

Caritas befürwortet Kombilohn

Der Deutsche Caritasverband hat Kriterien erarbeitet, unter denen Kombilohn-Modelle befürwortet werden. Sorgfältig begleitete Modellprojekte in den Bundesländern sind besser als ein Kompromiss der Koalition auf kleinstem gemeinsamen Nenner.

GEORG CREMER

Der Deutsche Caritasverband (DCV) hat die im Koalitionsvertrag festgelegte politische Willenserklärung begrüßt, die Einführung eines Kombilohn-Modells zu prüfen, das „sowohl die Aufnahme einfacher Arbeiten durch eine ausgewogene Kombination aus Arbeitslohn und Sozialleistung lohnend macht als auch die Möglichkeit für zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten neu schafft“. Im Kontakt mit betroffenen Menschen in den rund 190 offenen Beratungsdiensten und in Integrationsbetrieben der Caritas zeigt sich täglich, wie dringend dieses Anliegen ist. Die bessere Integration von Menschen mit geringer beruflicher Qualifikation in den Arbeitsmarkt ist ein vordringliches arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Ziel. Im Augenblick zeichnet sich jedoch noch kein Modell für die Ausgestaltung von Kombi-Einkommen ab, das beide Parteien der Koalition mittragen.

Ziel ist es, aus Sicht der verbandlichen Caritas Kriterien zu formulieren, die für die politische Diskussion zu

Kombilohnmodellen nützlich sein können. Gleichzeitig will die Caritas für Modellprojekte werben, die auf der Grundlage gesicherter Erfahrungen eine politische Entscheidung im Konsens erleichtern können.

Ausbildung hat Vorrang

Die bisherigen Hinweise aus den beiden Koalitionsparteien deuten darauf hin, dass nach einer Lösung gesucht wird, die insbesondere junge und ältere Erwerbslose im Blick hat. Aus Sicht der Caritas muss bei allen erwerbslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen ein qualifizierter Schulabschluss und eine berufliche Ausbildung absoluten Vorrang haben vor arbeitsmarktpolitischen Ersatzmaßnahmen. Kritisch wird daher der Vorschlag bewertet, für erwerbslose Erwachsene unter 25 Jahren zeitlich befristet öffentlich geförderte Ersatzarbeitsplätze einzurichten. Dies wäre nur akzeptabel, wenn damit der Erwerb eines Berufsabschlusses verbunden ist. Es muss vermieden werden, dass aus Sicht der jun-

gen Erwachsenen eine solche öffentliche Beschäftigung finanziell attraktiver ist als ein Ausbildungsplatz. Ohne eine Berufsausbildung haben junge Erwachsene nach Abschluss einer befristeten öffentlichen Beschäftigung nach wie vor nur sehr eingeschränkte Chancen im ersten Arbeitsmarkt.

Ältere Arbeitssuchende fördern

Die Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer(innen) mit geringen Qualifikationen stellt eine geeignete Maßnahme dar, die im Vergleich zu anderen Ländern deutlich höheren Diskriminierung älterer Arbeitnehmer(innen) auf unserem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt eine spezifische Förderung von arbeitslosen Menschen über 55 Jahren. Sollte, wie zurzeit diskutiert, die Altersgrenze mit 50 Jahren deutlich tiefer angesetzt werden, muss verhindert werden, dass die öffentlich bereitgestellten Mittel vorrangig für besser qualifizierte Erwerbspersonen jenseits der 50 Jahre eingesetzt werden und es

dadurch zu Verdrängungsprozessen kommt. Spezifische Förderungen müssen zudem eingebettet sein in einen breiten Wandel der gesellschaftlichen Einstellung gegenüber älteren Erwerbspersonen.

Öffentliche Beschäftigung

Mehrere Modelle sehen die Schaffung öffentlicher Beschäftigung als vorrangige oder ergänzende Maßnahme von Kombi-Einkommen vor. Es ist zu erwarten, dass solche Angebote im Falle einer begründeten Nicht-Annahme Konsequenzen für den Bezug von Arbeitslosengeld II hätten. Aus Sicht der Caritas ergeben sich folgende Bewertungskriterien für eine öffentliche Beschäftigung:

- Personen, die beispielsweise wegen einer schwer wiegenden psychischen Erkrankung oder anderer schwer wiegender Hemmnisse nicht arbeiten können, dürfen nicht als erwerbsfähig eingestuft werden. Sonst besteht die Gefahr, dass sie trotz ihrer Situation zur Teilnahme an einer öffentlichen Beschäftigung aufgefordert und dann wegen ihrer Nichtteilnahme sanktioniert

werden und unter das soziokulturelle Existenzminimum fallen.

- Es müssen klare Kriterien definiert und umgesetzt werden für die Zumutbarkeit einer Arbeit im regulären Arbeitsmarkt und auch in einer öffentlichen Beschäftigung (Berücksichtigung der familiären Situation wie die Erziehung von kleinen Kindern, gesundheitliche Belastungen).

- Die Qualität des Fallmanagements ist deutlich zu verbessern.

- Mehrere Angebote sollen Wahlmöglichkeiten schaffen.

- Öffentliche Beschäftigung muss dem Qualifikationserhalt beziehungsweise der Qualifizierung dienen. Es darf nicht darum gehen, bedürftige Menschen vom Bezug von Sozialleistungen abzuschrecken. Bei „arbeitsmarktfernen“ Personen sollen die Voraussetzungen für eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt gefördert werden, bei Personen mit höheren Qualifikationspotenzialen sind entsprechend höhere Anforderungen zu stellen.

- Bei Jugendlichen muss Ausbildung prioritär vor der Vermittlung von Beschäftigung sein.

- Öffentlich bereitgestellte Beschäftigung darf regulär geleistete Arbeit nicht verdrängen. Sind diese Bedingungen gesichert, kann auch der DCV bei der Schaffung von gemeinnützigen Beschäftigungsangeboten mitwirken.

Fallmanagement verbessern

Alle zielgruppenorientierten Maßnahmen werden darauf angewiesen sein, dass das Fallmanagement bei den Arbeitsagenturen deutlich verbessert wird. Sonst besteht die Gefahr, dass die von der Politik bereitgestellten neuen Instrumente für Kombi-Einkommen vorrangig für Personen genutzt werden, die auch ohne spezifische Förderung einen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt gefunden hätten. Auch eine weitere Qualifizierung der Fallmanager(innen) vor allem im Umgang mit Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen ist dringend erforderlich. Die Konsolidierung der Arbeitsgemeinschaften (Arge) ist gefährdet, wenn kein Weg gefunden wird, die in den Argen befristet eingestellten und nun qualifizierten Mitarbeiter(innen) dauerhaft für diese Aufgabe zu sichern.

Keines der in der Diskussion befindlichen Kombilohn-Modelle weist einen „Königsweg“ aus der bestehenden hohen Arbeitslosigkeit für gering qualifizierte Menschen. Dies gilt auch für global ansetzende Modelle wie die „aktivierende Sozialhilfe“ des Ifo-Instituts, München, und die Magdeburger Alternative (s. Beitrag S. 14 in diesem Heft).

Modellprojekte

Es gehört zur wissenschaftlichen Ehrlichkeit, einzugestehen, dass so gravierende Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, wie sie diese Modellansätze vorschlagen, in ihrer Wirkung nicht mit genügender Sicherheit prognostiziert werden können. Deshalb kann eine bundesweite Umsetzung dieser Modelle nicht empfohlen werden. Es ehrt die Autoren der Magdeburger Alternative, dass sie auf diese Beschränkungen des empirischen Wissens ausdrücklich hinweisen. Der DCV spricht sich dafür aus, verschiedene der derzeit erarbeiteten Ansätze in einzelnen Regionen oder Bundesländern zu erproben. Diese Modellprojekte müssen wissenschaftlich begleitet werden, um gesicherte Schlussfolgerungen ziehen zu können. Sorgfältig geplante und ausgewertete Modellprojekte sind zielführender als ein zwischen den Koalitionsparteien ausgehandelter Kompromiss auf kleinstem gemeinsamem Nenner.

Wirksame Kombilohn-Modelle können nur implementiert werden, wenn es zu einer Vereinbarung zwischen Bund, der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen über die Gestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen kommt. Werden bisherige ALG-II-Empfänger(innen) über Kombilohn-Modelle in den Arbeitsmarkt integriert, so wirkt sich dies auf Bund, die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen entlastend aus, während auf Länderebene implementierte Modellprojekte aus den Landeshaushalten zu tragen sind. Ein entsprechender Finanzausgleich zwischen den politischen Ebenen ist daher notwendig.

Ohne Qualifizierung funktionieren Kombilohn-Modelle nicht

Aus Sicht der Caritas wird in der bisherigen Diskussion der notwendige Qualifizierungsbedarf bei langzeitarbeitslosen Menschen zu wenig berücksichtigt. Gerade bei personenbezogenen einfachen Dienstleistungen sind entspre-

**Prof. Dr.
Georg Cremer**

**Generalsekretär
des Deutschen
Caritasverbandes**

E-Mail: georg.cremer@caritas.de

chende soziale Kompetenzen erforderlich. Ökonomische Modelle zur Integration von gering qualifizierten Menschen, die allein auf die Schaffung zusätzlicher Anreize zur Arbeitsaufnahme und auf eine Kostenentlastung der Unternehmen setzen – so wichtig diese Ansätze sind –, sind nach Erfahrungen der Caritas ungenügend. Beratung und Hilfen bei sozialen Problemlagen sind dringend erforderlich, um eine Integration in den Arbeitsmarkt auf Dauer schaffen zu können. Die verbandliche Caritas ist bereit, bei dieser Begleitung mitzuwirken.

Neue Chance

Man muss davon ausgehen, dass es einige hunderttausend arbeitslose Menschen gibt, die auch bei geänderten institutionellen Rahmenbedingungen keine Chance auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben und dies auch nicht über temporäre Maßnahmen (zweiter Arbeitsmarkt) erreicht werden kann. Der DCV begrüßt die von der Bundesagentur für Arbeit angestoßene Diskussion, für diesen Personenkreis ein öffentlich gefördertes dauerhaftes Angebot von gemeinwohlorientierten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen zu schaffen. Auch ein solches zusätzliches Segment des Arbeitsmarktes sollte den Übergang zum zweiten beziehungsweise ersten Arbeitsmarkt

über qualifizierende Maßnahmen nicht grundsätzlich ausschließen. Die Erfahrungen in den Integrationsbetrieben der Caritas zeigen, dass auch Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen und langen Jahren der Arbeitslosigkeit bei langfristiger und ausreichender sozialer Begleitung (psychosoziale Betreuung, Schuldnerberatung, Suchtberatung) eine Integration schaffen können. Die verbandliche Caritas will sich daran wie bisher beteiligen.

Investition in Bildung

Dringend erforderlich ist es, über die notwendige Diskussion zur Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik die verbesserte schulische und berufliche Qualifizierung nicht aus dem Auge zu verlieren. Dies gilt im Besonderen für junge Menschen mit Migrationshintergrund und Kinder und Jugendliche aus deutschen bildungsfernen Familien. Erneut hat die zweite Pisa-Studie gezeigt, dass in Deutschland ein deutlich stärkerer Zu-

sammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungsabschlüssen besteht als in anderen europäischen Ländern. In diesem Sinne vererbt unser Bildungssystem Armut und Arbeitslosigkeit. Eine bessere schulische und berufliche Bildung ist daher sowohl aus so-

zialen als auch aus ökonomischen Gründen dringend geboten.

Arbeitsmarktpolitik braucht einen langen Atem

Auch bei veränderten institutionellen Rahmenbedingungen kann Beschäfti-

Gut kombiniert! – Ein Modellprojekt der Caritas in NRW zum Kombilohn

Die Caritas in Nordrhein-Westfalen (NRW) hat Anfang September das Modellprojekt „Gut kombiniert – Neue Service- und Dienstleistungen in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft (GSW)“ gestartet und sich damit der Initiative des Sozialministeriums für einen „Kombilohn NRW“ angeschlossen. Bis Ende 2007 sollen innerhalb der Caritas in NRW 250 Kombilohnstellen eingerichtet werden, bis Ende 2008 weitere 250 Stellen in Krankenhäusern, Kindertagesstätten, Altenheimen, „Warenkörben“ und anderen Einrichtungen der Gesundheits- und Sozialwirtschaft. Es handelt sich dabei um Stellen im Niedriglohnbereich für gering qualifizierte Langzeitarbeitslose. Projektteilnehmer sind die Diözesan-Caritasverbände Aachen, Essen, Köln, Münster und Paderborn. Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft „Integration durch Arbeit“ (BAG IDA), ein Zusammenschluss von 190 Diensten und Einrichtungen der Caritas, die sich für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einsetzen, unterstützt die Erprobung von Kombilohn-Modellen und will sich an solchen Modellprojekten beteiligen.

Hier Auszüge aus der Projektskizze der Caritas in NRW:

Ausgangslage und Begründung des Projekts

Der Sektor der Gesundheits- und Sozialwirtschaft umfasst in NRW 237 Krankenhäuser, 1121 Senioreneinrichtungen, 432 Einrichtungen der Behindertenhilfe, 316 mobile Pflegedienste, 396 Jugendhilfeeinrichtungen, 2990 Kindertagesstätten, 553 Beratungsdienste, um die größeren Bereiche zu nennen. Insgesamt umfasst die verbandliche Caritas 8197 Einrichtungen mit 388.195 Plätzen. 192.828 Mitarbeiter(innen) sind im Bereich verbandlicher Caritas beschäftigt.

Die neue Lissabonstrategie der EU und ihre beschäftigungspolitische Leitlinie 19¹ dienen der Schaffung neuer Arbeitsplätze im Gesundheits- und Sozialsektor und der Integration schwer vermittelbarer Personen. Hierfür ist der Europäische Sozialfonds (ESF) als Finanzierungsinstrument vorgesehen.² Die Caritas in NRW ist bewährter Partner in der Entwicklung und Durchführung ESF-kofinanzierter Arbeitsmarktpolitik. Die Partizipation ESF-kofinanzierter Programme schließt die zielspezifische Anwendung und Umsetzung von beschäftigungswirksamen Förderinstrumenten nach dem SGB II ein. Die Caritas geht davon aus, dass durch die Einführung von Kombilohn-Modellen bestehende Arbeitsplätze nicht gefährdet werden, sondern zusätzliches Beschäftigungspotenzial erschlossen wird.

Zielgruppe des Vorhabens sind Langzeitarbeitslose, deren Chancen auf Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt unter den gegebenen Marktbedingungen zurzeit faktisch nicht vorhanden sind. Dazu zählen insbesondere langzeitarbeitslose Menschen mit Behinderung, ältere Langzeitarbeitslose ab 50 Jahre, Menschen mit Migrationshintergrund.

Ziel des Projektes ist die Schaffung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen im Gesundheits- und Sozialsektor für arbeitslose Menschen, die am allgemeinen Arbeitsmarkt keine Chancen haben.

Teilziele/Teilprojekte

- (A) Entwicklung von 50 neuen Tätigkeitsprofilen für NRW-Kombilohnzielgruppen in Einsatzbereichen der Gesundheits- und Sozialwirtschaft.
- (B) Akquise von zunächst 500 Kombilohnstellen in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft.

gung für Menschen mit geringer beruflicher Qualifikation angesichts der lange aufgebauten und verfestigten Arbeitslosigkeit nur über einen längeren Zeitraum geschaffen werden. So können Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich haushaltsnaher und personen-

bezogener Dienstleistungen in einem Zeitraum von einigen Jahren entstehen. Um politische Akzeptanzprobleme zu vermeiden, dürfen die Erwartungen an Kombilohn-Modelle nicht überfrachtet werden. ■

Für Teilprojekt A ist eine Stelle vorgesehen, für Teilprojekt B fünf Stellen. Bei vier Jahren Projektdauer beträgt die beantragte Fördersumme 1.236.432 Euro.

Dauer/Laufzeit des Projekts

Das Projekt ist auf vier Jahre ausgerichtet und wird bis zum Herbst 2010 umgesetzt. Es wird in der aktuellen ESF-Förderphase begonnen und ist deshalb zunächst bis zum 31. Dezember 2007 befristet. Damit sowohl den kurzfristigen Bedarfen des Kombilohnmodells als auch dem mittelfristigen Anliegen der Erschließung des GSW-Sektors für marktferne Langzeitarbeitslose Genüge getan werden kann, sieht das Projekt ein dreistufiges Verfahren vor:

- Ende 2006 werden mindestens fünf unterschiedliche Einrichtungen (wie Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Altenheime oder „Warenkörbe“) pro Diözese für die Einrichtung von Kombilohnstellen gewonnen und dienen als Modell (Tätigkeitsbeschreibung, Finanzierungsmodalitäten) für weitere. Mindestens zehn Stellen pro Diözese wurden dort eingerichtet.
- Bis Ende 2007 sind weitere 40 Kombilohnstellen pro Diözese eingerichtet.
- Sollte weiteres Interesse an dem Projekt bestehen, könnten in der neuen Förderphase bis Ende 2008 weitere 50 Stellen eingerichtet werden.

Damit würden fünf Prozent der von Arbeits- und Sozialminister Karl-Josef Laumann angestrebten zehntausend Kombilohnstellen in NRW seitens der Caritas in der Hälfte der ursprünglich geplanten Zeit eingerichtet.

Die beiden Teilprojekte schaffen Kombilohnstellen in folgenden Tätigkeitsbereichen:

- hauswirtschaftliche, pflegerische und betreuende Tätigkeiten, beispielsweise im Bereich der Sozialstationen;
- handwerkliche und haustechnische Tätigkeiten;
- Hol- und Bringdienste; Fahrdienste;
- Einkaufs- und Wäschedienste;
- Freizeitgestaltung mit zu betreuenden Personen;
- einfache Büro- und Verwaltungsaufgaben (wie Recherche oder Ablage);
- zusätzliche Dienstleistungen, beispielsweise in Krankenhäusern;
- Fair-Kaufhäuser, Sozialkaufhäuser, „Warenkörbe“.

Kontakt über E-Mail: sabine.schumacher@caritasnet.de
 Abteilungsleiterin Europa und Arbeitsmarktpolitik beim
 Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln

Anmerkungen

1 *Integrative Arbeitsmärkte schaffen ... zur Unterstützung der Integration von Personen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind, sowie Förderung der Armutsbeseitigung – und: Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale im Bereich der personen- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen.*

2 *In § 3 der Verordnung zum ESF wird auf den Einsatz der Mittel zur Verbesserung der sozialen Eingliederung in den Arbeitsmarkt unter anderem im Bereich der Sozialwirtschaft hingewiesen. Die Zahlen des europäischen Statistikamtes Eurostat belegen, dass im Gesundheits- und Sozialsektor Beschäftigungswachstum möglich ist.*