



Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Entwurf eines 10. SGB II-ÄndG - Teilhabechancengesetz und zu einem sozialen Arbeitsmarkt

Trotz der bereits langandauernden Phase guter Konjunktur ist zwölf Jahre nach der Einführung des SGB II festzustellen, dass weiter viele Menschen langfristig von beruflicher und damit auch sozialer Teilhabe ausgeschlossen sind. Vor allem Personen mit sogenannten „mehrfachen Vermittlungshemmnissen“ schaffen den Sprung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht oder nur für kurze (Aushilfs-) Tätigkeiten. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ging 2015 von 100.000 bis 200.000 Personen aus, die „wegen gesundheitlicher Einschränkungen, fehlender Berufsabschlüsse oder sonstiger Einschränkungen ihrer Arbeits- und Leistungsfähigkeit auch zukünftig keine ungeforderten Beschäftigungsverhältnisse finden dürften und des Angebots eines sozialen Arbeitsmarkts mit langfristiger öffentlich geförderter Beschäftigung bedürfen“ (Christoph u.a. 2015, S. 2). Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sehen hier einen großen Handlungsbedarf, v.a. weil mit der Verfestigung der Erwerbslosigkeit ein hohes Risiko einhergeht, dass sich soziale Teilhabedefizite potenzieren. Um eine nennenswerte Anzahl an Arbeitsplätzen gewinnen zu können, wird es zugleich entscheidend auf das Engagement gemeinnütziger Arbeitgeber ankommen, die Zielgruppe zu beschäftigen. Vor diesem Hintergrund begrüßt die BAGFW den vorliegenden Gesetzentwurf, der die Voraussetzungen für einen sozialen Arbeitsmarkt schafft.

Zusammenfassung der Forderungen

- Die BAGFW begrüßt die Schaffung eines Regelinstruments zur längerfristig angelegten Förderung von Menschen, die schon lange arbeitslos sind. Die Fördervoraussetzung von sieben Jahren Leistungsbezug nach dem SGB II mit allenfalls kurzen Zeiten der Beschäftigung, wie sie im Gesetzentwurf formuliert wird, ist zu hoch und sollte abgesenkt werden. In Abgrenzung zum Lohnkostenzuschuss zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser nach § 16e SGB II sollte sich die Förderung nach § 16i SGB II an Erwerbslose richten, die seit mindestens vier Jahren im Leistungsbezug sind, ohne in dieser Zeit in nennenswertem Umfang einer Beschäftigung nachgegangen zu sein. So könnten diejenigen gefördert werden, die vom Arbeitsmarkt abgekoppelt und von negativen Folgen der fehlenden sozialen Teilhabe betroffen sind.

Sollte im Gesetzgebungsverfahren eine Absenkung der Zugangsvoraussetzungen auf vier Jahre nicht erreicht werden können, ist zumindest durch eine Regelung sicherzustellen, dass Personen mit einer sehr schlechten Eingliederungsprognose eine Chance auf Förderung erhalten. Zu denken ist hier z.B. an Personen mit einer dauerhaften gesundheitlichen Einschränkung und ehemalige Strafgefangene, denen formal die SGB II-Vorzeiten fehlen.

- Die Beschäftigung muss auf Freiwilligkeit beruhen. Eine Förderung zum Zweck der sozialen Teilhabe gegen den Willen der Betroffenen ist nach Auffassung der BAGFW nicht zielführend. Auch Arbeitgeber werden im Sozialen Arbeitsmarkt nur motivierte Personen beschäftigen.
- Wir begrüßen, dass das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen und kommunalen Arbeitgebern gleichermaßen offensteht, und dass auf die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität verzichtet wird. Damit ergeben sich neue Chancen auf eine Beteiligung am Erwerbsleben, verbesserte soziale Teilhabe und eine Reintegration in ungeforderte Erwerbsarbeit.
- Die BAGFW begrüßt, dass als Anfangsförderung in den ersten beiden Beschäftigungsjahren ein Lohnkostenzuschuss von 100 Prozent gewährt wird. Kritisiert wird jedoch die Orientierung am Mindestlohn. Für die Berechnung muss vielmehr das tatsächlich gezahlte Arbeitgeberbruttoentgelt maßgeblich sein, damit tatsächlich Arbeitgeber gewonnen und Erwerbslose, die lange vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, erreicht werden. Ansonsten werden sich viele Arbeitgeber nicht am Instrument beteiligen, zumal ansonsten tarifgebundene Arbeitgeber gegenüber nicht tarifgebundenen benachteiligt werden.
- Der Gesetzentwurf sieht ein begleitendes Coaching sowie die Möglichkeit berufsbezogener Qualifizierung vor, was die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten verbessert und ihnen Perspektiven eröffnet. Die BAGFW betont an dieser Stelle die Notwendigkeit, nicht nur externes Coaching zuzulassen, sondern auch ein vom Arbeitgeber selbst durchgeführtes Coaching zu fördern, sofern qualifiziertes Personal vorhanden ist. Die Forschung zeigt, dass gerade Probleme der betrieblichen Integration und der Produktivität durch eine Verankerung der Begleitung im Beschäftigungsbetrieb besonders gut gelöst werden können (IAB-Kurzbericht 10/2016). Es sollte außerdem klargestellt werden, dass neben einer externen Qualifizierung auch eine arbeitsplatzbezogene Qualifizierung möglich ist.
- Geförderte Beschäftigungsverhältnisse müssen anschlussfähig an die bestehenden Instrumente und Programme sein und auch in Teilzeit angeboten werden, um so viele Menschen wie möglich erreichen zu können.
- Die Verbände kritisieren, dass die Bedingungen für eine Förderung nach § 16e SGB II stark eingeschränkt werden. Die neu bestimmte Zielgruppe ist nach Auffassung der BAGFW kaum näher am Arbeitsmarkt als diejenigen, die nach dem bisherigen § 16e SGB II gefördert werden. Die mindestens zweijährige Arbeitslosigkeit und das im ersten Jahr verpflichtende Coaching machen deutlich, dass für eine Integration in ungeforderte Beschäftigung bei dieser Gruppe erhebliche Anstrengungen notwendig sind. Eine Gefahr von Mitnahmeeffekten ist daher nicht erkennbar. Die BAGFW plädiert dafür, den Lohnkostenzuschuss in beiden Jahren bei 75 Prozent zu belassen und auf die Nachbeschäftigungspflicht zu verzichten.

Zudem ist die Möglichkeit begleitender Qualifizierung zu eröffnen, um nachhaltige Entwicklungs- und Beschäftigungsperspektiven für die geförderten Personen zu eröffnen.

- Die BAGFW begrüßt die zügige Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) im Haushaltsentwurf 2019, um die von Bundesseite eingesparten Regelleistungen und den Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung für die Finanzierung nutzbar zu machen. Das PAT-Modell der BAGFW geht davon aus, dass auch in den Folgejahren ein Anteil der eingesparten Kosten der Unterkunft der Kommunen in die Finanzierung eingebracht wird. Die eingesparten Bundesmittel sollen prognostiziert, im Bundeshaushalt gesondert ausgewiesen und an die Länder weitergeleitet werden. Vor Ort können sie für flankierende Maßnahmen eingesetzt werden, bspw. den Aufbau von Sozialunternehmen. Bund und Länder sollen entsprechende Vereinbarungen treffen.
- Soziale Teilhabe muss als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende normiert werden.
- Das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und das reformierte Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (neu: „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“) sollten im Rahmen des Zielsteuerungssystems im SGB II als Integration gezählt und damit als Beitrag zur Zielerreichung der Jobcenter anerkannt werden.
- Die finanzielle Ausstattung der Jobcenter für die Verwaltung und Eingliederung ist auch bei einer Mittelaufstockung für das neue Instrument insgesamt weiterhin unzureichend. Die BAGFW fordert eine aufgabenadäquate Finanzierung des Förderinstrumentariums. Der Eingliederungstitel muss haushaltsrechtlich so ausgestaltet werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt. Es muss sichergestellt werden, dass im Bundeshaushalt die Verpflichtungsermächtigungen so gestaltet werden, dass Förderungen über einen längeren Zeitraum gewährleistet werden. Die BAGFW weist darauf hin, dass für eine gelingende Integration in den Arbeitsmarkt eine qualitativ gute Betreuung notwendig ist. Diese ist nur mit ausreichend Personal möglich. Deshalb muss auch der Verwaltungshaushalt aufgestockt werden, damit Jobcenter nicht wie bislang gezwungen sind, in einem hohen Maße Mittel aus dem Eingliederungsbudget in den Verwaltungshaushalt umzuschichten.
- Die BAGFW plädiert dafür, im SGB II die Voraussetzungen für den Aufbau von Sozialunternehmen nach dem Vorbild der Inklusionsbetriebe gem. § 215 SGB IX zu schaffen. Dies ist insbesondere wichtig, wenn Menschen, die lange vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind – auch mit psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen –, neue Beschäftigungsperspektiven erhalten sollen und die Aufnahmebereitschaft der lokalen Arbeitgeber es nicht ermöglicht, für diese Menschen Teilhabe am Arbeitsmarkt zu realisieren.
- Weiterbildungen und Möglichkeiten zur Umschulung erhöhen die Teilhabechancen von Langzeiterwerbslosen, nicht zuletzt im Kontext digitaler Herausforderungen der Arbeitswelt 4.0. Auch qualifizierte Angebote zur beschäftigungsorientierten Les- und Schreibförderung und eine entsprechende Sensibilisierung der Fachkräfte in den Jobcentern sind erforderlich. Die Weiterbildungsförderung für Langzeitarbeitslose muss bei der Kalkulation der Finanzmittel entsprechend berücksichtigt werden.

Im Folgenden nimmt die BAGFW zum Gesetzentwurf Stellung und zeigt im Anschluss weitere Punkte auf, die zum Gelingen eines sozialen Arbeitsmarktes erforderlich sind.

1. Regelinstrument § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Mit dem Gesetzentwurf wird ein neues Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in § 16i SGB II eingeführt. Damit sollen Menschen, die schon sehr lange arbeitslos sind, wieder Teilhabe und eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt erhalten. Mit einem ganzheitlichen Ansatz soll die Qualifizierung, Vermittlung und Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt vorangetrieben werden. Die geförderten Arbeitsverhältnisse sollen Arbeitgeber der freien Wirtschaft, gemeinnützige Einrichtungen und Kommunen einschließen.

Allgemeine Bewertung

Die BAGFW begrüßt, dass die Bundesregierung als eines ihrer ersten Vorhaben die Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsmarkt von langzeitarbeitslosen Menschen in den Blick nimmt und dafür ein Regelinstrument im SGB II schafft. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bildet das Kernstück des sozialen Arbeitsmarkts, denn Erwerbsarbeit ermöglicht (auch) Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Zugleich sei aber darauf hingewiesen, dass Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt, z.B. wegen verfestigten gesundheitlichen oder psychischen Problemen, vorheriger Wohnungslosigkeit oder Straffälligkeit, andere niedrighwelligere Formen der Beschäftigung (z.B. Arbeitsgelegenheiten) zur Teilhabe benötigen können. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege begrüßen, dass mit dem geplanten Regelinstrument unterschiedliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze bei allen Arbeitgebern – von privat-gewerblichen über kommunale bis hin zu gemeinnützigen Arbeitgebern – geschaffen werden sollen und dass auf die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität verzichtet wird. Wir bewerten es als positiv, dass der Gesetzentwurf auf die formale Feststellung von Vermittlungshemmnissen verzichtet. Die BAGFW ist der Auffassung, dass ein solches Verfahren defizitorientiert wäre und als stigmatisierend empfunden werden könnte.

Nach aller Erfahrung mit der Umsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung wird es vor allem auch auf das Engagement der gemeinnützigen Arbeitgeber ankommen, um eine ausreichend große Anzahl an Arbeitsplätzen für die Beschäftigung dieser Zielgruppe gewinnen zu können. Wie hierfür die notwendigen Rahmenbedingungen der Förderung ausgestaltet werden müssen, begründet die BAGFW im Einzelnen wie folgt.

Zielgruppe

Der Gesetzentwurf sieht die Förderung von „besonders arbeitsmarktfernen“ Personen vor, die seit mindestens sieben innerhalb der letzten acht Jahre Leistungen nach SGB II bezogen haben und in dieser Zeit nicht oder nur kurz selbständig oder abhängig beschäftigt waren. Bei der Zielgruppenbeschreibung geht der Gesetzentwurf nach unserer Einschätzung an den tatsächlichen Herausforderungen vorbei. Mit der

Definition von sieben Jahren werden auch Personen von einer Förderung ausgeschlossen, die eine hohe Arbeitsmarktferne aufweisen und für die es keine anderen geeigneten Instrumente gibt. Die Wohlfahrtsverbände schlagen alternativ für die Bestimmung der Zielgruppe folgendes vor:

Das Teilhabeinstrument sollte sich an Erwerbslose richten, die seit vier oder mehr Jahren ohne nennenswerte Unterbrechungen im Leistungsbezug sind und in dieser Zeit nicht oder nur kurz selbstständig oder abhängig ungefordert erwerbstätig waren. Bei einer solch langen Dauer des Leistungsbezugs und geringem Kontakt zum Arbeitsmarkt haben Betroffene kaum Chancen auf Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und regelmäßig mit diversen Problemlagen zu kämpfen, d.h. sie sind gesundheitlich eingeschränkt, älter oder schlecht qualifiziert.

Sollte im Gesetzesverfahren eine Absenkung der Zugangsvoraussetzungen auf vier Jahre nicht erreicht werden können, ist zumindest durch eine Regelung sicherzustellen, dass Personen mit einer sehr schlechten Eingliederungsprognose eine Chance auf Förderung erhalten. Zu denken ist hier z.B. an Personen, die infolge einer Erkrankung dauerhafte gesundheitliche Einschränkungen haben oder an Strafgefangene, denen formal die SGB II-Vorzeiten fehlen. Im Hinblick auf die vom Gesetzgeber laut Gesetzesbegründung gewünschte Berücksichtigung v.a. von Eltern mit minderjährigen Kindern sollten die Fördervoraussetzungen so flexibilisiert werden, dass auch Personen in die Förderung aufgenommen werden können, die aufgrund jahrelanger Nichtbeteiligung am Arbeitsmarkt eine mangelnde Beschäftigungsfähigkeit aufweisen, aber die geforderte Bezugsdauer von ALG II (noch) nicht erfüllen. Es würde sich damit entsprechend der Zielsetzung des sozialen Arbeitsmarkts um einen Personenkreis handeln, der vom Arbeitsmarkt abgekoppelt und von den negativen Folgen der fehlenden sozialen Teilhabe betroffen ist. Ob das Förderinstrument für einen bestimmten Leistungsberechtigten sinnvoll und angemessen ist, müssen die Integrationsfachkräfte vor Ort gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten prüfen und beurteilen. Erfahrungen aus dem Modellprojekt in Nordrhein-Westfalen zeigen, dass eine sorgfältige Teilnehmerauswahl gelingen und das Risiko von Einsperreffekten insbesondere dann gering gehalten werden kann, wenn nicht versucht wird, in kurzer Zeit hohe Teilnehmerzahlen zu generieren.

Grundsatz der Freiwilligkeit

Die Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt kann nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Der Gesetzentwurf ist insoweit anzupassen und es ist klarzustellen, dass die Ablehnung einer solchen Beschäftigung keine Sanktion im Sinne von § 31a SGB II nach sich ziehen kann. Denn eine derart intensive Förderung zum Zweck der sozialen Teilhabe gegen den Willen der Betroffenen ist nach Auffassung der BAGFW nicht zielführend und ein Arbeitsverhältnis, das unter Sanktionsdruck zustande kommt, wird nicht von Bestand sein. Die BAGFW weist darauf hin, dass auch die Arbeitgeber nur dann Arbeitsplätze im sozialen Arbeitsmarkt bereitstellen werden, wenn die zu beschäftigenden Personen motiviert sind. Wenn schon keine explizite Ausnahmeregelung in § 31 SGB II geschaffen wird, dann sollte zumindest auf Gesetzeserläuterungen verzichtet werden, die die Anwendung von Sanktionen nahelegen (siehe etwa „Der neue § 16e SGB II fügt sich in die bestehenden Sanktionsregelungen (§ 31 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) ein (S. 16 GE). Ein Verzicht auf diese Anmerkungen

könnte es erleichtern, die Fachlichen Hinweise der BA so auszugestalten, dass auf die Motivation der Teilnehmenden abgestellt werden kann.

Die Entscheidung über die Förderung sollten die Fachkräfte in den Jobcentern gemeinsam mit den Leistungsbeziehenden treffen und dabei auch den/die potenziellen Arbeitgeber eng einbinden. Auch weitere Netzwerkpartner wie z.B. kooperierende Träger und soziale Dienste können einbezogen werden.

Arbeitsbedingungen (Förderdauer, Förderhöhe, Arbeitgeber)

Die BAGFW begrüßt ausdrücklich, dass das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gem. § 16i SGB II privatwirtschaftliche, gemeinnützige und kommunale Arbeitgeber gleichermaßen anspricht und auf die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität verzichtet wird. Dies eröffnet unterschiedliche Beschäftigungsmöglichkeiten und erhöht die Chancen auf eine arbeitsmarkt- und betriebsnahe Integration. Auch die Gefahr einer Wettbewerbsbeeinträchtigung ist nicht gegeben, insofern das neue Instrument gem. § 16i SGB II für alle Arbeitgeber gleichermaßen offen ist.

Bezogen auf die Auswirkungen auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse bekräftigt die BAGFW ihr Anliegen, dass der Lohnkostenzuschuss am tatsächlich gezahlten Arbeitgeberbruttoentgelt zu bemessen ist. Das ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass tatsächlich Arbeitgeber gewonnen und Erwerbslose, die lange vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, erreicht werden. Ansonsten werden sich viele Arbeitgeber nicht am Instrument beteiligen. Ein Lohnkostenzuschuss, der sich am Mindestlohn orientiert, würde zu Wettbewerbsvorteilen für nicht tarifgebundene Arbeitgeber führen, denn tarifgebundene Arbeitgeber bzw. jene, die nach Branchenmindestlöhnen vergüten, müssten unmittelbar ab Beschäftigungsbeginn höhere Eigenanteile tragen. Diese können nach den Rückmeldungen aus der Praxis bis zu 5.000 Euro pro Jahr und geförderten Beschäftigten betragen. Viele unserer gemeinnützigen Einrichtungen und Dienste könnten unter diesen Voraussetzungen keine Arbeitsplätze für die Zielgruppe bereitstellen. Durch eine am tatsächlichen Arbeitgeberbrutto orientierte Förderung kann auch vermieden werden, dass schlechter bezahlte Sonderarbeitsverhältnisse entstehen.

Es ist sinnvoll, den Umfang der Förderung, die Tätigkeitsfelder und die teilnehmenden Arbeitgeber im lokalen Konsens der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure abzustimmen. Denn die Absicherung der Idee eines sozialen Arbeitsmarkts, der Beschäftigungschancen auch für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose eröffnet, braucht einen starken gesellschaftlichen Konsens, transparente Verfahren und handhabbare Umsetzungsbedingungen vor Ort. Der örtliche Beirat der Jobcenter ist der richtige Ort für die notwendige Konsensfindung. Der aktuelle Gesetzentwurf sieht vor, dass der Beirat eine jährliche Stellungnahme zu den Einsatzfeldern der geförderten Arbeitsverhältnisse und dabei insbesondere zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen sowie Verdrängungseffekten abgibt. Die BAGFW begrüßt, dass die Kompetenz des Beirats an dieser Stelle nochmals explizit eingefordert wird. Auf bürokratische Instrumente, wie etwa Positiv-Negativlisten oder Unbedenklichkeitsbescheinigungen, die bei der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung teils zu sinnentstellten Tätigkeiten geführt haben, sollte

verzichtet werden. Sinnvoll könnte es sein, wenn die Kommunen im jährlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm (siehe auch § 44c Abs. 6 SGB II) darlegen, welche Beschäftigungseffekte infolge der Förderung gem. § 16i SGB II in ihrem Bereich eintreten.

Gerade Leistungsempfänger/innen, die viele Jahre keine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt hatten, bekommen aktuell oft keine hinreichende Förderung. Phasen der Arbeitslosigkeit werden immer wieder durch wechselnde Maßnahmen unterbrochen, ohne dass eine nachhaltige Integration in Arbeit und Teilhabe gelingt. Die bestehenden Instrumente sind aufgrund der zeitlichen Befristungen und Förderrestriktionen nicht hinreichend geeignet, diese Gruppe wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und/oder ihr die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Förderabbrüche, wenn eine Maßnahme endet, stellen für die Leistungsempfänger/innen ein großes Problem dar. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass sie sich bereits während der befristeten Maßnahmen große Sorgen darüber machen, was nach der Maßnahme kommt. Die Leistungsempfänger/innen möchten die neugewonnenen Kontakte zu den Kolleg/innen am Arbeitsplatz halten und weiterhin Anerkennung bekommen. Der Blick auf die Befristung der Maßnahme ruft daher verständlicherweise Ängste hervor. Die Sorge nicht mehr gebraucht zu werden, nagt am Selbstwertgefühl. Langzeitarbeitslose brauchen eine Perspektive, um zu sehen, dass sich ihre Bemühungen auch längerfristig lohnen. Der Gesetzentwurf sieht eine Förderung von maximal fünf Jahren vor. Die BAGFW betont, dass das Instrument die notwendige Flexibilität bieten sollte, um in begründeten Einzelfällen längerfristige, auch unbefristete Förderungen (unter Umständen bei Teilnehmenden über 55 Jahren auch Förderungen bis zum Renteneintritt) zu ermöglichen.

Coaching / Betreuung und Qualifizierung

Für die Stabilisierung der geförderten Arbeitsverhältnisse und die Entwicklung der geförderten Beschäftigten ist ein begleitendes Coaching durch eine sozialpädagogische Fachkraft ein unabdingbarer Bestandteil der Förderung. Das Coaching richtet sich sowohl an die geförderten Leistungsbezieher/innen als auch an die Arbeitgeber. Die vorgesehene Freistellung der geförderten Beschäftigten im ersten Beschäftigungsjahr und die Finanzierung über die gesamte Förderdauer ist daher folgerichtig. Sinnvoll ist es, das Coaching bereits im Vorfeld der Beschäftigungsaufnahme anbieten zu können und im Fall einer Anschlussbeschäftigung bei Bedarf auch für einen gewissen Zeitraum nach Beendigung der Förderung. Das Coaching soll so gestaltet sein, dass die Kontinuität der Begleitung gewährleistet ist.

Entscheidend für den Erfolg des Coaching ist es, dass sich die Förderung an den Bedarfen des Einzelfalls orientiert und dass ein Vertrauensverhältnis zwischen Klienten und Coach besteht. Die Evaluierung des „Modellprojekts öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW hat für Teilgruppen, deren Problemschwerpunkt auf der persönlichen Ebene liegt, gezeigt, dass ein Coaching bei einem externen Träger besonders hilfreich war. Probleme der betrieblichen Integration und Produktivität konnten hingegen besser im Coaching bearbeitet werden, das im Beschäftigungsbetrieb verankert war. Es zeigt sich, dass Sozialpädagogen im Betrieb die Situation besser einschätzen konnten, als Externe, weil ihre Fachexpertise Bestandteil der betrieblichen Arbeitsteilung war. Ihr Urteil im Betrieb hatte höhere Akzeptanz. Sie standen

jeder Zeit zur Verfügung, konnten Situationen beobachten und so besser einschätzen als Externe, die nur kurzfristig als Gast anwesend waren (IAB-Kurzbericht 10/2016). Die BAGFW plädiert deshalb dafür, das Coaching an den Bedarfen der Geförderten auszurichten und sowohl Coaching durch Dritte, durch Jobcenter sowie durch qualifiziertes Personal im Beschäftigungsbetrieb gesetzlich zu ermöglichen.

Für die Erbringung des beschäftigungsbegleitenden Coachings bei Dritten ist nach dem Wortlaut des § 16i Abs. 4 S. 1 GE zwingend der Vergabeweg einzuhalten. Dies ist aus Sicht der BAGFW nicht notwendigerweise der effizienteste Weg, um das Coaching zu organisieren, denn die Jobcenter müssen mit flexiblen Ein- und Austritten von Teilnehmenden in das Coaching und individuell sehr unterschiedlichen Unterstützungsbedarfen rechnen. Vergabemaßnahmen können nur mit mehrmonatigem Planungsvorlauf der Jobcenter, festgelegten (Mindest)teilnehmergrößen und einem vorab präzise festgelegten Maßnahmeninhalt umgesetzt werden. Zur Erleichterung einer flexiblen und bedarfsgerechten Leistungserbringung sollte daher alternativ auch die Möglichkeit der Ausgabe von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen eröffnet werden. Dies würde auch ermöglichen, dass die geförderte Person den Coach selbst wählen kann, was auch den notwendigen Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen Klient und Coach erleichtert.

Die zusätzlich vorgesehene Möglichkeit berufsbezogener Qualifizierung begrüßt die BAGFW, weil dadurch die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten verbessert und Perspektiven eröffnet werden. Für die Zielgruppe bewähren sich nach unserer Erfahrung „on the job-Qualifizierungen“ häufig eher als externe Fort- und Weiterbildungen mit typischerweise schulischem Charakter. Die Förderung der Weiterbildungskosten sollte allerdings nicht auf 50 Prozent der Weiterbildungskosten und maximal 1.000 Euro begrenzt werden. Dies schränkt die Qualifizierungsmöglichkeiten für den Personenkreis unnötig ein, obwohl beispielsweise eine Förderung des Führerscheinerwerbs oder modulare Nachqualifizierungen (bis hin zum Berufsabschluss) den nachhaltigen Erfolg der geförderten Personen auf dem Arbeitsmarkt entscheidend absichern können. Die Qualifizierung ist am individuellen Bedarf auszurichten und ist Teil einer Integrationsstrategie, daher ist es nicht sinnvoll, die Übernahme der Kosten für Weiterbildung pauschal zu begrenzen.

Wenn es wie bei § 16i GE um die Beschäftigung von sehr arbeitsmarktfernen Personen geht, ist eine Arbeitsanleitung unerlässlich, um funktionierende Arbeitsprozesse und qualifizierende Tätigkeiten mit und für Menschen zu organisieren. Sie sind ohne besondere Anleitung bzw. eine tätigkeitsbezogene Unterweisung nicht in realitätsgerechte und qualifizierende Arbeitsprozesse zu integrieren. Sinnvoll ist deshalb die Förderung einer Fachanleitung im Arbeitsprozess. Weitere Hilfen (wie z.B. kommunale Eingliederungsleistungen), die auf den individuellen Unterstützungsbedarf ausgerichtet sind, sollen mit der öffentlich geförderten Beschäftigung verknüpft erbracht und finanziert werden. Nur dann kann der vom BMAS proklamierte ganzheitliche Betreuungsansatz realisiert werden.

Anschlussfähigkeit

Um das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gut in die bestehende Förder-systematik implementieren zu können, ist es wichtig, dass es anschlussfähig an bestehende Instrumente wie z.B. Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung, Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II (AGH) und Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II ist. Auch eine Rückkehroption von einem geförderten Arbeitsverhältnis in eine Arbeitsgelegenheit sollte für die Geförderten eröffnet werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Teilnehmende aus dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und geförderte Teilnehmende gem. § 16e SGB II a.F. in die Förderung nach § 16i SGB II wechseln können. Das begrüßt die BAGFW ausdrücklich, insofern es mit dieser Regelung gelingen kann, notwendige Weiterbeschäftigungen für Personen anzubieten, die ansonsten wieder in die Arbeitslosigkeit zurückfallen würden. Nach Auffassung der BAGFW gilt das auch für Übergänge aus dem „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“. Der Fortbestand eines Arbeitsverhältnisses beim selben Arbeitgeber wird allerdings durch unklare arbeitsrechtliche Regelungen bei der Befristung des geförderten Arbeitsverhältnisses erschwert. Die ansonsten vorgesehene Befristungsmöglichkeit des Arbeitsvertrages für die Dauer von fünf Jahren während der anschließenden Förderung gem. § 16i SGB II ist arbeitsrechtlich umstritten, jedenfalls für die Fälle, in denen kein Arbeitgeberwechsel erfolgt (Verbot der Kettenbefristungen). Damit die Umsetzung des neuen Instruments auch in diesen Fällen gelingen kann, muss arbeitsrechtlich klargestellt werden, dass eine Weiterbeschäftigung auch bei demselben Arbeitgeber möglich ist und der Arbeitsvertrag aufgrund der Förderung befristet werden kann.

Entsprechend des Votums des Bundesrates sollte zudem klargestellt werden, dass ein direkter Übergang aus dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und aus der Förderung von Arbeitsverhältnissen gemäß § 16e SGB II a.F. in die Förderung nach § 16i SGB II möglich ist, auch wenn während der Vorbeschäftigung kein ergänzender Leistungsbezug erfolgt ist.

Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die für eine Förderung gem. § 16i SGB II in Betracht kommt, ist sehr heterogen und hat unterschiedlichste Unterstützungsbedarfe. Neben fehlenden beruflichen Qualifikationen, fehlenden oder geringen Kenntnissen der deutschen Sprache spielen gesundheitliche Beeinträchtigungen häufig eine große Rolle. Darüber hinaus können Schulden, Suchterkrankungen oder besonders belastende Lebensverhältnisse wie (frühere) Obdachlosigkeit vorliegen. Daher ist es notwendig, dass die Förderung auf die individuelle Leistungsfähigkeit und die individuellen Unterstützungsbedarfe ausgerichtet und mit Leistungen der anderen Sozialgesetzbücher kombiniert erbracht werden kann. Geförderte Beschäftigungsverhältnisse sollten aus diesem Grund auch in Teilzeit angeboten werden können und im Verlauf der Förderung sollte individuell und nachträglich die Möglichkeit bestehen, den Beschäftigungsumfang auszuweiten.

Finanzierung und Passiv-Aktiv-Transfer

Die Bundesregierung hat den Eingliederungstitel für den Zeitraum bis zum Jahr 2022 um vier Milliarden Euro aufgestockt, um „die Qualifizierung, Vermittlung und Reintegration von Langzeitarbeitslosen mit einem ganzheitlichen Ansatz voranzutreiben

und Teilhabe sowohl auf dem allgemeinen als auch dem sozialen Arbeitsmarkt zu ermöglichen“, so der Haushaltsentwurf 2019. Eine adäquate Ausstattung der Eingliederungs- und Verwaltungstitel ist dringend notwendig, jedoch ist dies mit dem Entwurf zum Bundeshaushalt 2019 trotz der vorgesehenen Mittelaufstockung noch nicht sichergestellt.

Der Eingliederungstitel muss haushaltsrechtlich so ausgestaltet werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt. Vor diesem Hintergrund kritisiert die BAGFW, die für den Bundeshaushalt 2019 vorgesehene Vorabumschichtung von Eingliederungsmitteln in den Verwaltungskostenetat (im Umfang von 0,2 Milliarden Euro). Der damit erzielte Mittelansatz für Verwaltungskosten liegt mit 5,1 Milliarden Euro aber immer noch unterhalb der Ausgaben für Verwaltung im Jahr 2017 (rund 5,3 Milliarden Euro), d.h. der Ansatz ist auch angesichts der Tarifsteigerungen erkennbar nicht auskömmlich ausgestattet. Die gerade im Bereich von Verwaltung chronisch unterfinanzierten Jobcenter haben im Jahr 2017 nach Angaben der Bundesregierung bereits rund 900 Millionen Euro aus dem Topf für „Eingliederung in Arbeit“ in das Verwaltungsbudget umgeschichtet; dieses Jahr könnte es eine Milliarde Euro sein. Die BAGFW fordert eine tatsächlich bedarfsgerechte Finanzierung des Verwaltungskosten- und Eingliederungsbudgets. Grundsätzlich sind im Bundeshaushalt die Verpflichtungsermächtigungen so zu gestalten, dass Förderungen über einen längeren Zeitraum gewährleistet werden.

Die Wohlfahrtsverbände fordern auch für die kommenden Haushalte die von Bundesseite eingesparten Regelleistungen und den Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung für die Finanzierung eines sozialen Arbeitsmarktes nutzbar zu machen. Die eingesparten Bundesmittel sollen prognostiziert, im Bundeshaushalt gesondert ausgewiesen und an die Länder weitergeleitet werden. Vor Ort können sie für flankierende Maßnahmen eingesetzt werden, bspw. den Aufbau von Sozialunternehmen. Bund und Länder sollen entsprechende Vereinbarungen treffen. Das PAT-Modell der BAGFW geht davon aus, dass auch ein Anteil der eingesparten Kosten der Unterkunft der Kommunen in die Finanzierung eingebracht wird.

2. Neufassung § 16e SGB II „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“

Die bisherige „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II wird neu gefasst. Zielgruppe sind weiterhin Menschen, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Auf die Feststellung von Vermittlungshemmnissen wird jedoch künftig verzichtet. Die maximale Förderdauer mit Lohnkostenzuschuss bleibt bei 24 Monaten, jedoch ändert sich die Förderhöhe. Nach den ersten zwölf Monaten mit einem Zuschuss von 75 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts sinkt dieser für die folgenden zwölf Monate auf 50 Prozent. Um eine beschäftigungsbegleitende Betreuung zu ermöglichen, müssen die geförderten Arbeitnehmer in den ersten sechs Monaten freigestellt werden. Qualifizierung ist nicht in die Förderung integriert, sondern kann nur im Rahmen der allgemeinen Vorschriften in Anspruch genommen werden. Neu ist eine Nachbeschäftigungspflicht von sechs Monaten nach Ende der Förderung. So sollen Mitnahmeeffekte und Missbrauch verhindert werden.

Die BAGFW begrüßt den Verzicht auf die Feststellung von Vermittlungshemmnissen, der eine negative Sichtweise auf die Kompetenzen und Fähigkeiten der Menschen bedeutet. Die Nachbeschäftigungspflicht wird jedoch kritisch bewertet. Die neu bestimmte Zielgruppe ist kaum arbeitsmarktnäher als diejenige, die nach dem bisherigen § 16e SGB II gefördert wird. Das macht die Fördervoraussetzungen für viele Arbeitgeber zu wenig attraktiv und zu risikoreich. Denn hier geht es um die Arbeitsmarktintegration von Leistungsberechtigten, die zuvor mindestens zwei Jahre arbeitslos waren. Sie weisen eine wachsende Zahl von Vermittlungshemmnissen auf und für sie ist zur Anbahnung und Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses ein verpflichtendes Coaching vorgesehen. Die BAGFW plädiert dafür, den Lohnkostenzuschuss für zwei Jahre durchgängig bei 75 Prozent zu belassen und die Nachbeschäftigungspflicht zu streichen. Zudem regen wir an, die Möglichkeit der Qualifizierung (einschließlich der Möglichkeit einer modularen, abschlussbezogenen Nachqualifizierung) zu schaffen, um bei den oft geringqualifizierten Personen eine nachhaltige Beschäftigungsperspektive auch durch den Erwerb von beruflichen Qualifikationen zu sichern. Die Förderungen gem. § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. §§ 81ff. SGB III sind hierfür offen zu halten.

Der Gesetzentwurf versäumt eine Lockerung der maximalen Förderdauer, für die sich die BAGFW einsetzt. Angesichts der bereits oben erwähnten sehr unterschiedlichen Problemlagen und Fähigkeiten der Zielgruppe auch des § 16e SGB II ist in Einzelfällen eine längerfristige Förderung notwendig, um erreichte Fortschritte zu festigen. In der Förderpraxis wird es zudem nötig sein, vom Arbeitsmarkt entfernte Personen auf die Beschäftigung vorzubereiten, z.B. mit einer geeigneten Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung.

3. Weitere Vorschläge der BAGFW

Für die flexible Auswahl der Maßnahmen muss die individuelle Leistungsfähigkeit das Kriterium sein. Grundlage der Förderung sollte eine fundierte Teilhabe- und Förderplanung gemeinsam mit den Leistungsempfänger/innen sein, in der ihre Wünsche und Perspektiven Berücksichtigung finden.

Soziale Teilhabe als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende normieren

Die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ist Teil des soziokulturellen Existenzminimums. § 1 Abs. 2 SGB II muss dazu klarstellend ergänzt werden: Soziale Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gehört zu einer der Würde des Menschen entsprechenden Lebensführung dazu. Zur Teilhabe gehört neben auskömmlichen Regelbedarfen und einer sozialen Infrastruktur auch Teilhabe durch Arbeitsmöglichkeiten. Das Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es „erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen.“ (§ 1 Abs. 2 SGB II) Leistungsberechtigte, die z.B. psychische Probleme haben, brauchen für den Erhalt ihrer Teilhabechancen allerdings auch niedrigschwellige Angebote, die nicht unmittelbar der Aufnahme und Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit dienen. Soziale Teilhabe muss als Ziel in § 1 Abs. 2 SGB II explizit verankert werden, damit dieser Aspekt normativ angemessen einbezogen wird.

Stellungnahme der BAGFW
zum Entwurf eines 10. SGB II-ÄndG - Teilhabechancengesetz
und zu einem sozialen Arbeitsmarkt

Zielsteuerung

Das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) und das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (nach § 16e n.F. SGB II) sollten im Rahmen des Zielsteuerungssystems im SGB II als Integration gezählt und damit als Beitrag zur Zielerreichung der Jobcenter anerkannt werden. Denn mit diesem Instrument wird die Integration von bisher abgekoppelten Zielgruppen in sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei unterschiedlichen Arbeitgebern inmitten des allgemeinen Arbeitsmarkts erreicht. Aus Sicht der BAGFW sollten auch Fortschritte bei der sozialen Teilhabe, der Alltagsstrukturierung sowie der psychischen und physischen Stabilisierung im Rahmen der Zielsteuerung honoriert werden.

Sozialunternehmen

Die BAGFW plädiert dafür, im SGB II die Voraussetzungen für den Aufbau von Sozialunternehmen nach dem Vorbild der Inklusionsbetriebe gem. § 215 SGB IX zu schaffen, damit ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Langzeitarbeitslose – auch mit psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen – neue Beschäftigungsperspektiven erhalten. Unternehmen dieser Art besetzen ihre Arbeitsplätze zu einem Anteil mit Menschen, die bislang vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren und müssen sich mit ihren Produkten oder Dienstleistungen am Markt betätigen; sie tun dies aber mit dem besonderen sozialen Auftrag, stark unterstützungsbedürftige Langzeitarbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und hierfür zu qualifizieren. Um diesen Auftrag erfüllen zu können und gewerblich tätig zu sein, brauchen Sozialunternehmen eine eigenständige gesetzliche Grundlage im SGB II ähnlich wie Inklusionsbetriebe im SGB IX. Dadurch können für vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Langzeitarbeitslose im SGB II zusätzliche Erwerbschancen nach dem Erfolgsmodell der Inklusionsbetriebe erschlossen werden. Ausgangspunkt hierfür können Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen sein, die bereits als soziale Unternehmen tätig sind oder sich entsprechend weiterentwickeln.

Die öffentlichen Auftraggeber von Bund, Ländern und Kommunen sollten die Möglichkeiten des Vergaberechts ausschöpfen, um regelmäßig Aufträge zum Zweck der Beschäftigung von benachteiligten Zielgruppen an Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, Inklusionsbetriebe und Sozialunternehmen zu vergeben.

Weiterbildung im SGB II

Weiterbildung findet heute vielfach am Arbeitsplatz über den Arbeitgeber statt. Das gilt nicht zuletzt für Fähigkeiten und Kenntnisse in Bezug auf den digitalen Wandel der Arbeitswelt. Langzeitarbeitslosen fehlen diese Zugänge. Anschlussfähige Qualifizierung von Langzeiterwerbslosen im Kontext digitaler Herausforderungen kann daher idealerweise in (öffentlich geförderter) Beschäftigung erfolgen. Wichtig ist für Teilhabechancen auf dem Arbeitsmarkt 4.0 auch die Möglichkeit zu Umschulungen, wenn sich im Zuge der Digitalisierung Berufsfelder verändern oder wegfallen.

Besonders wichtig ist uns, dass ein Augenmerk auf etwaige Defizite im Bereich der Lese- und Schreibkompetenzen von langzeitarbeitslosen Menschen gelegt wird. Nach der Leo – Level-One Studie aus dem Jahr 2010/2011 sind überdurchschnittlich viele Menschen im SGB II von funktionalem Analphabetismus betroffen, d.h. sie kön-

nen schlecht lesen und schreiben (37 Prozent, im Vergleich dazu 21,8 Prozent im SGB III). Fehlende bzw. schlechte Lese- und Schreibkompetenzen stellen ein beträchtliches Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration dar. Eine entsprechende Sensibilisierung von Fachkräften in den Jobcentern sowie qualifizierte Angebote zur beschäftigungsorientierten Lese- und Schreibförderung sind erforderlich.

Die Weiterbildungsförderung für Langzeitarbeitslose muss weiterentwickelt werden; es werden neue Bildungsinstrumente, veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen und eine bedarfsgerechte Finanzierung benötigt (siehe auch Stellungnahme der BAGFW zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz)).

Freiburg/ Berlin, 12.10.2018

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:

Claire Vogt (claire.vogt@caritas.de)