Wirtschafts-, Steuer- und Tarifpolitik. Wirksamer Abbau der Arbeitslosigkeit setzt gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik voraus und so lange eine solche Politik aussteht, läuft Arbeitsmarktpolitik immer Gefahr, in eine Lückenbüßerrolle zu geraten, der sie auch bei optimalen Voraussetzungen nicht gerecht werden kann. Dies gilt auch und gerade für die Arbeitsförderung von benachteiligten Menschen.

## A GRUNDLAGEN

Der Deutsche Caritasverband orientiert sich in seiner Bewertung der Bedeutung von (Erwerbs)arbeit für den Menschen an seinem Verständnis von Menschenwürde und sozialer Gerechtigkeit. Beides bildet zusammen mit der besonderen arbeitsmarktpolitischen Verantwortung, die der Deutsche Caritasverband als Zusammenschluss von Trägern im Sozialen Sektor und somit bedeutender Arbeitgeber trägt, die Grundlage für jede arbeitsmarktpolitische Positionierung der Caritas. Ihre Glaubwürdigkeit hat sich insbesondere daran auszurichten, inwieweit sie zur beruflichen und sozialen Integration derjenigen Menschen beiträgt, die auf dem Arbeitsmarkt aus individuellen oder strukturellen Gründen benachteiligt sind.

### 1. Zum Stellenwert von (Erwerbs)arbeit aus christlicher Sicht

*Arbeitslosigkeit gefährdet die Menschenwürde*

„Jeder Mensch ist einmalig als Person und besitzt eine von Gott gegebene unverfügbare Würde.“ (Leitbild I., Ziffer 4). Diese zentrale Feststellung im Leitbild des Deutschen Caritasverbandes ist Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage nach der Bedeutung der (Erwerbs-)arbeit für den einzelnen Menschen aus christlicher Sicht. Wo und wie kommt die Würde des Menschen in der Arbeit zum Ausdruck? Von seinem Auftrag her soll der Mensch gleichsam Sachwalter Gottes auf Erden sein. Er soll sich in der Beziehung zu Gott verantwortlich um die Schöpfung kümmern (Gen/1.Mose 1, 26 – 28). Daraus leitet sich das Wesen des Menschen ab, wenn wir von seiner jeweils einmaligen und unveräußerlichen Würde als Person sprechen (Gemeinsames Wort 1997, Ziffer 93). Der Umgang mit der Schöpfung findet in der Arbeit seinen Ausdruck, ist unmittelbarer Ausfluss der Person. Durch die Arbeit für sich und andere, egal ob es sich um freiwillige Arbeit, selbstständige oder nichtselbstständige Erwerbsarbeit handelt, übt der Mensch praktische Nächstenliebe und erbringt seinen Beitrag zur Vollendung des Schöpfungswerkes Gottes (*gaudium et spes*, 67). Arbeit ist also kein Selbstzweck, sondern bringt die Würde des Menschen zum Ausdruck. Die Sinnhaftigkeit der Arbeit entfaltet sich in verschiedenen Facetten: In der Entwicklung individueller Identität und Persönlichkeit, der Entstehung und Entfaltung von Familie ebenso wie in der Entwicklung und Mitgestaltung von Gesellschaft. Erwerbsarbeit ist bei der Frage nach der *Beteiligung* an der Gesellschaft und ihrer Gestaltungsprozesse ein wesentli

cher Faktor. Alle Beschränkungen, Arbeiten zu können und zu dürfen, wie das Fehlen eines Erwerbsarbeitsplatzes, gefährden eben diese von Gott gegebene Menschenwürde.

### *Arbeit: Verpflichtung und Recht*

Die Erwerbsarbeit hat im Hinblick auf die individuelle Versorgung wie auch auf die Beteiligung an gesellschaftlichen Prozessen zentrale Bedeutung für den einzelnen Menschen. In der Frage nach *Beteiligungsgerechtigkeit* erwächst aus dieser Bedeutung heraus ein *Menschenrecht auf Arbeit*. Dieses Menschenrecht gilt insbesondere für die Erwerbsarbeit, auch wenn es nicht individuell einklagbar ist.

Die christliche Ethik spricht davon, dass Jesus Christus der Arbeit eine einzigartige Würde durch sein eigenes handwerkliches Tun in Nazareth verliehen hat. Für jeden einzelnen Menschen ergibt sich daraus sowohl die Verpflichtung zu gewissenhafter Arbeit wie auch das Recht auf Arbeit. Aufgabe der Gesellschaft bleibt es, ihren Teil dazu beizutragen, dass die Bürger Gelegenheit zu ausreichender Arbeit haben, die entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit entlohnt wird und das soziale Existenzminimum gewährleistet (gaudium et spes 67).

## **2. Erwerbsarbeit und Soziale Gerechtigkeit**

### *Das Leitmotiv: Option für die Armen*

Die von Jesus beschriebene Option für die Armen stellt sich heute als Option für die Menschen dar, denen keine Chancen gegeben sind, am gesellschaftlichen Geschehen teilzunehmen und somit soziale Gerechtigkeit verwehrt wird. *Soziale Gerechtigkeit* meint, bestehende Diskriminierungen aufgrund von Ungleichheiten abzubauen und allen Gliedern der Gesellschaft gleiche Chancen und gleichwertige Lebensbedingungen zu ermöglichen (Gemeinsames Wort, Ziffer 111).

Viele Menschen haben bzw. bekommen diese Chancen nicht und finden aus eigener Kraft nur schwer oder gar nicht den Weg in die Arbeitswelt. Wenn sich aber einerseits die Würde des Menschen in der Verwirklichung von Beteiligungsgerechtigkeit zeigt, andererseits gesellschaftliche Teilhabe faktisch an die Erwerbsarbeit geknüpft ist, so ist es christliches Gebot sozialer Gerechtigkeit, die Teilnahmechancen jedes einzelnen Menschen auf dem Arbeitsmarkt, auf der Grundlage seiner individuellen Ressourcen, zu verbessern und zu ermöglichen. Neben diesem solidarischen Verhalten kommt es darauf an, die Eigenverantwortung und Eigeninitiative des

Einzelnen zu fördern. Diese *Hilfe zur Selbsthilfe als subsidiäres Prinzip* ergänzt die *Solidarität*. Beide Prinzipien gemeinsam sind unabdingbar zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit.

### **3. Arbeitsmarktpolitische Verantwortung der Caritas als Teil der Kirche**

Die Sorge um Arbeitsgelegenheit, d. h. allen Arbeitsfähigen angemessene Beschäftigung zu sichern, ist für die christliche Sozialethik und die Soziallehre der Kirche eine grundlegende Angelegenheit. Strukturelle Arbeitslosigkeit und der Mangel an Arbeitsplätzen für Arbeitsfähige werden als Ungerechtigkeit empfunden. Arbeitslosigkeit zu bekämpfen wird als Pflicht benannt (*laborem exercens* 18,1).

Auf dieser Grundlage sprechen die Kirchen in ihrem gemeinsamen Wort davon, dass den Initiativen mit Arbeitslosen, arbeitslosen Jugendlichen, Armen und sozial Benachteiligten eine besondere Bedeutung zukommt. Soziale Betriebe, Werkstätten, Beratungsstellen und andere Einrichtungen in Trägerschaft der Kirche sind wirksame und unverzichtbare Hilfen für den einzelnen Menschen ebenso wie für das Gemeinwesen. Auch die Begleitung von Belegschaften, Familien und Arbeitslosen im Rahmen regionalen Strukturwandels gehört zum kirchlichen Aufgabenfeld (*Gemeinsames Wort*, Ziffer 250).

Die beiden Prinzipien von *Solidarität* und *Subsidiarität* sind auch für uns als Deutscher Caritasverband Grundlage unseres Handelns. Einerseits setzen wir uns als *Anwalt und Partner Benachteiligter* für Menschen in konkreten Notlagen ein und unterstützen sie auf ihrem Weg zu mehr Chancengleichheit und einem selbstständigen und verantwortlichen Leben, andererseits sehen wir es als unsere Aufgabe an, gesellschaftliche und politische Entwicklungen der sozialen Ausgrenzung zu bekämpfen. Wir übernehmen Mitverantwortung für die Entwicklung bedarfsgerechter sozialer Infrastrukturen. Zur Sicherung einer flächendeckenden Grundversorgung der Bevölkerung wirken wir u. a. auch im *Beschäftigungsbereich* mit (vgl. Leitbild I, Ziffern 10, 19, 23, 25, 28).

Als Deutscher Caritasverband stehen wir darüber hinaus auch als *Arbeitgeber* in besonderer Verantwortung für unsere Mitarbeiter. Wir werden unser arbeitsmarktpolitisches Engagement auch daran messen lassen müssen, inwieweit es uns gelingt, selbst präventive Beschäftigungspolitik zu betreiben, Arbeitsverhältnisse familiengerecht zu gestalten, die Chancengleichheit von

Männern und Frauen umzusetzen sowie am Arbeitsmarkt Benachteiligte in unsere Dienstgemeinschaft zu integrieren.

Im Bewusstsein der beschäftigungspolitischen Potenziale und der eigenen Verantwortung der Caritas als Wirtschaftsfaktor und Unternehmen hat deshalb der Zentralrat des Deutschen Caritasverbandes 1995 in seiner Position „Menschen ohne Arbeit – Herausforderung für die Caritas der Kirche“ (*Menschen ohne Arbeit*, 1996) die Mitglieder und Gliederungen dazu aufgefordert, in ihrer Rolle als Arbeitgeber die eigenen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Potenziale wirksam auszuschöpfen. Diese Aufforderungen wurden durch die Aussagen zur arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Verantwortung von Kirche und Caritas, wie sie im gemeinsamen Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ (1997) und im Leitbild des Deutschen Caritasverbandes zum Ausdruck kommen, bekräftigt.

## **B ENTWICKLUNGEN**

### **1. Wandel der Erwerbsarbeit**

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen gehen mit einem Strukturwandel einher, in dem es Gewinner und Verlierer gibt. Durch die zunehmende Internationalisierung und weltwirtschaftliche Arbeitsteilung sowie durch die Integration von Volkswirtschaften in die Europäische Union wird dieser Prozess verstärkt und beschleunigt. Auch neue technologische Entwicklungen, die einerseits individuelle Handlungsspielräume erhöhen sowie die Kommunikation und Vernetzung zwischen den Individuen erleichtern, andererseits aber auch erhöhte Anforderungen an die Menschen stellen, selbstverantwortlich, anpassungs- und lernfähig sowie kooperativ zu handeln, „produzieren“ Gewinner und Verlierer in Wirtschaft und Gesellschaft.

Mit diesem Strukturwandel sind tiefgreifende quantitative und qualitative Veränderungen in der Erwerbsarbeit verbunden. In Deutschland bestehen seit langem Massenarbeitslosigkeit und ein ausgeprägter Arbeitsplatzmangel. So sind neben den offiziell registrierten Arbeitslosen nochmals einige Millionen Menschen verdeckt arbeitslos oder in der „Stillen Reserve“: Die gesamte Erwerbslosenquote beläuft sich auf ca. fünfzehn Prozent. Den ca. sechs Millionen Erwerbslosen und Arbeitssuchenden stehen etwa eine Million offene Stellen gegenüber. Damit wird deutlich,



dass nicht „Faulheit“ und Missbrauch von Sozialleistungen die wesentliche „Ursache“ der Erwerbs- und Arbeitslosigkeit sind, sondern das bestehende Arbeitsplatzdefizit. Dieses Defizit wird aller Voraussicht nach einige Zeit bestehen bleiben. Vor allem in den neuen Bundesländern wird die hohe Arbeitslosigkeit bestehen bleiben. Die Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen, werden in absehbarer Zukunft in der Bundesrepublik nicht alle einen Arbeitsplatz erhalten.

Hinter diesen quantitativen Zahlen verbergen sich ausgeprägte qualitative Veränderungen der Arbeitsgesellschaft. Zu erwarten ist eine Polarisierung bei den Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt. Die Anforderungen an die Arbeitskräfte werden durch den verschärften Wettbewerb weiter steigen. Diese steigenden Anforderungen betreffen nicht nur die fachlichen Qualifikationen; gefragt und gefordert sind zunehmend auch soziale und persönliche Fähigkeiten: Der „ganze Mensch“ wird gefordert. Für gering qualifizierte Arbeitskräfte und Problemgruppen des Arbeitsmarktes verschlechtern sich dadurch weiter die Arbeitsmarktchancen, Arbeitsplätze werden abnehmen und der Lohndruck nach unten wird weiter zunehmen.

Neben einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeit in unterschiedlichen Ausprägungen kommt es verstärkt zu einer Flexibilisierung des Arbeitsortes. Die verschiedenen Formen der Telearbeit und die zunehmend geforderte räumliche Mobilität der Arbeitnehmer sind Ausprägungen dieser räumlichen Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes. Während in einigen Regionen der Bundesrepublik Fachkräftemangel herrscht, liegen die Arbeitslosenquoten vor allem in den strukturschwachen Gebieten Ostdeutschlands noch weit über dem Durchschnitt. Von den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen wird vor diesem Hintergrund auch eine stärkere räumliche Mobilität verlangt. Diese regionale Polarisierung mit Arbeitskräfte- und Facharbeitermangel auf der einen Seite und hoher Arbeits- und Erwerbslosigkeit auf der anderen Seite wird sich künftig eher noch verstärken. Auch eine verstärkte Immigration und Zuwanderung ausländischer Facharbeitskräfte werden diese Probleme nicht grundsätzlich lösen.

Als weitere Folgen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels werden eine Krise oder ein Ende der Erwerbsarbeitsgesellschaft und eine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses gesehen. Neben der Erwerbsarbeit gewinnen danach Formen der Nichterwerbsarbeit wie Bürgerarbeit, Eigenarbeit und gemeinnützige Arbeit an Bedeutung. Zunehmen werden auch prekäre Arbeitsverhältnisse wie temporäre Beschäftigung, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Werkverträge, Saisonarbeit, „Scheinselbständigkeit“, Leiharbeit.

Trotz dieser Tendenzen wird auch künftig die Erwerbsarbeit einen großen Stellenwert in der Biographie der Menschen haben; es wird sich aber ein flexibles und komplementäres Verhältnis

zwischen Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeitsformen herausbilden. Auch das Normalarbeitsverhältnis wird künftig immer noch mit weitem Abstand die häufigste Erwerbsform sein. Aber andere Formen wie Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung, Selbständige nehmen an Bedeutung weiter zu.

Nicht ein Ende oder eine Krise der Arbeitsgesellschaft wird die Zukunft der Arbeit prägen, sondern eine „flexible Arbeitsgesellschaft“ mit einem Komplementaritätsverhältnis zwischen Erwerbs- und Nichterwerbsarbeitsformen und einer zunehmenden Bedeutung verschiedener Erwerbsformen. Auch künftig werden Lebensstandard, Persönlichkeit und soziale Beziehungen wesentlich durch die Erwerbsarbeit geprägt sein. Die Teilhabe an der Erwerbsarbeit bildet auch in Zukunft eine zentrale Voraussetzung für die Lebenschancen der Menschen.

Die flexible Arbeitsgesellschaft geht auch mit einer zunehmenden Individualisierung einher. Individualisierung bedeutet vermehrte Handlungsmöglichkeiten und Optionen für den einzelnen, sie erfordert aber auch mehr Selbstverantwortlichkeit und beinhaltet auch größere Risiken. Sie kann Vereinzelung, aber auch vermehrte Beziehungen zwischen Akteuren, Vernetzungen und Netzwerke zur Folge haben. Individualisierung erfordert teilweise neue Fähigkeiten und Qualifikationen, um damit umgehen zu können. Die Möglichkeiten, diese neue Herausforderung bewältigen zu können, sind ungleich verteilt. Für bereits bestehende Problemgruppen werden sich die Schwierigkeiten verstärken, neue Problemgruppen werden sich herausbilden. Vor allem niedrig Qualifizierte, Ältere und Personen mit gesundheitlichen Problemen sowie Personen mit sonstigen vermittlungshemmenden Merkmalen sind künftig überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung werden es künftig noch schwerer haben, einen Arbeitsplatz zu erhalten.

Heute fördern Zielvereinbarungen sowie Team- und Projektarbeit Formen der Ergebniskontrolle, die zu Selbstorganisation, Vernetzung, Entgrenzung der Erwerbsarbeit und Tendenzen zur Selbstausbeutung der Arbeitnehmer führen. Jüngere, alleinstehende und gut qualifizierte Arbeitnehmer besitzen in dieser Erwerbsgesellschaft günstigere Voraussetzungen für eine gut bezahlte Arbeit als Ältere, gering Qualifizierte und Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Auch die „Wissens- und Informationsgesellschaft“ wird für die „Verlierer“ des Strukturwandels kaum verbesserte Arbeitsmarktchancen bringen.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die strukturellen Umbrüche in der Wirtschaft nicht zu einem Ende der Erwerbsarbeitsgesellschaft führen werden. Die Erwerbsgesellschaft wird aber künftig einem ständigen Wandel unterzogen, der sich in höheren Qualifikations- und Mobi

litätsanforderungen für die Arbeitskräfte ausdrückt. Gering Qualifizierte, Ältere und Personen mit Mobilitätshemmnissen, sei es durch Kinder oder regionale Bindungen, haben in dieser künftigen Arbeitsgesellschaft eher noch geringere Chancen als bisher. Die verstärkten Mobilitäts- und Flexibilitätserfordernisse werden diese Personengruppen am härtesten treffen. Folgen dieser Entwicklung sind Entgrenzungs- und Polarisierungstendenzen und eine damit einhergehende Verschlechterung der Lebens- und Arbeitschancen für diese Personen in der Informations- und Wissensgesellschaft.

## **2. Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik für benachteiligte Personengruppen**

Angesichts der skizzierten Entwicklungen in der Erwerbsgesellschaft bedürfen diejenigen Personengruppen verstärkt besonderer Unterstützung, die aufgrund der gegenwärtigen und künftigen Polarisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Genuines Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist es, die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu fördern, Benachteiligungen zu verhindern und Anpassungsprobleme zu verringern. Diese Zielsetzung ist bisher kaum erreicht worden. Die gegenwärtige Arbeitsmarktförderung zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sie eine Entwicklung favorisiert, die eher den kurzfristig Erwerbslosen und leichter vermittelbaren Personengruppen hilft. Daran hat auch das „Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (Job-AQTIV-Gesetz), das mit seinen wichtigsten Teilen am 1. 2. 2002 in Kraft trat, nichts wesentliches geändert. Hierfür sprechen die folgenden Regelungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen:

- Für das neu eingeführte „*Profiling*“ (individuelle Chanceneinschätzung) (§ 6 SGB III) stehen in deutschen Arbeitsämtern zu wenig personelle Kapazitäten zur Verfügung. Gibt es außerdem nicht genügend Kapazitäten für adäquate und zeitnahe arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Zielgruppen, kann ein Profiling leicht zu einer negativen Selektion führen, die das „*Creaming of the Poor*“ (Bestenauslese) nur professionalisiert. Zudem deutet sich unter dem Label des Profiling vor allem eine Formalisierung gängiger Verwaltungspraktiken an.
- Auch die *Eingliederungsvereinbarung* (§ 6 Abs. 1 S. 3 SGB III) stellt keine wirkliche Neuerung dar, da sie kein neues Rechtsverhältnis zwischen Arbeitsämtern und Arbeitslosen begründet. Konsequenzen der Nichtbeachtung von Pflichten aus einzelnen Maßnahmen trägt

außerdem nur der Arbeitslose, womit höchstens die Sanktionsmöglichkeiten und Zumutbarkeitsregelungen indirekt verschärft werden.

- Langzeitarbeitslosigkeit geht häufig einher mit Schulden, Motivationsproblemen, Lernschwierigkeiten, Konzentrationsschwächen, Familien- und Alkoholproblemen sowie gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Die Bewältigung dieser Probleme und die Stabilisierung der Betroffenen ist daher eine Voraussetzung für deren Wiederbeschäftigung. Die bisherige Arbeitsmarktförderung geht demgegenüber noch zu sehr von einer schnellen Vermittelbarkeit ihrer Klienten aus.
- Seit 1998 nahm die Zahl der Arbeitslosen auf öffentlich geförderten Arbeitsplätzen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM, SAM) ab. Mit einem weiteren Rückgang muss angesichts verschärfter Bedingungen für die Durchführung im Job-AQTIV-Gesetz gerechnet werden. Diese Gefahr drückt sich in dem Verbot von Anschlussmaßnahmen (3-jährige Ausschlussfrist), der Einführung der Pauschalfinanzierung, der Bevorzugung privat-gewerblicher Träger bei der Mittelbewilligung für das neue Instrument der „Beschäftigungsschaffenden Infrastrukturförderung“ sowie die Priorität betrieblicher Akteure bei Vergabe-ABM aus.
- Die stärkere Einbindung privat-gewerblicher Vermittler, die eine gestaffelte Prämie je nach Dauer der Arbeitslosigkeit für erfolgreiche Vermittlungen erhalten, könnte eine Entlastung für die Arbeitsvermittler in den Arbeitsämtern darstellen. Allerdings kann auch hier eine Diskriminierung benachteiligter Personengruppen befürchtet werden. Ebenfalls scheinen die Anreize für private Vermittler, sich um Personen mit Multiproblemlagen längerfristig zu kümmern, zu gering zu sein. Während Vermittlungsschecks bei kurzfristig Arbeitslosen hohe Mitnahmeeffekte induzieren können, werden Langzeitarbeitslose kaum von dieser Regelung profitieren.

Die Implementierung der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik führt zu einer zusätzlichen Diskriminierung schwerstvermittelbarer Arbeitsloser. Die Arbeitsverwaltungen werden nach wie vor „dezentral-hierarchisch“ gesteuert, d.h. es wird die Ausführung bestehender arbeitsmarktpolitischer Ziele delegiert, ohne die Entscheidungshoheit und administrative Kontrolle in nennenswertem Maß abzugeben. Regionale Arbeitsverwaltungen werden damit verwaltungstechnisch zunehmend belastet. Bisherige Routinestrategien in den Arbeitsämtern werden beibehalten. In der Folge sind Arbeitsämter zwar selbstverantwortlich für die Ausführung der Arbeitsförderung, durch die fremdbestimmten Zielvorgaben entsteht allerdings ein Konkurrenzverhältnis zwischen

den Arbeitsverwaltungen. In der Konsequenz setzen Arbeitsämter eher auf kurzfristige Reduzierungen in der Arbeitslosenstatistik, die aber zu Lasten schwerstvermittelbarer Arbeitsloser gehen. Auch die anvisierte Restrukturierung der Arbeitsämter als „Moderne Dienstleistungsunternehmen“, die unter dem Primat der hohen Vermittlungszahlen steht, berücksichtigt die Behebung sozial- und arbeitsmarktrelevanter Problemlagen kaum.

## **C EMPFEHLUNGEN DES DEUTSCHEN CARITASVERBANDES**

### **I. Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik**

Arbeitsmarktpolitik, wirksam betrieben, erhöht die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten und verbessert die Chancen benachteiligter Personengruppen. Insofern trägt sie auch zur Verringerung der Arbeitslosigkeit bei, indem vorhandene Arbeitsplätze besetzt werden können. Das bestehende Arbeitsplatzdefizit von einigen Millionen Arbeitsplätzen lässt sich aber nur mit einer gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungspolitik verringern. Zentrale Elemente in einer mehrdimensionalen Strategie gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungspolitik sind staatliche Ausgaben- und Steuerpolitik, eine flexible Arbeitszeitpolitik, Geldpolitik und eine Lohnpolitik, die sich an dem zur Verfügung stehenden lohnpolitischen Verteilungsspielraum (Produktivitätssteigerung plus Inflationsrate) orientiert (vgl. *IAB Werkstattbericht*, Nr. 5/1996 und *IAB Kurzbericht* Nr. 2/2000).

Erst die Verzahnung von Wirtschafts-, Finanz- und Regionalpolitik, wie sie beispielsweise im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik und der für die Mitgliedsstaaten verbindlichen Beschäftigungspolitischen Leitlinien vorgesehen ist, sichert die nachhaltige Wirksamkeit jedweder Arbeitsmarktpolitik.

Aktive Arbeitsmarktpolitik gibt der Arbeitsförderung den Vorrang vor der passiven Alimentierung von Arbeitslosigkeit. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik geht darüber hinaus. Sie setzt bei den Kompetenzen von Arbeitslosen an, begreift ihre Förderangebote als Hilfe zur Selbsthilfe und stärkt die Eigenverantwortung und Ressourcenerschließung bezüglich der Herausforderungen des Arbeitsmarktes.

Zu den Hauptzielen aktivierender Arbeitsmarktpolitik gehören nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes

- die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Förderung lebenslangen Lernens

- die präventive Ausrichtung ihrer Instrumente zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit (Abkehr von der reinen Feuerwehrfunktion);
- die frühzeitige, individuelle Chanceneinschätzung und passgenaue Arbeitsberatung, -vermittlung und Maßnahmeplanung;
- die langfristige Vereinbarung und Planung personenbezogener Hilfen bei Verfestigung von Arbeitslosigkeit und drohender sozialer Ausgrenzung.

Diese Hauptziele bedürfen der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Teilziele, die sich an den Fähigkeiten und Möglichkeiten unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen orientieren. Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt bleibt zwar vorrangiges Ziel, muss aber gerade bei Langzeitarbeitslosen und von sozialer Ausgrenzung bedrohten, arbeitslosen Menschen um das Ziel gesellschaftlicher Teilhabe ergänzt werden. Diese Mehrdimensionalität und Zielgruppenorientierung in der Zielformulierung sollte auf allen Ebenen durchgehalten werden:

- bei den Instrumenten aktiver Arbeitsförderung und der jeweiligen Mittelzuweisung,
- bei der Formulierung von Indikatoren für die Eingliederungsbilanzen, bis hin
- zu den Vereinbarungen mit Arbeitslosen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern.

## **1. Arbeitsvermittlung und Case-Management**

Die Praxis öffentlicher Arbeitsförderung der Arbeitsämter und kommunaler Arbeitsförderung war in den vergangenen Jahren vielfach gekennzeichnet von Zersplitterung der Leistungsträger und Maßnahmen, hohe Betreuungsschlüssel und mangelhafte Personal- und Sachausstattung. Verstärkt wurden diese Mängel durch fehlende Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsverfahren. Steigende Arbeitslosigkeit und insbesondere steigende Langzeitarbeitslosigkeit ließen Zweifel an der Wirksamkeit der Arbeitsförderung aufkommen und haben einen Reformschub ausgelöst, der sich auf das *institutionelle Nebeneinander von Arbeitsämtern und Sozialämtern* und die *Modernisierung der Arbeitsvermittlung* konzentriert.

Zur *institutionellen Reformvariante* gehören die Modellvorhaben der Bundesregierung, die an unterschiedlichen Standorten unter dem Namen MoZArT (Modellprojekt zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe) erprobt werden. Dieses Modellprojekt, das auf

dem Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe aufbaut, zählt zu seinen Kernelementen den Datenaustausch, die Erarbeitung statistischer Grundlagen, die wechselseitige Nutzung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und als besonderen Schwerpunkt die Erprobung gemeinsamer Anlaufstellen der Sozial- und Arbeitsämter, in denen Hilfebedürftige beider Systeme, von der Beantragung von Leistungen über die Erarbeitung von Eingliederungsplänen bis hin zur Vermittlung im Grunde genommen von einer Stelle betreut werden.

Die Erprobung individueller und passgenauer Hilfeplanverfahren im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt gehört ebenso zum Katalog von MoZArT, findet sich aber auch in anderen Modellprojekten im Bereich der Sozialhilfe.

Für die *Modernisierung der Arbeitsvermittlung* stehen die beschriebenen Neuregelungen des Job-AQTIV-Gesetzes, die obligatorische individuelle Chanceneinschätzung („Profiling“) spätestens zu Beginn der Arbeitslosenmeldung (§ 6 SGB III), die Eingliederungsvereinbarung, in der die Ergebnisse des Profiling festgehalten werden (§ 6 Abs. 1, S. 3 SGB III) und das sogenannte Assessment (§ 35 Abs. 3 SGB III). Letzteres meint ein Eignungsfeststellungsverfahren, das immer dann zur Anwendung kommen soll, wenn das Beratungsgespräch keine ausreichenden Erkenntnisse erbringt, in welche berufliche Tätigkeit vermittelt bzw. welche Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung in Fragen kommen.

Bezüglich der Erprobung von individuellen Hilfeplanverfahren ist kritisch anzumerken, dass es sich dabei im Prinzip um keine Neuerung handelt. Vielmehr hat die persönliche Hilfe immer schon zu den Grundsätzen der Sozialhilfe gehört (§ 8 BSHG). Dass dennoch auf die Notwendigkeit individueller, auf den jeweiligen Fall zugeschnittener Hilfen hingewiesen wird, macht deutlich, dass die Sozialhilfepraxis an vielen Orten nicht über entsprechende Instrumente verfügt. Dies liegt zum einen daran, dass die hohen Fallzahlen pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter ein individuelles Hilfeplanverfahren erst gar nicht zulassen. Zum anderen fehlen vielfach die nötigen Kenntnisse und Erfahrungen bei der Entwicklung und Anwendung von Handlungsansätzen und Förderinstrumenten. Abgesehen von den Modellversuchen, findet nach wie vor in der Fläche keine systematische Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern statt. Bezüglich des „Profiling“, das seit Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes zum Standard in der Arbeitsvermittlung nach dem SGB III gehören soll, wurde bereits darauf hingewiesen, dass angesichts

der hohen Fallzahlen pro Arbeitsvermittler und Arbeitsvermittlerin allenfalls eine schematische Feststellung beruflicher und persönlicher Merkmale des Arbeitssuchenden zu erwarten ist.

Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, dass die Erfahrungen aus den MoZArt-Projekten - zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und den Trägern der Sozialhilfe - auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Ziel muss es sein, materielle und persönliche Hilfeleistungen „aus einer Hand“ zu organisieren. Dabei geht es nicht nur um die Vermittlung von Arbeitsplätzen. Angesichts komplexer Problemstellungen und schwieriger Lebenslagen vieler Langzeitarbeitsloser und Sozialhilfeempfänger bedarf es der Zusammenführung sozialer und arbeitsmarktbezogener Unterstützungsangebote in einem persönlichen Hilfeplan. Ein solches Hilfeplanverfahren wird aber nur dann über die gängige Praxis hinausgelangen, wenn die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen gegeben sind:

- Auch bei einer Neuorganisation der Bundesanstalt sowie der öffentlichen und kommunalen Arbeitsvermittlung muss der Personalschlüssel deutlich erhöht werden. Ist das Ziel nicht nur die kurzfristige Vermittlung oder Verringerung der Dauer von Arbeitslosigkeit, sondern die Nachhaltigkeit der beruflichen und sozialen Integration, werden sich die dafür erforderlichen zusätzlichen Ausgaben mittel- und langfristig amortisieren. Hinzu kommt die Investition in die Qualifikation des eigenen Personals und der flächendeckende Einsatz erprobter und geeigneter Beratungssoftware.
- Die Zusammenführung unterschiedlicher Hilfen in einem Case-Management, bezogen auf die einzelne Person des Hilfesuchenden, setzt institutionelle Vernetzung voraus, ohne die eine Bündelung unterschiedlicher Unterstützungs- und Beratungsleistungen nicht möglich ist. Hierzu gehören neben den Angeboten von Arbeitsämtern und Sozialämtern weitere kommunale Dienststellen aber auch die Angebote freier Träger (z.B. Drogenberatung, Schuldnerberatung, Jugendsozialarbeit, sozialpädagogische Dienste und Einrichtungen, Allgemeine Sozialberatung, Migrationsdienste u.a.).
- Die beschlossene Ergänzung der öffentlichen Arbeitsberatung und -vermittlung durch private Arbeitsvermittler, zu deren Bezahlung an die Bezieher/-innen von Arbeitslosengeld und -hilfe Gutscheine abgegeben werden, deren Höhe sich nach der Dauer der Arbeitslosigkeit richtet, ist im Grundsatz richtig. Arbeitslose Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen werden aber wohl kaum von dieser Neuerung profitieren, weil sich der Betreuungs



aufwand für private Vermittler - auch bei nach Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelten Gutscheinen – in der Regel nicht lohnt. Zu einer Effizienzsteigerung in der Arbeitsförderung wird diese Ergänzung erst dann beitragen, wenn die Arbeitsämter ihre Tätigkeit für benachteiligte Personengruppen verstärken. Dazu gehört dann aber auch, dass sich die individuelle Chanceneinschätzung nicht nur auf die schematische Abfrage beruflicher und sozialer Merkmale beschränkt. Erforderlich ist vielmehr eine Kombination aus statistischer Risikoabschätzung und individueller Chanceneinschätzung mit einem qualifizierten Profilinginstrument. Sollte sich daraus ein hohes Risiko beruflicher *und* sozialer Ausgrenzung ergeben, sollte neben der individuellen Arbeitsmarktchancenanalyse eine somatische, psychische und soziale Diagnose einschließlich einer Prozessdiagnose durchgeführt werden. Die zukünftigen Eignungsfeststellungsverfahren (Assessment-Verfahren) sind darauf hin zu überprüfen, inwieweit sie das erforderliche diagnostische Instrumentarium beinhalten. Erst daraus ergibt sich eine ausreichende Grundlage für eine individuelle und prozessorientierte Eingliederungsvereinbarung und Förderplanung.

- Zur Unterstützung der Arbeitsämter bei ihrer vermittlerischen Tätigkeit für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen bedarf es der Beauftragung Dritter, die als Arbeitsmarkt- und Personalagenturen für den angesprochenen Personenkreis ein umfassendes Case-Management vorhalten. Hierzu gehören die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitssuchenden einschließlich ihrer fachlichen und sozialen Kompetenzen ebenso, wie die Beratung von Firmen bei der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und die Nachbetreuung von vermittelten Personen am Arbeitsplatz. Der Deutsche Caritasverband fordert den Gesetzgeber dazu auf, die gesetzlichen Grundlagen für die Einrichtung und Finanzierung unterstützender Fachstellen im SGB III zu schaffen.
- Das in der neueren Arbeitsmarktpolitik geforderte Gleichgewicht von Leistung und Gegenleistung nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ setzt zunächst voraus, dass dem Hilfeempfänger zeitnah qualifizierte Angebote (Aktivierende Beratung, Qualifizierung, Praktika, Beschäftigung u.a.) unterbreitet werden. Andernfalls macht es keinen Sinn auf Eigenbemühungen zu setzen. Das vorhandene gesetzliche Sanktionierungsinstrumentarium ist nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes ausreichend. Notwendig ist allenfalls deren Vereinheitlichung und konsequente Anwendung.

Individuelle und passgenaue Arbeitsberatung und -vermittlung, so notwendig und wichtig sie auch sind, schaffen in der Regel keine zusätzlichen Arbeitsplätze, ein Manko, das angesichts des strukturellen Arbeitsplatzdefizits von ca. 6 Millionen Arbeitsplätzen um so schwerer wiegt. Aus diesem Grund konzentrieren sich die weiteren arbeitsmarktpolitischen Reformen bzw. Reformvorschläge - zumindest was die Zielgruppe langzeitarbeitsloser und geringqualifizierter Menschen angeht - zunehmend auf die Förderung der Beschäftigungsaufnahme und die Erhöhung der Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnbereich.

## **2. Förderung der Beschäftigungsaufnahme und Erhöhung der Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnbereich**

*Kombilöhne* firmieren als Sammelbegriff höchst unterschiedlicher Subventionsinstrumente von Löhnen oder Lohnnebenkosten. Gemeinsam ist ihnen, dass sie - zur Erhöhung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfänger - auf die Verbesserung der monetären Anreize zur Beschäftigungsaufnahme niedrig entlohnter Tätigkeiten setzen. Das wohl bekannteste Beispiel hierfür dürfte mittlerweile das *Mainzer-Kombilohn Modell* sein. Dieses Modell, das die Subvention der Sozialabgaben von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern bei Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit vorsieht, wurde von der Bundesregierung im Januar 2002 bundesweit eingeführt.

Angesichts der Tatsache, dass oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze der volle Sozialversicherungsbeitrag zu entrichten ist und daher die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für arbeitslose Hilfeempfänger kaum zu einer Verbesserung ihres Einkommens beiträgt, sieht der Deutsche Caritasverband in der Subvention der Sozialabgaben von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen richtigen Schritt zur Anhebung der Nettolöhne im Niedriglohnbereich.

Unabhängig von der Tatsache, dass mit diesem Instrument allenfalls 15.000 bis 30.000 zusätzliche Arbeitsverhältnisse zu erwarten sind, ist das „Mainzer Modell“, wie auch andere Formen des Kombilohns, mit grundsätzlichen Schwächen verbunden, die seine Wirksamkeit deutlich vermindern. Zunächst besteht eine deutliche Konkurrenz zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die ebenfalls die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Arbeitsaufnahme fördern. Des weiteren ist völlig offen, ob in Zukunft genügend reguläre Arbeitsplätze im Niedriglohnbe-

reich zur Verfügung stehen werden. Auch ist zu befürchten, dass die Befristung der Subvention die Einkommensverbesserung und die Beschäftigungseffekte langfristig wieder zunichte macht. Schließlich zeigen die bisherigen Erfahrungen mit Kombilohnmodellen, dass sich diese Anreizsysteme vor allem für arbeitsmarktnahe Zielgruppen eignen, d.h. beispielsweise für Frauen während oder nach der Familienphase oder Arbeitslose, die zuvor ein Praktikum oder eine Qualifizierung durchlaufen haben (vgl. *Kaltenborn* 2001). Langzeitarbeitslose mit Multiproblemlagen und mehrfachen Vermittlungshemmnissen wie Alter, gesundheitliche Beeinträchtigung, psychische Erkrankung u.a. dürften wohl kaum davon profitieren. Erforderlich ist für diesen Personenkreis ein quantitativer und qualitativer Ausbau der Arbeitsberatung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsbegleitung im Sinne persönlicher und fallbezogener Hilfe und Unterstützung. Kombilohnmodelle, in welcher Form auch immer, ersetzen nicht, sondern ergänzen höchstens die bislang bestehenden Instrumente der Beratung und Arbeitsförderung.

Zusätzlich bedarf es, zur Förderung der Motivation zur Aufnahme einer niedrigbezahlten Tätigkeit, einer Reduktion der unverhältnismäßigen Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Transferleistungen, sei es durch Erhöhung der Freibeträge, sei es durch verminderte Einkommensanrechnung. Vertretbar ist auch ein zeitlich befristetes Einstiegsgeld, bei dem beispielsweise ein durch Arbeitsaufnahme bedingter Zuverdienst zu 50 % nicht auf die Transferleistungen angerechnet wird.

Die im Mainzer Modell vorgesehene Einschränkung der Subvention auf Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger löst nicht das Grundproblem zu hoher Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich. Nennenswerte Arbeitsplatzeffekte im Niedriglohnbereich werden erst dann entstehen, wenn die volle Belastung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 325 Euro vermindert wird. Der Deutsche Caritasverband unterstützt deshalb die Reformvorschläge, die eine gestaffelte Ausgestaltung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich vorsehen, weil nur so der hohe Abgabenkeil zwischen Brutto- und Nettolöhnen behoben werden kann.

Zu einer nennenswerten Ausweitung der regulären Beschäftigung im Niedriglohnbereich dürfte es aber erst kommen, wenn die Entlastung der Sozialversicherungsabgaben auf Niedriglöhne auch auf Arbeitgeberseite erfolgt. Niedrigere Sozialversicherungsabgaben senken die Arbeitskosten und können dadurch zur einer Erhöhung der Nachfrage nach Arbeit und damit einer Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials im Niedriglohnbereich beitragen. Gleichzeitig liegt

hier, in Verbund mit anderen Maßnahmen, wie beispielsweise der verstärkten Förderung privater Haushalte bzw. von Dienstleistungsagenturen, in denen reguläre Arbeitsverhältnisse geschaffen werden, ein Schlüssel zur Stärkung des Arbeitsmarktes für soziale Dienstleistungen. Grundsätzlich vertritt der Deutsche Caritasverband aber die Auffassung, dass auch eine verstärkte Förderung sogenannter einfacher Tätigkeiten im unteren Lohnsegment - angesichts des strukturell und konjunkturell bedingten Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt - das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht beheben wird.

### **3. Beschäftigungsschaffende Maßnahmen und öffentlich geförderte Beschäftigung**

Kombilohnmodelle eignen sich nach den bisherigen Erfahrungen vor allem als Anreizsystem für arbeitsmarktnahe Zielgruppen. Langzeitarbeitslose mit Multiproblemlagen und mehrfachen Vermittlungshemmnissen, wie Alter, gesundheitliche Beeinträchtigung, psychische Erkrankung u.a. profitieren bislang kaum davon. Folglich handelt es sich dabei auch nicht, wie vielfach suggeriert, um eine Alternative zu öffentlich geförderter Beschäftigung in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und anderen Instrumenten beschäftigungsschaffender Maßnahmen. Öffentlich geförderte Beschäftigung dient überwiegend der Heranführung von Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen an den Arbeitsmarkt, die ohne ein System aus psychosozialen Hilfen, Sozialen Diensten, Qualifizierung, Beschäftigung, Vermittlung und Begleitung kaum eine Chance hätten. Aus diesem Grund ist es auch wenig sinnvoll, die Effektivität von ABM und SAM ausschließlich an ihren Vermittlungsquoten zu messen.

Neben dieser Brückenfunktion dienen beschäftigungsschaffende Maßnahmen aber auch dem Ausgleich von strukturellen Defiziten auf dem Arbeitsmarkt, wie dies insbesondere in den Neuen Bundesländern der Fall ist. Schließlich decken sie auch den Bedarf an Gütern und Dienstleistungen, für die zwar ein gesellschaftlicher Bedarf und ein öffentliches Interesse besteht (z.B. Ökologie, soziale Dienste), die unter Marktbedingungen aber dennoch nicht angeboten werden, weil sie (noch) nicht gewinnbringend oder kostenneutral erstellt werden können.

Die Erfahrungen vieler Qualifizierungs- und Beschäftigungsbetriebe im Bereich der verbandlichen Caritas machen deutlich, dass es eine wachsende Zahl von Menschen gibt, die mittelfristig oder auf Dauer nicht in ungeförderte Arbeitsplätze auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Da ist zum einen die begrenzte Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit, die auch unter optimalen Bedingungen nur bis zu einem gewissen Grad gesteigert werden kann. Zum anderen stellt sich die Frage, in welchen Bereichen auch in Zukunft Arbeitsplätze zu erwarten sind, die auch bei geringer Arbeitsproduktivität auf Dauer ein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten und von den Arbeitgebern auch tatsächlich in dieser Form für benachteiligte Menschen angeboten werden.

Der Deutsche Caritasverband vertritt die Auffassung, dass grundsätzlich jeder arbeitsfähige Erwerbslose die Möglichkeit erhalten soll, seinen Beitrag zum Lebensunterhalt zu leisten. Über den Erwerbsprozess erschließt sich nicht nur gesellschaftliche Teilhabe, er ist zugleich essentiell für ein selbstbestimmtes Leben und die Wahrnehmung von Eigenverantwortung. Auch für Menschen mit begrenzter Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit, die mittelfristig oder auf Dauer auf dem Allgemeinen Arbeitsmarkt keine Arbeitsplätze finden, müssen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung kann hier einen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration mehrfach benachteiligter und schwer vermittelbarer Arbeitsloser leisten, vorausgesetzt,

- die dafür vorgesehenen arbeitsmarktpolitischen Programme und Instrumente zeichnen sich durch Verlässlichkeit, Kontinuität, klare Zielvorgaben, Zielvereinbarungen und einer institutionellen Förderung aus;
- der Arbeitsaufwand für Arbeitsanleitung, soziale Betreuung und die geminderte Leistungsfähigkeit der Beschäftigten werden finanziell angemessen ausgeglichen;
- es besteht die Möglichkeit, bei Arbeitslosen mit Multiproblemlagen eine Dauerförderung vorzunehmen, wenn die individuelle Arbeitsmarktchancenanalyse und entsprechende personen- und prozessbezogene diagnostische Verfahren ergeben, dass eine Vermittelbarkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit nicht gegeben ist.

#### **4. Arbeitsförderung, Existenzsicherung und das Verhältnis von Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Bei der Errichtung der Arbeitslosenversicherung und auch bei den späteren Leistungsgesetzen stand die individuelle finanzielle Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos über das Lohnersatzleistungsprinzip im Vordergrund. Allerdings wurden bereits in den Zeiten des alten Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) beim Arbeitslosengeld und insbesondere bei der Arbeitslosenhilfe zahlreiche Abstriche vorgenommen, sei es bei den Anspruchsvoraussetzungen oder der Höhe der Lohnersatzleistungen. Dadurch ist die „Armutsfestigkeit“ der Arbeitslosenversicherung zunehmend verloren gegangen. Arbeitslose, die entweder keine Anwartschaften erworben hatten oder deren Anspruchsdauer ausgeschöpft war, wurden in die Sozialhilfe abgedrängt. Verständlich wird diese Entwicklung, wenn man sich bewusst macht, dass die Unterstützungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Zeit entstanden sind, in der praktisch Vollbeschäftigung herrschte. Seit Mitte der 80er Jahre kommt nun das gegliederte Sicherungssystem zunehmend in die Krise. Auslöser hierfür waren konjunkturelle und strukturelle Massenarbeitslosigkeit, die mit dem Aufbau und der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit einher ging. Die Folge davon war der Aufbau von Parallelstrukturen in den Arbeitsämtern und den Kommunen (z.B. Hilfe zur Arbeit). Arbeitsämter und Sozialämter wurden „Verschiebebahnhöfe“ von Langzeitarbeitslosen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, Fördermöglichkeiten, Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen.

Die derzeitige politische Debatte konzentriert sich deshalb zunehmend auf das Verhältnis der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III und der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG. Im Mittelpunkt der Kritik stehen dabei die Parallelstrukturen, sei es hinsichtlich der finanziellen Absicherung, sei es hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Ziele und Instrumente.

Als Konsequenz aus dieser Kritik werden aus fast allen politischen Lagern die Forderungen lauter, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenzuführen. Am weitreichendsten gehen die Vorschläge, die faktisch die Überleitung der jetzigen Arbeitslosenhilfe in das System der Sozialhilfe vorsehen und damit faktisch einer Abschaffung der Arbeitslosenhilfe das Wort reden. Dieser Ansatz wird vom Deutschen Caritasverband aus unterschiedlichen Gründen als äußerst problematisch eingestuft und deshalb abgelehnt:

- Die Übertragung der Arbeitslosenhilfe auf die Sozialhilfe bedeutet für die Betroffenen, d.h. in der Regel Langzeitarbeitslose, deutliche, nicht hinzunehmende Verschlechterungen der

Leistungen. Langzeitarbeitslose, deren Arbeitslosengeldanspruch ausläuft, sind dann unmittelbar auf die subsidiäre Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Zudem bringt eine solche Regelung für den größten Teil der jetzigen Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe ebenfalls eine deutliche Absenkung des Lebensstandards. Auf der anderen Seite verstärken sich dadurch die sozioökonomischen und sozialen Disparitäten zwischen einzelnen Regionen und Kommunen, was einer ernsthaften Gefährdung der verfassungsrechtlich gebotenen Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland gleichkommt.

- Problematisch ist auch, dass die Sozialämter zumindest bislang auf einen regionalen Arbeitsmarkt beschränkt sind, kaum über Fachpersonal verfügen, mit geringen Finanzmitteln ausgestattet sind und hinsichtlich der Arbeitsvermittlung, dem Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und der Erstellung von Eingliederungsbilanzen keine überregionalen bzw. bundesweiten Standards existieren.
- Es besteht die Gefahr, dass sich die Arbeitsämter zunehmend auf ihre Leistungsempfänger konzentrieren und die Vermeidung bzw. Überwindung von Langzeitarbeitslosigkeit in den Hintergrund tritt. Die bereits bestehende Segmentierung der Arbeitsförderung in eine kommunale Arbeitsmarktpolitik für benachteiligte Personengruppen und eine öffentliche Arbeitsmarktpolitik des Bundes (bisher: Bundesanstalt für Arbeit) würde sich dadurch verstärken.
- Unklar ist ebenfalls, wie eine bedarfsdeckende Refinanzierung der zusätzlichen Ausgaben bei den Kommunen über den Bund, der bislang die Arbeitslosenhilfe finanziert, sichergestellt werden soll.
- Schließlich werden die Vorschläge bislang überwiegend unter Spargesichtspunkten diskutiert. Ob und wie die Einsparpotenziale durch die Vereinheitlichung der Transferleistungen auf dem Niveau der Sozialhilfe für die eigentliche Zielgruppe der Reform, nämlich langzeitarbeitslose Menschen, eingesetzt wird, bleibt hingegen offen.

Die Forderung nach einer besseren Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Form einheitlicher Fördermöglichkeiten, Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen und die organisatorische Verknüpfung oder Zusammenfassung der Anlaufstellen bei den Arbeits- und Sozialämtern sind nachvollziehbar und werden in ihrer Grundintention vom Deutschen Caritasverband unterstützt. Eine Überführung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe ist dafür aber nicht zwingend notwendig. Im Gegensatz hierzu hat sich der Deutsche Caritasverband in den vergangenen Jahren immer dafür stark gemacht, dass Personen im erwerbsfähigen Alter nur durch die

Einrichtungen der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung betreut werden. Zur Sicherstellung der „Armutsfestigkeit“ des der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssystems der Arbeitslosenhilfe ist hierzu ein Mindestbetrag in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums einzuführen (vgl. Hauser/Hübinger 1993, S. 19 ff.) Dieser Alternativvorschlag bedeutet faktisch die Einführung einer steuerfinanzierten, bedarfsorientierten Grundsicherung für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen (einschließlich erwerbsfähige Sozialhilfebezieher), unabhängig davon, ob sie (noch) Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung haben oder nicht. Die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit bleibt als gesamtgesellschaftliches Problem in der Bundeszuständigkeit, während die Sozialhilfe – entsprechend dem deutschen Sozialstaatsmodell - als letztes Sicherungsnetz der individuellen Notlagenhilfe vorbehalten bleibt.

Leider verengt sich die politische Diskussion zunehmend auf eine reine Strukturdebatte, die sich in der Zusammenfassung der Sozialtransfers aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe erschöpft. Dabei wird verkannt, dass allein ein Wechsel von Hilfesystemen und Zuständigkeiten keine höhere Effektivität der Hilfen zur beruflichen und sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen erbringen wird. Hingegen wird es darauf ankommen, Langzeitarbeitslosigkeit in seiner Vielschichtigkeit zu erkennen, sich an den Lebenslagen von Arbeitslosen zu orientieren und integrierte Hilfeangebote zu unterbreiten.

## **5. Institutionen und Strukturen der Arbeitsmarktpolitik**

Die anstehende Strukturreform der Bundesanstalt für Arbeit gibt Gelegenheit, auch die Organisationsstrukturen der bisherigen Arbeitsmarktverwaltung zu überdenken. Der Deutsche Caritasverband fordert in diesem Zusammenhang eine konsequente *Regionalisierung* und *Dezentralisierung* der Bundesanstalt und zugleich eine *Reform des Selbstverwaltungsprinzips* in den Arbeitsämtern.

Regionale wirtschaftliche Gegebenheiten, die Beschäftigungsstruktur und lokale Arbeitsmärkte unterscheiden sich zum Teil erheblich voneinander. Deutlich wird dies hinsichtlich ökonomischer und sozialstruktureller Disparitäten, die zwischen Regionen, ja sogar zwischen Kommunen und Stadtteilen auftreten. Darüber hinaus mangelt es gerade im Bereich der lokalen Arbeitsförderung an Koordination zwischen den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteuren, Program



men und Instrumenten. Erforderlich ist deshalb die Institutionalisierung einer lokalen Beschäftigungsstrategie mit entsprechenden Organisationsstrukturen zur Vernetzung der arbeitsmarktpolitischen Akteure. Die örtlichen Arbeitsämter können sich in regionale bzw. lokale Beschäftigungspakte aber nur dann verbindlich einbringen, wenn ihre Entscheidungsbefugnisse im Rahmen ihrer Budgets deutlich ausgeweitet werden.

Nimmt man die Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik ernst, so hat dies die konsequente Integration der lokalen Akteure in die Planung, Umsetzung und Steuerung der Beschäftigungsstrategie und der entsprechenden Programme zur Folge. Zu diesen lokalen Arbeitsmarktakteuren gehören neben den Kommunen und Tarifpartnern auch intermediäre Organisationen wie die Wohlfahrtsverbände. Das Selbstverwaltungsprinzip und damit die Aufgaben und die Zusammensetzung der Selbstverwaltung der örtlichen Arbeitsämter sind in diesem Zusammenhang unter Einhaltung von bundesweit gültigen Standards neu zu definieren.

## **II. Caritas als arbeitsmarktpolitischer Akteur**

Caritas übernimmt Anwaltschaft für Benachteiligte und setzt sich für die gerechte Ausgestaltung gesellschaftlicher Strukturen ein. Caritas ist zugleich Anbieter von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Außerdem sind die im Deutschen Caritasverband zusammengeschlossenen Träger von sozialen Einrichtungen und Diensten immer auch Dienstleistungsunternehmen und damit Anbieter zahlreicher Arbeitsplätze im sozialen Bereich.

### **1. Caritas als Unternehmen**

Der Deutsche Caritasverband hat in seinem Leitbild Ziele und Kriterien vorgegeben, die sein Handeln als Akteur im Bereich Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung bestimmen und an denen er sich messen lassen muss (vgl. Abschnitt A „Grundlagen“).

Zwar sind die Möglichkeiten, Beschäftigung zu schaffen, für den Deutschen Caritasverband selbst sehr begrenzt. Seine Rolle muss sich darauf beschränken, seine Gliederungen, die Mitgliedsorganisationen, die Träger und Einrichtungen, auf ihre Verantwortung hinzuweisen und ihnen Anregungen sowie fachliche Unterstützung zu geben. Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Forderungen des Deutschen Caritasverbandes werden sich allerdings daran messen

lassen müssen, inwieweit die Förderung von Beschäftigung auch im eigenen Verbandsbereich verwirklicht wird.

Der Deutsche Caritasverband setzt sich für die Belange von Menschen ohne Arbeit anwaltlich ein, er weist auf strukturelle Hindernisse für mehr Beschäftigung hin und erinnert die politisch Verantwortlichen und die Tarifpartner an ihre Verantwortung zur Schaffung ausreichender Beschäftigungsmöglichkeiten. Er ist aber auch selbst, als Zusammenschluss von Trägern im sozialen Sektor, ein bedeutender Arbeitgeber und Anbieter von Arbeitsplätzen. Will er der im Leitbild formulierten arbeitsmarktpolitischen Verantwortung gerecht werden, so gehören die Schaffung von mehr Beschäftigung, die Verteilung der vorhandenen Arbeit auf mehr Menschen und die Verwirklichung von Chancen für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen zu seinen grundlegenden Unternehmenszielen.

Maßnahmen, die im Bereich der gewerblichen Wirtschaft, aber auch bei anderen freigemeinnützigen Trägern nicht mehr unüblich sind, können nur unter engen Voraussetzungen oder gar nicht Anwendung finden, wenn die caritativen Träger nicht mit den Zielen der verbandlichen Caritas in Konflikt geraten wollen. Dazu gehören die Umwandlung von regulären in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Outsourcing und die Spaltung des internen Arbeitsmarktes in solche Beschäftigungsverhältnisse, die den kirchlichen Normen unterworfen sind, und solche, die nach den Regeln des staatlichen Arbeitsrechts funktionieren.

Die Qualität der Arbeitsplätze im Bereich des Deutschen Caritasverbandes ist darauf hin zu überprüfen, ob sie den selbst gestellten Anforderungen entspricht. Dazu gehören insbesondere die Möglichkeiten flexibler, familiengerechter Arbeitszeitgestaltung und Angebote zu lebenslangem Lernen für alle Beschäftigten. Teilzeitbeschäftigung, der Abbau von Überstunden, die Einführung intelligenter Systeme von Schichtarbeit, Wochenendarbeit und Gleitzeit, sollen neben den betrieblichen Anforderungen auch die individuellen Bedürfnisse der Beschäftigten berücksichtigen und müssen dabei auf ihre beschäftigungsfördernden und -hindernden Faktoren untersucht werden.

Zwar lassen der Rückgang oder völlige Wegfall von Zivildienstplätzen, die immer weniger an den tatsächlichen Personalkosten orientierte Finanzierung, Deckelung von Zuschüssen und Entgelten u.a., den Anpassungsdruck steigen, der sich auch auf die Beschäftigungsbedingungen in den Einrichtungen und Diensten der caritativen Träger auswirkt. Menschen ohne Arbeit haben nicht nur einen Anspruch auf die Hilfe der Caritas, sie muss ihnen auch eine Chance zur Be

schäftigung geben. Dies erfordert die Bereitschaft, in die Qualifikation benachteiligter Menschen zu investieren. Wenn dafür viele Träger Dienste und Einrichtungen geschaffen haben, so sind sie auf die Solidarität aller übrigen angewiesen. Die vorrangige Vergabe von Aufträgen an Beschäftigungsbetriebe aus dem Bereich der verbandlichen Caritas muss selbstverständlich sein.

Gefordert ist neben dem Handeln der Träger aber auch ein Handeln der Beschäftigten. Die Sicherheit, die ein bundesweit einheitliches Tarifsysteem wie die Arbeitsvertragsrichtlinien des Deutschen Caritasverbandes (AVR) den Beschäftigten - bei im allgemeinen gleichen Rahmenbedingungen - bietet, verkehrt sich ins Gegenteil, wenn die Grundlagen nicht mehr gegeben sind. Die Finanzierung der Dienste und Einrichtungen orientiert sich zunehmend an anderen Variablen als an den Personalkosten nach dem gültigen Tarif. Damit wird ein starres Lohn- und Gehaltssystem schließlich zur Gefahr für den Erhalt der Arbeitsplätze. Diese Situation verlangt nach neuen Wegen. Tariföffnungsklauseln, Kombilohnmodelle und eine der Finanzierungssituation angepasste Lohnsteigerung können ergänzende Maßnahmen sein. Soweit sie über den gesamten Bereich angewendet werden, schaffen sie die gewünschte Flexibilisierung.

Dabei darf die verbandliche Caritas nicht darauf verzichten, bei den Leistungsträgern auf leistungsgerechte Vergütungen zu bestehen. Grundlage dafür müssen auf den Arbeitsplatz bezogene Leistungsbeschreibungen sein, die zugleich die Anforderungen an den Beschäftigten transparenter machen. Erst so ist konsequente Personalentwicklung möglich, ohne die eine Flexibilisierung der Löhne nicht denkbar ist. Sie schafft auch die Möglichkeit zu gezielten Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze in den Diensten und Einrichtungen der verbandlichen Caritas und die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für Menschen ohne Arbeit gelingt nicht ohne die Bereitschaft von Investitionen in eine aktive Beschäftigungspolitik bei den Trägern. Dazu gehören die aktive Nutzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die Beteiligung an Programmen und Modellen zur Förderung von einfachen Arbeitsplätzen für benachteiligte Personengruppen, Fundraising und die Entwicklung von Sponsoringmodellen als Ergänzung bisheriger Finanzierungsformen und die Bereitschaft der Träger, die Beschäftigten über die Mitarbeitervertretungen mitverantwortlich zu beteiligen. Hinzu kommt die Zusammenarbeit mit externen Beratern, geschultes Personal und Kooperationsbereitschaft mit den regionalen arbeitsmarktpo

litischen Akteuren Die Träger und Einrichtungen, die sich die Schaffung von mehr Beschäftigung und Qualifizierung von auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Menschen zum Ziel gesetzt haben, haben Anspruch auf besondere Förderung. Der Deutsche Caritasverband tritt deshalb dafür ein, dass innerhalb der verbandlichen Caritas verstärkt Begleitsysteme geschaffen werden, die Leitungskräften und Mitarbeiter(inne)n bei der Integration arbeitsloser Menschen fachliche Unterstützung sicher stellen. Hierzu zählt auch die Qualifizierung und Beschäftigung von geringqualifizierten und benachteiligten Personen im Bereich sozialer Dienstleistungen.

## **2. Caritas als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister**

Qualifizierung und die Schaffung von Arbeitsplätzen sind ein zentraler Beitrag zur Vermeidung und Überwindung von beruflicher und sozialer Ausgrenzung. Qualifizierungs- und Beschäftigungseinrichtungen haben hier gerade für arbeitsmarktbenachteiligte Personengruppen eine wichtige Brückenfunktion für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

So sind innerhalb der verbandlichen Caritas in den letzten fünfzehn Jahren an vielen Orten aus zunächst kurzfristig angelegten Beschäftigungshilfen, gewachsene Qualifizierungs- und Beschäftigungsbetriebe sowie Beratungsstellen für Arbeitslose entstanden, die für arbeitslose Jugendliche und langzeitarbeitslose Erwachsene, mit zum Teil sehr unterschiedlichen Vermittlungshemmnissen und Problemlagen, differenzierte Beschäftigungs-, Qualifizierungs- sowie Vermittlungs- und Beratungsangebote vorhalten.

Beschäftigung und Qualifizierung sind ein wesentliches Hilfeelement einer lebenslagenorientierten Ausrichtung von Caritasangeboten. Sie dienen der Prävention und zugleich der Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Qualifizierungs- und Beschäftigungsbetriebe sowie Beratungsstellen für Arbeitslose im Bereich der verbandlichen Caritas richten sich folglich insbesondere an arbeitsmarktferne und benachteiligte Personen, indem sie ihnen Chancen und Zugänge zu Beschäftigung und Lernen eröffnen.

Zu ihren *Kernkompetenzen*, die sie zum Teil auch von anderen Anbietern unterscheiden, gehören

- Individuelle Hilfeplanung und komplementäre Angebote an sozialen Diensten (Schuldnerberatung, Drogenberatung, Ehe- und Familienberatung, Allgemeine Sozialberatung u.a.);

- die Verzahnung mit dem Binnenarbeits- und -ausbildungsmarkt und den einzelnen Geschäftsfeldern der Caritas;
- die Verflochtenheit im Sozialraum und die Kenntnisse der Bedürfnisse und des Bedarfs an Hilfen, Dienstleistungen und Produkten;
- die Stärkung der Bereitstellung gemeinwohlorientierter Produkte und Dienstleistungen durch die Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Beratungsangebote;
- die Herstellung von sozialen Netzwerken und die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement;
- die aktive Vertretung der Interessen arbeitsmarktbenachteiligter Menschen in den Gemeinden und gegenüber der Politik und die
- Initiierung und Begleitung öffentlicher Diskurse zur Lage und den Möglichkeiten zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Diese Kernkompetenzen gilt es in den nächsten Jahren konsequent im Dienstleistungsprofil der Dienste und Einrichtungen zu verwirklichen. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, inwieweit es gelingt,

- die Beratungs- und Unterstützungssysteme der Caritas im Sinne einer ganzheitlichen und integrierten Hilfe zu verknüpfen und
- ein umfassendes Dienstleistungsangebot zu entwickeln, das von der Qualifizierung und Beschäftigung arbeitsmarktbenachteiligter Menschen bis zur modernen Personaldienstleistung reicht.

Wie in seinem Leitbild beschrieben, will der Deutsche Caritasverband Menschen vor Ausgrenzung schützen. Die Bewertung der Wirksamkeit der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zeigt, dass bereits Benachteiligte weiter benachteiligt werden. Deshalb wird die verbandliche Caritas ihrem Anspruch nur gerecht, wenn sie aktiv und beispielhaft diesen Teufelskreis von Ausgrenzung und Benachteiligung durchbricht. Sie hat die Möglichkeiten dazu, weil sie als arbeitsmarktpolitischer Akteur viele soziale Unternehmen und Unternehmungen vereint. Voraussetzung hierfür ist die Verankerung von Arbeitsmarktpolitik als strategische Querschnittsaufgabe in der Geschäftspolitik der Caritasverbände. Hierzu gehören neben einem profilierten Angebot an öffentlich geförderten Arbeitsplätzen für Arbeitslose, die Entwicklung der Be

schäftigungspotenziale als Unternehmen im Dritten Sektor sowie die Unterstützung von Modellen zur Erhöhung der Qualität der Arbeitsplätze und von Arbeitszeitmodellen.

Die Umsetzung der genannten arbeitsmarktpolitischen Ziele erfordert innerhalb der verbandlichen Caritas in Deutschland eine Weiterentwicklung der Strukturen und Institutionen. Als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister wird sich die Caritas nicht nur an sozialpolitischen Positionen messen lassen müssen. Vielmehr steht hier im Vordergrund, welchen Beitrag die Angebote der Caritas im Hinblick auf

- Professionalität und
- Sozialer Innovation

für eine neue Arbeitsmarktpolitik, die die Teilhabe aller Menschen zum Ziel hat, leisten kann. Hierbei sind die Elemente einer stärker auf Eigeninitiative und Selbstbestimmung sowie Wettbewerb und Controlling ausgerichteten öffentlichen Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen.

Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung bestehender arbeitsmarktpolitischer Angebote der verbandlichen Caritas sind:

- eine zielgenauere Ausrichtung. Hierzu ist eine gemeinsame Rahmenkonzeption sowie die Entwicklung von Standards für Caritas-Angebote erforderlich. Ziel muss es sein, für die Arbeitsmarktangebote der Caritas gemeinsame Gütekriterien zu schaffen, die Caritas-Angebote von anderen Mitbewerbern unterscheidet;
- die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen;
- die Anpassung von Organisations- und Personalkonzepten an die Anforderungen eines auf Nachhaltigkeit, Flexibilität, Marktorientierung und Innovation ausgerichteten Dienstleistungsangebotes;
- die konsequente Weiterentwicklung als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister durch Erschließung neuer Felder z.B. im Bereich integrativer Hilfen, also der Verknüpfung von Arbeitsmarktangeboten mit psychosozialen Angeboten sowie Angeboten, die das lebenslange Lernen fördern sowie die Unterstützung und Begleitung betrieblichen Strukturwandels;
- die Förderung von Vernetzung und Bündelung auf den verschiedenen Ebenen der verbandlichen Caritas;

- die Schaffung von Beratungs- und Begleitstrukturen für die Arbeitsmarktangebote der Caritas sowie
- die Schaffung eines Evaluierungs- und Monitoringsystems für die Begleitung der Umsetzung dieses arbeitsmarktpolitischen Papiers auf der Ebene des Deutschen Caritasverbandes.

### III. Zusammenfassung grundlegender Empfehlungen

Auf der Basis des vorliegenden Textes formuliert der Deutsche Caritasverband zusammenfassend folgende Empfehlungen:

1. Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, dass die Erfahrungen aus den Projekten zur Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und den Trägern der Sozialhilfe auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Ziel muss es sein, materielle und persönliche Hilfen aus „einer Hand“ zu organisieren. Der Gesetzgeber wird aufgefordert hierfür die gesetzlichen und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen.
2. Angesichts komplexer Problemstellungen und schwieriger Lebenslagen vieler Langzeitarbeitsloser und Sozialhilfeempfänger bedarf es der *Zusammenführung sozialer und arbeitsmarktbezogener Unterstützungsangebote in einem persönlichen Hilfeplan*. Zur Verwirklichung eines Systems integrierter Hilfen in einem Case-Management fordert der Deutsche Caritasverband eine deutliche Erhöhung des Personalschlüssels, Investitionen in die Qualifikationen des Personals bei Arbeitsämtern und Kommunen sowie eine bessere Vernetzung der Sozialen Dienste in öffentlicher und freier Trägerschaft.
3. Die *Subvention der Sozialabgaben von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern* bei Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich, wie mit der bundesweiten Einführung des „Mainzer-Kombilohn Modells“ realisiert, ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der monetären Anreize zur Beschäftigungsaufnahme. Sie löst aber nicht das Grundproblem zu hoher Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich. Der Deutsche Caritasverband unterstützt deshalb Reformvorschläge, die generell eine gestaffelte Ausgestaltung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich vorsehen. Zu einer nennenswerten Ausweitung regulärer Beschäftigung im Niedriglohnbereich wird es aber erst dann kommen, wenn die Entlastung der Sozialversicherungsabgaben auch auf Arbeitgeberseite erfolgt.

4. Zusätzlich bedarf es, zur *Förderung der Motivation zur Aufnahme einer niedrigbezahlten Tätigkeit*, einer Reduktion der unverhältnismäßigen Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Transferleistungen, sei es durch Erhöhung der Freibeträge, sei es durch verminderte Einkommensanrechnung. Vertretbar ist auch ein zeitlich befristetes Einstiegsgeld, bei dem beispielsweise ein durch Arbeitsaufnahme bedingter Zuverdienst zu 50 % nicht auf die Transferleistungen angerechnet wird.
5. Der Deutsche Caritasverband vertritt die Auffassung, dass grundsätzlich jeder arbeitsfähige Erwerbslose die Möglichkeit erhalten soll, seinen Beitrag zum Lebensunterhalt zu leisten. Über den Erwerbsprozess erschließt sich nicht nur gesellschaftliche Teilhabe, er ist zugleich essentiell für ein selbstbestimmtes Leben und die Wahrnehmung von Eigenverantwortung. Auch für Menschen mit begrenzter Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit, die mittelfristig oder auf Dauer auf dem Allgemeinen Arbeitsmarkt keinen Arbeitsplatz finden, müssen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Öffentlich geförderte Beschäftigung - in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und andere beschäftigungsschaffende Maßnahmen - leistet hier einen wichtigen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration mehrfach benachteiligter und schwer vermittelbarer Arbeitsloser. Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Länder wird deshalb aufgefordert, die vorhandenen Instrumente und Programme quantitativ und qualitativ weiterzuentwickeln.
6. Vorschläge, die im Rahmen einer *Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe* die Überleitung der jetzigen Arbeitslosenhilfe in das System der Sozialhilfe vorsehen und damit faktisch einer Abschaffung der Arbeitslosenhilfe das Wort reden, werden vom Deutschen Caritasverband aus sozial-, arbeitsmarkt-, ordnungs- und finanzpolitischen Gründen als äußerst problematisch eingestuft und deshalb abgelehnt. Anstatt dessen fordert der Deutsche Caritasverband eine wirksamere Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Form einheitlicher Fördermöglichkeiten, Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen und die organisatorische Verknüpfung oder Zusammenfassung der Anlaufstellen bei den Arbeits- und Sozialämtern. Eine Überführung der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe ist dafür aber nicht notwendig. Zur Sicherstellung der „Armutsfestigkeit“ des der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssystems der Arbeitslosenhilfe wird vorgeschlagen, einen Mindestbetrag in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums einzuführen. Dieser Alternativvorschlag setzt auf eine steuerfinanzierte, bedarfsorientierte Grundsicherung für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen (einschließlich er



werbsfähige Sozialhilfebezieher), unabhängig davon, ob sie (noch) Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung haben oder nicht.

7. Bezüglich der laufenden *Strukturreform der Bundesanstalt für Arbeit* fordert der Deutsche Caritasverband eine konsequente *Regionalisierung* und *Dezentralisierung* der Arbeitsverwaltung und zugleich eine *Reform des Selbstverwaltungsprinzips* in den Arbeitsämtern. Erforderlich ist die Institutionalisierung einer lokalen Beschäftigungsstrategie mit entsprechenden Organisationsstrukturen zur Vernetzung der arbeitsmarktpolitischen Akteure. Dies setzt freilich voraus, dass die Entscheidungsbefugnisse der örtlichen Arbeitsämter ausgeweitet und die lokalen, arbeitsmarktpolitischen Akteure an der Planung, Umsetzung und Steuerung der Beschäftigungsstrategie und der entsprechenden Programme grundsätzlich beteiligt werden.
8. Die Mitglieder und Gliederungen des Deutschen Caritasverbandes und die hier zusammengeschlossenen Träger und Einrichtungen werden aufgefordert, die im *Leitbild des Deutschen Caritasverbandes formulierte arbeitsmarktpolitische Verantwortung*, d.h. die Schaffung von mehr Beschäftigung, die Verteilung der vorhandenen Arbeit auf mehr Menschen und die Verwirklichung von Chancen für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen zu ihren grundlegenden Unternehmenszielen zu erklären.
9. Die *Qualität der Arbeitsplätze im Bereich des Deutschen Caritasverbandes* ist darauf hin zu überprüfen, ob sie den selbst gestellten Anforderungen entspricht. Dazu gehören insbesondere die Möglichkeiten flexibler, familiengerechter Arbeitszeitgestaltung, Angebote zu lebenslangem Lernen für alle Beschäftigten, die aktive Nutzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie die Qualifizierung und Beschäftigung von geringqualifizierten und benachteiligten Personen auf einfachen Arbeitsplätzen im Bereich sozialer Dienstleistungen.
10. Der Deutsche Caritasverband tritt deshalb dafür ein, dass innerhalb der verbandlichen Caritas verstärkt Begleitsysteme geschaffen werden, die Leitungskräften und Mitarbeiter(inne)n bei der Integration arbeitsloser Menschen fachliche Unterstützung sicher stellen.
11. Den Trägern von Qualifizierungs- und Beschäftigungseinrichtungen wird empfohlen, die Kernkompetenzen der Caritas im Dienstleistungsprofil der Einrichtungen zu verwirklichen. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, inwieweit es gelingt, die Beratungs- und Unterstützungssysteme der Caritas im Sinne einer ganzheitlichen und integrierten Hilfe zu verknüpfen und ein umfassendes Dienstleistungsangebot zu entwickeln, das von der Quali

fizierung und Beschäftigung arbeitsmarktbenachteiligter Menschen bis zur modernen Personaldienstleistung reicht.

#### Literatur:

*Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik*: Thesen der Benchmarkinggruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin, 2. Juni 2000.

*Deutscher Caritasverband* (Hrsg.): Leitbild des Deutschen Caritasverbandes. Freiburg 1997.

*Enzyklika LABOREM EXERCENS* von Papst Johannes Paul II. über die menschliche Arbeit zum neunzigsten Jahrestag der Enzyklika „RERUM NOVARUM“, 1981.

*Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland (= Gemeinsames Wort). Hannover, Bonn 22. Februar 1997.

*Hauser, Richard / Hübinger, Werner* Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutuntersuchung. Hrsg. vom Deutschen Caritasverband. Freiburg/Br.: Lambertus, 1993.

*Hübinger, Werner / Neumann, Udo*: Menschen im Schatten: Lebenslagen in den neuen Bundesländern. Freiburg/Br.: Lambertus, 1998.

*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)*: Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnung bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschlands (= IAB Werkstattbericht Nr. 5/1996). Nürnberg, 10.9.1996.

*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)*: Wege zu mehr Beschäftigung: Strategie-bündel des IAB auf dem Prüfstand (= IAB Kurzbericht Nr. 2/2000). Nürnberg, 24.3.2000.

*Kaltenborn, Bruno*: Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (=IAB Werkstattbericht 14/2001)

*Menschen ohne Arbeit – Herausforderung für die Caritas der Kirche*. In: Zeitschrift caritas 97 (1996), Heft 1, Sonderdruck.

*Rahner Karl / Vorgrimmler, Herbert* : Kleines Konzilskompodium. Freiburg/Br.: Herder, 1968 (4.Aufl.).