



Das „Optionsmodell“ - Funktion und Wirkung

Methoden und Strategien für freigemeinnützige Träger
in regionalen Entscheidungsfindungsprozessen

**ALG II Empfänger/innen – „arbeitsmarktpolitische Restmenge“ oder
stille Reserve für bessere Zeiten?**

Achim Vanselow (Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen)

Totgesagte leben länger – auf einmal ist er wieder da, der Kombilohn. Nach den eher mäßigen Umsetzungsergebnissen des „Mainzer Modells“ (BMWA 2004) war das Instrument für kurze Zeit von der politischen Bühne verschwunden. Doch seit Lothar Späth in der Union nicht ohne Erfolg wie es scheint für die sog. „Magdeburger Alternative“ (Schöb/Weimann 2003) wirbt und der Aufbau-Ost-Minister Stolpe Lohnsubventionen für den Osten, aber auch für schwächelnde Regionen im Westen (Ruhrgebiet, Oberpfalz) gefordert hat, ist der Kombilohn wieder obenauf. Der Charme solche Rezepte besteht aus meiner Sicht gerade darin, dass hier die Erwartung geweckt wird, große Zahlen bewegen zu können. Herr Prof. Sinn verspricht sich etwa von der Umsetzung des Vorschlags seines ifo-Institutes 2 Mio. Arbeitsplätze. Die herkömmliche Arbeitsförderung kann solche Aussichten nicht bieten. Der Personenkreis, um den es in den unterschiedlichen Modellen zur Ausweitung des NL-Sektors geht, ist dabei nicht immer eindeutig identisch, doch wären die künftigen ALG II-Bezieher künftig sicherlich einbezogen.

Die neue Arbeitsmarktpolitik

Was ist eigentlich das Neue? Die Auseinandersetzung um eine Ausweitung des Niedriglohnsektors ist nicht wirklich neu. Auch Fehlanreize des Sozialstaates werden diskutiert, seit es den Sozialstaat gibt. Nach der Veröffentlichung der AGENDA 2010 wurde häufiger auf die Nähe zum sog. Lambsdorff-Papier hingewiesen, dass vor über 20 Jahren das Ende der sozialliberalen Koalition herbeiführte. Inzwischen leben wir seit fast 30 Jahren mit der Massenarbeitslosigkeit. Die 90er Jahre waren zwar innovativ hinsichtlich neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Job-Rotation, sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung) und kreativ vor allem auf lokaler Ebene, aber am Problemdruck hat sich wenig geändert – im Gegenteil.

Dies hat zu neuen Leitlinien in der Arbeitsmarktpolitik (im Folgenden AMP) geführt, die heute den Rahmen der Niedriglohn-Diskussion bilden:

- Das Prinzip „Fördern und Fordern“ durchzieht die Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Stichwort Profiling, Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen) ebenso wie Änderungen des Leistungsrechts (Zusammenlegung von Al-Hi und SH auf SH-Niveau, Anreize durch Einstiegsgeld und Freibeträge).
- Beschäftigungsformen, die vor kurzem noch unter Prekaritätsverdacht standen, wurden umgewertet und werden heute zur „Aktivierung“ von Arbeitslosen genutzt und als Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit präsentiert (kleine Selbständigkeit, Mini-Jobs, Zeitarbeit).
- Gleichzeitig ist die aktive AMP alter Prägung (ABM, Weiterbildung) mit massiven Legitimationsproblemen konfrontiert und wird deutlich zurückgefahren.

Der Druck auf die Leistungsempfänger/innen steigt. Man könnte der Meinung sein, dass die Funktionen der alten AMP verzichtbar sind, weil die neuen Instrumente diesen Ausfall kompensieren. Hierzu lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt wenig sagen,

weil die Evaluation der neuen Instrumente gerade erst vom BMWA ausgeschrieben wird. Kein Mensch kann heute schon etwas Belastbares zu Mitnahmeeffekten, Verdrängungseffekten etc. sagen. Der Teilnehmerbestand der neuen Instrumente stellt sich bislang noch eher mäßig dar. So befanden sich im März 2004 nach Angaben der BA

- 26.917 Personen in einer PSA.
- Rd. 115.000 bezogen den Existenzgründungszuschuss (Ich AG)
- Rd. 3.000 Vermittlungsgutscheine wurden im März ausgegeben.

Die beruflichen WB-Maßnahmen wurden um ein Drittel im Vergleich zum Vorjahr zurückgefahren (März: 191.000). ABM noch einmal um 20% gekürzt. Dies hat für Träger z.T. gravierende Konsequenzen. Nur ein Beispiel aus unserer Region: das Bildungswerk Witten/Hattingen konnte die Verluste nicht mehr kompensieren. Seit Anfang April befindet sich diese regional bis dahin durchaus bedeutende Einrichtung in der Insolvenz. Solche Meldungen häufen sich.

Ausweitung des Niedriglohnbereiches

Die Befürworter der Ausweitung eines NL-Bereiches begrüßen die Ausrichtung der neuen AMP, kritisieren sie aber als zu kurz gegriffen, um das Problem der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten wirklich lösen zu können. Dies sei kein Problem der Vermittlung, sondern der Anreize. Die Vorschläge ähneln sich in der Problemdiagnose (Fehlzanreize des Wohlfahrtsstaates, Armutsfalle), unterscheiden sich aber in der Reichweite, den Ansatzpunkten und der Radikalität des Angriffs auf bestehende Arbeitsmarktinstitutionen (Stichwort: Tarifautonomie).

Unstrittig dürfte sein, dass die **Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten** sehr ungünstig verläuft:

- Prognosen von IAB/Prognos weisen regelmäßig eine Abnahme der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte aus (ohne dass sie vollständig verschwinden würden).
- Ihr Anteil an den registrierten Arbeitslosen ist doppelt so hoch wie an den Beschäftigten. Zugleich verfestigt sich die Arbeitslosigkeit. Besetzungsvorgänge gehen an dieser Gruppe vorbei.
- Unter den Sozialhilfeempfänger/innen hat rd. die Hälfte der Personen im erwerbsfähigen Alter keinen beruflichen Ausbildungsabschluss.

Das **Potenzial** für Kombilohnvorschlägen sind aber nicht nur Personen ohne formale Berufsausbildung, sondern auch solche mit einem „geringen Verdienstpotezial“. Hier werden je nach Quelle dann hinzugezählt: Langzeitarbeitslose, AlHi-Beziehende und erwerbsfähige SHB unabhängig von ihrer Qualifikation, sowie auch Teile der Stillen Reserve.

Worum geht es in der Debatte über die Ausweitung des Niedriglohn-Sektors?

In der allgemeinen Debatte gehen manchmal die unterschiedlichen Diskussionsstränge durcheinander:

- Vorschläge richten sich einmal auf die **Förderung einfacher Tätigkeiten** mit geringer Produktivität – „Arbeit muss sich lohnen“. Als „Hebel“ kommen abgesenkte SV-Beiträge für niedrige Einkommen infrage. Auch **Lohnsubventionen** wie beim Kombilohn gehören hierhin. In der jüngeren Vergangenheit sind ein Dutzend Fördervarianten modellhaft erprobt worden, die mit dem Kombilohn-Etikett versehen werden können (Kaltenborn 2001). Am prominentesten dürfte das Mainzer Modell sein. Gemeinhin werden unter „Kombilohn“ staatliche Transfers finanzieller Mittel an Beschäftigte verstanden mit dem Ziel der Aufnahme oder der Ausübung einer bestimmten Beschäftigung. Arbeitgeberzuschüsse würden dann nicht unter den Kombilohn-Begriff fallen.
- Andere Autoren halten diesen Ansatz nicht für erfolg versprechend (z.B. Bonin u.a. 2003, Sinn u.a. 2002). Die Beschäftigungseffekte seien fragwürdig, weil auch schon bestehende Arbeitsverhältnisse gefördert würden. Mitnahmeeffekte größeren Ausmaßes können nicht ausgeschlossen werden und die Kosten seien hoch. Sie favorisieren „**Workfare**“-Ansätze und damit einen höheren Druck auf Erwerbslose. Das soziale Leistungsniveau soll deutlich gesenkt werden, um die Anspruchslöhne der Geringqualifizierten zu senken.
- Eine dritte Strategie schließlich ist darauf gerichtet, die **Erschließung neuer Märkte** zu fördern, auf denen Geringqualifizierte dann Arbeit finden können. Hierhin gehört die Debatte über Arbeitsplätze in Privathaushalten oder die Organisation solcher Serviceangebote in Dienstleistungsagenturen.

Der ifo-Vorschlag der „**aktivierenden Sozialhilfe**“ kann als der derzeit radikalste gelten, deshalb sei er an dieser Stelle wenigstens kurz in drei Schritten skizziert (Sinn u.a. 2002: 19f.):

- Im ersten Schritt werden die staatlichen Sozialhilfeansprüche inkl. Wohngeld für Personen, die erwerbsfähig sind, aber nicht arbeiten, abgesenkt. Dieses Mindestniveau soll so niedrig sein, dass ein Verbleib nur für Schwarzarbeiter/innen oder sonst wie gesicherte Personen eine Alternative ist. Gedacht ist an ein Niveau von nur noch 2/3 des heutigen SH-Niveaus.
- Im zweiten Schritt werden erwerbstätige NL durch eine neue „Lohnsteuergutschrift“ unterstützt. Im Ergebnis soll das Haushaltseinkommen aus einer niedrig entlohten Vollzeittätigkeit mit dieser Lohnergänzung über dem heutigen SH-Einkommen liegen. Die Summe ist höher als die Sozialhilfe für Nichterwerbstätige.
- Im dritten Schritt erfolgt die Verknüpfung mit dem Zweiten Arbeitsmarkt im Sinne einer Arbeitspflicht für Leistungsbezieher. Erwerbsfähigen Personen, die keinen

regulären Arbeitsplatz finden können, muss der Staat eine öffentlich geförderte Arbeitsgelegenheit. Damit soll zugleich die Möglichkeit zur Schwarzarbeit unterbunden werden. Der Lohn für diese Leistungsempfänger ist auf dem heutigen SH-Niveau anzusiedeln. Arbeit auf dem Zweiten Arbeitsmarkt erhält damit zu einem gewissen Teil Abschreckungscharakter. Die Tätigkeitsfelder sollen ähnlich sein wie heute bei ABM, die Verbleibsdauer jedoch soll sich drastisch verkürzen. Ziel ist der rasche Übergang in reguläre Beschäftigung. Die Durchführung der kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen sollen Dritte, d.h. gemeinnützige oder private Gesellschaften übernehmen. Auch Leiharbeit – privat oder kommunal organisiert – ist eine Möglichkeit, wobei private Zeitarbeitsfirmen vorzuziehen wären.

Das Grundprinzip des Vorschlags ist einfach: wer keine Arbeitsleistung erbringt, erhält (fast) kein Geld. Die Sozialleistung ist nicht länger Lohnersatz, sondern nur noch *Lohnergänzung*.

Wer soll im Niedriglohnbereich arbeiten?

Der Personenkreis, über den geredet wird, schwankt zwischen rd. 1,5 Mio. Personen (= registrierte Arbeitslose ohne formale Qualifikation) und einer statistischen Obergrenze von über 5 Mio. Personen. Das BMWA rechnet für das Jahr 2005 mit 3,08 Mio. erwerbsfähigen Beziehern der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Bei der Schätzung des Arbeitskräftepotenzials schließen die Autoren ausgehend von der statistischen Obergrenze eine weitere Eingrenzung nicht völlig aus („Feststellung der Erwerbsfähigkeit“), vorrangig sind aber die Geringqualifizierten anvisiert. Der Blick *nur* auf die fehlende formale Qualifikation kann aber die Sicht auf sonstige **Problemlagen** verstellen. Auch das Alter, der Gesundheitszustand oder das Geschlecht können Integrationserfolge verhindern. Es gibt wenig Hinweise darauf, dass Geringqualifizierte eine einheitliche Problemlage haben, der man mit *einem* Instrument begegnen könnte. Je breiter die „Zielgruppen“-Definition gefasst wird, desto unterschiedlicher werden die Problemlagen der Betroffenen sein, und desto schwieriger wird die Identifikation von konkreten Ansatzpunkten für die erfolgreiche Wiedereingliederung in Beschäftigung.

Geringe Qualifikationsanforderungen bei einfachen Dienstleistungen?

Ein zentrales Manko der bisherigen NL-Debatte in Deutschland besteht u.E. darin, dass in fast allen Vorschlägen implizit oder explizit unterstellt wird, dass es sich bei den zu schaffenden bzw. zu besetzenden Arbeitsplätzen mit niedriger Entlohnung um „einfache Tätigkeiten“ handle, für die keine besonderen Qualifikationen oder Kompetenzen erforderlich seien (vgl. ausführlich Weinkopf 2002). Typische Beispiele sind i.d.R. Handel, Gastgewerbe oder private Haushalte. Ein Abgleich mit betrieblichen Qualifikationsanforderungen oder Besonderheiten dieser Tätigkeiten wird für überflüssig gehalten.

Dabei spricht einiges dafür, dass die Anforderungen an Personal in der Dienstleistungsarbeit keineswegs banal sind:

- **Arbeitszeiten** sind oft länger oder liegen ungünstig, was mit hohen Anforderungen an die zeitliche Flexibilität der Beschäftigten einhergeht.
- Die Arbeit ist oft **front line work**, d.h. sie wird im direkten Kundenkontakt erbracht. Die Qualität der DL hängt oft eng mit Kompetenz, Verhalten, z.T. auch Aussehen der Beschäftigten zusammen. Selbständige Arbeit und Teamfähigkeit (Gastro) spielen eine große Rolle.
- Gesundheitlich eingeschränkte Personen kommen für Tätigkeiten etwa in der Gebäudereinigung nicht in Frage. Haben Sie schon einmal 8 Stunden geputzt? Ähnliches gilt für das Heben von Alten und Kranken in der Pflege, langes Stehen in Verkaufsberufen, Heben im Lager.
- In Tätigkeitsfeldern wie der Arbeit im Privathaushalt oder in der Zeitarbeit wird die Arbeit dezentral erbracht. Die Mitarbeiter vertreten hier ihre AG nach außen.

Gerade typischen Frauenberufen wird gern die „Fachlichkeit“ abgesprochen. Tatsächlich geht es aber bei vielen Tätigkeiten nicht allein um die Verrichtung einfacher standardisierter Arbeitsschritte, sondern auch um die Bewältigung oft komplexer Arbeitssituationen. Wenn diese Befunde richtig sind, dann ist es nach wie vor wichtig, die **Beschäftigungsfähigkeit** von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten (wieder)herzustellen.

Sinnvolle Integrationshilfen für ALG II-Bezieher/innen

Sinnvolle Integrationshilfen für ALG II-Empfänger/innen sollten denn auch an der (Wieder-)Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit ansetzen.

- Wenn es richtig ist, dass bei der Einstellung von Geringqualifizierten insbesondere soziale Kompetenzen eine zentrale Rolle spielen, dann muss dem bei der Gestaltung von Integrationshilfen Rechnung getragen werden.
- Insbesondere jüngere Geringqualifizierte sollten nicht um jeden Preis in „Dead-End-Jobs“ auf dem ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Hier verdienen Modellversuche des BIBB mit der Zielgruppe lernschwächere Jugendliche größere Aufmerksamkeit. Offenbar ist diese Gruppe mit passgenauen Angeboten durchaus noch zu erreichen. Natürlich zeitigt eine Bildungsstrategie nicht so rasche Erfolge, doch setzt ein „welfare to work“-Ansatz mit fragwürdigen Eingliederungserfolgen langfristig die falschen Signale.
- Ebenfalls kritisch betrachten wir die Zuordnung älterer, qualifizierter Langzeitarbeitsloser zum Potenzial für einen Niedriglohnbereich. Niemand bezweifelt ernsthaft, dass wir von einer „Kultur der Altersarbeit“ meilenweit entfernt sind. Die arbeitsmarktpolitischen Angebote der herkömmlichen Zielgruppenförderung sollten für diesen Personenkreis beibehalten werden.

Warum sollte als „Vehikel“ nicht noch einmal über eine modernisierte Variante der viel gescholtenen ABM nachgedacht werden? Überlegungen hierzu gibt es durchaus – u.a. in der Fachhochschule des Bundes (Franck 2004). Öffentlich geförderte Beschäftigung ist die einzige Maßnahme, bei der die Entscheidung, wer beschäftigt wird, nicht allein betrieblichen Kalkülen und Entscheidungskriterien unterworfen wird. Vielmehr haben die Arbeitsagenturen hier die Möglichkeit, gezielt Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen zuzuweisen, die im Rahmen betrieblicher Einstellungsentscheidungen oft keine Chance haben – auch wenn sie billig zu haben wären. Wenn Sie nach der Finanzierung solcher Angebote fragen, gestehe ich gern ein, dass ein solcher Vorschlag zur Unzeit kommt. Die Geschäftspolitik der Bundesagentur geht derzeit sicher in eine andere Richtung.

Optionsmodell

Das Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen (Kommunales Optionsmodell) wurde gestern vom Bundestag verabschiedet. Die Wahrscheinlichkeit ist aber groß, dass es vom Bundesrat abgelehnt wird. Eine Bewertung des Optionsmodells ist unter diesen unsicheren Rahmenbedingungen nicht einfach. Bevor die neue Grundsicherung für Arbeitslose zum 1.1. 2005 kommen kann, müssen noch zahlreiche Probleme gelöst werden. Genannt seien nur die Probleme im IT-Bereich, die Frage des Datenaustausches zwischen den Arbeitsagenturen und den Sozialämtern sowie die Frage der Finanzierung.

Auf dieser Veranstaltung interessiert vor allem die Frage, wie sich das Optionsmodell auf Dritte auswirkt. Wenn man von den Aufgabenfeldern ausgeht, die auch künftig abgedeckt werden müssen (Schuldnerberatung, Drogenberatung etc.), so werden die einschlägigen Träger keineswegs überflüssig – im Gegenteil. Denken Sie weiterhin an die Eingliederungsleistungen im SGB II wie die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für ALG II-Empfänger/innen bzw. für Jugendliche unter 25 Jahre. Was auf die Träger zukommt, hängt natürlich zu einem guten Teil von den Voraussetzungen vor Ort ab. Welche konzeptionellen und praktischen Erfahrungen liegen schon vor? Über welche Größenordnung redet man - einige Hundert Leistungsbeziehende in einer süddeutschen Kommune oder Zehntausende in einer ostdeutschen Großstadt? Das Organisationsmodell der „Arbeitsgemeinschaften“, über das heute Vormittag schon berichtet wurde, eröffnet die Möglichkeit, dass z.B. Beschäftigungsgesellschaften Teil der Arbeitsgemeinschaft sein können. Ob diese Möglichkeit vor Ort Sinn macht oder nicht, sollte zumindest einmal durchgespielt werden.

Kritischer ist schon die Frage der Finanzierung bis zur endgültigen Regelung zu bewerten. Es fehlt derzeit an einer tragfähigen Übergangsregelung, dies ist in der Bundestagsanhörung am Montag (26.4.2004) sehr deutlich geworden. Soweit die Beschäftigungsförderer als GmbH organisiert sind, zwingt sie das Insolvenzrecht bei weiterhin unklarer Weiterfinanzierung Mitte des Jahres die Insolvenz einzuleiten. Hier besteht dringend Handlungsbedarf. Eine kurzfristige Handlungsoption für Träger

könnte darin gesehen werden, sich rasch um noch nicht ausgeschöpfte Programmmittel zu bemühen. Laut BA sind noch Ressourcen in den Programmen „Jump plus“ und „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ vorhanden.

Literatur:

BMWA 2004: Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz. BMWA-Dokumentation Nr. 528.

Bonin, H. u.a. 2003: Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung. H.1, S. 51-67.

Kaltenborn, B. 2001: Kombilöhne in Deutschland. IAB-Werkstattbericht Nr. 14.

Schöb, R./Weimann, J. 2003: Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel. Döbel.

Sinn, H.-W. u.a. 2003: Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. Ifo-Schnelldienst Nr.9.

Weinkopf, C. 2002: Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten - Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt? Expertise herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.