

Position

der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.

Sozialer Arbeitsmarkt und Sozialunternehmen: Voraussetzungen und Anforderungen eines innovativen Förderinstruments für die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen



Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., erarbeitet vom Fachausschuss Arbeit und Qualifizierung, verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 10. April 2013

I Problemstellung und Ziele

Mit diesem Positionspapier greift die BAG W eine zentrale Forderung aus ihrem Arbeitsmarktpolitischen Programm (2009)¹ auf: dort fordert die BAG W eine Angleichung der Angebotsstrukturen bei Langzeitarbeitslosen: Der Gesetzgeber sollte einen gesetzlichen Rahmen für Sozialunternehmen in einem einheitlichen Regelwerk schaffen, das die besonderen Bedingungen der sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Es geht dabei um einen zentralen Baustein im Rahmen eines öffentlich geförderten (subventionierten) Arbeitsmarktes, eines sozialen Arbeitsmarktes.

Wir knüpfen dabei an das Rechtsinstitut der Integrationsbetriebe im SGB IX an, die bundesweit sehr erfolgreich arbeiten, entwickeln diese Konzeption aber weiter zu einem **allgemeinen Förderinstrument** des sozialen Arbeitsmarktes. Der Erfolg der Integrationsunternehmen beruht auf einer Mischung von Marktnähe, öffentlich subventionierter Förderung und einem inklusiven Förderansatz.

In diesem Positionspapier schlagen wir vor, diesen Ansatz – in veränderter Form – zu einem zielgruppenübergreifenden Förderinstrument einer inklusiven Arbeitsmarktpolitik auszubauen.

Ziele dieses Positionspapiers sind im Einzelnen

- Anforderungen an die Rahmenbedingungen eines sozialen Arbeitsmarktes zu definieren, in dem das Förderinstrument sich entfalten kann.
- Eine sinnvolle Zielgruppenbestimmung für das Förderinstrument vorzunehmen.

¹ Vergl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.) (2009): Beteiligung von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten am Arbeitsleben, Arbeitsmarktpolitische Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

- Eine praxisgerechte Typologie von Förderbedarfen und darauf orientierte Förderprogramme zu entwickeln, die rechtskreisübergreifend angelegt ist.
- Bestimmung der Aufgaben und Art der Finanzierung von Sozialunternehmen.
- Entwicklung von Eckpunkten für eine gesetzgeberische Umsetzung.

Das Positionspapier richtet sich an mögliche Bündnispartner wie Verbände der sozialen Arbeit, die im Feld Arbeit und Qualifizierung tätig sind, an Gewerkschaften und Parteien. Es richtet sich an die Verantwortlichen in der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Jobcenter, der Kommunen bzw. Landkreise sowie der Bundes- und Landesregierungen und natürlich an die Arbeitsmarktpolitiker auf Landes- und Bundesebene.

Wir sind der Dachverband der Hilfen für Menschen in Wohnungsnot und Armut, unter denen ca. 80 % erwerbsfähig und mehr als 60 % Langzeitarbeitslose sind. Ihre Probleme unterscheiden sich nicht grundsätzlich von denen anderer Langzeitarbeitsloser. Daher suchen wir den Dialog mit anderen Fachverbänden und Organisationen. Denn mit vielen anderen sind wir der Meinung, dass die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland eines Neuanfangs bedarf. Dies ist unser Diskussionsbeitrag dazu.

II Eckpunkte für einen sozialen Arbeitsmarkt der Zukunft

Unzureichendes gegenwärtiges Förderinstrumentarium

Untersuchungen der BA² zeigen, dass ca. 75% der SGB II Bezieher einer der komplexen Profillagen (Entwicklungs-

² Im Anhang findet sich eine Tabelle zu Anteilen und Integrationsquoten nach Profillagen erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in sieben deutschen Großstädten, die Erläuterungen zur Berechnung, bzw. Umrechnung enthält. Einschränkung ist bei diesen Zahlen zu vermerken, dass die Statistik nur acht Monate des Jahres 2012 abbildet. In der Tendenz könnten die Integrationsquoten bezogen auf ein volles Jahr theoretisch etwas höher liegen; da es sich allerdings um Jahresdurchschnittswerte handelt, ist das eher unwahrscheinlich.



profil, Stabilisierungsprofil, Unterstützungsprofil) angehören, d.h. es sind besondere soziale oder gesundheitliche Förderbedarfe vorhanden, die mit Arbeitsförderung allein nicht zu bewältigen sind. Wie wenig das eingesetzte Instrumentarium des SGB II greift, erkennt man an den Integrationsquoten³: während bei Menschen mit Marktprofil immerhin etwas mehr als ein Drittel (ca.. 39 %) im Jahresdurchschnitt nach Auffassung der Jobcenter nachhaltig integriert werden können, sind das beim Unterstützungsprofil nur noch ca. 5 %. Die integrationsnahen Profillagen weisen im Durchschnitt eine Integrationsquote von 40 % auf, die komplexen Profillagen eine Integrationsquote von ca. 9%. Umgekehrt ausgedrückt: es verbleiben durchschnittlich ca. 60 % der integrationsnahen, aber ca. 90% der komplexen Profillagenangehörigen mit Integrationsbedarf ohne Integration in den 1. Arbeitsmarkt.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Zahl der Langzeitarbeitslosen steigt weiter an
- Die Integrationsquoten im SGB II sind generell sehr niedrig
- Die komplexen Bedarfslagen werden in der Regel nur zu 10 % integriert
- Das angewandte Förderinstrumentarium passt nicht zur Zielgruppe

Es herrscht in der Praxis Konsens darüber, dass die jetzigen Förderinstrumente des SGB II für Langzeitarbeitslose in sozialer Ausgrenzung ungeeignet sind:

- sie sind der Art der Maßnahme nach ungeeignet
- sie sind zu kurz
- sie sind zu arbeitsmarktfern
- sie sind nicht aufeinander abgestimmt
- Sie sind unterfinanziert (Kürzungen)

Man muss nüchtern feststellen, dass öffentlich geförderte Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt seit der Instrumentenreform im Herbst 2011 überwiegend in kurzen Maßnahmen (zunehmend auf Gutscheinbasis) organisiert ist, die als Sozialrechts – und kaum mehr in Form eines Arbeitsverhältnisses vorkommt.

Die Angebote öffentlicher Finanzierung von Beschäftigung werden seit der Instrumentenreform (Herbst 2011) entweder massiv begrenzt wie etwa Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die Entgeltvariante existiert nicht mehr, oder der Beschäftigungszuschuss ist überwiegend durch Mittelbindung (Verpflichtungsermächtigungen) lahmgelegt. Bürgerarbeit bleibt selbst durch die überwiegende Zahl der Jobcenter umstritten und minder genutzt.

³ „Die Kennzahl misst im Rahmen des Kennzahlenvergleichs nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 RVO zu § 48a SGB II die Summe der Integrationen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb), vormals erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb), innerhalb der letzten zwölf Monate und setzt sie ins Verhältnis zum durchschnittlichen Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten der letzten zwölf Monate vor dem eigentlichen Bezugsmonat.

Eine Integration liegt vor, wenn ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine voll qualifizierende berufliche Ausbildung oder eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnimmt“ In: Bundesagentur für Arbeit (2102): Kennzahlen nach § 48a SGB II Metadaten, 24.07.2012, V 1.4

Daher ist festzustellen: Die Arbeitsmarktpolitik muss neu ausgerichtet werde; in der jetzigen Form ist sie gescheitert.

„Der Schlüssel zu einer sinnvollen Arbeitsmarktpolitik ist die Entwicklung und Stabilisierung eines geförderten Sektors an Arbeitsangeboten, der eine sinnvolle Einheitlichkeit der Organisation und institutionelle Kontinuität für die Hilfeanbieter garantiert.“⁴ heißt es in unserem Arbeitsmarktpolitischen Programm. Immer mehr politische Akteure vertreten die Auffassung, dass es eine langfristig angelegten sozialen Arbeitsmarktes bedarf, um das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreich zu lösen.

Die Forderung aller Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, der BAG Arbeit und der allermeisten Parteien^{5 6} n nach einem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt und nach öffentlich geförderter Beschäftigung knüpft genau an dieser Stelle an: An den Erfahrungen der Integrationsprojekte nach SGB IX, der Schaffung von sozialversicherungspflichtigen, existenzsichernden Dauerarbeitsplätzen für arbeitslose Menschen, bei denen unzählige Aktivierungsmaßnahmen, AGH, Bewerbungstrainings, Coachings und all die kurzfristigen Arbeitsmarktprodukte nicht zu einer befriedigenden Beteiligung im Arbeitsleben geführt haben⁷. In vielen Fällen kann man eher eine motivationseinschränkende bzw. gesundheitsstörende Wirkung dieser unter integrativen Gesichtspunkten erfolglosen oder nicht bedarfsangemessenen Unterstützungsleistungen sprechen. Eine Aussicht, die eigene Lage entscheidend verbessern zu können besteht z. B. bei zahlreichen wohnungslosen Menschen angesichts ihrer gesamten Lebenslage eher nicht.

Grundansatz des inklusiven sozialen Arbeitsmarktes

Ziel der Fördermaßnahmen zur Inklusion in den Arbeitsmarkt ist die Wiederaufnahme bezahlter Erwerbsarbeit; wo sich dies – auch mit staatlicher Unterstützung - als nicht oder noch nicht möglich erweist, die Wiederaufnahme sinnvoller tagesstrukturierender Tätigkeiten im Rahmen von Beschäftigungsprojekten.

Der inklusive soziale Arbeitsmarkt muss so reguliert sein, dass er einen kontinuierlich zu organisierenden Prozess

⁴ Vergl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.) (2009): Beteiligung von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten am Arbeitsleben, Arbeitsmarktpolitisches Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

⁵ Vergl. u.a. Deutscher Landkreistag (2012), Positionspapier zum Sozialen Arbeitsmarkt; SPD-Fraktion (2012), Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen – Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt, Drs. 17/11199; bag arbeit (2012) Anforderungen an eine soziale und integrative Arbeitsmarktpolitik – Positionspapier;

⁶ Vgl. dazu: Diakonie Deutschland; Synopse öffentlich geförderter Beschäftigung; <http://fachinformationen.diakonie-wissen.de/node/3662>; Synopse ögb Diakonie 2012 pdf

⁷ Im Zuge der Instrumentenreform 11 / 2011 wurde ausgerechnet die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (§ 16 e SGB II sowie Arbeitsgelegenheiten in Entgeltvariante) in den Eingliederungstiteln der Jobcenter stark budgetiert, so dass durch Verpflichtungsermächtigungen in den nächsten Jahren kaum Spielräume zur Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse existieren.

von Hilfen für langzeitarbeitslose Menschen mit besonderen sozialen Vermittlungshemmnissen zur Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt bis hin zur Aufnahme einer späteren Beschäftigung und der Begleitung des Überganges erlaubt. Die Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben verlangt immer die Berücksichtigung weiterer besonderer sozialer Schwierigkeiten. Neben der Langzeitarbeitslosigkeit sind das vor allem: drohender Wohnungsverlust, Wohnungslosigkeit, Einkommensarmut, verschiedenste psychosoziale und körperliche Handicaps (Sucht, Krankheit, psychische Störungen, Behinderungen etc.). Die Verbesserung der Inklusion in das Arbeitsleben ist deshalb nur personenorientiert und im ganzheitlichen und koordinierten Zusammenwirken mit Hilfen für andere Lebensbereiche möglich.

Zielgruppen inklusiver Arbeitsmarktpolitik: Sozial Ausgegrenzte (Exkludierte) des Arbeitsmarktes

Spezifische Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik sind z.Zt. Migrant*innen, alleinerziehende Frauen, über 50 jährige, Langzeitarbeitslose, Jugendliche und weitere Gruppen. Die Zielgruppenmerkmale differieren also nach Alter, Geschlecht und Herkunft, **nicht mehr** nach besonderen individuellen Problemlagen wie Krankheit, Benachteiligung, Sucht o.ä. Andererseits hat die Bundesagentur für Arbeit in den letzten Jahren so genannte Profillagen⁸ entwickelt, die ein Brückenkonzept zwischen der abstrakten Zielgruppenbestimmung und den individuellen Förderbedarfen bilden sollen. Dennoch fehlt der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose eine übergreifende allgemeine Zielgruppenbestimmung, von der eine sinnvolle Ableitung von Förderbedarfen ihren Ausgangspunkt nehmen kann. Wir schlagen daher folgende allgemeine Definition vor:

Sozial Ausgegrenzte (Exkludierte) des Arbeitsmarktes

sind erwerbsfähige Personen, die keinen Zugang zu einem geeigneten Arbeitsplatz finden und ihre soziale, berufliche und persönliche Inklusion in den Arbeitsmarkt ohne besondere Förderung nicht bewältigen können.

In diesem Konzept sind folgende Elemente zentral:

- Erwerbsfähigkeit bezieht sich auf die Definition der Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II, § 8, Abs.1
- Ein Zugang zu einem Arbeitsplatz ist nicht gegeben, d.h. die Personen haben kurz- mittel- oder langfristig kein abhängiges Beschäftigungsverhältnis oder eine selbständige Beschäftigung. Insoweit liegt Exklusion vom Arbeitsmarkt vor, bzw. eine Inklusion ist nicht gegeben

- Zugleich kann die soziale, berufliche und persönliche Inklusion in den Arbeitsmarkt nur dann gelingen, wenn es eine spezifische Förderung gibt, die über die übliche Regelförderung der Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose hinausgeht.

Grundprinzipien eines funktionsfähigen sozialen Arbeitsmarktes

Ein funktionsfähiger sozialer Arbeitsmarkt muss von anderen Regulierungsprinzipien ausgehen als bisher. Ein solcher sozialer Arbeitsmarkt ist Ausdruck einer **sozialen Marktwirtschaft** und nicht mehr einer als angeblich sozial ausgegebenen marktradikalen Verkürzung, die tatsächlich zur fortlaufenden Verschärfung sozialer Exklusion führt. Dazu bedarf es einer Neubestimmung und Neujustierung bisheriger Prinzipien, die von verschiedener Seite gefordert wird.

Marktnähe

Marktnähe, d.h. Arbeit unter marktnahen und realistischen Bedingungen, am besten im Umfeld privater Unternehmen selbst, sollte das oberste Prinzip eines sozialen Arbeitsmarktes sein. Sie schafft Inklusion, ermöglicht Lernprozesse in der Arbeitswelt und ist ein Garant für nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt.

Wettbewerbsduldung

Das Sozialrecht ist zunehmend in den Dienst angeblich wettbewerbsneutraler Regulierungen gestellt worden. Damit wurden Fördermaßnahmen zunehmend von der Wirklichkeit der Arbeitswelt abgehängt. Dies ist eine grundsätzliche Fehlentwicklung, die korrigiert werden muss. Ebenso wie der freie Wohnungsmarkt auf die Ergänzung durch den sozialen Wohnungsbau angewiesen ist, ist der freie Arbeitsmarkt auf die komplementäre Funktion des sozialen Arbeitsmarktes angewiesen.

Eine Neuregelung ist verfassungsrechtlich und ordnungspolitisch möglich und bedarf entsprechender gesetzlicher Ausgestaltung.

Die Kriterien der **Zusätzlichkeit** und der **Wettbewerbsneutralität** sind daher für die o.a. Zielgruppen ersatzlos zu streichen. Vielmehr bedarf es im Sinne eines sozialen Ausgleichs im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft einer gewissen **Wettbewerbsduldung**, wobei offen bleiben kann, ob überhaupt tatsächlich eine wettbewerbliche Situation besteht. Dies ist tatsächlich bei vielen Branchen nicht der Fall.

Gemeinnützigkeit und Steuern

Regelungen zur Gemeinnützigkeit (Abgabenordnung) für die steuerliche Subventionierung der gemeinnützigen Akteure des sozialen Arbeitsmarktes müssen an die Neufassung der Prinzipien der Marktnähe und Wettbewerbsduldung angepasst werden. Dies betrifft insbesondere die Regelung für Zweckbetriebe und wirtschaftliche Geschäftsbetriebe für die o.a. Zielgruppen. Diese sind so

⁸ Bundesagentur für Arbeit (2012), Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III)



auszugestalten, dass die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der sozialen Unternehmen gewährleistet ist. Dabei sollten Privatbetriebe, die sich am sozialen Arbeitsmarkt engagieren, an diesen Regelungen teilhaben.

III Förderprogrammen im sozialen Arbeitsmarkt nach Förderbedarfen

Zur sinnvollen Gestaltung des sozialen Arbeitsmarktes bedarf eines Pakets gesetzesübergreifender Fördermodule, die an den tatsächlichen Bedarfslagen Langzeitarbeitsloser ansetzen. Die Hauptthese des arbeitsmarktpolitischen Programms der BAG W lautet: Die veränderten Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und der Sozialstruktur unserer Gesellschaft erfordern bei den Arbeitsförderprogrammen ein differenzierteres Vorgehen als bisher. Ins. die langfristigen psycho-sozialen Folgen jahrelanger Dauerarbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung müssen bei der Ausrichtung und Ausgestaltung von Förder-Programmen stärker als bisher berücksichtigt werden. Deshalb muss die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gesetzesübergreifend, spezifische **sozial-integrative** Fördermodule ausbilden, die an die Förderbedarfe der sozial ausgegrenzten Langzeitarbeitslosen passgenau angepasst sind. Stichwort: Weg vom Bewerbungstraining.

Überblick der Fördermodule

Im arbeitsmarktpolitischen Programm der BAG W werden – je nach typischem Förderbedarf – fünf Fördermodule unterschieden: Aktivieren, Qualifizieren, Unterstützen, Vermitteln und Begleiten.

Sie lassen sich nur indirekt mit den Förderprofilen der BA vergleichen, da diese stark auf die Dauer der Förderung abheben. Der Vergleich in der Tabelle „**Sozial-integrative Fördermodule**“ zeigt, wo Gemeinsamkeiten und Unterschiede liegen. Es fällt auf, dass ein Profil für die „nachgehende Hilfe“, das „Begleiten“ fehlt.

Sozial-integrative Fördermodule

Bedarfe	Programmziele	Programmtypen	Profillagen BA (aber ohne Zeit)
Aufbau von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Bereitschaft zur regelmäßigen Erwerbstätigkeit	Wiederherstellung, bzw. Förderung der Arbeitsfähigkeit	„Aktivieren“	Unterstützungsprofil Stabilisierungsprofil
Schulische, berufliche Qualifikationsbedarfe, Umschulungsbedarfe etc.	Vermittlungsfähigkeit steigern	„Qualifizieren“	Entwicklungsprofil
Passgenaue Arbeitsplatzangebote aufbauen und anbieten	Öffentlich geförderte (subventionierte) Arbeitsplätze anbieten	„Unterstützen“	Aktivierungsprofil Förderprofil
Passgenaue Vermittlung in Arbeitsplätze, auch unter Berücksichtigung von Integrationsbedarfen	Vermittlung in den Arbeitsmarkt	„Vermitteln“	Marktprofil
Nachgehende Unterstützung zur Sicherung der Arbeitsaufnahme	Erhaltung des Arbeitsplatzes und der Arbeitsfähigkeit	„Begleiten“	Keine Entsprechung ⁹

⁹ Es findet sich keine Entsprechung bei den Profilen der BA; allerdings gibt es im SGB II Maßnahmen nach § 16 a ff, die ggf. auch eine Begleitung nach Integration in den Arbeitsmarkt umfassen können. Es wäre sinnvoll, wenn dieser

Aktivieren: dieses Programm sollte sich schwerpunktmäßig auf die vorübergehend nicht-erwerbsfähigen und mit erheblichen Vermittlungshemmnissen belasteten Personen beziehen. Dies sind Menschen, die mit oder ohne Behinderung längere Zeit – in der Regel mehr als zwei Jahre – benötigen, um wieder in das Arbeitsleben eingegliedert werden zu können. Es geht dabei in erster Linie um Tagesstrukturierung und das Hinführen zu einer sinnvollen Tätigkeit im Vorfeld von Berufsarbeit. Zielgruppe wären vor allem Personen, die seit Jahren in Armut und Dauerarbeitslosigkeit leben.

Qualifizieren: dieses Programm sollte mindestens vier Formen der Qualifizierung im weitesten Sinne umfassen

- Kenntnisvermittlung über bürgerliche und allgemeine Lebenszusammenhänge
- Basisqualifikationen (Sozialkompetenzen), Lesen, Schreiben, Rechnen, Sprachkenntnisse etc.
- Schulische Qualifikationen: z.B. Nachholen von Abschlüssen
- Berufliche Qualifikationen: Anlernen, Ausbilden etc.; Bei beruflichen Qualifikationen sollten Teilqualifikationen geschaffen und gesetzlich anerkannt werden

Es richtet sich damit vor allem auf Zielgruppen, deren Allgemeinbildung, schulische Bildung oder berufliche Bildung angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht mehr den üblichen Anforderungen entspricht.

Unterstützen: dieses Programm sollte die Integration in den Arbeitsmarkt durch Arbeitsplatzangebote (Arbeitsprojekte) in Form öffentlich subventionierter Arbeitsplätze fördern

- Unterstütztes, aber entlohntes Arbeiten
- Nicht unterstütztes, aber entlohntes Arbeiten

Insbesondere infolge der durch den wirtschaftlichen Wandel wegbrechenden Arbeitsplätze hat der Sozialstaat die Verpflichtung, gezielt das Angebot öffentlich subventionierter Arbeitsplätze zu verstetigen, für Männer und für Frauen gleichermaßen.

weitergehende Bedarf im Rahmen des Profiling mit einem eigenen Profil erhoben würde.



Diese subventionierten Arbeitsplatzangebote können bei freien, öffentlichen oder privaten Trägern (Unternehmen) angesiedelt sein. Vorrangig sollten sie in Kooperation mit der Wirtschaft entwickelt werden.

Vermitteln: diese Programme sollten das Erschließen der regulären Vermittlungsangebote der BA oder privater Vermittler organisieren oder im Falle freier Träger, eigene Vermittlungen in den Arbeitsmarkt unterstützen.

Dieses Programm richtet sich vor allem an die Zielgruppen, die prinzipiell in der Lage sind, Stellen am ersten oder zweiten Arbeitsmarkt zu besetzen.

Begleiten: diese Programme sollten schwerpunktmäßig die Stabilisierung des Vermittlungserfolges nach der Vermittlung in den Arbeitsmarkt leisten.

Dieser Programmtyp richtet sich an Zielgruppen, bei denen der Vermittlungserfolg noch gefährdet ist.

Gerade dieser Typ fehlt bei den Instrumenten der Arbeitsförderung bisher völlig.

Alle Förder-Module sollten durchlässig und miteinander kombinierbar sein. Die Arbeitsmarktförderprogramme der Sozialleistungsträger sollten diesen Bedarfen entsprechend ausgestaltet werden.

IV Aufgabe und Konzeption von allgemeinen Sozialunternehmen im sozialen Arbeitsmarkt

Der Begriff „Sozialunternehmen“ wird im Kontext der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik vielfach verwandt und ist nicht eindeutig besetzt. Jedes Unternehmen, das Leistungen für arbeitslose Menschen erbringt kann sich oder Teile seines Unternehmens prinzipiell Sozialunternehmen nennen, unabhängig von der Frage, ob es sich um einen Bildungsträger, eine Beschäftigungsgesellschaft, eine Qualifizierungsgruppe oder ein komplexes Unternehmen handelt, das alle Leistungen gleichzeitig anbietet. Gelegentlich nennen sich diese Unternehmen auch Integrationsbetriebe, weil ihr Zweck die Integration „Bedürftiger“ auf den allgemeinen Arbeitsmarkt darstellt. In den 90er Jahren existierte ein spezielles Förderprogramm „Soziale Betriebe“.

In Abgrenzung dazu definiert § 132 SGB IX eindeutig, was im Rahmen der Eingliederungshilfen für schwerbehinderte Menschen unter Integrationsprojekten / Integrationsunternehmen zu verstehen ist: ...„Integrationsprojekte sind rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen (Integrationsunternehmen) oder unternehmensinterne oder von öffentlichen Arbeitgebern im Sinne des § 71 Abs. 3 geführte Betriebe (Integrationsbetriebe) oder Abteilungen (Integrationsabteilungen) zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“...¹⁰ Eine sozialrechtlich geregelte Analogie für

¹⁰ 11. Kapitel „Integrationsprojekte“ SGB IX; § 132 SGB IX Begriff und Personenkreis; SGB IX Sozialgesetzbuch; Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen

andere benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes existiert bislang im SGB II / III leider nicht.

Welche Idee charakterisiert nun die besondere Rolle der Sozialunternehmen für Menschen mit / in besonderen (multiplen) Vermittlungshemmnissen?

Sozialunternehmen in dem hier verwendeten Sinn sind eine Ergänzung zu den üblichen Angeboten der Aktivierung, Qualifizierung und Vermittlung im SGB II / III. Sie verfolgen das Ziel, Arbeit durch Firmengründung selber zu schaffen und in einem quotierten Maße arbeitslose Menschen mit / in Vermittlungshemmnissen und Personen ohne Einschränkungen am Arbeitsmarkt in einem Unternehmen / einem Arbeitszusammenhang zu beschäftigen. Die Mischung der Personengruppen (Leistungsträger und Leistungsgeminderte) lässt eine wirtschaftlich aussichtsreiche Herstellung von Gütern bzw. die Erbringung von Dienstleistungen erwarten. Die erforderliche Solidarität und Rücksichtnahme ermöglicht u.a. die persönliche Entwicklung enttäuschungsgewohnter Arbeitsloser über sämtliche Lebensbereiche hinweg. Mit dieser besonderen Zielstellung agieren Sozialfirmen unbeschränkt im Wettbewerb zur Erstellung von Gütern und Dienstleistungen jenseits der Beschränkungen von Zusätzlichkeit, Gemeinnützigkeit und Wettbewerbsneutralität (vgl. Martina Maaßen 2012)¹¹ und können dennoch die Vorzüge gemeinnütziger Unternehmen in Anspruch nehmen. Dieser Ansatz umfasst die steuerliche Behandlung der Unternehmen, die Förderung der Institution / des Unternehmens (durch Wirtschaftsförderung und Stiftungen etc.) und der leistungsgeminderten Personen.

Bei Sozialunternehmen geht es also um eine Kombination aus begrenzter institutioneller Förderung zur Ermöglichung einer wirtschaftlichen, ökonomischen Betätigung im Wettbewerb und individueller Förderung zum Ausgleich der arbeitslosigkeitsbedingten verminderten Leistungsfähigkeit (Minderleistungsausgleich)¹²

Zu den Geschäftsideen zählen sowohl die Reaktivierung „versunkener Einfacharbeit“¹³ (Stefan Sell 2010) wie auch die Erschließung beschäftigungsintensiver Arbeitsfelder

¹¹ MdL Martina Maaßen, Chancen auf Teilhabe: Sozial-Integrativer Arbeitsmarkt – Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen!

¹² Noch ist kein valides Verfahren zur Ermittlung der tatsächlich durch Lohnkostenzuschuss auszugleichenden Minderleistung bekannt. Dabei spielt die konkrete Arbeit, die Organisation der Arbeit, die Chancen an den Absatzmärkten und konjunkturelle Gegebenheiten eine zentrale Rolle. Insofern wird man sich vermutlich auf fallende Lohnkostenzuschüsse in großzügigen Jahresabständen verständigen müssen.

¹³ Prof. Dr. Stefan Sell, FH Koblenz, Öffentlich geförderte Beschäftigung - ein geduldetes Übel oder notwendiger Bestandteil?, Vortrag auf der Jahrestagung „Öffentlich geförderte Beschäftigung: Bürgerarbeit, Haushaltslöcher und sinnfreie Arbeit – Einblick und Ausblick durch die gesellschaftliche und kirchliche Brille“ des Evangelischen Fachverbandes für Arbeit und soziale Integration e.V. (EFAS), am 23. September 2010 in Essen



z.B. im Umweltschutz oder der Zukunftstechnologien. Grenzen der wirtschaftlichen Beteiligung liegen eher in den benötigten Investitionen und Finanzmitteln zum Aufbau betrieblicher Strukturen.

Die besondere Bedeutung dieser Form von Sozialunternehmen¹⁴ liegt in der Unterbrechung von Maßnahmekarrieren und der nachhaltigen Integration von Menschen mit / in komplexen oder multiplen Vermittlungshemmnissen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Mitarbeiter dieser Unternehmen arbeiten überwiegend in Dauerarbeitsverhältnissen und es gelten tarifpolitische Lohnstandards. Menschen, die sich über lange Zeit erfolglos um Arbeit bemüht haben, sollten einen Anspruch auf ein begleitendes Coaching haben. Im Rahmen des geltenden Arbeits- und Arbeitsvertragsrechtes bleibt den geförderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Weg in ungeforderte Beschäftigung offen.

Sozialunternehmen

Gesellschaftsform	entweder als gemeinnütziges oder gewerbliches Unternehmen –üblicherweise in Form der GmbH ; Bei der Frage der steuerlichen Behandlung spielt die ideelle Überzeugung des Trägers eine Rolle, der Unternehmensgegenstand, die Kundengruppen (z.B. Vorsteuerabzugsfähigkeit) etc.
Träger	Hier sind nahezu alle Varianten denkbar: Gemeinnützige, gewerbliche, öffentliche Träger. Unter dem Gesichtspunkt der „sozialen Inklusion“ und Beteiligung am Arbeitsleben erscheint die Gründung von spezifischen „Integrationsabteilungen“ in ungeforderten gewerblichen Betrieben erfolgversprechend. Zur Motivation der Wirtschaft müssen die win-win-Aspekte dieser Strategie gründlich erarbeitet werden. I-Abteilungen dürfen nicht zur Senkung des Lohnniveaus herhalten. Im Falle einer rechtlichen Gleichstellung von Sozialunternehmen im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung mit Integrationsunternehmen gem. § 132 SGB IX bietet sich eine Erweiterung der gfs. am Ort vorhandenen Integrationsbetriebe nach § 132 SGB IX an.
Entlohnungssysteme	In der Regel tarifliche Entlohnung, entweder gewerkebezogene Tarife, Haustarife oder die trägerbezogene Entlohnung (z.B. BAT, AVR, TVöD o.ä) und spezifische Arbeitsrechtsregelungen. Einbeziehung in das Versicherungsrecht und zwar alle Zweige der Sozialversicherung

¹⁴ Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe hat bereits im November 2010 die Gründung von sog. Fairholder Value Unternehmen vorgeschlagen und die Rahmenbedingungen definiert (vgl. Von der diakonischen Beschäftigungsgesellschaft zum Fairholder Value Unternehmen? Positionspapier, 8. November 2010)

Mitbestimmung	Es gilt das Arbeitnehmervertretungsrecht / Betriebsverfassungsrecht
Weitere Arbeitsmarktdienstleistungen	Als „Zwitter – Unternehmen“ des allgemeinen Arbeitsmarktes können Sozialunternehmen auch andere Leistungen im Auftrag des SGB II, III oder XII-Trägers erbringen, z.B. Berufsausbildung, Qualifizierung, Zuverdienst erbringen.

V Finanzierung von Sozialunternehmen im Kontext des sozialen Arbeitsmarktes

Die Erfahrungen der Integrationsprojekte gem. § 132 SGB IX zeigen, dass Personen mit einem Förderanspruch im Regelfall nicht von vornherein die Produktivität und Leistungsfähigkeit ungeförderter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erreichen. Training on the job (supported employment), Qualifizierungsmaßnahmen und persönliche Unterstützung sind Maßnahmen, um die Arbeitsfähigkeit im Betrieb zu fördern und zu steigern. Die Minderleistung muss in Sozialunternehmen durch staatliche Leistungen ausgeglichen werden. Bei vielen Personen ist an einen dauerhaften Ausgleich zu denken.

Schritte zum Sozialunternehmen

Am Anfang steht die Geschäftsidee und die Frage, ob ein gewerblicher Betrieb oder ein gemeinnütziges Unternehmen gegründet werden soll. Die Gründungsidee muss sich im Rahmen von betriebswirtschaftlichen Machbarkeitsstudien deutlich bestätigen. Entweder setzt der Träger des Unternehmens sein Eigenkapital zur Unternehmensgründung ein oder er muss das benötigte Kapital durch Fremdfinanzierung besorgen. Dazu sind Sicherheiten erforderlich!

Zur Finanzierung der betrieblichen Anlagen und der Betriebsmittel benötigt das Unternehmen Startkapital und liquide Mittel zur Überbrückung einer Dauer der Markteinführung. Bei den Integrationsprojekten gem. § 132 SGB IX springen bei diesen Gründungsaufwendungen Stiftungen bis zu 80 % ein. Für Unternehmen, die Menschen mit / in multiplen Vermittlungsproblemen einstellen muss im politischen Raum eine Analogie erreicht werden.

Zur Finanzierung des Minderleistungsausgleiches im Falle der Einstellung langzeitarbeitsloser Personen, schlägt die Freie Wohlfahrtspflege den sog. Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) vor, die Aktivierung der passiven SGB II Leistungen. Damit ist die Bündelung von Bundesmitteln (ALG II, Kosten der Fördermaßnahmen) mit kommunalen Mitteln (Kosten der Unterkunft sowie der persönlichen, sozialen Unterstützung) gemeint. Die damit verbundenen rechtlichen Komplikationen wurden in einer Debatte des Bundestages als lösbar dargestellt¹⁵.

¹⁵ Deutscher Bundestag; Wissenschaftlicher Dienst; Anja Lohmann, Marius Niespor; Zum Transfer passiver in aktive Leistungen im Rechtskreis des SGB II; Sozialrechtliche, haushaltsgesetzgeberische und verfassungsmäßige Voraussetzungen; Deutscher Bundestag, 2011; WD 6/WD4-3000-178/11

Finanzierungsbestandteile

Kostenarten	Finanzierung	Bemerkungen
Betriebsanlagen	Bis zu 80 % Stiftungen oder öffentliche Mittel, Rest Eigenmittel oder Fremdfinanzierung	In die Kalkulation fließen selbstverständlich nur die Abschreibungen ein.
Betriebsmittel	Bis zu 80 % Stiftungen oder öffentliche Mittel, Rest Eigenmittel oder Fremdfinanzierung	In die Kalkulation fließen selbstverständlich nur die Abschreibungen ein
Liquidität zur Überbrückung der Markteinführung		
Lohnkosten ungefordertes Personal	Umsatzerlöse / Gewinne	
Lohnkosten Gefördertes Personal	PAT = ALG II plus Kosten der Unterkunft plus anteilige Kosten der Verwaltung des SGB II- Trägers plus Umsatzerlöse.	Die Qualifizierung und die soziale Unterstützung müssen aus Mitteln des SGB II-Trägers hinzukommen.
Zukünftige Investitionen	Unternehmensgewinne, Rücklagen, Fremdfinanzierung	

VI Eckpunkte für Gesetzgebungsansatz

Der Gesetzgebungsansatz zur Umsetzung eines **sozialen Arbeitsmarktes in Verbindung mit Sozialunternehmen** sollte Prinzipien folgen, die die Verankerung von Sozialunternehmen in den Sozialgesetzbüchern **rechtskreisübergreifend** ermöglichen.

Die BAG Wohnungslosenhilfe fordert deshalb:

- Zur Verwirklichung des Prinzips des sozialen Arbeitsmarktes und Sozialunternehmen sollten Regelungen zum sozialen Arbeitsmarkt in gleichlautender Form in SGB II, SGB XII, SGB III, SGB XII, SGB VIII und ggf. weiteren Sozialgesetzbüchern aufgenommen werden. So könnte man von vorne herein Grundprinzipien zielgruppenübergreifend festlegen.
- Sozialunternehmen sollten wegen ihrer sozialintegrativen Leistungen (soziale Inklusion) unbeschränkt im Wettbewerb zur Erstellung von Gütern und Dienstleistungen jenseits der Beschränkungen von Zusätzlichkeit, Gemeinnützigkeit und Wettbewerbsneutralität agieren und dennoch die Vorzüge gemeinnütziger Unternehmen in Anspruch nehmen dürfen.
- Zur Finanzierung der betrieblichen Anlagen und der Betriebsmittel sind für das Sozialunternehmen Startkapital und liquide Mittel zur Überbrückung für die Dauer der Markteinführung vorzusehen.
- Die Minderleistung der zu fördernden Zielgruppen muss in Sozialunternehmen durch staatliche Leistungen ausgeglichen werden. Zur Co-Finanzierung des Minderleistungsausgleiches im Falle der Einstellung

langzeitarbeitsloser Personen, ist der Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) vorzusehen, die Aktivierung der passiven SGB II Leistungen.

Wir fordern den Gesetzgeber auf, die gesetzlichen Grundlagen zur Einführung von Sozialunternehmen zu schaffen.



Anhang

**Anteile und Integrationsquoten nach Profillagen erwerbsfähiger Leistungsberechtigter
in sieben deutschen Großstädten****

Januar bis August 2012

(Jahresdurchschnittswerte)

	Basis	Umrechnung	Integrationsquote	Verbleibequote
Integrationsnahe Profillagen	Anteil in %	Anteil in %	in %	in %
Marktprofil	1,7	2,6	38,6	61,4
Aktivierungsprofil	1,7	2,6	44	56
Förderprofil	13,8	20,8	35,4	64,6
Komplexe Profillagen				
Entwicklungsprofil	23,4	35,2	14,7	85,3
Stabilisierungsprofil	13,5	20,3	6,6	93,4
Unterstützungsprofil	12,4	18,6	4,7	95,3
	66,5	100		
Ohne Einstufung	11,5		15,7	
integriert, aber hilfebedürftig	20,6		3,5	
	98,6	Original-Statistik weist 1,4 % nicht aus, evtl. Rundungsproblem		

Quelle: Controlling Daten der Bundesagentur für Arbeit (S2S), in: Bericht 2013, Jobcenter Nürnberg, S. 39

Erläuterung: In der Ursprungstabelle werden Prozentwerte auf alle Leistungsberechtigten, auch die nicht in Profillagen eingestuft bezogen. Ferner werden die Integrierten, aber noch Hilfebedürftigen einbezogen. Da diese Verteilung die Zuordnung zu Profillagen verzerrt, müssen die nicht eingestuft und Integrierten für unsere Zwecke herausgerechnet werden. Daher ist die Basis für die umgerechneten Prozentwerte nur die Gruppe der in Profillagen eingestuften, da nur so deren relative Anteilswerte sinnvoll berechnet werden können.

Verbleibequote: eigene Berechnung

* Beim Aktivierungsprofil wurde München ausgeschlossen, weil eine andere Zuordnung erfolgte, die den Vergleich verzerrt (Vergl. dazu Bericht 2013, S. 40)

** Großstädte: München, Nürnberg, Düsseldorf, Frankfurt, Köln, Stuttgart, Hamburg

Einschränkend ist bei diesen Zahlen zu vermerken, dass die Statistik nur acht Monate des Jahres 2012 abbildet. In der Tendenz könnten die Integrationsquoten bezogen auf ein volles Jahr theoretisch etwas höher liegen; da es sich allerdings um Jahresdurchschnittswerte handelt, ist das eher unwahrscheinlich.

Die durchschnittliche Integrationsquote lag im Februar 2013 (SGB II Kennzahlentool) für ganz Deutschland bei ca. 25 %; für die sieben deutschen Großstädte inkl. der Nicht-Integrierten und derjenigen ohne Einstufung bei ca. 20 %, d.h. die Abweichung dürfte in der Tat nicht sehr groß sein.

Impressum:

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W)

Sudbrackstraße 17, 33611 Bielefeld

Tel (+49) 5 21-14 39 6-0

Fax (+49) 5 21-14 39 6-19

www.bagw.de, info@bagw.de

Bielefeld, April 2013