

Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle! Empfehlungen des Deutschen Ver- eins für ein neues Regelinstrument im SGB II

Die Stellungnahme (DV 1/18) wurde am 15. Mai 2018 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Zielstellung	3
2. Zielgruppen für ein Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“	4
3. Eckpunkte für die Ausgestaltung eines Regelinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“	5
3.1 Freiwilligkeit der Teilnahme	5
3.2 Förderdauer und Förderhöhe	5
3.3 Ausrichtung auf individuelle Unterstützungsbedarfe und Anschluss- fähigkeit an andere Förderinstrumente	6
3.4 Begleitung und Qualifizierung	7
3.5 Begründung von Arbeitsverhältnissen	7
4. Finanzierung und Steuerung	8
4.1 Teilbudget im Eingliederungstitel	8
4.2 Verpflichtungsermächtigungen	8
4.3 Passiv-Aktiv-Transfer	9
4.4 Zielsteuerung	9

Zusammenfassung

Der Deutsche Verein befürwortet das Vorhaben des Koalitionsvertrags, ein neues Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ in das SGB II aufzunehmen. Für seine wirkungsvolle Umsetzung empfiehlt der Deutsche Verein:

- eine mindestens vierjährige Dauer von Leistungsbezug ohne nennenswerte Unterbrechungen des Leistungsbezugs durch selbstständige oder abhängige Beschäftigung als Zugangsvoraussetzung,
- Freiwilligkeit der Teilnahme,
- Förderdauer von bis zu fünf Jahren mit der Möglichkeit eines anfänglich vollständigen, dann degressiv ausgestalteten Lohnkostenzuschusses,
- Bemessung des Förderzuschusses nach tariflichen oder ortsüblichen Bestimmungen und nicht nur nach dem Mindestlohn,
- Ausrichtung auf individuelle Unterstützungsbedarfe und Anschlussfähigkeit an andere Förderinstrumente,
- verpflichtende und freiwillige Begleitangebote für geförderte Personen und Betriebe (Coaching, Qualifizierung, Arbeitsplatzakquise),
- Begründung von Arbeitsverhältnissen bei privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen und kommunalen Arbeitgeber/innen,
- Ausweisung eines Teilbudgets für das neue Instrument im Eingliederungstitel sowie auskömmliche Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Finanzierungsverpflichtungen,
- Schaffung von Voraussetzungen für eine Aktivierung und Bereitstellung voraussichtlich eingesparter passiver Leistungen im Bundeshaushalt.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass es erwerbslose Leistungsbeziehende in prekären Lebensumständen gibt, für die das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ keine realistische Option darstellt. Für diese Personen sollen rechtskreisübergreifend weitergehende individuelle persönliche Hilfen sowie niederschwellige Möglichkeiten der Beschäftigung und der Tagesstrukturierung geschaffen werden, die eine Brücke zur sozialen und arbeitsmarktlichen Integration bilden können.

1. Zielstellung

In ihrem Koalitionsvertrag sprechen sich die regierungsbildenden Parteien dafür aus, Menschen, die schon sehr lange arbeitslos sind, wieder eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Ein „sozialer Arbeitsmarkt“ soll Teilhabe am Arbeitsmarkt auch für diejenigen ermöglichen, die schon sehr lange ohne Arbeit sind und kurz- und mittelfristig keine Perspektive auf Integration in Erwerbsarbeit haben. Dazu sollen unter anderem ein neues Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ im Sozialgesetzbuch II für sozialversicherungspflichtig bezuschusste Arbeitsverhältnisse geschaffen und der Eingliederungstitel um vier Milliarden Euro im Zeitraum 2018 bis 2021 aufgestockt werden. Außerdem

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Andreas Krampe.

sieht der Koalitionsvertrag vor, dass der Bund den Passiv-Aktiv-Transfer in den Bundesländern ermöglicht. Dazu soll der Bund die eingesparten Passiv-Leistungen zusätzlich für die Finanzierung der Maßnahmen zur Verfügung stellen. Die geförderten Arbeitsverhältnisse sollen Arbeitgeber/innen der freien Wirtschaft, gemeinnützige Einrichtungen und Kommunen einschließen. Bis zu 150.000 Menschen sollen an der Förderung teilnehmen können.¹

Der Deutsche Verein befürwortet das Vorhaben eines sozialen Arbeitsmarktes ausdrücklich. Bereits in seinen Eckpunkten zur Weiterentwicklung der Eingliederungsleistungen im SGB II hat der Deutsche Verein längerfristige Förder- und Perspektivenübernahmen für Erwerbslose mit geringen Eingliederungschancen gefordert.²

Mit den vorliegenden Empfehlungen wendet sich der Deutsche Verein an die Jobcenter sowie an diejenigen, die in Ministerien, im Deutschen Bundestag und in Verbänden Verantwortung für die Gestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes tragen. Mit den Empfehlungen will der Deutsche Verein dazu beitragen, dass das Ziel des neuen Regelinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ wirkungsvoll umgesetzt wird. Damit sollen Erwerbslosen, die bisher vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind, neue Teilhabechancen eröffnet und diese nachhaltig abgesichert werden.

2. Zielgruppen für ein Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“

Der Deutsche Verein empfiehlt, mit dem neuen Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ gezielt Erwerbslose in einem verfestigten Langzeitleistungsbezug anzusprechen. Die Förderung soll sich an Erwerbslose im SGB II richten, die sich seit mindestens vier Jahren ohne nennenswerte Unterbrechungen im Leistungsbezug des SGB II oder eines anderen Fürsorgesystems befinden und in dieser Zeit nicht oder nur kurz selbstständig oder abhängig ungefordert erwerbstätig waren.³ Abgeraten wird hingegen, auf in der Person liegende vermittlungshemmende Merkmale abzustellen. Diese können in der Praxis nur schwer eindeutig bestimmt werden. Darüber hinaus könnten die Verfahren zu ihrer Bestimmung ungewollt diskriminierend wirken und damit Ausgrenzungen weiter verstärken.

Das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ würde damit die jetzigen Eingliederungsleistungen zur geförderten Beschäftigung im SGB II ergänzen. Diese sind entweder auf niedrigschwellige Beschäftigungsformen außerhalb des Arbeitsmarktes ausgerichtet (Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II) oder sie richten sich als geförderte Arbeitsverhältnisse an Langzeitarbeitslose, die ein Jahr oder länger arbeitslos sind und aufgrund von persönlichen Vermitt-

1 „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 50 f.

2 Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Eingliederungsleistungen im SGB II, NDV 2014, 2–6.

3 Arbeitslosigkeit über einen mehrjährigen Zeitraum exakt zu erfassen, ist in der Praxis äußerst anspruchsvoll. Selbstständigkeit und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auch von wenigen Tagen Dauer, Zeiten der Erkrankung oder eines Beschäftigungsverbots nach dem Mutterschutzgesetz, Zeiten der Kindertagesbetreuung oder der Pflege von Angehörigen gelten als Beendigung von Arbeitslosigkeit. Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb kurze Unterbrechungen zuzulassen. Ein Orientierungswert für mögliche Unterbrechungen kann 1 bis 2 Monate pro Jahr darstellen.

lungshemmnissen zusätzlich beeinträchtigt sind (Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II).

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ nicht für alle langzeitleistungsbeziehende Erwerbslose im SGB II eine geeignete Förderung darstellt. Es gibt erwerbslose Leistungsbeziehende im SGB II in prekären Lebensumständen, die soweit in ihrer Lebensführung destabilisiert sind, dass sie derzeit und ohne persönliche Hilfe auch kein gefördertes Arbeitsverhältnis eingehen können. Diese Personen benötigen rechtskreisübergreifende Unterstützung, in Abhängigkeit vom Einzelfall weitergehende individuelle persönliche Hilfen, niederschwellige Möglichkeiten der Beschäftigung oder der Tagesstrukturierung, um eine selbstständige und menschenwürdige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu wahren oder wieder zu erlangen.

3. Eckpunkte für die Ausgestaltung eines Regelinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“

3.1 Freiwilligkeit der Teilnahme

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass die Teilnahme an dem neuen Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ freiwillig ist. Über die Möglichkeit einer Teilnahme sollen die Fachkräfte in den Jobcentern entscheiden. Für die Entscheidungsfindung sollen die Fachkräfte in den Jobcentern mit den Leistungsbeziehenden und mit den kooperierenden Trägern und sozialen Diensten, die im Sozialraum Kontakt mit diesen Menschen haben, sowie mit Betrieben zusammenwirken. Der Deutsche Verein empfiehlt, die Eigeninitiative von Langzeitleistungsbeziehenden besonders zu berücksichtigen und zu fördern.

3.2 Förderdauer und Förderhöhe

Der Deutsche Verein empfiehlt für das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ Förderdauern bis zu fünf Jahren. Damit sollen verlässliche Perspektiven für die Geförderten und für die einstellenden Betriebe gewährleistet werden. Nach Ablauf einer Förderung von fünf Jahren soll in besonders begründeten Einzelfällen eine Anschlussförderung möglich sein.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass es einer gesetzlichen Klarstellung über die Zulässigkeit der Befristung von Arbeitsverträgen bedarf, um die Möglichkeit zu sichern, geförderte Arbeitsverhältnisse in Orientierung an längerfristige Förderdauern zu befristen.

Als Anfangsförderung soll im ersten Beschäftigungsjahr ein Zuschuss von 100 % der Lohnkosten möglich sein. Damit soll gewährleistet werden, dass tatsächlich Arbeitgeber/innen gewonnen und Erwerbslose mit geminderten Eingliederungschancen erreicht werden. Die Förderung soll degressiv ausgestaltet werden können.

Der Deutsche Verein hält es für eine erfolgreiche Umsetzung für unabdingbar, den Förderzuschuss am tatsächlich gezahlten Arbeitgeberbrutto zu bemessen. Dieses muss gesetzlichen Bestimmungen entsprechen und tariflich oder ortsüblich sein. Eine Zuschussförderung in Orientierung am Mindestlohn wie vom Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt, würde dazu führen, dass tarifgebundene Arbeitgeber/innen aufgrund von Tarifvertragspflichten ggf. hohe Eigenanteile unmittelbar ab Beschäftigungsbeginn selbst tragen müssen. Für tarifungebundene Arbeitgeber/innen können hingegen ungewollte Wettbewerbsvorteile entstehen.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass bei den Arbeitgeber/innen selbst bei einer anfänglich vollen Förderung der Lohnkosten erhebliche Kosten für Anleitung, Arbeitsplatzausstattung und Infrastruktur verbleiben. Die Förderung muss deshalb so ausgestattet werden, dass ein hinreichend produktiver Einsatz der Arbeitskräfte möglich wird und die Kosten des Arbeitsplatzes zu einem erheblichen Anteil durch Erlöse oder Förderungen Dritter gedeckt werden können.

3.3 Ausrichtung auf individuelle Unterstützungsbedarfe und Anschlussfähigkeit an andere Förderinstrumente

Der Deutsche Verein empfiehlt, das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ offen und flexibel zu gestalten. Die Förderung soll auf die individuelle Leistungsfähigkeit und die individuellen Unterstützungsbedarfe der Geförderten ausgerichtet und mit anderen Leistungen des SGB II und der Sozialgesetzbücher kombiniert erbracht werden können. Dies soll gewährleisten, dass langzeitleistungsbeziehende Erwerbslose mit unterschiedlichen Barrieren für einen Arbeitsmarktzugang (fehlende berufliche Qualifikationen, fehlende oder geringe Kenntnisse der deutschen Sprache, gesundheitliche Beeinträchtigungen, besonders belastende Lebensverhältnisse) an der Förderung teilnehmen können.

Die Arbeitsverhältnisse, die nach dem Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ gefördert werden, sollen deshalb auch in Teilzeit ausgeübt werden können. Weiterhin soll die Förderung in sinnvolle Förderketten integriert werden können. Die vorangegangene Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16d SGB II soll eine Förderung nach dem neuen Regelinstrument nicht ausschließen. Auch eine Rückkehroption von einem geförderten Arbeitsverhältnis in eine Arbeitsgelegenheit soll für die Geförderten eröffnet werden. Übergänge aus der Förderung von Arbeitsverhältnissen (nach § 16e SGB II) in das neue Instrument sollen möglich sein, wenn diese bei einem anderen Arbeitgeber begründet werden. Übergänge aus dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und dem „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ sollen auch beim gleichen Arbeitgeber möglich sein.

3.4 Begleitung und Qualifizierung

Der Deutsche Verein hält eine fachkundige soziale Begleitung in Form von Coaching für unerlässlich, um die Beschäftigungsaufnahme in den geförderten Arbeitsverhältnissen zu unterstützen. Das Coaching soll durch die Jobcenter oder durch beauftragte Dritte ausgeübt werden können. Es soll sich an die geförderten Personen und an die einstellenden Betriebe richten. Es soll bereits im Vorfeld der Beschäftigungsaufnahme eingesetzt werden können, im ersten Jahr der Beschäftigung für die geförderte Person verpflichtend sein und in der Folgezeit nach Bedarf angeboten werden. Das Coaching soll so gestaltet sein, dass die Kontinuität der Begleitung gewährleistet ist. Auch nach Beendigung eines geförderten Arbeitsverhältnisses soll bei einer Anschlussbeschäftigung eine Fortführung oder Wiederaufnahme des Coachings für einen begrenzten Zeitraum möglich sein, wenn der Bedarf hierfür besteht.

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, für das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ eine Finanzierungsmöglichkeit zur Erbringung von arbeitsplatznahen Qualifizierungsanteilen vorzusehen, die sich am Bedarf im Einzelfall orientieren. Hierzu soll ein flexibel einsetzbares fallbezogenes Budget für arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen zur Verfügung stehen. Damit sollen für die Geförderten die Möglichkeiten erweitert werden, berufliche Kompetenzen zu erwerben und eine Erwerbstätigkeit außerhalb des sozialen Arbeitsmarktes aufzunehmen.

Weiterhin empfiehlt der Deutsche Verein, mit dem Regelinstrument den Einsatz von Arbeitsplatzakquisiteuren vorzusehen, um Arbeitgeber/innen für eine Kooperation zu gewinnen.

Die gesamte für die Umsetzung erforderliche Begleitung – Coaching, arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen, Arbeitsplatzakquise – soll aus dem vorgesehenen Budget für das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ finanziert werden (siehe hierzu 4.1).

3.5 Begründung von Arbeitsverhältnissen

Der Deutsche Verein begrüßt die Vereinbarung der regierungsbildenden Parteien, das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ für privatwirtschaftliche, gemeinnützige und kommunale Arbeitgeber/innen gleichermaßen zu öffnen. Dies eröffnet unterschiedliche Beschäftigungsmöglichkeiten und erhöht die Chancen auf eine arbeitsmarkt- und betriebsnahe Integration.

Der Deutsche Verein empfiehlt ideelle und materielle Anstrengungen, um neben privatwirtschaftlichen Betrieben und Kommunen auch gemeinnützige Arbeitgeber/innen für die Begründung von Arbeitsverhältnissen nach dem neuen Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ zu entwickeln. Für Ihre Ausgestaltung besteht noch Diskussions-, Forschungs- und Entwicklungsbedarf. Hierzu bieten sich der Deutsche Verein und seine Mitglieder als Partner an. Dabei sollen die guten Erfahrungen vorhandener Inklusionsunternehmen genutzt werden.

Gemeinnützige Arbeitgeber/innen, wie z.B. die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, sind insbesondere dann notwendig, wenn die öffentlichen Mittel der Beschäftigungsförderung und die Aufnahmebereitschaft der lokalen Arbeitgeber/innen allein nicht ausreichen, um für langzeitleistungsbeziehende Erwerbslose eine Teilhabe am Arbeitsmarkt zu realisieren.

Sie operieren einerseits am Markt, haben andererseits aber das Ziel und spezifische Kompetenzen, sozial Benachteiligte in das Erwerbsleben zu integrieren. Wertschöpfung erzielen diese Unternehmen mit der Erschließung von Beschäftigungspotenzialen für Langzeitarbeitslose. Sie refinanzieren sich durch die Erschließung von Nischenmärkten, kleinen Marktanteilen und Förderquellen. Sie haben Erfolg, wenn es ihnen gelingt, betriebsnahe Beschäftigung für benachteiligte Personen anzubieten, Wertschöpfung mit der Produktion von veräußerbaren Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen zu initiieren und sich als Wettbewerbspartner/innen neben gewerblichen Unternehmen im regionalen Marktgeschehen zu etablieren. Die Kooperation mit bestehenden Inklusionsunternehmen kann dabei sinnvoll sein.

4. Finanzierung und Steuerung

4.1 Teilbudget im Eingliederungstitel

Der Deutsche Verein empfiehlt, die zusätzlichen Mittel in Höhe von vier Milliarden Euro, die der Koalitionsvertrag für den Zeitraum 2018 bis 2021 im Eingliederungstitel für das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ vorsieht, zunächst als ein zusätzliches Teilbudget für dieses Instrument im Eingliederungstitel auszuweisen.

Dieses Budget soll neben den Zuschüssen zu den Arbeitsentgelten die Kosten der erforderlichen Begleitung – Coaching, arbeitsplatzbezogene Qualifizierung, Arbeitsplatzakquise – abdecken.

Der Umfang des Einsatzes des neuen Förderinstruments soll in den Jobcentern vor Ort entschieden werden. Sie sollen hierzu mit den örtlichen Beiräten vertrauensvoll zusammenarbeiten und den Konsens mit den dort vertretenen Arbeitsmarkt- und Sozialakteuren suchen.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die finanzielle Ausstattung der Jobcenter für Verwaltung und Eingliederung auch bei einer Aufstockung für das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ insgesamt weiterhin unzureichend ist und die bereitzustellenden Mittel insbesondere für das Verwaltungskostenbudget dringend erhöht werden müssen.

4.2 Verpflichtungsermächtigungen

Arbeitsverhältnisse, die bis zu fünf Jahre gefördert werden, erfordern von den Jobcentern mehrjährige Finanzierungsverpflichtungen. Damit die Jobcenter längerfristige Fördervorhaben in ausreichender Anzahl sinnvoll und mittelfristig planen und durchführen können, empfiehlt der Deutsche Verein dem Bundesgesetzgeber deshalb, in den Haushaltsgesetzen in ausreichendem Umfang Mit-

tel für die Folgejahre auszuweisen (Verpflichtungsermächtigungen). Andernfalls besteht die Gefahr, dass Mittel nicht abgerufen werden.

4.3 Passiv-Aktiv-Transfer

Die im Koalitionsvertrag vereinbarten Mittel in Höhe von vier Milliarden Euro werden nicht ausreichen, um den Finanzierungsbedarf für 150.000 geförderte Arbeitsverhältnisse, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, zu decken. Der Deutsche Verein begrüßt deshalb das Vorhaben des Koalitionsvertrags, die Finanzierungsbasis für das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ durch eine Ermöglichung des Passiv-Aktiv-Transfers zu erweitern. Zwar würden dadurch keine neuen finanziellen Mittel erzeugt. Allerdings können vorhandene Mittel so umgeschichtet werden, dass sie aktiv für eine berufliche und soziale Integration nutzbar werden.

Der Deutsche Verein ruft den Bund dazu auf, in seinem Zuständigkeitsbereich die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die infolge der geförderten Arbeitsverhältnisse voraussichtlich eingesparten passiven Leistungen im Bundeshaushalt identifiziert und zusätzlich für die Bundesfinanzierung bereitgestellt werden können. Dabei soll auch der Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung berücksichtigt werden.

Der Deutsche Verein ruft auch die Bundesländer dazu auf, Kommunen gezielt zu ermuntern und zu unterstützen, sich am Passiv-Aktiv-Transfer zu beteiligen.

4.4 Zielsteuerung

Der Deutsche Verein empfiehlt, dass Eintritte in geförderte Arbeitsverhältnisse nach dem neuen Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ mit der bestehenden Ergänzungsgröße der Eintritte in öffentlich geförderte Beschäftigung gezählt werden.

Die Weiterbeschäftigung bei demselben Arbeitgeber im Anschluss an eine Förderung durch das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ soll analog der Regelungen zu den Förderungen nach § 16e SGB II im Rahmen des Zielsteuerungssystems im SGB II als Integration gezählt und damit als Beitrag zur Zielerreichung der Jobcenter anerkannt werden.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de