

Positionspapier

Mehr Teilhabe durch Arbeit. Mit klaren Rahmenbedingungen einen sozialen Arbeitsmarkt schaffen

Einleitung

Seit den 1970er Jahren hat sich nach einer kurzen Erholung zwischen 2005 und 2008 ein wachsender Sockel von Langzeitarbeitslosigkeit aufgebaut. Die Wirtschaftskrise 2009 und 2010 führt aktuell zu sinkender Beschäftigung und zu einem erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit, auch wenn der Anstieg der Arbeitslosigkeit hinter den Befürchtungen zurückgeblieben ist, die die Wirtschaftskrise ausgelöst hat. Diese Entwicklung trifft Menschen mit besonders schweren und multiplen Beeinträchtigungen am Arbeitsmarkt besonders schwer, da sich ihre Beschäftigungschancen bei einem Überangebot an Arbeitskräften noch weiter verschlechtern. In der Folge droht eine weitere Verfestigung der Sockelarbeitslosigkeit.

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA) im Deutschen Caritasverband, der Fachverband für Arbeit und soziale Integration e.V. (EFAS) im Diakonischen Werk der EKD sowie die BAG Arbeit vertreten bundesweit Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen. Diese wiederum beschäftigen und qualifizieren in über 1.000 Unternehmen mit Fördermitteln des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie der Europäischen Union und durch private Spender und Spendenfonds ca. 250.000 Menschen. Zum Teil erfolgt dies in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Zielgruppe sind hauptsächlich arbeitsmarktferne arbeitslose und langzeitarbeitslose Menschen ohne absehbare Perspektive auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Die öffentlich geförderte Beschäftigung kann hierbei verschiedene Funktionen erfüllen. Zum einen kann sie dazu dienen, die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen zu erhalten bzw. wieder herzustellen, ihre Qualifikationen zu erhalten oder zu verbessern und Langzeitarbeitslose hiermit wieder in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern (Brückenfunktion/Übergangsarbeitsmarkt). Zum anderen kann mit öffentlich geförderter Beschäftigung auch ein sozialer Aspekt verfolgt werden, da Menschen mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen die Teilhabe am Arbeitsleben ermöglicht werden kann (Integrationsfunktion). Schließlich spielen bei den Chancen der Integration in Arbeit in bestimmten Regionen auch strukturelle Faktoren wie z.B. eine besonders hohe Arbeitslosigkeit eine Rolle. Hier kann öffentlich geförderte Beschäftigung ein wichtiger Bestandteil der lokalen Arbeitsmarktpolitik sein.

I. Situation: Für Viele ist eine Vermittlung kaum mehr möglich

Auf dem regulären Arbeitsmarkt besteht ein Mangel an Stellen für arbeitsmarktferne Personen, da in den letzten zehn Jahren trotz etwa gleich gebliebenem Beschäftigungsvolumen ein drastischer Abbau von Arbeitsplätzen mit einfachen Qualifikationen stattgefunden hat. Personen ohne Berufsausbildung oder mit durch Langzeitarbeitslosigkeit entwerteter Qualifikation werden immer weniger beschäftigt und am Arbeitsmarkt nachgefragt. Dadurch ist eine Arbeitsaufnahme nach Abschluss einer Integrationsmaßnahme häufig nicht möglich. Bildungsferne und geringqualifizierte Menschen haben zudem häufig gar keinen Zugang zu Standardangeboten der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Viele Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen sind nicht mehr am Erwerbsleben beteiligt und dauerhaft auf Transfereinkommen angewiesen. Die deutsche Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik hat dieser Entwicklung nicht genügend entgegengewirkt.

Sowohl auf rechtlicher als auch auf politischer Ebene sind Bedingungen anzutreffen, die die Wirksamkeit von öffentlich geförderten Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten erschweren bzw. behindern:

1. Grundlegende rechtliche Aspekte

- Während es zu den grundlegenden Zielen des Sozialgesetzbuches III gehört, durch Fördermaßnahmen einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern, werden diese Ziele im SGB II nicht ausdrücklich genannt (vgl. § 1 Abs. 1 SGB III und § 1 SGB II). Unter der Beschäftigungsfähigkeit versteht man die Fähigkeit zur künftigen Partizipation am Arbeits- und Berufsleben. Zielsetzung im SGB II ist aber lediglich die Wiederherstellung bzw. Erhaltung der Erwerbsfähigkeit. Erwerbsfähig ist, wer in der Lage ist, mindestens drei Stunden pro Tag unter den Bedingungen des normalen Arbeitslebens zu arbeiten.
- Die finanzielle Förderung von Beschäftigungsunternehmen in Deutschland ist ausschließlich projekt- und personenbezogen aufgebaut und außerdem überwiegend kurzfristig angelegt. Die Förderpraxis ist von Agenturbezirk zu Agenturbezirk unterschiedlich und von ständigen Veränderungen geprägt. Bisher gibt es kein eigenes Rechtsinstrument zur Förderung von Beschäftigungsunternehmen.
- Vergaberecht: Aufgrund gesetzlicher Vorgaben werden die Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit immer häufiger öffentlich ausgeschrieben. Die Lose sind bundesweit einheitlich gestaltet, so dass kaum Rücksicht genommen werden kann auf lokale Besonderheiten. Auch eine Kombination von mehreren Elementen (z.B. Sprachkurs und Kinderbetreuung) ist nicht mehr ohne weiteres möglich, da die Elemente getrennt vergeben werden. Dialogorientierte Vergabeverfahren, wie sie in anderen Bereichen durch öffentliche Auftraggeber, z.B. bei Bauleistungen, erfolgreich praktiziert werden, kommen im Bereich der Bundesagentur für Arbeit bisher nicht zur Anwendung.
- Durch die Streichung der Förderungsmöglichkeiten von Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung (§ 248 ff u.ä) im SGB III und den Weg-

fall von die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB II fehlen zentrale strukturpolitische Maßnahmen, die Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsangeboten sind.

- Ein wirtschaftlicher Einsatz öffentlicher Mittel durch den Einsatz von passiven Leistungen in aktive Maßnahmen ist derzeit nicht möglich (sog. Passiv-Aktiv-Transfer).

2. Konkrete Beispiele

- **Geringqualifizierte Personen**
Die Regelungen für passgenaue berufliche Qualifikationsangebote für geringqualifizierte Personen sind nicht ausreichend. So sind Qualifizierungen (Maßnahmen zur Vermittlung beruflicher Kenntnisse) von mehr als achtwöchiger Dauer im SGB II und in § 46 Abs. 1 Satz 1 SGB III nicht möglich; findet die Vermittlung beruflicher Kenntnisse bei einem Arbeitgeber/Betrieb statt, ist die Dauer sogar auf vier Wochen begrenzt. Die Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung innerhalb einer Maßnahme ist praktisch kaum möglich. Lediglich Arbeitsgelegenheiten sind mit acht Wochen Praktikum kombinierbar (§ 46 SGB III i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung). Wenn jedoch der Träger nicht beide Ausschreibungen gewinnt, hat der Teilnehmer zwei für ihn zuständige Betreuer bei zwei verschiedenen Anbietern.
- **Jüngere Arbeitslose**
Die Förderung jüngerer Menschen ohne Schul- oder Berufsabschluss erlaubt kaum eine kohärente und sinnvolle Abfolge einzelner Maßnahmen. Die Beschäftigungsförderung jüngerer Arbeitnehmer setzt voraus, dass sie zumindest sechs Monate arbeitslos waren (§§ 421o Abs. 1 Satz 1 Nr.1, 421p Abs. 1 Satz 1 SGB III).

Der Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer nach § 421o SGB III setzt zusätzlich voraus, dass diese noch keinen Berufsabschluss haben. Der Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer nach § 421p SGB III setzt dagegen einen Berufsabschluss voraus. Die berufliche Qualifizierung ist nur im Rahmen von sogenannten berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) möglich, deren hohe Voraussetzungen viele SGB-II-Hilfebedürftige praktisch nicht erfüllen können. Durch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gemäß § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB III ist die Vermittlung durch Dritte lediglich in eine versicherungspflichtige Beschäftigung möglich, nicht aber in eine Ausbildung.

- **Ältere Arbeitslose**
Die Hürden für die Förderung der Weiterbildung für ältere Arbeitnehmer sind so hoch, dass der Zugang zur Förderung schwer zu erlangen ist (§§ 417, 421t Abs. 4 und 5 SGB III). Der Eingliederungsgutschein für Ältere nach § 223 SGB III i.V.m. § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II setzt als Zugangsvoraussetzung bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen das Bestehen eines Mindestanspruchs auf Arbeitslosengeld von mehr als 12 Monaten voraus, was eine Beitragszahlung von mind. 30 Monaten voraussetzt.

- Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen
Der Beschäftigungszuschuss nach § 16 e SGB II ist auf maximal 75% beschränkt. Langzeitarbeitslose Menschen mit sehr schweren Vermittlungshemmnissen brauchen für die Integration in den Arbeitsplatz Begleitung, Anleitung und Unterstützung, insbesondere in der ersten Zeit der Wiederaufnahme von Arbeit. Eine längerfristige sozialpädagogische Begleitung ist derzeit nicht förderfähig. Mit Ausnahme des Beschäftigungszuschusses bieten die Basisinstrumente im SGB II zudem keine längerfristige Perspektive. Maßnahmen werden in der Regel auf unter sechs Monate befristet.

3. Entwicklungen auf untergesetzlicher, operativer Ebene

- Zielsteuerung

Mit § 48 SGB II hat der Gesetzgeber eine Zielsteuerung vorgesehen. Hier zeigt sich mit steigender Tendenz eine zentrale Steuerung mit einem hohen Maß an zentraler Feinregulierung und instrumenteller Vereinheitlichung, die der Unterschiedlichkeit der Hilfebedarfe nicht gerecht wird. Die Inhalte der Zielvereinbarungen sowohl zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit, als auch zwischen den Regionaldirektionen der Bundesagentur und den Geschäftsführungen der Grundsicherungsstellen sind nicht transparent, steuern die Umsetzung des SGB II jedoch maßgeblich. Die arbeitsmarktpolitischen Programme der Grundsicherungsstellen vor Ort legen die lokale Integrationsstrategie weitgehend fest, sind für die Akteure am lokalen Arbeitsmarkt aber nicht zugänglich. Die zentrale Steuerung ist stärker von einer genauen Festlegung des Inputs (im Sinne strikter Vorgaben bei der Mittelverwendung) als von einer modernen und evidenzbasierten Steuerung über Ziele, fachliche Standards und einer Kontrolle der Ergebnisse bestimmt.

- Rückgang der öffentlich geförderten Beschäftigung, Anstieg der Maßnahmen zur Aktivierung und Vermittlungsunterstützung

Im Februar 2009 standen 1.000 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) 72 Teilnehmer in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung gegenüber, im Februar 2010 waren es noch 67 pro Tausend. Die Maßnahmen zur Aktivierung und Vermittlungsunterstützung sind im selben Zeitraum von 18 Maßnahmen pro 1.000 eHb auf über 30 angestiegen (Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik Feb. 2009 und 2010). Damit wird eine Umstrukturierung zu Lasten von nachhaltig wirksamen Integrationsmaßnahmen durch Beschäftigung zugunsten meist kurzfristig angelegter Aktivierungsmaßnahmen zur Unterstützung von Vermittlung deutlich. Da die Mittel für den Beschäftigungszuschuss aus dem Eingliederungstitel des SGB II finanziert werden, stehen weniger Mittel für andere Maßnahmen zur Verfügung. Zudem befürchten die Grundsicherungsträger Nachteile durch die hohe und langfristige Mittelbindung. Für ca. 20 % aller Grundsicherungsträger sind aktuell keine weiteren Bewilligungen möglich. Und dies, obwohl die Entfristung ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist und statt der geplanten 100.00 derzeit lediglich 42.286 Teilnehmer gefördert werden (BA-Statistik 2/2010)!

II. Zusammenfassende Bewertung

Die Arbeitsplätze für gering qualifizierte Personen nehmen ab, während die Zahl der Bewerber um diese Arbeitsplätze steigt. Damit ist eine wachsende Gruppe von der Gefahr sozialer Ausgrenzung betroffen.

Während es zu den grundlegenden Zielen des SGB III gehört, dass Maßnahmen ausdrücklich dazu beitragen sollen, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern, werden diese Ziele im SGB II nicht erwähnt (vgl. § 1 Abs. 1 SGB III und § 1 SGB II). Beschäftigungsfähigkeit meint die Fähigkeit zur künftigen Partizipation am Arbeits- und Berufsleben, während Erwerbsfähigkeit sich allein danach bestimmt, ob mindestens drei Stunden täglich gearbeitet werden kann. Zielsetzung des SGB II ist nicht, die Beschäftigungsfähigkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu verbessern, sondern lediglich ihre Erwerbsfähigkeit zu erhöhen. Die Differenzierung zwischen Erwerbsfähigkeit im SGB II und Beschäftigungsfähigkeit im SGB III macht deutlich, dass die Überwindung der Hilfebedürftigkeit im SGB II nicht langfristig auf Kontinuität und Nachhaltigkeit angelegt ist.

Die Umsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik zugunsten eher kurzfristig angelegter Aktivierungs- und Vermittlungsmaßnahmen und zu Lasten nachhaltiger Integrationsmaßnahmen ist angesichts der Beschäftigungskrise und der dadurch nochmals erschwerten Zugänge für arbeitsmarktferne Menschen nicht sinnvoll. Die Erfolgsaussichten der Integration von arbeitsmarktfernen Personen werden durch die kurzen Befristungen konterkariert, da die Motivation der Teilnehmer durch die fehlende Kontinuität sinkt. Zudem ist die Haushaltspolitik im SGB II von zyklischer Förderung geprägt. Lokal kommt es wiederholt zu einer *Stop-and-Go*-Förderpolitik, die eine nachhaltige Integrationsarbeit erschwert.

Die Handlungsanweisungen der Bundesagentur berücksichtigen die regionalen Besonderheiten zu wenig.

Die restriktive Handhabung der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante bis hin zu ihrem Stopp verhindert Arbeiten unter Marktbedingungen.

Die restriktive Handhabung der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante bewirkt die Reduzierung von Integrationspotenzialen.

Weisungen über die entsprechende Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit haben in der Praxis zur Folge, dass die Freie Förderung nach § 16 f SGB II faktisch nicht sinnvoll genutzt werden kann.

Die Anwendung des Vergaberechts erschwert häufig einen flexiblen Einsatz der Instrumente und die strukturelle Vernetzung vor Ort. Die Möglichkeiten der Ko-Finanzierung des ESF mit Mitteln des SGB III und SGB II sind sehr stark eingeschränkt.

Lösungswege

1. allgemeine Aussagen

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist als ergänzende Strategie zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit von entscheidender Bedeutung. Integration in und durch Arbeit in Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen ist daher verstärkt und dauerhaft zu fördern. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Erwerbsbeteiligung in einer krisen- und risikobehafteten Situation. Hierzu ist eine politische Initiative erforderlich. Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen sollen entsprechend ihrer Bedeutung für das deutsche Wirtschafts- und Sozialsystem rechtlich und finanziell abgesichert werden. Denn es gibt bisher keine klaren rechtlichen Regelungen und finanziellen Absicherungen zur Betreibung von Beschäftigungsunternehmen.

2. Forderungen

Die derzeitige Praxis der öffentlich geförderten Beschäftigung wird dem aktuell erkennbaren Bedarf nicht gerecht. Erforderlich sind daher folgende Maßnahmen:

1. Es ist ein Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rechtskreis SGB II nötig. Dafür müssen entsprechende Zielgrößen und Budgets festgelegt werden. Der politische Wille muss auch in einer gesetzlichen Verankerung deutlich werden.
2. Der Ausbau von öffentlich geförderter Beschäftigung ist auch eine Antwort auf die öffentliche *Workfare*-Diskussion. Die meisten Arbeitslosen wollen arbeiten. Mangels ausreichender regulärer Arbeitsplätze ist es eine Herausforderung, mit der öffentlich geförderten Beschäftigung Teilhabe an Arbeit und damit Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu organisieren. Dabei muss es um sinnstiftende, motivierende und individuell fördernde Arbeit gehen. Für dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personenkreise müssen längerfristige Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung in sozialversicherungspflichtiger Form geschaffen werden.
3. Die bürokratische Überregulierung in der Ausgestaltung der entsprechenden Instrumente muss abgebaut werden. Dies gilt im Besonderen für das Instrument der Arbeitsgelegenheiten nach 16 d SGB II. Dies betrifft beispielsweise folgende Punkte:
 - Schematische Einzelfallprüfungen der Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse sollten durch lokale Abstimmungs- und Vernetzungsstrukturen ersetzt werden. Dadurch kann die Einschränkung der Tätigkeitsfelder zugunsten einer praxisnahen Qualifizierung der Teilnehmer aufgehoben werden.
 - Öffentlich geförderte Beschäftigung darf darüber hinaus nicht auf zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten in Ni-

schenbereichen beschränkt bleiben. Marktnahe Beschäftigungsverhältnisse müssen im lokalen Konsens der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure ausgeweitet werden.

- Es braucht eine Diversifikation der Angebote durch ihre differenzierte Ausgestaltung. Hierzu zählen:
 - einzelfallbezogene Befristungen;
 - ein Fördermix zwischen einer Beschäftigung in der Mehraufwandsvariante und sozialversicherungspflichtigen und tariflich vergüteten Arbeitsverhältnissen;
 - ein Ausbau der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante;
 - die Anpassung der Förderlaufzeiten an die individuellen Förderbedarfe und die Vermeidung von Förderabbrüchen bei längeren Integrationswegen.

- 4. Der faktische Förderstopp beim Beschäftigungszuschuss muss aufgehoben werden durch die Bereitstellung von separaten Fördermitteln und getrennt vom Eingliederungstitel erfolgen. Der Vertrauensschutz für ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber muss gewährleistet werden.

- 5. Die verfügbaren Mittel für die Arbeitsmarktpolitik müssten effektiver genutzt werden. Der benötigte Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung kann leichter finanziert werden, wenn ohnehin verausgabte Mittel für die Existenzsicherung der Arbeitslosen (sog. passive Mittel) in die Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse eingebracht werden können (Bündelung der passiven und aktiven Mittel in der Arbeitsmarktförderung).¹

- 6. Notwendig ist die Stärkung von integrierten Qualifizierungsanteilen und -modulen im Zusammenhang mit Beschäftigungsangeboten.

- 7. Zu Gunsten von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen müssen Alternativen zur derzeit praktizierten öffentlichen Ausschreibung von Maßnahmen eröffnet werden. Hier kommt zum einen der Abschluss von Leistungserbringungsverträgen nach § 17 Abs. 2 SGB II in Betracht. Aber auch im Rahmen des Vergabeverfahrens müssen die Spielräume bei der Anwendung der VOL/A erweitert werden, z.B. sind die Möglichkeiten der freihändigen Vergabe oder das dialogorientierte Vergabeverfahren nach § 101 Abs. 4 GWB offen zu halten. Dieses spezielle Verfahren findet Anwendung bei komplexen Sachverhalten und erlaubt den Anbietern, eigene Lösungsvorschläge für die vielschichtigen Bedarfslagen der Zielgruppen einzubringen. In dem mehrstufigen Verfahren sind auch Nachverhandlungen möglich, so dass ein möglichst passgenaues Angebot für die individuellen Problemlagen der Maßnahmeteilnehmer gefunden werden kann.

- 8. **Bei der Neuorganisation des SGB fordern wir** ausreichende dezentrale Handlungs- und Gestaltungsräume. Für den Abbau der Arbeitslo-

¹ Hierzu liegen Konzepte und Berechnungen des Diakonischen Werkes der EKD und des Paritätischen Gesamtverbandes vor.

sigkeit werden Steuerungskompetenzen auf kommunaler und auf Landesebene benötigt. Die Steuerung muss stärker über Ergebnisse (Output) als über die bundesweite Feinregulierung über Zielvorgaben bei der Mittelverwendung (Input) erfolgen. Das bedeutet in der Konsequenz einen deutlich größeren Handlungsspielraum als heute für die Grundversicherungsstellen vor Ort. Hierfür ist ein System der Wirkungskontrolle aufzubauen, das eine effektive Mittelverwendung garantiert.

9. Bei der angekündigten Instrumentenreform ist eine Verbesserung der Wirksamkeit durch die Konzentration auf wenige Instrumente und klare Ziele wichtig. In einem modernen arbeitsmarktpolitischen System brauchen wir für den Bereich des SGB II eine Schwerpunktsetzung in vier grundsätzlichen Zielsetzungen mit dazu passenden Maßnahmekategorien:

- A) **Aktivierung** für die Förderung der Zielgruppe, Angebote der Hilfe annehmen zu können und annehmen zu wollen
- B) **Qualifizierung und Berufsausbildung**, die sich an den spezifischen Anforderungen eines jeden Einzelnen ausrichtet
- C) **Eingliederung** in den Arbeitsmarkt durch Bewerbungsförderung und Vermittlung mit nachhaltigen Strategien
- D) **Geförderte Beschäftigung**, die Merkmale der Aktivierung, der Qualifizierung aber auch eines Ersatzarbeitsmarktes beinhaltet.

30.06.2010