

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)**

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/11199 –

**Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen –  
Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im  
allgemeinen Arbeitsmarkt**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Axel Troost, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/12377 –

**Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen**

- c) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/11076 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes**

#### **A. Problem**

Zu Buchstabe a

Obwohl die Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren abgenommen hat, bleibt nach den Ausführungen der antragstellenden Fraktion ein fester Sockel von Langzeitarbeitslosen. Gleichzeitig fehlten Fachkräfte. Kürzungen bei der Förderung hätten aber dazu geführt, dass auch auf Dauer angelegte und wirkungsvolle Instrumente zur Eingliederung der Langzeitarbeitslosen fehlten.

Zu Buchstabe b

Deutschland verzeichne noch immer eine hohe Langzeiterwerbslosigkeit. Die Zahl der länger als ein Jahr Erwerbslosen habe gegenüber dem Vorjahr nur um

1 Prozent abgenommen, kritisieren die Initiatoren. Einsparungen bei der Beschäftigungsförderung verschärften die Situation.

Zu Buchstabe c

Der arbeitsmarktpolitische Instrumentenkasten des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) weist nach Angaben der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Leerstelle im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung auf. Die existierenden Instrumente des § 16 SGB II böten den Jobcentern zwar diverse Möglichkeiten zur Förderung von Menschen mit Vermittlungshemmnissen, allerdings seien die Instrumente bei vielen von ihnen wirkungslos. Ihnen bleibe daher der Zugang zum Arbeitsmarkt dauerhaft verwehrt.

## **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der SPD fordert eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines dauerhaften sozialen Arbeitsmarktes. Dieser solle aus Mitteln des Eingliederungsbudgets und durch den Transfer von passiven Mitteln aus dem Arbeitslosengeld II und eingesparten Kosten der Unterkunft in aktive Mittel finanziert werden. Gefördert werden sollten damit Arbeitslose nach Vollendung des 25. Lebensjahres und mindestens 24 Monaten Arbeitslosigkeit.

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/11199 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. fordert von der Bundesregierung ein Konzept, gesetzliche Grundlagen und einen langfristigen Finanzierungsplan für die Einführung eines dauerhaften öffentlich finanzierten Beschäftigungssektors. Dessen Arbeitsplätze müssten zusätzlich sein, im öffentlichen Interesse liegen und voll der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Die Entlohnung solle den geltenden Tarifverträgen entsprechen, mit einem Stundenlohn von nicht weniger als 10 Euro brutto.

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/12377 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.**

Zu Buchstabe c

Die Initianten fordern eine ergänzende Förderregelung für über 25-Jährige mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen. Auf Basis des bestehenden § 16e SGB II (Förderung von Arbeitsverhältnissen) solle mit einer zusätzlichen zweiten Säule ein echter Sozialer Arbeitsmarkt geschaffen werden. Die bereits bestehende Förderung von Arbeitsentgelten bis zu 75 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts würden dafür um die zusätzliche Möglichkeit einer Förderung bis zu 100 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts ergänzt.

**Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/11076 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

## **C. Alternativen**

Annahme eines der Anträge oder des Gesetzentwurfs.

**D. Kosten**

Zu Buchstabe a

Exakte Kostenrechnungen wurden nicht angestellt. Ein Teil der Finanzierung soll durch den Transfer von passiven in aktive Leistungen aufgebracht werden.

Zu Buchstabe b

Die Mittel der bisherigen Finanzierung von Erwerbslosigkeit sollen nach der Forderung der Initianten grundsätzlich zur Förderung der aktiven Arbeitsmarktförderung gebündelt werden. Dazu sollen weitere öffentliche Mittel kommen.

Zu Buchstabe c

Dem Bundeshaushalt würden pro 50 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern jährliche Kosten in Höhe von ca. 340 Mio. Euro entstehen. Diese sanken um ca. 130 Mio. Euro, wenn die am Sozialen Arbeitsmarkt beteiligten Kommunen ihre Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft zur Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarktes in Form eines Passiv-Aktiv-Transfers einspeisten. Darüber hinaus entstünden Mehreinnahmen von nahezu 280 Mio. Euro bei den Sozialversicherungen sowie ca. 40 Mio. Euro Steuermehreinnahmen bei Bund, Ländern und Kommunen.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 17/11199 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 17/12377 abzulehnen;
- c) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11076 abzulehnen.

Berlin, den 24. April 2013

### **Der Ausschuss für Arbeit und Soziales**

**Sabine Zimmermann**  
Vorsitzende

**Katja Mast**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Katja Mast

### I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 17/11199** ist in der 205. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. November 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Haushaltsausschuss sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 17/12377** ist in der 222. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. Februar 2013 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Haushaltsausschuss sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/11076** ist in der 205. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. November 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Haushaltsausschuss sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen worden. Der Haushaltsausschuss befasst sich darüber hinaus im Rahmen von § 96 GO mit der Vorlage.

### II. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Innenausschuss** und der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** haben den Antrag auf Drucksache 17/11199 in ihren Sitzungen am 24. April 2013 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen. Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner Sitzung am 28. November 2012 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ebenfalls die Ablehnung empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Innenausschuss**, der **Haushaltsausschuss** und der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** haben den Antrag auf Drucksache 17/12377 in ihren Sitzungen am 24. April 2013 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

Zu Buchstabe c

Der **Innenausschuss** und der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11076 in ihren Sitzungen am 24. April 2013 beraten. Der Innenausschuss und der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie haben die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen. Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 28. November 2012 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU

und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ebenfalls die Ablehnung empfohlen.

### III. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der SPD begründet ihre Initiative unter anderem damit, dass es trotz steigenden Fachkräftebedarfs weiterhin Menschen gebe, für die aufgrund ihrer individuellen Problemlagen eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht einfach sei. Nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sei 2011 in Deutschland fast die Hälfte der Erwerbslosen langzeiterwerbslos gewesen. Das sei ein erkennbar höherer Anteil als im Durchschnitt der EU-27-Länder. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen in der Definition des SGB III sei seit 2007 zwar um knapp 660 000 gesunken. Dennoch habe es 2012 noch rund 1,03 Millionen Arbeitslose gegeben, eine Situation verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit.

Ein sozialer Arbeitsmarkt solle sich an Langzeitarbeitslose ohne nennenswerte Chancen auf nicht geförderte Erwerbsarbeit richten. Das Leistungsvermögen und die individuellen Potenziale der Langzeitarbeitslosen, auch ihre gesundheitlichen und sozialen Bedingungen, müssten im Vermittlungsprozess berücksichtigt werden. Wesentliche Voraussetzung hierfür seien eine gute und intensive Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosen und Vermittlungsfachkräften in Agenturen und Jobcentern, eine hohe Kontaktdichte und intensive Unterstützungs- und Vermittlungsbemühungen. Notwendig seien längerfristige Integrationsstrategien und aufeinander aufbauende Instrumente von niedrigschwellig bis arbeitsmarktnah, von sozialer Unterstützung und Aktivierung bis hin zu Einstellungsbeihilfen für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Wesentlicher Bestandteil des Konzepts solle die Öffnung für alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sein. Damit würden künftig die Kriterien der Zusätzlichkeit, der Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesses entfallen. Ziel sei es, die öffentlich geförderte Beschäftigung möglichst in der Privatwirtschaft anzusiedeln. Die Förderung solle über Nachteilsausgleiche an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfolgen. Für die Geförderten werde individuell unterstützende Begleitung bereitgestellt, um die Integration in den Arbeitsmarkt nachhaltig und erfolgreich zu gestalten.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller begründen ihre Initiative ebenfalls mit der anhaltend hohen Zahl Langzeiterwerbsloser. Dies hänge nicht allein mit den geringen Qualifikationen zusammen. Es fehlten ausreichend Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt. Daran hätten weder Fachkräftemangel noch Subventionierungen der Wirtschaft durch Lohnkostenzuschüsse etwas geändert. Darüber hinaus hätten die Betroffenen mit sehr unterschiedlichen individuellen Problemen zu kämpfen.

Notwendig sei eine neue Qualität bei der öffentlich geförderten Beschäftigung. Die Entlohnung in diesem Bereich solle auf tariflicher Basis erfolgen und einen Stundenlohn von 10 Euro nicht unterschreiten. In diesem Rahmen seien nur

existenzsichernde Arbeitsverhältnisse mit einem Arbeitnehmerbruttogehalt von mindestens 1 500 Euro pro Beschäftigten pro Monat zu finanzieren. Der Abbau von regulären Arbeitsplätzen sei auszuschließen.

Zu Buchstabe c

Die Notwendigkeit eines Sozialen Arbeitsmarktes liegt für die antragstellende Fraktion auf der Hand. Selbst in konjunkturell guten Zeiten bleibe eine große Zahl von Menschen vom regulären Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Derzeit gebe es etwa eine Million Menschen in Deutschland, die länger als zwölf Monate arbeitslos gemeldet seien. Hinzu kämen viele Menschen, die nicht mehr arbeitslos gemeldet, gleichwohl aber arbeitswillig und beschäftigungsfähig seien. Diese Zahl habe bei Weitem nicht in dem Maße abgenommen, wie es die Entwicklung des Arbeitsmarktes als Ganzes erwarten lasse. Besonders schlechte Chancen hätten aktuell rund 200 000 Personen mit besonders komplexen Problemlagen, die bereits seit mehr als zwei Jahren arbeitslos seien. Insbesondere sie würden von den vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten nicht erreicht.

Ziel des Sozialen Arbeitsmarktes sei es, Menschen ohne zumindest mittelfristige Chance auf eine ungeforderte Beschäftigung eine neue Perspektive sowie gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen. Das grundsätzliche Ziel einer ungeforderten Beschäftigung werde durch den Sozialen Arbeitsmarkt nicht aufgegeben. Im Gegenteil, die Wahrscheinlichkeit auf eine ungeforderte Beschäftigung werde für die Teilnehmenden sogar steigen, da dieses Instrument arbeitsmarktnah angelegt sei und sie an den regulären Arbeitsmarkt herangeführt würden.

#### IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 17/11199, des Antrags auf Drucksache 17/12377 und des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/11076 in seiner 126. Sitzung am 27. Februar 2013 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Diese fand in der 129. Sitzung am 15. April 2013 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 17(11)1112 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Deutscher Gewerkschaftsbund;
- Bundesagentur für Arbeit;
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung;
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände;
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag;
- Zentralverband des Deutschen Handwerks;
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.;
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.;
- Prof. Stefan Sell, Koblenz;
- Hermann Genz, Mannheim;
- Markus Keller, Berlin;
- Dr. Alexandra Wagner, Berlin.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) begrüßt, dass durch die Anträge der drei Fraktionen Bewegung in diese Diskussion komme. Deutschland habe im internationalen Vergleich nach wie vor einen hohen Bestand an Langzeitarbeitslosen. Mit Hartz IV sei in Aussicht gestellt worden, gerade für Langzeitarbeitslose bessere Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt zu eröffnen. Diese Ansätze seien bisher nur mäßig erfolgreich gewesen. Im Hartz-IV-System gebe es eine große Gruppe dauerhafter Leistungsbezieher. Die Zahlen machten deutlich, dass die bisherigen Anstrengungen für einen Teil der Arbeitslosen völlig unzureichend gewesen seien. Um diesen Personenkreis an den Arbeitsmarkt heranzuführen, dürfe sich in vielen Fällen aktiv geförderte Beschäftigung als einzig möglicher Weg erweisen. Zugleich müsse aber auch vorbeugend dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit vorgebeugt werden. Der DGB habe bereits im Jahr 2009 Anforderungen an öffentlich geförderte Beschäftigung formuliert.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) fordert, dass zentrales Ziel der Arbeitsmarktpolitik stets die schnellstmögliche Integration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt durch eine umfassende Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsoffensive bleiben solle. Hierdurch seien in den letzten Jahren große Erfolge erzielt worden. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen sei seit 2005 um mehr als eine Million zurückgegangen. Der Weg einer vorrangigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt müsse konsequent weiter beschritten werden. Richtig seien deshalb die Bekenntnisse der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihren Initiativen zu der schon heute vorgeschriebenen sechsmonatigen verstärkten vermittlerischen Unterstützung im Vorfeld von öffentlich geförderten Arbeitsverhältnissen. Die in den Gesetzesinitiativen angestrebte massive Ausweitung der öffentlich geförderten Beschäftigung sei hingegen ein untaugliches, ja sogar kontraproduktives Arbeitsmarktinstrument. Durch die Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse würden falsche Anreize gesetzt, die eine zügige Rückkehr Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt verhinderten und reguläre Arbeitsplätze gefährdeten.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des SGB II haben aus Sicht der **Bundesagentur für Arbeit** (BA) gezeigt, dass es gerade bei der weiten Definition von Erwerbsfähigkeit eine nennenswerte Zahl von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gibt, bei denen trotz gezielter Förderangebote eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags nicht ausreichend gelungen sei. Evaluationsergebnisse und Umsetzungserfahrungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den letzten Jahren ließen erkennen, dass die bisher erprobten Ansätze die Chancen der Geförderten auf eine ungeforderte Beschäftigung nur geringfügig erhöhten. Demgegenüber stünden negative Begleiterscheinungen, da beispielsweise bei öffentlich geförderter Beschäftigung immer die Gefahr bestehe, dass reguläre Arbeit verdrängt werde. Das führe im Ergebnis zu Wettbewerbsverzerrungen. Zudem gölten Menschen in öffentlich geförderter Beschäftigung als marktfern und schwer vermittelbar. Diese Stigmatisierung könne die Aufnahme regulärer Beschäftigung erschweren. Gleichwohl könnten Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung für einen arbeitsmarktfernen Personenkreis auch in Zukunft dazu beitragen, Beschäftigungsfähigkeit

aufrechtzuerhalten, wiederherzustellen und damit die Chancen für eine schrittweise Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern.

Die Arbeitsmarktforschung und Erkenntnisse aus dem operativen Geschäft haben nach Angaben des **Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** gezeigt, dass es relevante Personengruppen im SGB II gibt, deren Chancen auf Integration in ungeforderte Beschäftigung marginal seien. Da diese Personen, vom Gesetzgeber gewollt, als erwerbsfähig eingestuft würden, lasse sich die Notwendigkeit herleiten, für diesen Personenkreis ein Angebot zu schaffen, das Erwerbsbeteiligung, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Verbesserung der gesundheitlichen und psychosozialen Lage der Betroffenen anstrebe. Nichts spreche dann gegen einen Sozialen Arbeitsmarkt mit Augenmaß, wenn vor allem die Zielgruppe eng definiert werde und in der Praxis nur Personen aus der Zielgruppe gefördert würden. Ungeforderte Beschäftigung solle dabei im Blick bleiben, weshalb die Förderung längerfristig, aber nicht unbefristet anzulegen sei. Der in beiden Fällen vorgeschlagene Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung berge die Gefahr von Fehlreizen.

Der **Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK)** hebt hervor, dass sich der Arbeitsmarkt in Deutschland in den letzten Jahren positiv entwickelt habe. Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik müsse es sein, die Zahl der Arbeitslosen weiter zu senken und dabei auch diejenigen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, die von mehrfachen oder besonderen Vermittlungshemmnissen und häufig von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen seien. Die Errichtung eines sog. sozialen Arbeitsmarktes durch öffentlich geförderte Beschäftigung sei hierbei der falsche Weg. Im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung bestehe immer die Gefahr, dass dadurch reguläre Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt verdrängt werde. Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und zunehmender Arbeitskräfteengpässe in Deutschland sei es erforderlich, inländische Potenziale an Arbeitskräften bestmöglich zu nutzen und nicht dauerhaft in subventionierte Beschäftigung zu bringen. Dazu gelte es, so früh wie möglich im Bildungssystem anzusetzen und wesentliche Qualifikationen zu vermitteln, damit Langzeitarbeitslosigkeit erst gar nicht entstehe.

Grundsätzlich existieren aus Sicht des **Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH)** mit der Bürgerarbeit, den Arbeitsgelegenheiten und der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ derzeit ausreichend Instrumente der geförderten Beschäftigung, die vor Ort flexibel eingesetzt werden könnten, um gerade Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen optimal zu fördern und damit wieder an den regulären Arbeitsmarkt heranzuführen. Die unterschiedlichen Instrumente seien erst vor kurzem neu eingeführt bzw. umgestaltet worden. Entscheidend sei ihr flexibler und wirkungsorientierter Einsatz durch die Arbeitsverwaltungen vor Ort. Daher solle vor der Einführung neuer Maßnahmen oder Regelungen zunächst die Wirkung dieser drei Instrumente evaluiert werden. Allgemein hätten die Evaluationen der verschiedenen Maßnahmen „künstlicher“ Beschäftigung in der Vergangenheit ergeben, dass künstliche Beschäftigung die Eingliederungschancen der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt in der Regel nicht oder kaum erhöhe. Gleichzeitig resultierten aber oftmals Drehtür- und Verdrängungseffekte.

Der **Paritätische Wohlfahrtsverband** begrüßt die von allen drei Fraktionsanträgen ausgehende Initiative, die verfestigt hohe Langzeitarbeitslosigkeit in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken und Lösungsansätze zu präsentieren. Fördern und Fordern, einst als notwendige Grundlage des Hartz-IV-Systems verankert, sei völlig aus der Balance geraten. Rund zwei Drittel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zählten zu den sogenannten Langzeitleistungsbeziehern. Diese rund 2,9 Millionen Menschen verharrten häufig deshalb so lange im Leistungsbezug, weil mehrere Vermittlungshemmnisse ihrer Arbeitsmarktintegration entgegenstünden. Rund eine Million Leistungsberechtigte wiesen vier und mehr Vermittlungsrisiken wie gesundheitliche Einschränkungen, geringe Qualifikationen, fehlende Kinderbetreuung oder schlechte Sprachkenntnisse auf. Am Arbeitsmarkt seien sie ohne spezielle Förderung und Unterstützung chancenlos. Ungeachtet dessen richte sich die aktuelle Förderung der Jobcenter nicht im Besonderen an diese große Gruppe von langzeitarbeitslosen Menschen. Es fehle insbesondere ein Instrument, das langfristig und verlässlich die Erwerbsintegration arbeitsmarktferner Personen absichern könne. Viele Maßnahmen verfehlten ihr Ziel, weil sie kurzfristig angelegt seien. Die durchschnittliche Förderdauer der Maßnahmen im SGB II habe im Jahr 2011 nur vier Monate betragen. In den Maßnahmen fehlten häufig notwendige Förderbestandteile wie z. B. die sozialpädagogische Betreuung und Qualifizierung.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)** begrüßt die vorliegenden Initiativen und dass die drei Fraktionen sich auf Grundsätze verständigt hätten, um die gesellschaftliche Teilhabe von langzeitarbeitslosen Menschen zu befördern. Die ausgeführten Positionen stimmten in weiten Teilen mit Konzepten überein, die von der Wohlfahrtspflege entwickelt und verfolgt würden. Die Wohlfahrtsverbände teilten die Kritik an den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene. Nicht zuletzt nach den fiskalischen Einschnitten sowie den im April 2012 in Kraft getretenen gesetzgeberischen Beschränkungen der Instrumente zur Beschäftigungsförderung im SGB II brauche die aktive Arbeitsmarktpolitik neue Impulse. Der Konzentration der verbliebenen Eingliederungsmittel auf die am besten vermittelbaren Arbeitssuchenden müssten spezifische Anstrengungen für die Personengruppen gegenübergestellt werden, die aufgrund ihrer verfestigten Arbeitslosigkeit von sozialer Ausgrenzung betroffen seien. Das Angebot von Arbeitsplätzen durch öffentlich geförderte Beschäftigung biete dieser Gruppe reelle Chancen auf den Wiedergewinn gesellschaftlicher Teilhabe, auf eine Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und langfristig auf eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt.

Der **Sachverständige Prof. Stefan Sell** fordert öffentlich geförderte Beschäftigung, die mit den „dysfunktionalen förderrechtlichen Anforderungen“ wie Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und vor allem der Wettbewerbsneutralität aufräume. Öffentlich geförderte Beschäftigung müsse möglichst nah am ersten Arbeitsmarkt beziehungsweise im ersten Arbeitsmarkt stattfinden und ausgehend von dem Grundmodell einer Lohnkostenbezuschung auf den individuellen Nachteilsausgleich abstellen. Dies bedeute konkret, dass es keine Begrenzung geben solle auf gemeinnützige Unternehmen oder kommunale Träger. Vielmehr müsse

das Grundmodell prinzipiell allen Arbeitgebern offenstehen. Allerdings werde sich in der Praxis mit Blick auf den konkreten Personenkreis, um den es hier gehe, im Regelfall bei vielen Unternehmen die Frage gar nicht stellen, eine Förderung in Anspruch zu nehmen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. wird hier als nicht zielführend bewertet, da in diesem Modell auf eine „klassische“ öffentlich geförderter Beschäftigung im staatsnahen Bereich gesetzt werde, die ganz bewusst die Komponenten Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse als unbedingt zu erfüllende Voraussetzungen für eine Förderung aufrechterhalten. In dem Antrag der Fraktion der SPD sowie dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fänden sich hingegen zahlreiche Elemente des in den Vorbemerkungen skizzierten Reformmodells.

Der **Sachverständige Hermann Genz** kritisiert, dass sich mit den bisher im SGB II und SGB III zur Verfügung stehenden Instrumenten Langzeitarbeitslose offensichtlich nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrieren ließen. Weder mit Feststellungs- noch mit Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen oder „Zusatzjobs“ sei es gelungen, diesen Personenkreis näher an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen. Deshalb werde die Grundintention der vorliegenden Gesetzesinitiativen zur Einführung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ uneingeschränkt begrüßt. Die Stellungnahme berücksichtige auch die sehr positiven Erfahrungen mit dem Programm der Landesregierung Baden-Württemberg „Gute und sichere Arbeit“. Die Förderung von Personen in einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ sollte grundsätzlich nur für über 25-jährige Arbeitslose erfolgen. Jungen Menschen müssten vorrangig Zugänge zu Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen eröffnet werden. Kritisch zu betrachten sei der Versuch, den für eine Förderung infrage kommenden Personenkreis auf die tatsächlich unterstützungsbedürftigen Personen einzugrenzen. Insbesondere die Definition von Vermittlungshemmnissen sei aus Sicht der Praxis problematisch, weil diese nur ungenau definierbar seien und häufig zu einer von den Betroffenen als stigmatisierend erlebten Festschreibung führten. Diese Sichtweise widerspreche auch der Erarbeitung eines Stärkenprofils, bei dem die Potentiale der Menschen im Vordergrund stehen sollten. Für den hier diskutierten Personenkreis mit sehr schweren Vermittlungshemmnissen hält der Sachverständige zudem einen Minderleistungsausgleich von 100 Prozent für erforderlich, um einen Arbeitsmarktzugang zu eröffnen. Allerdings sollte diese Förderung nur befristet gewährt werden.

Der **Sachverständige Markus Keller** begrüßt das Ziel aller drei Initiativen, Möglichkeiten öffentlich geförderter Beschäftigung zu schaffen bzw. auszuweiten. Der Ausgestaltung vor Ort würden von allen drei Initiativen erhebliche Spielräume eingeräumt. Dies sei wichtig, da nur so ein angemessener Umgang mit den örtlich sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen möglich sei. Die große Spreizung der Anteile Leistungsberechtigter an Einwohnern in den Ländern und die unterschiedlichen Situationen am Arbeitsmarkt machten dies deutlich. Inhaltliche Vorgaben auf Bundesebene wirkten hier kontraproduktiv und schlossen passgenaue Lösungen aus. Dies gelte auch in Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne, wenn deren Höhe für den örtlichen Arbeitsmarkt in einzelnen Teilarbeitsmärkten nicht angemessen sei. Noch immer gebe es etwa 3 Millionen erwerbsfähige Langzeitleistungsbezieher im SGB II, so dass erhebliches Hand-

lungspotential bestehe. Seit der Instrumentenreform 2012 fehlten aber Möglichkeiten zur Gestaltung von Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personengruppen im SGB II.

Die **Sachverständige Dr. Alexandra Wagner** sieht es positiv, dass mit den Vorschlägen der drei Bundestagsfraktionen die öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose wieder in den Fokus politischer Diskussionen gerückt werde. Die Ausrichtung der Initiativen sei dabei unterschiedlich: Die LINKE. orientiere mit der Idee des ÖBS tendenziell auf die Nachfrage steigernde Funktion der Arbeitsmarktpolitik, während die Initiativen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Zielgruppeninklusion in einen sozialen Arbeitsmarkt ausgerichtet seien. Die Vorschläge von SPD und GRÜNEN knüpften stark an die Konstruktion des 2007 eingeführten Beschäftigungszuschusses an. Hier wäre zu fragen, ob die damit gemachten Erfahrungen bereits in ausreichender Weise berücksichtigt würden. Es werde zu bedenken gegeben, ob die Identifizierung sogenannter in der Person liegender Vermittlungshemmnisse möglich sei und die präzise (weil für die Förderhöhe relevante) Ermittlung des Förderbedarfs bewerkstelligt werden könne. Beides wirke zudem stigmatisierend. Dies könne sich negativ auf die angestrebten Teilhabeziele auswirken. Vermittlungshemmnisse könnten letztlich nur ermittelt werden, wenn der Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Person berücksichtigt werde. Insofern sei der stärkste Beleg für ein Vermittlungshemmnis der lang anhaltende Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Man solle daher die Dauer der Arbeitslosigkeit zum Zugangskriterium in den Sozialen Arbeitsmarkt machen. Wenn der Soziale Arbeitsmarkt in quantitativ bedeutsamem Umfang realisiert werden solle, könne er ferner nicht allein auf die private Wirtschaft gesetzt werden.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen auf Ausschussdrucksache 17(11)1112 sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

## V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 17/11199 in seiner 132. Sitzung am 24. April 2013 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Gleichzeitig hat der Ausschuss in dieser Sitzung einen Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu diesem Antrag auf Ausschussdrucksache 17(11)1149 abgelehnt. Der Änderungsantrag wird im Folgenden dokumentiert:

*In Forderung Nummer 5 „Zugangskriterien und Höhe der Förderung“, wird der erste Satz des zweiten Absatzes wie folgt geändert:*

*„Der Nachteilsausgleich an die Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber kann bei der Erstgewährung bis zu 75 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts betragen und soll als Grundregel jedes Jahr abgeschmolzen werden.“*

*Begründung:*

*Den schriftlichen und mündlichen Ausführungen der Sachverständigen anlässlich der öffentlichen Anhörung am 15. April 2013 zur Höhe des Nachteilsausgleichs folgend, erscheint es sachgerecht, den Nachteilsausgleich auf bis zu*



75 % zu erhöhen, um dadurch die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu erhöhen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 17/12377 in seiner 132. Sitzung am 24. April 2013 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat auch den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11076 in seiner 132. Sitzung am 24. April 2013 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** wies die Kritik an ihrer Arbeitsmarktpolitik zurück. Die Initiativen erweckten fälschlich den Eindruck, dass es in Deutschland bisher keine öffentlich geförderte Beschäftigung gebe. Auch die Regierungskoalition wisse um das Problem, dass etliche Langzeitarbeitslose erst schrittweise auf eine Qualifikation vorbereitet werden müssten. Dieses Problem sei allerdings nicht einfach zu lösen. Die Anhörung habe dazu im Wesentlichen keine neuen Erkenntnisse erbracht. Allerdings habe sich bestätigt, dass Verdrängungseffekte bei regulären Arbeitsplätzen durch sozial finanzierte Arbeit durchaus möglich seien. Das dürfe aber nicht geschehen. Die vorgelegten Initiativen böten jedenfalls für das Problem keine Lösung, zumal die Mittel aus einem Aktiv-Passiv-Transfer bei der Arbeitsförderung – wie dort vorgerechnet – längst nicht zur Kostendeckung für die vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichen würden.

Die **Fraktion der SPD** forderte, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Das sei für Arbeitslose wie auch für die Gemeinschaft sinnvoller und schaffe Perspektiven. Man müsse auch Menschen mit Hemmnissen echte Teilhabe am Arbeitsmarkt und am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Die Arbeitsmarktzahlen der vergangenen Jahre zeigten den Handlungsdruck: Obwohl die Arbeitslosigkeit insgesamt deutlich abgenommen habe, stagniere die Zahl der Langzeitarbeitslosen nahezu. Verschärfend kämen die Kürzungen der Regierungskoalition an den Instrumenten der Arbeitsförderung hinzu. Im Gegensatz zur Fraktion DIE LINKE. trete die SPD-Fraktion allerdings für eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ein. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. sei darüber hinaus nicht zielgruppengenaug formuliert. Mit dem Änderungsantrag zu ihrem eigenen Antrag wolle die SPD-Fraktion einen höheren als ursprünglich vorgesehenen Nachteilsausgleich für die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen vorschlagen.

Die **Fraktion der FDP** räumte ein, dass mit der Idee des Aktiv-Passiv-Transfers in der Arbeitsmarktpolitik Sinnvolles bewirkt werden könne. Die vorgelegten Initiativen würden dem aber nicht gerecht, zumal ein Mindestlohn in Höhe von 10 Euro – wie von der Fraktion DIE LINKE. vorgesehen – am Arbeitsmarkt für diese Gruppe kaum praktikabel wäre. Dies stelle nur einen verschleierte Weg zum eigentlich gewollten bedingungslosen Grundeinkommen dar. Stattdessen könne Langzeitarbeitslosen besser mit individuellen Förderstrategien und Flexibilität geholfen werden. Auch die vorgeschlagene 100-Prozent-Förderung für die Beschäftigung von Arbeitslosen mit schweren Vermittlungshemmnissen lehne die FDP-Fraktion ab; denn auch mit dieser Arbeit müsse ein Gewinn erwirtschaftet werden. Andernfalls drohten sinnlose Tätigkeiten dabei zu entstehen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** verwies auf das Grundproblem, dass es zu wenig Arbeitsplätze gebe – auf der anderen Seite aber Menschen mit erschwertem Arbeitsmarktzugang und gesellschaftlich sinnvolle Arbeit, die nicht profitabel sei und deshalb nicht finanziert werde. Daher mache es Sinn, einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt zu schaffen. Es dürfe dabei aber kein neuer Niedriglohnsektor entstehen. Daher sei ein Mindestlohn unverzichtbar. Die Gegenargumente zu diesem Vorschlag seien wenig plausibel. Denn es leuchte doch ein, besser sinnvolle Arbeit als Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** reklamierte starken Handlungsdruck. Der arbeitsmarktpolitische Instrumentenkasten des SGB II weise eine Leerstelle im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung auf. Die existierenden Instrumente des § 16 SGB II böten den Jobcentern zwar diverse Möglichkeiten zur Förderung von Menschen mit Vermittlungshemmnissen, allerdings seien die Instrumente bei einer Vielzahl von ihnen wirkungslos. Ihnen bleibe daher der Zugang zum Arbeitsmarkt dauerhaft verwehrt. Infolgedessen drohe ihnen ein Leben am Rande der Gesellschaft. Verdrängungseffekte durch die von der Fraktion vorgeschlagene öffentlich geförderte Beschäftigung seien ausweislich der Sachverständigen nicht zu befürchten, zumal nur bis zu 200 000 Menschen davon betroffen wären. Wichtig für die Förderung sei unter anderem, dass künftig auf die Kriterien der Wettbewerbsneutralität und Zusätzlichkeit verzichtet werde. Andernfalls drohten sinnlose und damit unzumutbare Tätigkeiten zu entstehen. Das Modell des Aktiv-Passiv-Modells sei für die Arbeitsförderung in jedem Fall sinnvoll. Auch sei eine Förderung zu 100 Prozent für die Beschäftigung von Menschen mit sehr schweren Vermittlungshemmnissen vorgesehen, da sie andernfalls kaum Zugang zum ersten Arbeitsmarkt finden könnten. Den Antrag der Fraktion DIE LINKE. werde man ablehnen, da dort ein bereits gescheitertes Arbeitsmarktmodell propagiert werde.

Berlin, den 24. April 2013

**Katja Mast**  
Berichterstatlerin





