

# ■ Peter Bartelheimer

## Teilhabe am Arbeitsmarkt

**Caritas-Kongress 2010**

**Forum 5**

**16. April 2010**

# ■ Fallstricke des Teilhabediskurses (1)

## Erwerbsteilhabe und andere Teilhabereformen

### ■ Bestimmende Teilhabereform, aber...

- ... niemand lebt von Erwerbsteilhabe allein

### ■ Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: »Jede Arbeit ist besser als keine«

- Erwerbstätigenquote als zentraler Indikator der EU-Beschäftigungsstrategie
- Erwerbstätigkeit erledigt nicht alle Teilhabeansprüche

### ■ Gesellschaftlicher Konflikt um Verdienermodelle:

- Der größere Teil der Arbeit für andere wird im Haushalt geleistet
- An welchem Modell orientiert sich Arbeitsmarktpolitik

### ■ Soziale Nahbeziehungen sind nicht zur Arbeitssuche da

- Wie »systemisch« darf Arbeitsmarktpolitik sein?

### ■ Soziale Rechte auf Mindestsicherung...

- ... unabhängig vom Erwerbsstatus

# ■ Fallstricke des Teilhabediskurses (2)

## Dabeisein ist nicht alles

### ■ Teilhabe – meint meist nur ein Minimum

### ■ Diskussion um »Gute Arbeit« (z.B. DGB-Index)

- Einkommens- und Beschäftigungssicherheit
- Entwicklungsmöglichkeiten
- Schutz vor übermäßiger Belastung

### ■ Diskussion um »Flexicurity«

- Flexibilitäten: Extern-numerische, Intern-numerische, funktionale, Arbeitskosten-, Lohnflexibilität
- Sicherheiten: Arbeits-, Beschäftigungs-, Einkommens- und Vereinbarkeitssicherheit
- Konflikte führen zum Abbau der alten Sicherheiten, z.B. Lohnersatzleistungen als Suchhilfe

### ■ Unsichere Erwerbsbeteiligung bedeutet keine Teilhabe

# ■ **Arbeitsmarkt setzt teilhabeorientierter Arbeitsmarktpolitik Grenzen**

## ■ **Unterbeschäftigung prägt das Beschäftigungssystem**

### ■ **Arbeitsmärkte sind segmentiert**

- Gute betriebsinterne Arbeitsmärkte
- Berufsfachliche externe Arbeitsmärkte
- Prekäre Jedermanns-Arbeitsmärkte

### ■ **Gering qualifizierte Tätigkeit (»Einfacharbeit«) nimmt nicht weiter ab**

- Zuwächse um 0,6 Mio. bei unternehmensnahen Dienstleistungen, Handel, Gastgewerbe kompensieren Rückgang bei anderen Branchen
- Personenbezogene Dienstleistungen – zwischen Profession und Anlerntätigkeit

### ■ **Niedriglohnsektor wächst**

- 43% der Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung,  
14% der Vollzeit-Beschäftigten

# ■ Die »alte« gesamtwirtschaftliche Erklärung für Arbeitslosigkeit

## ■ unfreiwillige Arbeitslosigkeit als Folge fehlender Nachfrage (Marktversagen)

## ■ 70er Jahre: Nachfrage- und exportorientierte Wirtschaftspolitik

- Hoher Beschäftigungsstand, Verbesserung der Beschäftigungsstruktur
- Statussichernde Lohnersatzleistungen als Suchhilfen
- Aktive Arbeitsmarktpolitik: Qualifizierung, Qualifikationserhalt und Marktersatz

## ■ 80er Jahre: Standortwettbewerb

- Senkung der Arbeitskosten durch verhandelte Lohnmäßigung
- Geförderter Rückzug vom Arbeitsmarkt (z.B. Vorruhestand)

## ■ Frühe 90er Jahre: Sonderkonjunktur deutsche Einheit

- Bewältigung des ostdeutschen Beschäftigungseinbruchs durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen

# ■ **Aktivierungsparadigma: eine »neue« gesamtwirtschaftliche Erklärung**

## ■ **freiwillige Arbeitslosigkeit durch unflexible Arbeitsmärkte und zu hohe soziale Sicherung**

- Arbeitsangebot passt nicht zur Nachfrage (»Mismatch«)
- Lohnersatzleistungen senken Motivation zur Arbeitsaufnahme
- Schutznormen verhindern Arbeitsmarktzugang für Benachteiligte

## ■ **90er / 00er Jahre: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik**

- Suchintensität und Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen im Niedriglohnbereich erhöhen
- Maßnahmen zum Erhalt der Marktfähigkeit erhalten (Vorrang von Arbeit vor Qualifizierung)
- Rückzug vom Arbeitsmarkt verhindern (beschäftigungsorientierte Sozialpolitik, Prüfung der Erwerbsfähigkeit)

# ■ Drei Elemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik

## ■ Individualisierung

- Beschäftigungsfähigkeit wird als individuelle Eigenschaft verstanden
- »passgenaue« Intervention zielt auf individuelles Erwerbsverhalten

## ■ Eingliederung in den Arbeitsmarkt, wie er ist

- Jede Arbeit sichert Teilhabe
- Arbeit ist für Arbeitslose erreichbar
- Bezug von Lohnersatzleistungen ist »unattraktiv« zu gestalten

## ■ Vertraglichung der Dienstleistungsbeziehung

- Für Ansprüche auf Lohnersatz und Förderung wird Gegenleistung geschuldet
- Über Leistung und Gegenleistung wird ein Vertrag geschlossen
- Adressat/inn/en werden Zwangs-»Kunden«

# ■ Das SGB II organisiert unsichere Erwerbsbeteiligung

- **44% (2,1 Mio) erwerbsfähige Hilfebedürftige sind arbeitslos**
  - 21% (1,0 Mio) langzeitarbeitslos (>12 Monate),  
90% aller Langzeitarbeitslosen werden im SGB II betreut
- **28% (1,3 Mio) erwerbsfähige Hilfebedürftige sind erwerbstätig**
  - 7,5% (0,4 Mio.) sv-Vollzeit (z.B. Zeitarbeit)
  - 13,9% (0,7 Mio.) ausschließlich geringfügig,  
14,0% der ausschließlich geringfügig Beschäftigten beziehen ALG II
- **40% der erwerbstätigen eHb sind 3 Jahre und länger im ALG-II-Bezug**
- **22% sind 1-Personen-Bedarfsgemeinschaften**
- **9% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind in Maßnahmen**
- **Das SGB II hilft Ziele der »Lissabon-Strategie« zu erreichen**
  - Zentrale Zielgröße Beschäftigungsquote 70% (Agenda 2020: 75%)
  - Deutschland 2003: 65,0%; 2008: 70,7%
  - Auch Arbeitsgelegenheiten zählen

# ■ Zwei Rechtskreise, zwei Aktivierungsregime

## ■ Zwei Drittel aller Arbeitslosen werden im SGB II betreut

- Das »Massengeschäft« findet in den ARGEn und Optionskommunen (zkt) statt

## ■ Zwei verschiedene Steuerungslogiken

- Agenturen arbeiten zentral gesteuert ohne kommunale / regionale Einbindung
- Bei ARGEn und zkt fallen Fach- und Rechtsaufsicht, Zielsteuerung auseinander

## ■ Fast jede Arbeit ist zumutbar

## ■ Vermittlungsberatung im SGB II unter schärferer materieller Abhängigkeit

- Sanktionen kürzen das Existenzminimum

## ■ Förderung im SGB II – fast nur Ermessensleistung

# ■ **Reger Austausch zwischen SGB II und Beschäftigungssystem**

- **28,8% Arbeitsloser gehen aus Erwerbstätigkeit ins SGB II**
  - Im SGB III sind es 55,6%
- **32,4% arbeitslose eHb gehen aus SGB II in Erwerbstätigkeit**
  - Im SGB III sind es 44,0%
- **Bei 54,7% der eHb, die 2008 ins SGB II zugehen, liegt der letzte Leistungsbezug weniger als 12 Monate zurück**
  - Bei 32,7% liegt Vorbezug weniger als drei Monate zurück
  - Im SGB III machen Wiederauftritte nur 16% der Zugänge aus
- **26,5% der eHb, die aus dem SGB II abgehen, kehren innerhalb von drei Monaten zurück**
- **Dagegen: Wenig Austausch zwischen SGB III und SGB II**

# ■ Instrumenteneinsatz im SGB II

- Nur etwa 45% der Maßnahmezugänge in Qualifizierung
- Nur etwa 41% der Zugänge zu Vermittlung durch beauftragte Dritte
- Weniger Beschäftigung begleitende Leistungen
  - Nur etwa 48% Zugänge in EGZ entfallen auf SGB II
  - Sonderformen SGB II: Einstiegsgeld, Beschäftigungszuschuss
- Beschäftigung schaffende Maßnahmen wurden »Spezialität« des SGB II
  - 90% der Zugänge in ABM entfallen auf SGB II
  - Sonderformen öffentlicher Beschäftigung: Arbeitsgelegenheiten fst ausschließlich in Mehraufwandsvariante (»Ein-Euro-Jobs«)
- Ziele der Förderung unklar – Marktersatz oder Sozialarbeit
  - »Sozialer Arbeitsmarkt«, inszenierte Erwerbsteilhabe
  - Grenze zum öffentlichen Dienst unscharf

# ■ Instrumenteneinsatz im SGB II

- Nur etwa 45% der Maßnahmezugänge in Qualifizierung
- Nur etwa 41% der Zugänge zu Vermittlung durch beauftragte Dritte
- Weniger Beschäftigung begleitende Leistungen
  - Nur etwa 48% Zugänge in EGZ entfallen auf SGB II
  - Sonderformen SGB II: Einstiegsgeld, Beschäftigungszuschuss
- Beschäftigung schaffende Maßnahmen wurden »Spezialität« des SGB II
  - 90% der Zugänge in ABM entfallen auf SGB II
  - Sonderformen öffentlicher Beschäftigung: Arbeitsgelegenheiten fst ausschließlich in Mehraufwandsvariante (»Ein-Euro-Jobs«)
- Ziele der Förderung unklar – Marktersatz oder Sozialarbeit
  - »Sozialer Arbeitsmarkt«, inszenierte Erwerbsteilhabe
  - Grenze zum öffentlichen Dienst unscharf

- **Welches Beschäftigungssystem stützt ein »sozialer Arbeitsmarkt«?**
- **Schaffung eines Dritten Sektors oder Entprekarisierung des Beschäftigungssystems?**
- **Konkurrenz mit gewerblicher Einfacharbeit?**
  - Welche Einsatzfelder?
  - Welche besonderen Qualitäten?
- **Welches Ziel steht im Vordergrund?**
  - Wertschöpfung und Struktureffekte
  - Zielgruppenorientierung (»Nachteilsausgleich«)
  - Marktersatz
  - »Sozialintegration«
- **Wie gut ist Arbeit im »sozialen Arbeitsmarkt«?**
  - Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, z.B. Befristung
  - Entlohnungsniveau

# ■ **»Sozialer Arbeitsmarkt« - wie kommt man hinein?**

■ **Zugänge aus Rechtskreisen SGB II und SGB III?**

■ **Zuweisung oder Freiwilligkeit?**

■ **Teilnahmevoraussetzungen – was heißt »arbeitsmarktfremd« und was heißt »Minderleistung«?**

- Fehlende oder veraltete Qualifikation – welche Förderung?
- Erworbene oder zugeschriebene Nachteile am Arbeitsmarkt – z.B. Alter?
- Erwerbsbiografische Merkmale – Dauer der Arbeitslosigkeit und des Leistungsbezugs?
- Leistungsansprüche?
- Einige Hemmnisse lassen sich durch Arbeitsmarktpolitik bearbeiten, andere nicht
- Nicht alle Merkmale begründen »Minderleistung«

# ■ **»Sozialer Arbeitsmarkt« - wie kommt man hinaus?**

## ■ **Befristung der Beschäftigung?**

- Was ist nach Auslaufen der mitgebrachten Leistungsansprüche (z.B. ALG II)

## ■ **Bleibt der Vermittlungsauftrag der Arbeitsverwaltung bestehen?**

## ■ **Durchlässigkeit und Aufstiegsmöglichkeiten?**

- Übergänge in Nichterwerbstätigkeit oder in ungeforderte Beschäftigung
- Übernahme in andere Bereiche
- Berufliche Perspektiven
- Qualifizierung

## ■ **Verhältnis »sozialer Betriebe« zum öffentlichen Sektor?**

## ■ Mehr ...

### ■ <http://www.sofi-goettingen.de>

- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)  
an der Georg-August Universität Göttingen

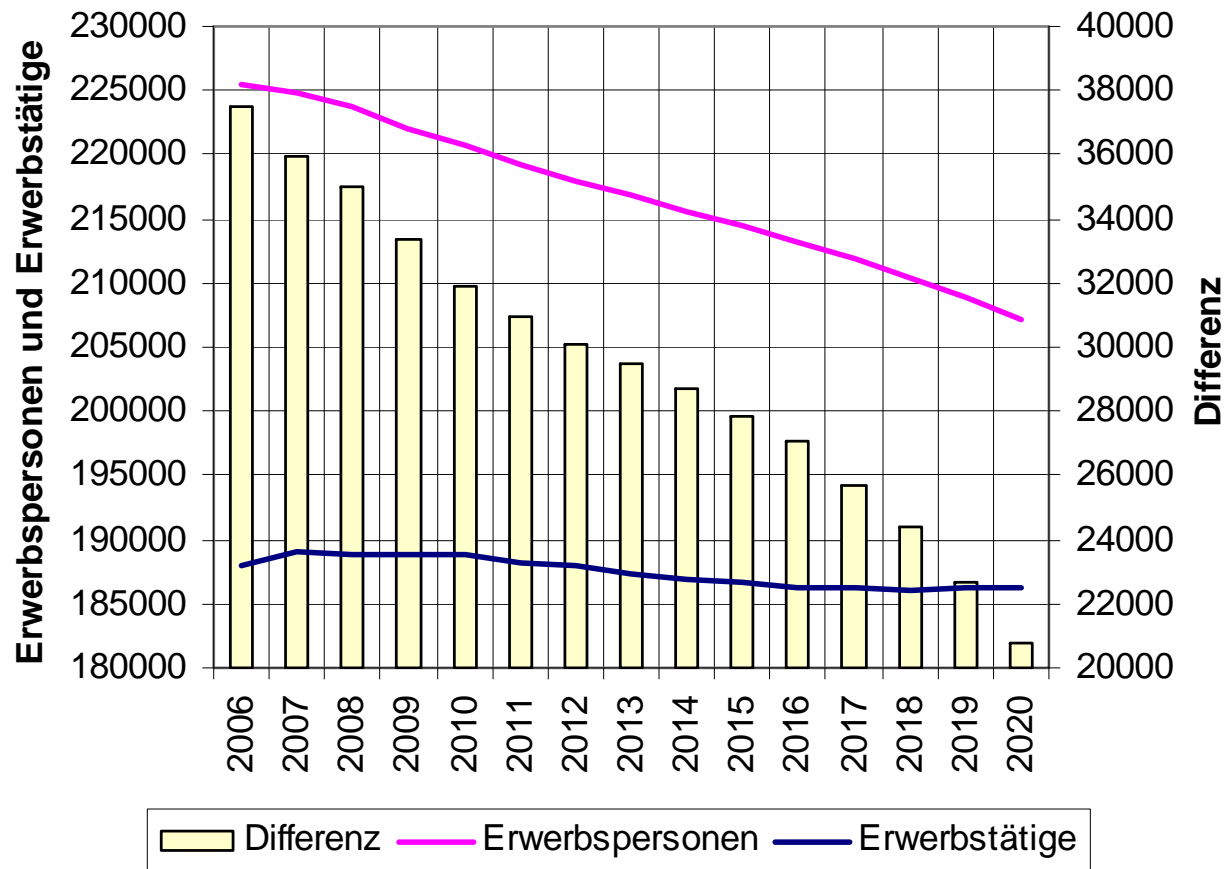
### ■ <http://www.soeb.de>

- Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in  
Deutschland

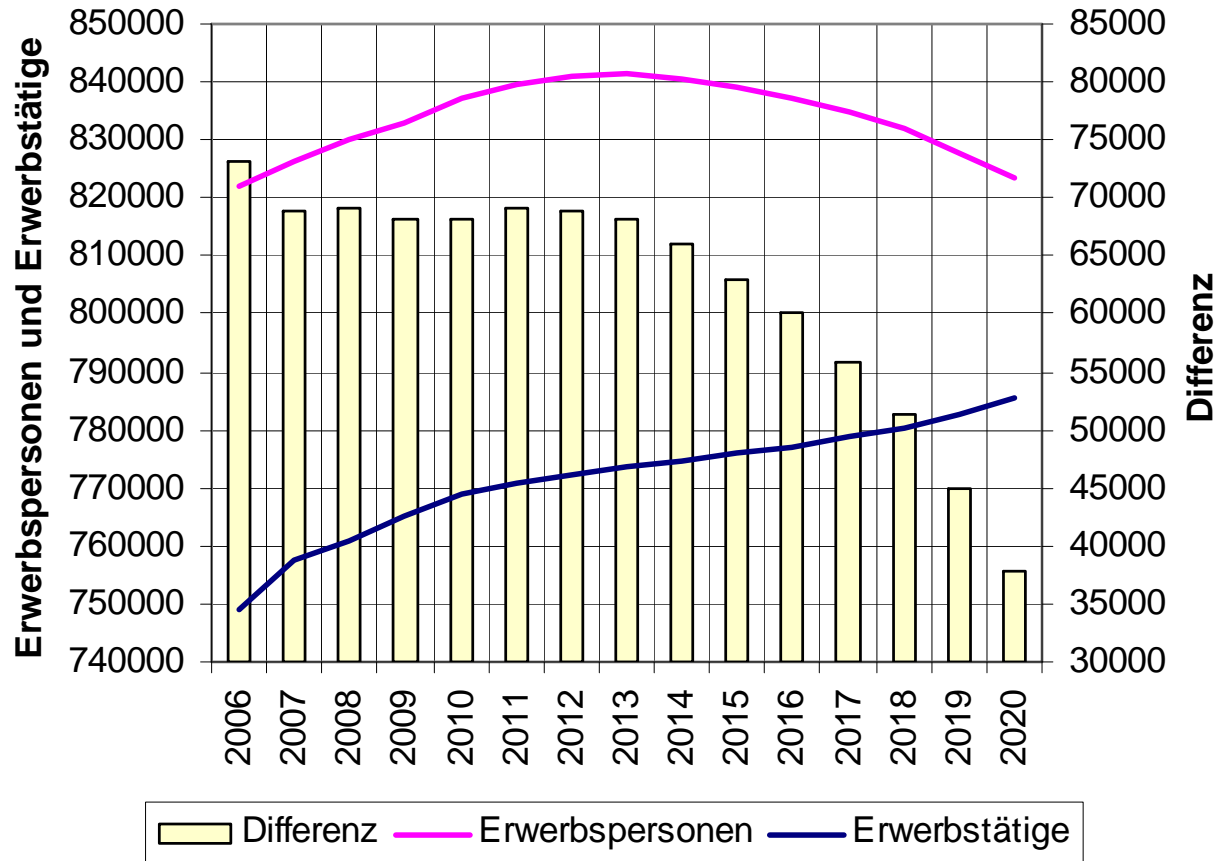
# ■ Anhang

## **Modellierung des Arbeitsmarkts bis 2020 (GWS für Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung)**

# ■ Arbeitsvolumen in 1000 Wochenstunden: gering qualifizierte Erwerbsarbeit bis 2020



# ■ Arbeitsvolumen in 1000 Wochenstunden: Erwerbsarbeit mittlerer Qualifikation bis 2020



# ■ Arbeitsvolumen in 1000 Wochenstunden: Hoch qualifizierte Erwerbsarbeit bis 2020

