



Michael Wolff

Soziale Teilhabe durch Arbeit – Sozialpolitische Anforderungen an die Beschäftigungsförderung

Diskussionsgrundlage und Forderungen
der Nationalen Armutskonferenz

Die AG Grundsicherung der Nationalen Armutskonferenz (nak) hat sich im Jahr 2014 in vielen Diskussionen mit dem Thema *Soziale Teilhabe durch Arbeit* auseinandergesetzt. Die Mitglieder dieser AG sind Vertreterinnen und Vertretern von Wohlfahrtsverbänden und gewerkschaftlichen Organisationen, von wissenschaftlichen Instituten und Betroffeneninitiativen sowie einzelne Menschen mit Armutserfahrung. Die Diskussion in der AG lebt daher sowohl von verbandlicher, anwaltschaftlicher und wissenschaftlicher Expertise als auch von konkreten Erfahrungsberichten. Es ergibt sich daraus eine Fülle von theoretischen und praktischen Einsichten, die ein facettenreiches Bild der aktuellen Situation bzw. der Bedürfnisse und Wünsche von arbeitslosen Menschen und Menschen mit Armutserfahrung entstehen lassen.

Als ein Resultat des AG-Diskurses steht das Positionspapier *Soziale Teilhabe durch Arbeit*, (erschienen am 9. Dezember 2014) auf der Homepage der Nationalen Armutskonferenz zum Download zur Verfügung.¹ Das Positionspapier richtet sich insbesondere an die politischen Entscheidungsträger, aber auch an die interessierte Bevölkerung. Das Oswald von Nell-Breuning-Institut beteiligt sich an den Gesprächen der Nationalen Armutskonferenz mit politischen Entscheidungsträgern und versucht dabei ethische Perspektiven der Beschäftigungsförderung einzubringen. In dem vorliegenden Text werden zunächst einmal nur die zentralen Aussagen und Forderungen des Positionspapiers zusammengefasst.

¹ Siehe http://www.nationalearmutskonferenz.de/data/grundsicherung/15-02-02%20soziale_Teilhabe_Arbeit_nak-Beschluss_korr.pdf [zuletzt geprüft: 14.02.15].

1. Spezifische Angebote ermöglichen soziale Teilhabe durch Arbeit

Die Überwindung sozialer Ausgrenzung gelingt ohne Teilhabe am Arbeitsleben nur selten. Damit einher geht auch der dringende Wunsch der allermeisten erwerbslosen Menschen nach existenzsichernder Arbeit. Teilhabe an Arbeit schafft Unabhängigkeit und soziale Mobilität.²

Die Teilhabe an Arbeit kann auf vielfältige Weise erschwert sein, z.B. durch einen allgemeinen Mangel an Arbeitsplätzen, durch Lücken in der Ausbildung und schlechtere Möglichkeiten der Vernetzung von (zum Teil seit längerer Zeit) arbeitslosen Menschen, durch Diskriminierung (in Bezug auf Geschlecht, Abstammung, Aussehen, Religion oder Behinderung). Problematisch können auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Vorurteile gegenüber älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Verbindung mit fehlenden altersgerechten Arbeitsplätzen sein.

Selbst wenn eine Beschäftigung vorliegt, gelingt eine soziale Teilhabe durch Arbeit nicht, wenn die Beschäftigung durch schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde Wertschätzung gekennzeichnet und wenn sie für den Lebensunterhalt nicht auskömmlich ist. Um den individuellen Beschäftigungs- und Teilhabeproblemen aller Menschen gerecht zu werden, muss es zielgruppenspezifische arbeitsmarktpolitische Angebote geben, die auch von der Dauer und vom frühestmöglichen Startzeitpunkt her flexibel sein sollten. Der Prozess der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Integration von Langzeitarbeitslosen muss des Weiteren Elemente wie Begleitung, Coaching und Qualifizierung umfassen. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle Menschen, auch in besonderen Problemsituationen, ihren Arbeitsplatz behalten oder eben eine Chance auf Rückkehr ins Erwerbsleben erhalten – und so soziale Teilhabe durch Arbeit erreichen können.

2. Gleichberechtigte Teilhabe an Förderungen zur Arbeitsmarktintegration

Im Dezember 2014 bezogen rund 915.000 erwerbsfähige Menschen Arbeitslosengeld I (ALG I) nach dem SGB III (Versicherungsleistung)³ und rund 1,9 Millionen erwerbsfähige Menschen Arbeitslosengeld II (ALG II) nach dem SGB II (Fürsorgeleistung)⁴.

Der Abbau von Arbeitslosigkeit durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit ist derzeit auf Personen konzentriert, die noch einen vergleichsweise guten Zugang zum Arbeitsmarkt haben und eher weniger intensiver Unterstützung bei der Stellensuche bedürfen. Diese finden sich vor allem im Rechtskreis des SGB III und sie bekommen, falls überhaupt erforderlich, die nachhaltigeren, aber auch teureren Integrationsmaßnahmen des SGB III, wie z.B. Förderung der beruflichen Weiterbildung oder Ähnliches, bewilligt.

Die größte Gruppe der arbeitslosen Menschen im Rechtskreis des SGB II hat in der Regel weit mehr Probleme und geringere Chancen einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Diese Personen sind meist bereits länger als ein Jahr arbeitslos oder hatten gar keinen Anspruch auf

² Dennoch haben auch diejenigen Menschen ein Recht auf ein menschenwürdiges und repressionsfreies Leben, die keine oder keine auskömmliche Arbeit haben. Hierzu hat die Delegiertenversammlung der nak im Januar 2014 ein eigenständiges Positionspapier *Soziale Teilhabe und ein menschenwürdiges Existenzminimum* verabschiedet: Siehe http://www.nationalearmutskonferenz.de/data/grundsicherung/14-01-27%20nak-Positionspapier_Existenzminimum_Teilhabe.pdf.

³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik: Arbeitslosengeld nach dem SGB III – Deutschland, Länder – Dezember 2014. Verfügbar unter: <http://www.statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201412/iii7/leist-heft/leist-heft-d-0-201412.xls.xls> [zuletzt geprüft: 16.03.15].

⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik: Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen – Deutschland, Länder – Dezember 2014. Verfügbar unter: <http://www.statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201412/iii7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-201412-pdf.pdf> [zuletzt geprüft: 16.03.15].

ALG I-Leistungen. Tendenziell bekommen sie auch die weniger nachhaltigen und kostengünstigeren Integrationsmaßnahmen des SGB II, wie z.B. Arbeitsgelegenheiten, bewilligt.

Eine Differenzierung der Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsleistungen nach verschiedenen Rechtskreisen und unterschiedlichem zu erwartenden Integrationserfolg steht einer gleichberechtigten Teilhabe aller Menschen entgegen. Fördermaßnahmen sollten daher im Rahmen eines einheitlichen Eingliederungsbudgets geregelt werden und für alle Arbeitslosen zur Verfügung stehen – egal ob sie nun monetäre Leistungsansprüche aus der Sozialversicherung (ALG I) besitzen oder nicht. Der Umfang des Eingliederungsbudgets sollte, analog zu den materiellen Grundsicherungsleistungen, transparent, sach- und realitätsgerecht auf der Grundlage einer regelmäßigen bundesweiten Bedarfserhebung errechnet werden.

3. Sicherstellung von Selbstbestimmung und Nachhaltigkeit im Hilfeprozess

Ein Hilfeprozess, der die soziale Situation der Betroffenen nachhaltig verbessern soll, muss auf Augenhöhe mit den Betroffenen und gesteuert durch einvernehmliche Vereinbarungen stattfinden. Dabei sollte auch die Selbsteinschätzung der Betroffenen eine Rolle spielen. Dabei sollte aber deutlich werden, dass nicht nur die Hilfesuchenden Verpflichtungen eingehen. Vielmehr müssen die Unterstützungsangebote individuell und klar vereinbart werden und diese Vereinbarung muss gleichermaßen auch für die Beratenden verpflichtend sein.

Der Verbesserung der sozialen Teilhabe und der sozialen Situation von Leistungsberechtigten kommt – auch unabhängig von der Erwerbsintegration – ein eigenständiger Wert zu. Zudem wird in der Vermittlungsquote nur das Verlassen des Leistungsbezugs registriert, nicht aber nach der Nachhaltigkeit der Hilfe bzw. nach der dauerhaften Überwindung von Armut gefragt.

Wenn hilfesuchende Menschen Verpflichtungen für einen erfolgreichen Integrationsprozess eingehen sollen, müssen sie – auch mit Blick auf ihre Selbstbestimmung – umfassend über ihre Möglichkeiten und Rechte informiert werden. Da sich die sozialrechtliche Lage für Nicht-Juristen als äußerst kompliziert erweist, bedarf es Lotsen und (tatsächlich) unabhängiger Beratungsinstanzen, damit Hilfesuchende sich einen Überblick über die angebotenen Leistungen und leistungsgewährenden Stellen verschaffen können.

4. Finanzierung von (Erwerbs-)Arbeit statt Arbeitslosigkeit

Gute Arbeit zeichnet sich durch angemessene Löhne und tarifliche Eingruppierung, Beachtung des Mindestlohns, Sozialversicherung und Mitbestimmungsmöglichkeiten aus. Gute Arbeit bietet langfristige Perspektiven und ermöglicht eine nachhaltige Verbesserung auch der sozialen Situation der Beschäftigten. In diesem Sinne muss es ein wesentliches Ziel arbeitsmarktpolitischer Vorhaben sein, (gute) Arbeit statt Erwerbslosigkeit zu finanzieren. Ein geeignetes Mittel hierfür wäre z.B. der so genannte Passiv-Aktiv-Tausch (PAT). Dabei sollen die (passiven) arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsleistungen und die bisherigen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gebündelt und zur Bezuschussung von Lohnkosten eingesetzt werden. Längerfristig soll dann der Förderanteil heruntergefahren werden, während sich die Lohnzahlung des Arbeitgebers dem bei diesen Tätigkeiten üblichen vollen Arbeitsentgelt annähert – wobei das Tempo der Reduktion an der individuellen Situation und am Integrationsbedarf auszurichten ist.

Neben geförderter Beschäftigung von regulären Arbeitsverhältnissen könnten auch die Übernahme sinnvoller gesellschaftlicher Aufgaben im Rahmen von Selbstorganisation und

die Interessenvertretung der Betroffenen gefördert werden. Das Armutsnetzwerk e.V., selbst Mitglied in der nak, ist z.B. ein Zusammenschluss von armutsbetroffenen Menschen, die sich für soziale Teilhabe von armen und von Armut bedrohten Menschen in Deutschland einsetzen. Hier kann etwa die Erstattung von Material-, Fahrt- und Kommunikationskosten sinnvoll sein, wenn Selbsthilfeorganisationen diese Kosten nicht tragen können oder Engagierte diese selbst aus dem Grundsicherungsbedarf bestreiten müssten. Wichtig ist hierbei aber, dass ehrenamtliches Engagement im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen immer freiwillig bleiben muss und die Förderung von nicht erwerbsorientierter Beschäftigung nicht zur Entlastung von Arbeitsmarktstatistiken dienen darf. Es geht vielmehr darum, dass grundsätzlich jede Beschäftigung, die zu sozialer Teilhabe von langzeitarbeitslosen Menschen beitragen kann, ihren Wert hat und unterstützt werden sollte.

5. Erfolgreiche Hilfeprozesse sprechen gegen Sanktionen

Es ist nicht zielführend, wenn nicht-existenzsichernde Arbeitsverhältnisse als zumutbar gelten und ihre Verweigerung sanktioniert wird. Des Weiteren ist es auch nicht angemessen, wenn erwerbslose Menschen, die derzeit keine reelle Chance auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben, massiv unter Druck gesetzt werden. Dies führt zu Frustrationen, so dass ehemals einvernehmlich getroffene Vereinbarungen zum Hilfeprozess aufgekündigt werden.

Sanktionen für ein mögliches Fehlverhalten stehen grundsätzlich einem angstfreien und erfolgreichen Beratungs- und Hilfeprozess entgegen. Sie müssen daher massiv eingegrenzt werden und dürfen wenn überhaupt nur als letztes Mittel und in begrenztem Umfang zum Einsatz kommen. Sanktionen von Leistungen, die das soziokulturelle Existenzminimum absichern, sind angesichts der Regelungen der UN-Sozialcharta nicht zu rechtfertigen.

6. Gesellschaftliche Bedeutung öffentlich geförderter Beschäftigung

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist kein Sonderfall und umfasst nicht „nur“ Angebote für erwerbslose Menschen. Der Staat und die Gesellschaft sehen in zahlreichen Lebensbereichen, denen dann auch Segmente des Arbeitsmarktes entsprechen, Förderziele und Subventionen vor – etwa aus kultur-, medien-, energie- oder wirtschaftspolitischen Gründen. Die so geförderten Arbeitsplätze sollen bestimmte gesellschaftliche Funktionen sicherstellen, könnten aber ohne staatliche Förderung – nach der reinen Logik des Marktes – nicht existieren.

Die öffentliche Förderung von Arbeit wird zumeist nur dann gesellschaftlich anerkannt, wenn sie nicht ausschließlich mit der angezielten sozialen Teilhabe der so Beschäftigten begründet wird. Die Gewährung von Teilhabe ist aber ein gesellschaftlicher und demokratischer Wert an sich. Auch aus menschenrechtlicher Perspektive ist es geboten, alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente aktiv zu nutzen, die eine gesellschaftliche Teilhabe von bisher Ausgegrenzten verbessern können. Wenn die so geförderte Beschäftigung auch zu der monetär erfassten Wertschöpfung beiträgt, ist das zu befürworten. Aber ein solcher Beitrag darf weder das einzige Ziel von Beschäftigungsförderung sein noch zu ihrer notwendigen Voraussetzung gemacht werden.

Bei der hier vertretenen Vorstellung von öffentlich geförderter Beschäftigung geht es darum, Gesellschaft und Wirtschaft von der Verwirklichung sozialer Teilhabe her zu denken.

Der Autor ist Mitglied der AG Grundsicherung der Nationalen Armutskonferenz.