

## „Sozialer Arbeitsmarkt in NRW“

### Positionen und Perspektiven der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in NRW

#### Leitbild

*„Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.“*

(Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. UN-Vollversammlung, Resolution 217 A v. 10.12.1948).

*„Im Mittelpunkt des Wirtschaftslebens steht das Wohl des Menschen. Der Schutz seiner Arbeitskraft hat den Vorrang vor dem Schutz materiellen Besitzes. Jedermann hat ein Recht auf Arbeit.“*

(Verfassung des Landes NRW, Art.24, Abs.1)

Arbeit ist ein Menschenrecht und unmittelbarer Ausdruck der Würde des Menschen. Sie entfaltet ihre Bedeutung in unterschiedlichen Funktionen für den Einzelnen wie die Gemeinschaft:

- Arbeit dient der Existenzsicherung. Durch Arbeit erwirtschaftetes Einkommen soll vor Armut schützen; durch Arbeit erwirtschaftete Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung sollen zur sozialen Sicherung auch in zentralen Lebensrisiken beitragen (Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit).
- Arbeit fördert die Entwicklung individueller Identität und kann Sinnstiftung unterstützen. Sie weist dem Einzelnen einen Platz in der Gesellschaft zu, strukturiert den Alltag und stabilisiert die Persönlichkeit.
- Arbeit schafft soziale Teilhabe. Sie fördert betriebliche und außerbetriebliche Partizipation und trägt so maßgeblich zur gesellschaftlichen Integration bei.

Die Freie Wohlfahrtspflege in NRW bekennt sich zum Leitbild einer inklusiven Teilhabegesellschaft.

<sup>1</sup> Vgl. Toni Pierenkemper: Kurze Geschichte der „Vollbeschäftigung“ in Deutschland nach 1945. Zitiert nach: <http://www.bpb.de/apuz/126004/kurze-geschichte-der-vollbeschaeftigung-in-deutschland-nach-1945?p=all> (03.09.2012).

In ihr haben alle Menschen unabhängig von Herkunft, Geschlecht, Bildungsweg, Alter oder physischen, psychischen oder weiteren Beeinträchtigungen einen Anspruch darauf, ihre Talente und Fähigkeiten im Arbeitsleben entfalten zu können und gesellschaftliche Integration durch Erwerbsarbeit zu erfahren.

In der modernen Industriegesellschaft kann der Markt allein diese Form der Teilhabe längst nicht für alle Menschen realisieren. Vollbeschäftigung im Sinne der gänzlichen Abwesenheit konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit hat es in der Bundesrepublik allenfalls während weniger Jahre auf dem Höhepunkt des Wirtschaftswunders der 1960er Jahre gegeben - zu einer Zeit als die Frauenerwerbstätigkeit sehr niedrig war. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind dagegen seit Beginn des 19. Jahrhunderts feste Konstanten in der ökonomischen Entwicklung geblieben<sup>1</sup>.

Aktuell gehen Fachleute bundesweit von 400.000 bis 450.000 Menschen ohne Integrationsperspektive am sog. ersten Arbeitsmarkt aus; darunter etwa 100.000 Menschen in NRW<sup>2</sup>.

Marktversagen im Sinne sozialer Gerechtigkeit auszugleichen, gehört zu den anerkannten Aufgaben des modernen Sozialstaats. Heute bedeutet dies auch anzuerkennen, dass Menschen im Laufe ihres Arbeitslebens Hilfen zur Teilhabe am ersten Arbeitsmarkt benötigen, und dass es zudem entfristet geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten für all diejenigen bedarf, die mittel- oder langfristig ansonsten keine Aussicht auf Teilhabe am ersten Arbeitsmarkt haben.

## Zielsetzung

Die Träger und die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in NRW stellen sich in partnerschaftlicher Zusammenarbeit ihrer Verantwortung für die Teilhabe an Erwerbsarbeit aller Menschen in NRW. Gemeinsam mit Regionalagenturen, den Jobcentern, den Integrationsämtern und Sozialhilfeträgern (bei Menschen mit Behinderungen), den Unternehmen der Wirtschaft und der Landesregierung, wollen sie Integration durch Erwerbsarbeit und Schutz vor Arbeitslosigkeit zielgruppengerecht entsprechend den unterschiedlichen Bedarfen der Menschen und der regionalen Gegebenheit in NRW realisieren.

Grundsätzlich sollen möglichst alle Menschen ihr „Recht auf Arbeit“ an *einem* Arbeitsmarkt verwirklichen können; auch wenn sie zur Integration kurz- oder langfristig Unterstützung benötigen. Qualifizierung und Beschäftigung in lebensfernen Tätigkeiten laufen dem Leitbild der inklusiven Teilhabegesellschaft zuwider.

---

<sup>1</sup> Vgl. Toni Pierenkemper: Kurze Geschichte der „Vollbeschäftigung“ in Deutschland nach 1945. Zitiert nach: <http://www.bpb.de/apuz/126004/kurze-geschichte-der-vollbeschaeftigung-in-deutschland-nach-1945?p=all> (03.09.2012).

<sup>2</sup> NRW Landtagsdrucksache 15/2211

Weil Erwerbsarbeit nicht nur zur Existenzsicherung, sondern wesentlich auch zur sozialen Teilhabe führt, ist Schutz vor Arbeitslosigkeit effektive Prävention vor sozialer Deprivation mit allen bekannten Folgen und Folgekosten (Sucht, Schulden etc.). Eine geregelte Beschäftigung, und seien es auch nur wenige Stunden am Tag, trägt wesentlich zur sozialen Stabilisierung und zu einem strukturierten Tagesablauf bei und stärkt die selbstständige, selbstbestimmte und verantwortliche Lebensführung. Die LAG der Freien Wohlfahrtspflege in NRW erkennt deshalb neben der Förderung der Teilhabe am ersten Arbeitsmarkt auch die Förderung der sozialen Teilhabe durch Erwerbsarbeit als eigenständiges Handlungsziel an und setzt sich dafür ein, ein „*Recht auf soziale Teilhabe durch Arbeit*“ (ähnlich wie im SGB IX) auch als Grundziel im SGB II zu verankern.

## **Personenkreis**

Die Zielgruppe derjenigen, die bei der Integration in den Arbeitsmarkt Unterstützung brauchen, ist nicht homogen. Sie reicht von schulmüden Jugendlichen über Alleinerziehende mit Kindern bis hin zu älteren Migranten mit geringer formaler Bildung; von Menschen mit Behinderung, chronischen Erkrankungen oder psychischer Beeinträchtigung über ehemals Wohnungslose, Haftentlassene oder Suchtkranke bis hin zu zum Teil hochqualifizierten Flüchtlingen mit unklarer Aufenthaltsperspektive.

Zur Unterstützung von Menschen bei der Teilhabe an den Chancen und Möglichkeiten des Arbeitsmarkts bedarf es daher vielfältiger Unterstützungs-, Qualifizierungs-, und Beschäftigungsangebote. Gefragt sind vor allem Regelungen, die passgenaue und individuelle Hilfen möglich machen. Starre Befristungen von Förderungen stehen dem entgegen; besonders dann, wenn Menschen am sog. ersten Arbeitsmarkt aufgrund mehrerer Vermittlungshemmnisse (wie Wohnungslosigkeit, Suchtkrankheit, Straffälligkeit, Alter, Migrationshintergrund, geringe formale Bildung, Analphabetismus, gesundheitliche Einschränkungen, etc.) besonders benachteiligt sind.

Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zum 25. Lebensjahr sollten grundsätzlich der Erwerb von Schulabschlüssen sowie die berufsqualifizierende Ausbildung im Mittelpunkt der Hilfen stehen.

Für die Gruppe der erwerbsfähigen langzeitarbeitslosen Menschen, denen der erste Arbeitsmarkt trotz vorausgegangener intensiver Eingliederungsbemühungen langfristig keine Teilhabemöglichkeiten bietet, müssen neue, flexible Möglichkeiten der Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen auch jenseits der starren zeitlichen Grenzen des § 16e SGB II geschaffen werden.

Für Menschen mit Behinderung muss es weiter spezielle Förderangebote im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII, aus Mitteln der Ausgleichsabgabe oder perspektivisch einem eigenständigen Leistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen geben. Dieses schließt die Partizipation an einem Ansatz dauerhaft geförderter Beschäftigung nicht aus.

Derzeit ist entfristet geförderte Beschäftigung nur im Rahmen eines individuellen Minderleistungsausgleiches für Menschen mit einer Schwerbehinderung oder Gleichstellung möglich, nicht jedoch für Menschen, deren Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit aufgrund anderer individueller oder sozialer Probleme eingeschränkt bleibt. Hier sollten vergleichbare Regelungen angestrebt werden. Um sicherzustellen, dass öffentlich geförderte Beschäftigung (ÖGB) nicht zu Fehlanreizen führt, sollen geeignete qualifizierte und standardisierte Verfahren zur Feststellung einer Minderleistung angewandt durch qualifiziertes Fachpersonal eingesetzt werden.

## **Zeitliche Dimension**

Individuelle Lern- und soziale Stabilisierungsprozesse verlaufen sehr unterschiedlich und benötigen deshalb unterschiedlich lange Zeiträume. Kurz befristete Maßnahmen haben bei vielen am Arbeitsmarkt Benachteiligten bislang nicht in der gewünschten Zeit zu einer tragfähigen dauerhaften regulären Beschäftigung geführt. Oft stand am Ende der Maßnahme nur die erneute Arbeitslosigkeit. Dadurch wurden bei den Betroffenen Gefühle der Ausgrenzung und Frustration verstärkt und Lern- und Arbeitsmotivation gemindert.

Zeitlich flexibilisierte, den persönlichen Bedürfnissen angepasste Modelle öffentlich geförderter Beschäftigung dagegen, verbunden mit individuellen Personalentwicklungskonzepten, fördern nachhaltige soziale und berufliche Integration, abhängig von der Entwicklung des Einzelnen und der jeweiligen Lage am regionalen Arbeitsmarkt.

## **Beschäftigungsfelder und -bedingungen**

Die Möglichkeit, besonders benachteiligte Langzeitarbeitslose mit öffentlicher Förderung sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen, soll allen Arbeitgebern (Privatwirtschaft, öffentliche Arbeitgeber, freie Träger) gleichermaßen offen stehen. Bedingung ist lediglich, dass sie ortsüblichen Branchentarif bzw. Vergütungen nach kirchlichem Arbeitsrecht zahlen und für ihre geförderten Beschäftigten individuelle Personalentwicklungskonzepte vorlegen, die geeignet sind, für die Geförderten eine prinzipielle Anschlussfähigkeit an den ersten Arbeitsmarkt sicherzustellen. Für die geförderten Personen muss die Arbeitsaufnahme freiwillig erfolgen. Die Landesregierung sollte interessierte Betriebe auf diese neue Aufgabe vorbereiten und in der Umsetzung unterstützen.

Die Freie Wohlfahrtspflege ist zudem bereit, selbst Arbeitsplätze zu schaffen, die den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit längerfristig stark eingeschränkter Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit gerecht werden, ähnlich wie es im Bereich der „Integrationsunternehmen“ für Menschen mit Behinderung bereits der Fall ist. Auch hierzu ist die flankierende Unterstützung der Landesregierung unerlässlich.

## **Finanzierung**

Die erheblichen Einschränkungen in den §§ 16 d und 16 e SGB II nach der Instrumentenreform haben zusammen mit den massiven Kürzungen im Eingliederungstitel der BA dazu geführt, dass wirksame Instrumente zur Wiederherstellung und Sicherstellung beruflicher Teilhabe für am Arbeitsmarkt besonders Benachteiligte nur noch

völlig unzureichend zur Verfügung stehen. Bundestag und Bundesregierung werden deshalb aufgefordert, die jüngste Instrumentenreform zurückzunehmen und die notwendigen Mittel für die Anwendung aller Förderungsinstrumente im SGB II und SGB III (berufsqualifizierende Förderungen und ergänzende Hilfen zur sozialen Stabilisierung) dauerhaft und verlässlich zur Verfügung zu stellen.

Zur Finanzierung von Lohnkostenzuschüssen für am Arbeitsmarkt besonders Benachteiligte sollte außerdem die Möglichkeit einer (ggf. anteiligen) Finanzierung über einen (Teil-)Passiv- Aktiv-Transfer erprobt werden, in deren Rahmen der Bund Einsparungen bei den Kosten zur Sicherung des Lebensunterhalts und die Kommunen Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft mit einfließen lassen.

Damit sowohl gemeinnützige als auch gewinnorientierte Unternehmen geförderte Arbeitsplätze für besonders benachteiligte Beschäftigte stellen können, müssen alle Regelungengestrichen werden, die es gemeinnützigen Betrieben nicht erlauben, sich frei am Markt zu betätigen. Erforderlich sind außerdem transparente und verlässliche Regelungen zur Steuerbegünstigung von Betrieben, die im o. g. Sinne in einer bestimmten Mindestzahl am Arbeitsmarkt langfristig besonders benachteiligte Menschen beschäftigen, möglichst analog der Regelung für Integrationsbetriebe in der Abgabenordnung.

## **Nächste Schritte**

Die Freie Wohlfahrtspflege in NRW wird sich bei den politisch verantwortlichen Stellen auf Landes- und Bundesebene<sup>3</sup> dafür einsetzen, die nötigen gesetzlichen und administrativen Grundlagen zu schaffen, um die bisherigen Hilfen und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zu einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ weiterzuentwickeln. Nur in einem „Sozialen Arbeitsmarkt“, der insbesondere für die besonders Benachteiligten verlässliche und passgenaue Unterstützung sicherstellt, werden unter den heutigen ökonomischen Rahmenbedingungen alle Menschen ihr „Recht auf Arbeit“ realisieren können. Diesem Ziel weiß sich die Freie Wohlfahrtspflege in NRW in besonderer Weise verpflichtet.

16. Mai 2013

---

<sup>3</sup> Landtag NRW; Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW; Bundestag; Bundesministerium für Arbeit und Soziales