DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**185**

31. Oktober 2018

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung ... 3

B. Liste der eingeladenen Sachverständigen ... 5

C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V. ... 6
Deutscher Landkreistag ... 11
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. ... 13
Hermann Genz, Mannheim ... 20
Deutscher Gewerkschaftsbund ... 23
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ... 28
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ... 41
Deutscher Caritasverband e.V. ... 47
Bundesagentur für Arbeit ... 52
Prof. Dr. Stefan Sell, Remagen ... 62

D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände

bag arbeit e.V. 66
Der Senator für Justiz und Verfassung – Freie Hansestadt Bremen 68
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) 70
Nationale Armutskonferenz 77
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 80
Arbeitnehmerkammer Bremen 84
Sozialverband VdK Deutschland e.V. 88

Mitteilung

Berlin, den 25. Oktober 2018

Die 24. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
findet statt am
Montag, dem 5. November 2018,
13:00 Uhr bis ca. 14:30 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1
MELH
Sitzungssaal: MELH 3.101

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG)

BT-Drucksache 19/4725

verbundene Dokumente:
BT-Drucksache: 19/591 Antrag
BT-Drucksache: 19/2593 Antrag

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Voten angefordert für den: 07.11.2018

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung

BT-Drucksache 19/2593

verbundene Dokumente:
BT-Drucksache: 19/4725 Gesetzentwurf

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Haushaltsausschuss

Voten angefordert für den: 07.11.2018

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen

BT-Drucksache 19/591

verbundene Dokumente:
BT-Drucksache: 19/4725 Gesetzentwurf

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Voten angefordert für den: 07.11.2018

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen
zur öffentlichen Anhörung am Montag, 05. November 2018, 13:00 – 14:30 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Bundesagentur für Arbeit
Deutscher Landkreistag
Deutscher Caritasverband e.V.
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.
Hermann Genz, Mannheim
Prof. Dr. Stefan Sell, Remagen

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**166**

29. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.

Vorbemerkung

Der Paritätische unterstützt im Grundsatz die Gesetzesinitiative der Bundesregierung zur Schaffung neuer Teilhabechancen für langzeitarbeitslose Menschen. Die Jobcenter erhalten damit die Möglichkeit, öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für ansonsten von Erwerbsarbeit ausgeschlossene Personengruppen zu fördern und ihnen nicht nur kurzfristig, sondern für längere Zeit eine Teilhabe am Arbeitsmarkt zu eröffnen. Für langzeitarbeitslose Menschen und ihre Familienangehörigen ergeben sich damit neue Chancen, ihren Lebensunterhalt (zumindest zu einem großen Anteil) durch eigene Erwerbsarbeit zu finanzieren, mehr gesellschaftliche Teilhabe zu erfahren und bessere Zukunftschancen auf dem Arbeitsmarkt zu bekommen. Nach jahrelangen Experimenten mit zeitlich befristeten Modellprogrammen des Bundes und der Länder ist die Zeit überfällig, um auf Bundesebene die gesetzlichen und finanziellen Grundlagen zum Aufbau entsprechender Arbeitsplätze zu schaffen. Das machen auch die vorliegenden Anträge deutlich (BT-DRS 19/2593 und 19/591).

Der Gesetzentwurf ist allerdings gerade im Hinblick auf die neue Förderung zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gem. § 16 i SGB II-E noch zu wenig konsistent und in Teilen sogar zu widersprüchlich, um optimale Wirkungen in der Förderpraxis entfalten zu können. Das betrifft vor allem das Verhältnis zwischen der äußerst eng gefassten Zielgruppe arbeitsmarktfernster Personen, der Absicht sie bei allen Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarkts unterzubringen und den eingeschränkten Fördermöglichkeiten. Die Förderung muss freiwillig gehalten werden, um dem Teilhabegedanken des Gesetzentwurfs Rechnung zu tragen. Das Instrument zur „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ gem. § 16 e SGB II-E bringt gegenüber der Vorgängerregelung keine Verbesserungen für die berufliche Eingliederung Langzeitarbeitsloser, sondern eher Nachteile.

Der Paritätische spricht sich daher dafür aus, im Gesetzgebungsverfahren bei beiden Instrumenten noch wesentliche Korrekturen vorzunehmen. Der zusätzlich bereitgestellte Finanzrahmen von vier Milliarden Euro zur Aufstockung des Eingliederungstitels im Vierjahreszeitraum fällt zwar auf den ersten Blick erheblich aus, erweist sich jedoch bei näherer Be-

trachtung insbesondere angesichts der weiterhin bestehenden Unterfinanzierung der Jobcenter, v. a. im Bereich der Verwaltung, als unzureichend. Die Finanzierung ist zudem nicht zielgenau auf die Förderung von Arbeitsplätzen für langzeitarbeitslose Menschen ausgerichtet. Es ist positiv zu sehen, dass die Bundesregierung im Bundeshaushalt 2019 einen Anfang für den sog. Passiv-Aktiv-Transfer macht.

Der Paritätische nimmt im Einzelnen wie folgt Stellung.

„Teilhabe am Arbeitsmarkt" gem. § 16 i SGB II-E

- **Freiwilligkeit der Förderung**

Bei der Umsetzung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose muss das Freiwilligkeitsprinzip gelten. Vor diesem Hintergrund ist die Nichtanwendbarkeit der Sanktionen im Gesetz explizit zu regeln. Das ist bislang leider nicht der Fall. Im Gegenteil: Die Gesetzesbegründung verweist auf die Anwendung bestehender Sanktionsregelungen. Die Zielsetzung des Gesetzes, neue Teilhabechancen für ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personenkreise zu schaffen, wird jedoch durch die fehlende Freiwilligkeit konterkariert. Jahrelang vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Menschen benötigen ein wertschätzendes Angebot ohne Zwang, um den Weg in Arbeit und Gemeinschaft zurückzufinden. Gerade langjährig Leistungsberechtigte haben schon viel zu häufig die Erfahrung gemacht, dass sie gegen ihren Willen und nur mit Druck in eine Förderung hineingedrängt worden sind. Es reicht deshalb auch nicht aus, auf denkbare, pragmatische Lösungen der Jobcenter zu verweisen, die schon deshalb auf Sanktionen verzichten könnten, weil es sich bei der neuen Förderung nach § 16 i SGB II-E um eine vergleichsweise aufwändige Förderung handelt und stabile Arbeitsverhältnisse nur im Einverständnis mit den Leistungsberechtigten zustande kommen. Wie auch die vorliegenden Anträge deutlich machen, muss die Freiwilligkeit gelten.

- **Bestimmung der Zielgruppe**

Die vorgesehene Zielgruppendefinition – mindestens siebenjähriger Langzeitleistungsbezug im Achtjahreszeitraum ohne nennenswerte Beschäftigung – ist für die vorgesehene sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei unterschiedlichen Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarkts deutlich zu eng gefasst. Viele Menschen, die so lange vom Arbeitsmarkt abgekoppelt sind, haben mit derart großen Einschränkungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit und gesundheitlichen Verfasstheit zu tun, dass für sie die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht in Frage kommt. Andere Gruppen langzeitarbeitsloser Menschen, die von der Förderung profitieren könnten und ihrer bedürften, werden ohne Not hiervon ausgeschlossen. Es lässt sich schon nach zwei oder drei Jahren ohne Erwerbstätigkeit statistisch signifikant nachweisen, dass Langzeitarbeitslose, regelmäßig mit sogenannten „Vermittlungshemmnissen" zu kämpfen haben, d. h. sie sind gesundheitlich eingeschränkt, älter oder schlecht qualifiziert. Ein Teil dieser Menschen ist bereits so weit vom Arbeitsmarkt entfernt, dass auch sie die vorgesehene Förderung für eine Teilhabe am Arbeitsmarkt und gesellschaftliche Teilhabe benötigen würden. Werden die Zugangsvoraussetzungen in der bestehenden Form beibehalten, so bedeutet dies nichts anderes, als dass ein großer Teil von langzeitarbeitslosen Menschen und ihre Familien weiterhin vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt bleibt und die damit verbundenen negativen Folgen von gesellschaftlicher Ausgrenzung, gesundheitlichen Belastungen und materieller Bedrängnis fortbestehen. Für einen größeren Teil der im Gesetz vorgesehenen Zielgruppe wird das neue Förderangebot vermutlich zu spät kommen und sind die Jobcenter gezwungen, auf andere Angebote, wie etwa Rehabilitationsmaßnahmen oder tagesstrukturierende, soziale Hilfen zurückzugreifen.

Die Zielgruppenbestimmung in der Neufassung der Förderung gem. § 16 e SGB II-E berücksichtigend, spricht sich der Paritätische daher für folgende Regelung aus: Für das neue Teilhabeinstrument gem. § 16 i SGB II ist lediglich eine mindestens vierjährige Dauer des Leistungsbezugs (ohne nennenswerte Beschäftigung) Voraussetzung. Zeiten, in denen sich die Leistungsberechtigten in einem anderen Fürsorgesystem befanden und in dieser Zeit nicht oder nur kurz erwerbstätig waren, sind dabei zu berücksichtigen. Auf dieser Basis wären dann Einzelfallentscheidungen zwischen dem jeweiligen Jobcenter und Leistungsberechtigten zu treffen.

- **Bemessung des Lohnkostenzuschusses**

Es ist positiv zu sehen, dass mit dem Lohnkostenzuschuss nicht nur kurzfristige, sondern längerfristige Arbeitsverhältnisse von bis zu fünf Jahren gefördert werden können. In begründeten Einzelfällen sollte es darüber hinausgehende Verlängerungsoptionen geben können (etwa bei Teilnehmenden über 55 Jahren zur Absicherung der Teilhabe am Arbeitsmarkt bis Renteneintritt).

Der Gesetzentwurf sieht eine Bemessung des Lohnkostenzuschusses am Mindestlohn vor. Ein Lohnkostenzuschuss, der sich lediglich am Mindestlohn orientiert, würde dazu führen, dass tarifgebundene Arbeitgeber/-innen aufgrund von Tarifvertragspflichten bzw. nicht tarifgebundene Arbeitgeber/-innen, die eine ortsübliche Entlohnung gewähren, unmittelbar ab Beschäftigungsbeginn zu hohe Eigenanteile tragen müssten. Dies träfe auf einen großen Teil Paritätischer Einrichtungen und Dienste mit der Folge zu, dass nur wenige Arbeitsstellen gemeinnütziger Arbeitgeber bereitgestellt werden könnten.

Mit Blick auf den gesamten Arbeitsmarkt drohen mit einer Bemessung des Lohnkostenzuschusses am Mindestlohn falsche Anreize gesetzt zu werden, die geförderten Arbeitnehmer/innen gesondert und zu niedriger Entlohnung als die tariflich bzw. ortsüblich bezahlten Mitarbeiter zu vergüten. Es sollte jedoch vermieden werden, dass Sonderarbeitsverhältnisse mit schlechteren Konditionen für diesen Personenkreis entstehen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bemessung des Lohnkostenzuschusses am tatsächlichen Arbeitsentgelt erfolgen.

- **Beschäftigungsbegleitendes Coaching**:

Es ist sehr zu begrüßen, dass die Förderung ein beschäftigungsbegleitendes Coaching zur Anbahnung und Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses vorsieht. Das beschäftigungsbegleitende Coaching sollte sehr

flexibel umgesetzt werden können, um auf die absehbar höchst unterschiedlichen Unterstützungsbedarfe gut reagieren zu können. Zudem sollten Anfang und Ende eines Beschäftigungsverhältnisses besonders in den Blick genommen werden. Am Ende eines Beschäftigungsverhältnisses müsste es verstärkt darum gehen, Übergänge – soweit möglich in ungeförderte Erwerbsarbeit – zu sichern. Bei der avisierten Zielgruppe werden im Vorfeld der Beschäftigungsaufnahme häufig nicht nur ein vorbereitendes Coaching, sondern auch vorgelagerte Trainings und Arbeitserprobungen nötig sein.

Die vorgesehene Möglichkeit, das Coaching auch durch die Jobcenter selbst erbringen zu lassen, sieht der Paritätische kritisch. Der inhaltliche Auftrag des Coachings ist ausweislich der Gesetzesbegründung so umfassend und ganzheitlich gefasst, dass es dabei um Aufgaben der Sozialarbeit geht, die eher von Dritten als von den Jobcentern selbst wahrgenommen werden können. Nach aller Erfahrung ist ein sehr gutes Vertrauensverhältnis zwischen gefördertem Arbeitnehmer/-in und Coach unerlässlich, damit die Begleitung zur Unterstützung des Arbeitsverhältnisses und nicht zum Reibepunkt der Beteiligten wird. Das notwendige Vertrauensverhältnis lässt sich nach bisherigen Erfahrungen institutionell bedingt weniger leicht mit dem Jobcenter aufbauen, als mit einem Dritten.

Für die Erbringung des beschäftigungsbegleitenden Coachings bei Dritten ist neben dem Vergabeweg auch das Gutscheinverfahren zu eröffnen. 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 (siehe auch die Stellungnahme der BAGW zum Entwurf des 10. SGB II-ÄndG-Teilhabechancengesetz und zu seinem sozialen Arbeitsmarkt).

Außerdem sollte den Jobcentern die Möglichkeit gegeben werden, das beschäftigungsbegleitende Coaching auch beim Arbeitgeber selbst anzusiedeln, was insbesondere für die Beschäftigung in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen wichtig wäre (siehe auch unten). Ausweislich bisheriger Erfahrungen gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, das Coaching anzusiedeln verbunden mit jeweiligen Vor- und Nachteilen. Ein Coaching beim Arbeitgeber selbst sollte dabei gerade im Fall der Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen ermöglicht werden. Denn eine eng an das betriebliche Geschehen angebundene Begleitung kann wichtig für die Eingewöhnung der Geförderten in den Betrieb sowie die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit sein. Probleme bei der betrieblichen Integration und Produktivität werden direkt im Arbeitsalltag gelöst. Ein Coaching, das nicht Teil des Beschäftigungsbetriebs ist, hätte demgegenüber kaum Gelegenheit, die Geförderten im normalen Vollzug ihrer Arbeitstätigkeiten zu erleben und direkt tätig zu werden (siehe auch Evaluation zu den Modellprojekten Öffentlich geförderte Beschäftigung NRW).

- **Qualifizierung**

Die Förderung zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beinhaltet auch die Möglichkeit berufsbezogener Qualifizierung. Für die Zielgruppe bewähren sich nach Erfahrungen „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. 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 (siehe auch Stellungnahme der BAGFW a. a. O.).

- **Arbeitsplätze in den Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen**

Nach Auffassung des Paritätischen werden neben anderen Arbeitgebern auch die Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen benötigt, um Arbeitsplätze zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bereitzustellen. Unerlässlich werden sie, wenn es darum geht, langzeitarbeitslose Menschen zu erreichen, die vor ihrem ersten Arbeitstag eines zielgenauen Trainings und der Vorbereitung bedürfen und auch im Arbeitsalltag für längere Zeit auf eine intensivere Begleitung angewiesen sind. Bleibt es bei der o. g. engen Zielgruppe, wird dies auf viele potenzielle Kandidat/-innen für die Förderung zutreffen. Langzeitarbeitslose, die weit entfernt vom Arbeitsmarkt sind und sich für die angestrebte Erwerbsarbeit erst sozial stabilisieren müssen, ihre Belastbarkeit steigern wollen oder sich in Teamstrukturen zurecht finden müssen, lernen direkt im Arbeitsalltag. Mit individueller Unterstützung und arbeitsbegleitender Qualifizierung schaffen sie es sukzessive immer besser, den gestellten Anforderungen der Arbeitswelt gerecht zu werden. Diese Fördertreppen zu organisieren, ist eine besondere Qualität dieser Unternehmen und in gewisser Hinsicht auch ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber anderen Arbeitgebern. Sozialunternehmen unter den Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen erstellen Produkte und Dienstleistungen für den regulären Markt und schaffen damit reelle und qualifizierungsfreundliche Arbeitsbedingungen. Das kommt den Langzeitarbeitslosen direkt zugute, weil die Grundlagen für Arbeitszufriedenheit und Motivation geschaffen und die zukünftigen Arbeitsmarktchancen verbessert sind. Der „Sprung“ von der Fördertreppe zum (ungeförderten) Arbeitsmarkt kann durch eine klare Förderstrategie des Jobcenters und partnerschaftliche Absprachen mit dem betreffenden Unternehmen erleichtert werden.

Der Paritätische kritisiert, dass die vorgesehenen gesetzlichen Rahmenbedingungen ungeeignet sind, um das Potenzial der Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen auszuschöpfen. So ist es für die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wenig sinnvoll, wenn das beschäftigungsbegleitende

Coaching vom Jobcenter oder einem beauftragten Dritten angeboten wird, weil die Organisationen hierfür selbst qualifiziertes Personal vorhalten, das auftretende Probleme direkt im Arbeitsalltag zu lösen vermag. Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzentwurf den Jobcentern die Möglichkeit geben, das beschäftigungsbegleitende Coaching bei diesen Arbeitgebern direkt anzusiedeln. Es fehlt eine Förderung der Arbeitsanleitung, obwohl sie unerlässlich ist, um funktionierende Arbeitsprozesse und qualifizierende Tätigkeiten mit und für Menschen zu organisieren, die aufgrund langer Zeit der Arbeitslosigkeit nicht ohne Unterstützung in einen Arbeitsalltag zurückfinden. Die „Teilhabe am Arbeitsmarkt" darf zu keinen sinnfremden Dauerbeschäftigungen in Nischentätigkeiten führen. Sie soll den betroffenen Menschen gerecht werden und ihre Beschäftigungschancen verbessern, indem sie sich in anforderungsgerechten und qualifizierenden Tätigkeiten behaupten lernen. Die Möglichkeit der Förderung einer Anleitung ist deshalb explizit im Gesetzentwurf vorzusehen.

Der Paritätische fordert die Bundesregierung dazu auf, zumindest mittelfristig die finanziellen und rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen, die Sozialunternehmen im Sozialgesetzbuch II nach dem Vorbild der Inklusionsbetriebe im SGB IX zu verankern. Die Inklusionsbetriebe zeigen seit vielen Jahren sehr erfolgreich, dass Menschen mit Behinderungen einen vollwertigen Arbeitsplatz in einem Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts ausfüllen können. Menschen mit und ohne Behinderung arbeiten hier gleichberechtigt miteinander. Nach diesem Vorbild sollten neue Sozialunternehmen auch für langzeitarbeitslose Menschen aufgebaut werden.

- **Lokale Gestaltung und Jobcenterbeiräte**

Der Paritätische plädiert dafür, die konkrete Ausgestaltung der „Teilhabe am Arbeitsmarkt" der örtlichen Ebene von Jobcenter und Arbeitsmarktakteuren zu überlassen und die Jobcenterbeiräte hierfür einzubeziehen. So sollen die Ansprache bestimmter Branchen/zugehörigen Arbeitgeber wie auch die Details der Zielgruppenauswahl (z. B. bestimmte Schwerpunktsetzungen, wie etwa „Bedarfsgemeinschaften") vor Ort erfolgen und im Konsens mit den im Jobcenterbeirat vertretenen Arbeitsmarkt- und Sozialakteuren gefunden werden. Die Beiratsarbeit soll genutzt werden, um die „Teilhabe am Arbeitsmarkt" vor Ort aufbauen und im Sinne der Betroffenen gestalten zu helfen.

Der Paritätische regt darüber hinaus an, dass die Kommunen die „Teilhabe am Arbeitsmarkt" auch als Gestaltungsfeld nutzen, um die teilhabeorientierte Beschäftigungsförderung mit der (sozialen) Stadtentwicklung zu verknüpfen. In einigen Kommunen gibt es traditionsgemäß bereits die Verknüpfung von Arbeitsmarktförderung und Stadtentwicklung. In solchen „integrierten Handlungsansätzen" werden die belasteten Lebensumstände von Menschen in den Blick genommen, die in benachteiligten Stadtquartieren von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen und zudem weitgehend von öffentlicher und sozialer Infrastruktur abgekoppelt sind. Öffentlich geförderte Beschäftigung wird hier eingesetzt, um für zusätzliche Beschäftigungschancen zu sorgen und zugleich die Lebensbedingungen von benachteiligten Menschen in ihren Quartieren zu verbessern. Derartige Ansätze gilt es zu vertiefen und zu verbreitern.

- **Finanzierungsrahmen**

Der zusätzlich bereitgestellte Finanzrahmen von vier Milliarden Euro (im Vierjahreszeitraum) zur Aufstockung des Eingliederungstitels ist erheblich, jedoch nicht ausreichend, um den im Koalitionsvertrag genannten Bedarf von bis zu 150.000 Arbeitsplätzen zu finanzieren. Welcher zusätzliche Finanzierungspielraum in den Jobcentern durch den Passiv-Aktiv-Transfer tatsächlich gegeben sein wird, ist noch nicht abschließend klar. Mangels einer Zweckbindung im Entwurf des Bundeshaushalts ist zudem nicht sichergestellt, dass die zusätzlich bereitgestellten Eingliederungsmittel zielgenau für die neuen Fördermöglichkeiten des Teilhabechancengesetzes eingesetzt werden. Insofern hat sich der Paritätische im bisherigen Entstehungsprozess des Gesetzentwurfs für eine Zweckbindung der im Koalitionsvertrag benannten zusätzlichen Eingliederungsmittel ausgesprochen.

Eine bessere Betreuung und Förderung der Langzeitarbeitslosen droht zudem an einer weiterhin unzureichenden Ausstattung des Eingliederungs- und Verwaltungstitels zu scheitern. So liegt der (teils vorab zulasten des Eingliederungstitels) angehobene Mittelansatz für Verwaltungskosten im Entwurf des Bundeshaushalts 2019 mit 5,1 Mrd. Euro immer noch unterhalb der Ausgaben für Verwaltung im Jahr 2017 (rund 5,3 Mrd. 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 könnten es 1 Mrd. Euro sein. Es ist nicht transparent, inwiefern diese Umschichtungen jeweils für Verbesserungen der Betreuungsschlüssel in den Jobcentern und damit eine potentiell bessere Eingliederung von Langzeitarbeitslosen genutzt werden, oder vielmehr etwa ungedeckte Verwaltungskostensteigerungen im Bereich von Personal, Miete und IT-Ausstattung abgefangen werden. Der Paritätische fordert gemeinsam mit den in der BAGFW vertretenen Wohlfahrtsverbänden, das Verwaltungskosten- und Eingliederungsbudget der Jobcenter bedarfsgerecht auszustatten und dafür zu sorgen, dass Umschichtungen vom Eingliederungsbudget in den Verwaltungskostenetat die Ausnahme bleiben.

Der Paritätische begrüßt es, dass der sog. Passiv-Aktiv-Transfer zur Umsetzung der „Teilhabe am Arbeitsmarkt" vorgesehen ist. Ausweislich eines entsprechenden Haushaltsvermerks zum Arbeitslosengeld II im Entwurf des Bundeshaushalts 2019 „dürfen bis zur Gesamthöhe von 700 000 T€ Ausgaben für Maßnahmen nach § 16 i SGB II bis zur Höhe des dadurch im konkreten Einzelfall eingesparten Arbeitslosengelds II und Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft und Heizung gewährt werden." Der genannte Mittelansatz wird vermutlich schon alleine aufgrund der sehr engen Zielgruppenbestimmung des § 16 i SGB II-E nicht ausgeschöpft werden können. Insgesamt wäre dafür Sorge zu tragen, dass die

Regelung möglichst leicht zu administrieren ist und nachhaltig im Bundeshaushalt verankert wird.

Eingliederung von Langzeitarbeitslosen gem. § 16 e SGB II-E

Der Paritätische sieht in der Neufassung des Instruments eher Nachteile für die Förderung von Langzeitarbeitslosen und plädiert für Änderungen im Gesetzgebungsverfahren.

Zwar ist bei der Neufassung der bisherigen „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16 e SGB II-E positiv zu nennen, dass bei der Zielgruppe zukünftig auf die Feststellung von Vermittlungshemmnissen verzichtet wird. Eine Verbesserung stellt auch die gesetzliche Verankerung eines begleitenden Coachings dar. Die Bedingungen für eine Förderung werden jedoch gleichzeitig so stark eingeschränkt, dass die Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitslose sinken könnten. Die bestimmte Zielgruppe ist kaum näher am Arbeitsmarkt als diejenigen, die nach dem bisherigen § 16 e SGB II gefördert werden. Die mindestens zweijährige Arbeitslosigkeit und das im ersten Jahr verpflichtende Coaching machen deutlich, dass für eine Integration in ungeförderte Beschäftigung bei dieser Gruppe erhebliche Anstrengungen notwendig sind. Eine Gefahr von Mitnahmeeffekten ist daher nicht erkennbar. Die Absenkung des Lohnkostenzuschusses auf 50 Prozent des Arbeitsentgelts und Einführung einer Nachbeschäftigungspflicht wird die Förderung für viele Arbeitgeber bei der Zielgruppe zu wenig attraktiv und risikoreich machen. Der Paritätische plädiert wie auch die BAGFW dafür, den Lohnkostenzuschuss für zwei Jahre durchgängig bei 75 Prozent zu belassen und die Nachbeschäftigungspflicht zu streichen. Es ist 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. §§ 81 ff. SGB III sind hierfür offen zu halten.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**167**

29. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Deutscher Landkreistag

Zusammenfassung

1. **Der Deutsche Landkreistag begrüßt die Bemühungen, die Teilhabe am Arbeitsmarkt und die soziale Teilhabe von Menschen, die längerfristig keine bedarfsdeckende Beschäftigung finden, zu verbessern.**
2. **Positiv ist, dass Langzeitarbeitslose nicht über Bundesprogramme, sondern mit Hilfe von dauerhaft verfügbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten unterstützt werden sollen.**
3. **Zu begrüßen ist zugleich, dass im Zusammenhang mit dem Teilhabechancen-gesetz im Entwurf des Haushaltsgesetzes ein Passiv-Aktiv-Transfer bei Maßnahmen nach § 16i SGB II-E „Teilhabe am Arbeitsmarkt" vorgesehen ist.**
4. **Die Verbesserung der Mittelausstattung im SGB II im Haushaltsentwurf des Bundes für 2019 und in der mittelfristigen Finanzplanung bietet den Jobcentern mehr Handlungsmöglichkeiten als in der Vergangenheit. Gleichwohl ist zu kritisieren, dass den Jobcentern nach wie vor nur ein kleiner Teil der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verfügung steht, über die die Arbeitslosenversicherung für arbeitsmarktnähere Arbeitslose verfügen kann.**

Zu a) Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Zehntes Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt

Vorab ist kritisch anzumerken, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nur ein sehr kleiner Anteil der Langzeitleistungsbezieher im SGB II gefördert werden kann. Bei 2,8 Mio. Langzeitleistungsbeziehern im SGB II bleibt dem ganz überwiegenden Teil der Menschen der Weg zur Teilhabe am Arbeitsmarkt verschlossen.

„Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" nach § 16e SGB II-E

Die Veränderungen der bisherigen Förderung von Arbeitsverhältnissen zu dem im Entwurf vorgesehenen Instrument – insbesondere der Wegfall der zu prüfenden und zu dokumentierenden Defizite – sind zu begrüßen. Auch die Vereinfachung der Regelung

durch den Wegfall der Bemessung des Lohnkostenzuschusses an der Leistungsfähigkeit entspricht den Anforderungen der Praxis.

„Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II-E

Die Fördervoraussetzung von sieben Jahren innerhalb der letzten acht Jahre im SGB II-Leistungsbezug birgt einige, miteinander zusammenhängende Schwierigkeiten. Die Regelung setzt einen sehr langen Langzeitleistungsbezug voraus, was eine Vielzahl von sehr arbeitsmarktfernen Menschen im verfestigten Leistungsbezug unberücksichtigt lässt. Zudem werden Menschen, die beispielsweise wegen Zeiten von Erwerbsminderungsrenten, vorhergehenden Förderprogrammen, Zeiten von Haft oder befristetem Hilfebezug im SGB XII nicht im SGB II waren, von der Förderung ausgeschlossen. Viele dieser Personen wären nach den Zielen des Gesetzentwurfs prädestiniert für Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt. Auch alltags- und verwaltungspraktisch ist das Kriterium von sieben in den letzten acht Jahren sperrig. Es wird voraussichtlich viel Energie der Jobcenter-Mitarbeiter binden, die anderweit besser eingesetzt wäre.

Vor diesem Hintergrund sollte die gesetzliche Eintrittsschwelle beim Vorleistungsbezug deutlich gesenkt werden. Wir regen an, an die Definition des Langzeitleistungsbezuges mit 21 Monaten innerhalb der letzten 24 Monate in der SGB II-Kennzahlenverordnung anzuknüpfen. Dies würde den Jobcentern vor Ort die Möglichkeit eröffnen, eigene Strategien zu entwickeln. Gerade das ESF-Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose hat gezeigt, dass die Jobcenter bei der Auswahl der zu fördernden Personen sorgfältig vorgehen und weit über vorgegebene Mindestvoraussetzungen hinausgehen. Dabei berücksichtigen sie sowohl die örtliche Arbeitsmarktlage als auch die örtlichen Rahmenbedingungen und die zur Verfügung stehenden Mittel.

Die in § 16i SGB II-E enthaltene Anknüpfung der Förderhöhe an den Mindestlohn ist problematisch. Fast alle Arbeitgeber im kommunalen sowie im kirchlich-karitativen Bereich sind tarifgebunden. Bei einer Förderung anknüpfend am Mindestlohn verbleibt eine Finanzierungslücke, die nur in den seltensten Fällen durch Wertschöpfung im Rahmen der Beschäftigungsverhältnisse geschlossen werden kann. Insoweit wird für viele besonders sozial engagierte Arbeitgeber die Nutzung von § 16i SGB II aus finanziellen Gründen nicht möglich sein. Zugleich führt die vorgesehene Regelung dazu, dass sozial engagierte Arbeitgeber, die ein höheres Entgelt als Mindestlohn zahlen, gegenüber den Arbeitgebern, die sich auf Mindestlohnniveau bewegen, benachteiligt werden.

Passiv-Aktiv-Transfer

Im Regierungsentwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019, BT-Drs. 19/3400) ist der Passiv-Aktiv-Transfer im Bereich des SGB II als Haushaltsvermerk geregelt. Danach dürfen bis zur Gesamthöhe von 700 000 T€ auch Ausgaben für Maßnahmen nach § 16i SGB II bis zur Höhe des dadurch im konkreten Einzelfall eingesparten Arbeitslosengelds II und Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft und Heizung gewährt werden.

Es ist zu begrüßen, dass eine langjährige kommunale Forderung aufgreifend nun erstmals ein Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht werden soll, auch wenn dies recht restriktiv vorgesehen ist. Nach dem Haushaltsvermerk können nur dann Passivmittel aktiviert werden, wenn ein konkreter § 16i-Förderfall vorliegt. Die Finanzierung für die Folgejahre muss in voller Höhe bei den Verpflichtungsermächtigungen für die Eingliederungsmittel vorgesehen werden. Insofern darf nicht übersehen werden, dass auch bei Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers der Einsatz von erheblichen Eingliederungsmitteln erforderlich sein wird.

zu b) Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung“

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE ist besonders zu befürworten, dass über die vorgesehenen zusätzlichen 300 000 öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse vor Ort entschieden werden soll. Dies greift Belange der kommunalen Praxis auf.

Die Bildung eigenständiger regionaler Beiräte für öffentlich geförderte Beschäftigung dagegen scheint uns entbehrlich. Bereits heute hat jedes Jobcenter einen örtlichen Beirat, der einbezogen werden muss und auch kann. Die Entscheidung allerdings muss beim Jobcenter und den verantwortlichen Leistungsträgern verbleiben.

zu c) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen“

Auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN greift eine Reihe von Forderungen aus der Praxis zu öffentlich geförderter Beschäftigung auf. Dazu gehört, dass die Zielgruppe der über 25-Jährigen mit mehr als zwei Jahren vorangegangener Arbeitssuche oder Arbeitslosigkeit und ohne absehbare Arbeitsmarktchance breit gefasst ist. Zugleich wird neben der Sozialversicherungspflicht ein Tariflohn, ortsüblicher oder mindestens Mindestlohn postuliert.

Ein dergestalt breit und offen ausgerichtetes Instrument könnte von den Jobcentern zielgerichtet und auch auf der Grundlage örtlicher Konzeptionen mit sinnvollen Zielgruppen und entsprechend der Arbeitsmarktsituation sinnvoll ausgestaltet werden. Kritisch ist, dass das Angebot auf Freiwilligkeit beschränkt sein soll.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**170**

30. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Zusammenfassung

Mit Blick auf die hervorragender Lage am deutschen Arbeitsmarkt – gerade auch im Bereich der Helfertätigkeiten werden Arbeitnehmer gesucht – ist die gegenwärtig vorgesehene Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes der eindeutig falsche Weg. Von zuletzt etwa 830.000 offenen Stellen waren knapp elf Prozent oder 160.000 auf Helferniveau ausgeschrieben.[1] Deswegen gilt, dass es für diesen Personenkreis wohl keinen besseren Zeitpunkt der Chance zur Integration in reguläre Beschäftigung gibt als derzeit.

Statt zehntausende Menschen in geförderter Beschäftigung zu „parken“, sollten gerade jetzt alle Anstrengungen unternommen werden, Langzeitarbeitslose in reguläre Beschäftigung zu integrieren. Dies ist erfahrungsgemäß am erfolgreichsten mit intensiver Betreuung und hoher Kontaktdichte, Coaching und Begleitung, passgenauer Weiterbildung und Unterstützung der Mobilität. Befristete und strikt an der Leistungsfähigkeit orientierte Eingliederungszuschüsse können ebenfalls helfen, Menschen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Auch wenn bei dem neuen Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ der Kern der bereits über viele Jahre Langzeitarbeitslosen im Fokus steht, so stellen die gesetzlichen Regelungen keineswegs sicher, dass dieser Personenkreis auch gezielt erreicht wird.

Es ist zu befürchten, dass die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gerade den geförderten Personen langfristig die Integration in reguläre Beschäftigung erschwert, denn eine fünf Jahre andauernde geförderte Beschäftigung mit einem Fördersatz von 100 Prozent und im letzten Jahr noch immer 70 Prozent des Lohns ist für potentielle künftige Arbeitgeber eher weiterhin ein Indiz für mangelnde Produktivität.

In fünf Jahren Förderdauer werden sich Geförderte und Träger/Arbeitgeber im Förderbezug „einrichten“. Auch ist nicht anzunehmen, dass das Selbstvertrauen der Geförderten hinsichtlich ihrer beruflichen Leistungsfähigkeit in Anbetracht der auch ihnen bekannten hohen Förderquote tatsächlich

[1] Daten der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt nach Berufen, Deutschland, August 2018, Tabelle 1.1.

steigt. Sie erfahren Teilhabe am Arbeitsmarkt in einer „isolierten Blase“.

Die ca. eine Milliarde Euro Fördervolumen pro Jahr für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wären sehr viel besser in Programme und Maßnahmen zur tatsächlichen schrittweisen Integration in reguläre Beschäftigung investiert – denn der Bedarf auch an Arbeitnehmern für Helfertätigkeiten ist groß.

Umso mehr kritisiert das Handwerk, dass im Rahmen der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nicht die bei Vollförderung sonst üblichen Kriterien der Wettbewerbsneutralität, der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses gelten sollen. Entsprechend besteht durchaus die Gefahr, dass insbesondere Beschäftigungsträger künftig Handwerksleistungen, wie einfachere Malerarbeiten, Reinigungsarbeiten etc. zu Dumpingpreisen anbieten. Gerade in strukturschwachen Regionen, wie in einigen ländlichen Regionen oder den neuen Bundesländern, dürfte dies Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Handwerksbetrieben verursachen.

Daher müssen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter vor Ort über die Einsatz- und Tätigkeitsfelder im Rahmen der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ entscheiden. Die jetzt vorgesehene Berücksichtigung über eine Stellungnahme der Jobcenter-Beiräte ist unserer Erfahrung nach weitgehend wirkungslos.

1 Teilhabechancengesetz

1.1 „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II

Lohnzuschuss von 100 Prozent ohne Schrankentrias

Bei dem neuen Regelinstrument § 16i im SGB II zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist für die ersten zwei Jahre ein Förderumfang von 100 Prozent Zuschuss gemessen an der Höhe des Mindestlohnes zuzüglich des pauschalierten Anteils des Arbeitgebers zur Sozialversicherung vorgesehen. Jedoch sollen die Voraussetzungen des § 16d Abs. 1 (Arbeitsgelegenheiten) Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität hier keine Anwendung finden.

Dies stellt einen Bruch mit den bisherigen Grundsätzen der geförderten Beschäftigung dar, der aus Sicht des Handwerks sehr kritisch zu bewerten ist. So gelten bei den derzeitigen Regelungen die Voraussetzungen der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität immer dann, wenn der Förderumfang bei 100 Prozent der Lohnkosten liegt, wie z.B. bei den Arbeitsgelegenheiten oder dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Werden die Lohnkosten hingegen nicht in vollem Umfang übernommen, liegt in der Praxis die Höhe des Zuschusses derzeit bei maximal 75 Prozent (z.B. Förderung von Arbeitsverhältnissen § 16e SGB II) oder 75 Prozent degressiv gestaltet bis zu einer sechsmonatigen Nachbeschäftigungsphase ohne Lohnkostenzuschuss in dem ESF-Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit.

Diese systematische Trennung zwischen Förderung in vollem Umfang (100 Prozent) und der Notwendigkeit der Anwendung der Schrankentrias (Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und der Wettbewerbsneutralität) und bei Nichtanwendung dieser Voraussetzung einer Förderung von bisher maximal 75 Prozent ist dringend geboten. In der Folge bedeutet dies, dass ein Einsatz für gewerbliche und damit auch handwerkliche Tätigkeiten (bzw. Tätigkeiten in Konkurrenz zu gewerblichen Tätigkeiten) nur dann zulässig und auch notwendig ist, wenn ein maßgeblicher Teil der Lohnkosten erwirtschaftet werden muss.

Müssen die Lohnkosten hingegen nicht erwirtschaftet werden, dürfen keine gewerblichen Tätigkeiten ausgeübt werden (Wettbewerbsneutralität) und müssen die Tätigkeiten zusätzlich sein. Ansonsten drohen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der gewerblichen Wirtschaft, wie das Handwerk im Zuge der Ein-Euro-Jobs vor Einführung der Voraussetzung der Wettbewerbsneutralität in großem Umfang erleben konnte.

Die Anwendung der Schrankentrias gewährleistet, dass mittels öffentlich geförderter Beschäftigung nicht zu Dumpingkonditionen handwerkliche bzw. gewerbliche Leistungen am Markt erbracht werden, die zu dem Verlust von Arbeit und Aufträgen bei privaten Unternehmen führen.

Tatsächlich stellt der neue § 16i in Bezug auf die Förderhöhe eine Art Hybrid zwischen beiden bisher strikt durch die Gültigkeit der Schrankentrias getrennten Instrumenten für den sozialen Arbeitsmarkt dar.

Bei Arbeitsentgeltzuschüssen von 100 Prozent, wie sie in § 16i SGB II in den beiden ersten Jahren vorgesehen sind, müssten die bewährten Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität daher eigentlich grundsätzlich Anwendung finden.

Dies gilt auch, da sich der Gesetzgeber im vorliegenden Gesetzentwurf in Bezug auf den neuen § 16i auf die Erfahrungen mit dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ beruft. Denn hier wurde vor dem Hintergrund einer 100 prozentigen Förderung die Schrankentrias angewendet.

Die Formulierung in der Gesetzesbegründung, wonach der Verzicht auf die Schrankentrias „weitere Tätigkeitsfelder für öffentlich geförderte Beschäftigung eröffnet“, ist insoweit bezeichnend und alarmierend. Tatsächlich zeigen Beispiele wie die Berliner „Positivliste“ für Arbeitsgelegenheiten, dass trotz der Geltung der Kriterientrias eine Vielzahl von Tätigkeitsfeldern für Maßnahmeteilnehmer zur Verfügung steht. Angesichts der Erfahrungen mit dem wettbewerbswidrigen Einsatz von Ein-Euro-Jobbern wäre zur Vermeidung der Wiederholung solcher Fehlentwicklungen die Anwendung der Schrankentrias bei einer 100 Prozent Förderung zwingend erforderlich.

Alternativ wäre denkbar, den Lohnzuschuss von Anfang an auf unter 100 Prozent zu reduzieren. Da es sich um einen Personenkreis mit besonders starken Vermittlungshemmnissen handeln soll (gleichwohl die Auswahlkriterien hierfür noch enger gefasst werden müssen! s.u.), ist auch eine Förderquote von über 75 Prozent in den ersten beiden Jahren denkbar, z. B. 85 Prozent.

Im Übrigen ist sicherzustellen, dass bei der Beschäftigung von nach § 16i Geförderten vor allem durch

Träger öffentlich geförderter Beschäftigung die geltenden Regelungen der öffentlichen Auftragsvergabe – insbesondere was die Einhaltung von Vergabemindestlöhnen angeht – respektiert werden.

Jobcenter-Beiträte obligatorisch einbeziehen

Laut § 16i Abs. 9 – neu des Gesetzentwurfs sollen die Jobcenter-Beiräte hinsichtlich der Einsatzfelder der geförderten Arbeitsverhältnisse einmal jährlich eine Stellungnahme abgeben. Darin sollen auch mögliche Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte thematisiert werden. Nach § 18d Satz 2 hat die Einrichtung diese Stellungnahme zu berücksichtigen.

Da in den Beiräten neben den Sozialpartnern auch zahlreiche weitere Institutionen und sozialen Träger vertreten sind, besteht die Gefahr, dass das Votum der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Rahmen der Stellungnahme unzureichend berücksichtigt wird.

Auch zeigt leider die bisherige Praxis der Jobcenter eine oft uneinheitliche und unzureichende Berücksichtigung der Voten der Jobcenter-Beiräte.

Daher ist eine gesetzliche Fixierung der Einbeziehung und Zustimmung, also die Einführung eines konstitutiven Mitsprache- und Mitentscheidungsrechts der örtlichen Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer notwendig. Nur wenn die Sozialpartner den Einsatz geförderter Beschäftigung in einem gewerblichen Bereich für unbedenklich halten, darf eine entsprechende Tätigkeit im Rahmen der Förderung nach § 16i erfolgen.

Eine solche gesetzliche Regelung dient auch der besseren Akzeptanz von Einsätzen in Tätigkeitsbereichen, in denen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der gewerblichen Wirtschaft entstehen können.

Klarstellung bei Zuweisungsregelung

In Abs. 1 und 3 des neuen § 16i SGB II wird von einer Zuweisung von Leistungsberechtigten auf geförderte Arbeitsplätze gesprochen. Der sehr hohe Förderumfang und die vorgesehene lange Förderdauer rechtfertigen diese Zuweisung zwar im Grundsatz. Gleichzeitig dürfte es jedoch private Arbeitgeber eher davon abhalten, eine entsprechende Stelle einzurichten, wenn sie einen Geförderten zugewiesen bekommen, ohne Mitsprache bei der Auswahl.

Ebenfalls unklar bleibt bei den Neuregelungen, ob die Zuweisung auch für SGB-II-Empfänger ohne deren Zustimmung erfolgen kann. Im Grundsatz wäre dies zu begrüßen. Die Aufnahme einer Tätigkeit in angemessenem Umfang ist eine selbstverständliche Gegenleistung für die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft im SGB II. Das Ausschlagen einer zugewiesenen und zumutbaren Arbeit muss entsprechende Sanktionen nach sich ziehen.

Individuelle Voraussetzungen für die Förderung

Positiv ist zu bewerten, dass entgegen dem Referentenentwurf entsprechend den Forderungen des Handwerks nunmehr gelten soll, dass vergleichsweise junge Leistungsempfänger von der Förderung ausgeschlossen sind. Gleichwohl spricht sich das Handwerk für eine höhere Altersgrenze als die jetzt vorgesehene von 25 Jahren aus, da insbesondere bei jüngeren Arbeitslosen eine Ausbildung Vorrang haben sollte. Bei diesem Personenkreis dürfte eine langjährige Förderung mit dem Instrument der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine folgenreiche Entfremdung von ungeförderter Beschäftigung und eine so lange geförderte Beschäftigung im Lebenslauf eine Art Stigmatisierung bewirken.

Auch die Verlängerung der Voraussetzung der vorangegangenen Dauer des SGB-II-Leistungsbezugs um ein Jahr auf eine Mindestdauer von sieben Jahren innerhalb der letzten acht Jahre ist ein Entgegenkommen auf die Forderungen des ZDH. Dies ist aber nach wie vor in Anbetracht der langen Förderdauer und des hohen Förderumfangs kein angemessenes alleiniges Auswahlkriterium. Da z. B. auch Zeiten im Leistungsbezug aufgrund von Pflege und Kindererziehung angerechnet werden sollen, können im Einzelfall sehr wohl Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung oder Studium und einschlägiger, sogar langjähriger Berufserfahrung zu dem förderfähigen Personenkreis gehören.

Daher sollte als weitere Voraussetzung mindestens das sonst regelmäßig (z.B. beim Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“) verwendete Kriterium, dass keine oder keine verwertbare Berufsausbildung vorliegt, Anwendung finden. Gesundheitliche Einschränkungen hingegen könnten ein nicht zwingendes Positivkriterium sein.

Es ist nachvollziehbar, dass die Verwendung nur einer Voraussetzung – nämlich der Dauer des Leistungsbezugs – der möglichst einfachen Handhabung für die Jobcenter-Verwaltungen geschuldet ist. In Anbetracht der Höhe der Fördermittel pro Förderfall wäre es allerdings durchaus zumutbar, einen höheren Aufwand bei der Auswahl der Leistungsberechtigten nach § 16i zu betreiben.

Da offenbar dennoch eine möglichst unbürokratische Handhabung der Förderung gewünscht wird, sollte alternativ zumindest eine Phase von 6 Monaten intensiver Vermittlungsarbeit vorangeschaltet werden, analog z. B. zur Bürgerarbeit, wo dies erfolgreich genutzt wurde. Intensive Vermittlungsbemühungen mit einer hohen Kontaktdichte zum Kunden können solche Personen herausfiltern, für die eine ungeförderte oder nur in geringerem Maße geförderte Beschäftigung nach § 16e oder vielleicht auch eine Weiterbildung oder Ausbildung in Frage kommen.

Es ist zu begrüßen, dass in § 16i Abs. 6 SGB II explizit Regelungen zum Vorrang von zumutbarer Arbeit oder der Vermittlung in Ausbildung genannt werden. Gleichwohl bleibt offen, wer dies wie prüft. Ohne entsprechende Vorgaben zur regelmäßigen Überprüfung der Vermittelbarkeit bleiben die Vorgaben in Abs. 6 wirkungslos. Auch wenn dies mit zusätzlichem Aufwand für die Jobcenter verbunden ist, ist es unbedingt notwendig, eine regelmäßige – z.B. jährliche – Überprüfung der Vermittelbarkeit vorzugeben.

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Reintegration in Arbeit, Ausbildung oder Weiterbildung ist auch zu prüfen, ob ein Höchstalter für die Förderung festgelegt wird, damit sich der Förderung nicht unmittelbar die Verrentung anschließt.

Höhe des Lohnkostenzuschusses

Gleichwohl das Handwerk das geplante Instrument zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in seiner Wirkung und möglichen Wettbewerbsverzerrungen äußerst kritisch bewertet, ist im Grundsatz auch eine Beschäftigung in einem Handwerksbetrieb möglich. Basierend auf den Erfahrungen des ESF-Bundesprogramms zur „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter“ ist es Ziel des § 16i, dass die geförderten Langzeitarbeitslosen auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen beschäftigt werden und nicht nur bei Trägern öffentlich geförderter Beschäftigung.

Dennoch wird anders als im ESF-Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose und auch anders als bei der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ nach § 16e – neu der Lohnkostenzuschuss nicht an der Höhe des tatsächlich gezahlten (z.B. tariflichen) Lohns bemessen, sondern die Erstattung erfolgt auf Basis des gesetzlichen Mindestlohns.

Dies dürfte aber zwei problematische Effekte zur Folge haben: Zum einen würde der Anreiz für Tariflohn zahlende Handwerksbetriebe geringer sein, einen Langzeitarbeitslosen im Rahmen des § 16i zu beschäftigen als bei Orientierung des Lohnzuschusses am tatsächlich gezahlten Lohn. Denn nun muss der Arbeitgeber, der Tarif- oder Branchenmindestlöhne zahlt, einen höheren Teil der Lohns selbst „erwirtschaften“.

Und zum anderen würden bei gleichen Tätigkeiten (z.B. Maler- oder Reinigungstätigkeiten) Wettbewerbsnachteile für Handwerksbetriebe im Vergleich zu Trägern oder kommunalen Unternehmen entstehen, die aufgrund ihrer Rechts- und Tätigkeitskonstruktion nicht unter den Branchenmindestlohn fallen. Auch tarifgebundene Betriebe hätten einen Nachteil gegenüber nicht tarifgebundenen. Damit würde das politische Ziel, die Tarifbindung zu stärken, konterkariert.

Auch wenn das Handwerk die (Wieder-) Ausweitung geförderter Beschäftigung im Grundsatz ablehnt, darf diese nicht so gestaltet sein, dass Wettbewerbsnachteile für gewerbliche Unternehmen ggf. verstärkt werden. Insofern sollte auch in § 16i festgelegt werden, dass als berücksichtigungsfähiges Entgelt das tarifliche oder ortsübliche Arbeitsentgelt zugrunde gelegt wird.[2] Maßgeblich sollte hier allerdings die unterste tarifliche Stufe sein.

Dauer der Förderung

Kritisch zu sehen ist darüber hinaus die Regelung zur Dauer der Förderung. Eine bis zu fünfjährige Förderung mit maximal einmaliger Befristung könnte auch unter den gegebenen Voraussetzungen zu einem Missbrauch führen, indem stets eine Befristung auf z.B. ein halbes Jahr und dann eine einmalige Verlängerung um weitere anderthalb Jahre erfolgt. Damit würde für die gesamte Dauer der Beschäftigung eine 100-prozentige Förderung erreicht.

Ausgehend davon, dass die geförderte Person bis zu fünf Jahre auf dem Arbeitsplatz verbleibt, ist der pauschalierte und relativ gering absinkende Fördersatz sehr hoch.

Wünschenswert wäre spätestens ab dem zweiten Jahr der Beschäftigung die Prüfung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit und entsprechende Anpassung des Fördersatzes. Insbesondere, wenn der Arbeitgeber regelmäßig Weiterbildungen durchführt, ist davon auszugehen, dass die Leistungsfähigkeit deutlich stärker ansteigt.

Begleitendes Coaching

Es ist richtig, dass Arbeitgeber und Leistungsberechtigte während der Förderung systematisch begleitet und gecoacht werden sollen. Die Evaluierung verschiedener Maßnahmen und Programme durch die Bundesagentur für Arbeit hat deutlich gezeigt, dass sich hierdurch die Nachhaltigkeit der Beschäftigung signifikant verbessert. Gerade besonders arbeitsmarktferne Personen profitieren von einem Coaching, genauso wie vor allem kleine Arbeitgeber einen Ansprechpartner benötigen, falls Probleme entstehen, z. B. mit dem regelmäßigen pünktlichen Erscheinen zur Arbeit.

Nicht unproblematisch ist hingegen die Einführung von Freistellungsansprüchen für eine regelmäßige Durchführung der beschäftigungsbegleitenden Beratung im Betrieb in den ersten zwölf Monaten gemäß § 16i Abs. 4.[3] Die Einführung eines solchen Anspruches kann gerade in kleinen Unternehmen die Arbeitsorganisation und die Personaleinsatzplanung und die Integration des Geförderten in den normalen Betriebsalltag vor erhebliche Probleme stellen und damit die Bereitschaft privater Arbeitgeber, diese Förderungen in Anspruch zu nehmen, deutlich abschwächen. Daher ist festzuschreiben, dass bei dem Zeitplan für das Coaching auf betriebliche Belange, gerade in kleinen Betrieben, Rücksicht genommen wird.

Förderung der Weiterbildung

Die in § 16i Abs. 5 SGB II vorgesehene Förderung der Weiterbildung ist vergleichsweise eng bemessen. Sie liegt mit einem Umfang von maximal 50 Prozent der Weiterbildungskosten bzw. maximal 1.000 Euro sogar spürbar unter den Fördermöglichkeiten im Rahmen von WeGebAU. Insbesondere berufsanschlussfähige Qualifizierungen könnten damit nicht durchfinanziert werden.

Um dem im Gesetzentwurf angeführten Ziel der Integration in reguläre Beschäftigung, Ausbildung oder Weiterbildung Nachdruck zu verleihen, sollte die Weiterbildung stärker gefördert werden. Die Durchführung von Weiterbildungen während der geförderten Beschäftigung ist auch ein Hinweis darauf, dass der Träger/das Unternehmen ein ernsthaftes Interesse an einer weiteren und dauerhaften Beschäftigung des Geförderten hat und kein reiner Mitnahmeeffekt vorliegt. Daher ist eine möglichst vollumfängliche Förderung von nachweislich sinnvollen und

[2] Wie beim ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter findet natürlich das Mindestlohngesetz Anwendung.
[3] Und analog in den ersten sechs Monaten gemäß § 16e Abs. 4.

notwendigen Maßnahmen zur Weiterbildung zu prüfen.

Klarstellung arbeitsrechtlicher Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Förderung nach § 16i müssen offene arbeitsrechtliche Fragen geklärt werden. Aufgrund des bisherigen Hybrid-Charakters der Förderung ist unklar, inwieweit die ansonsten geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften zur Beschäftigung hier Anwendung finden. So muss z.B. geregelt werden, wie zu verfahren ist, wenn trotz aller Bemühungen eine Weiterbeschäftigung nicht möglich ist und das Beschäftigungsverhältnis innerhalb des Förderzeitraums vorzeitig gelöst werden muss.

Evaluierung anhand des Ziels der Integration in reguläre Beschäftigung

Das neue Instrument des § 16i wird nicht befristet eingeführt und soll nicht gesondert evaluiert werden, sondern im Rahmen der Wirkungsforschung der Bundesagentur für Arbeit. Hierbei soll das neue Regelinstrument der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ allerdings schwerpunktmäßig berücksichtigt werden. Dabei ist es wichtig, dass die Evaluation anhand des Ziels der Integration in ungeförderte Beschäftigung, Aus- oder Weiterbildung erfolgt und nicht etwa anhand des Merkmals der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, da dies bei der Aufnahme einer geförderten Beschäftigung zwangsläufig selbsterfüllend wäre. Auch um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten und ggf. gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, ist zwingend erforderlich, die in der Gesetzesbegründung in Absatz VII. angesprochene Evaluierung der neuen Regelungen äußerst zeitnah durchzuführen.

Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten

Der im Gesetzentwurf aufgeführte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist mit durchschnittlich 22,50 Euro (zzgl. 6,50 Euro Informationspflicht) für kleine Unternehmen niedrig angesetzt. Diese Werte dürften allenfalls für Träger oder Unternehmen, die regelmäßig solche Förderungen in Anspruch nehmen und in der Beantragung von Fördermitteln sehr geübt sind, zutreffen. Gerade für kleine Unternehmen, die sehr selten oder erstmals eine entsprechende Förderung beantragen, dürfte der Zeitaufwand deutlich höher ausfallen. Dies trifft auch auf die für die Förderung der Weiterbildung veranschlagten Zahlen zu, nach denen die Beantragung 6 Euro pro Fall (zzgl. 6 Euro Informationspflicht) an Erfüllungsaufwand bei den Unternehmen verursachen würde.

Kein Aktiv-Passiv-Tausch

Im Zusammenhang mit der Ausweitung des sozialen Arbeitsmarktes wurde im Bundeshaushalt 2019 ein Haushaltsvermerk beim Arbeitslosengeld II angebracht. Damit wird es Jobcentern ermöglicht, Mittel die beim Arbeitslosengeld II durch die Nutzung des §16i eingespart wurden, wieder für dieses Instrument einzusetzen. Aus dem Ansatz dürfen bis zur Gesamthöhe von 700 Mio. Euro Ausgaben für Maßnahmen nach § 16i SGB II bis zur Höhe des dadurch im konkreten Einzelfall eingesparten Arbeitslosengelds II und Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft und Heizung gewährt werden. Dies bedeutet den Einstieg in den Passiv-Aktiv-Tausch.

Das Handwerk lehnt diese Finanzierungsweise ab, denn Passiv-Aktiv-Tausch bedeutet, dass sich die geförderte Beschäftigung als arbeitsmarktpolitisches Instrument deutlich „verbilligt“ im Sinne der Kosten für Eingliederungsleistungen und damit ein Anreiz besteht, sie letztlich in deutlich größerem Umfang einzusetzen.

Zwar droht gegenwärtig aufgrund der geringeren Zahl an Arbeitslosen und der noch immer hervorragenden Lage auf dem Arbeitsmarkt, gerade auch im Bereich der Helfertätigkeiten, kein ausufernder dritter Arbeitsmarkt, wie zu ABM-Zeiten oder den Hochzeiten der Ein-Euro-Jobs. Sollte sich die Lage am Arbeitsmarkt gleichwohl wieder verschlechtern, so ist gerade die Ausweitung bei diesem nun „kostengünstig“ gestalteten arbeitsmarktpolitischen Instrument zu befürchten.

1.2 „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ nach § 16e SGB II

Weniger kritisch als die Neuregelungen zum § 16i „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind die geplanten Änderungen am Regelinstrument § 16e SGB II „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ zu bewerten. Auch hier erfolgen deutliche Rechtsvereinfachungen, vor allem für die Jobcenter, was zum Teil zu begrüßen ist.

Voraussetzungen der Förderung

Die bisherigen umfangreicheren Voraussetzungen der Förderung (Langzeitarbeitslosigkeit und zwei weitere Vermittlungshemmnisse, 6 Monate intensive Vermittlungsbemühungen, keine Aussicht auf ungeförderte Beschäftigung) werden zugunsten einer einfachen Voraussetzung der Mindestdauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren aufgegeben. Das entlastet allein die Jobcenter in der Verwaltung, erhöht jedoch die Anfälligkeit für Creaming und Mitnahmeeffekte. In der Vergangenheit wurden immer wieder missbräuchliche Inanspruchnahmen von Eingliederungszuschüssen beobachtet, z. B. in den Jahren 2015/2016 durch Zeitarbeitsunternehmen.

Als einzige weitere „Einschränkung“ gilt, dass nur Personen gefördert werden, die trotz vermittlerischer Unterstützung unter Einbeziehung der übrigen Eingliederungsleistungen seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Ob dies tatsächlich eine echte Beschränkung des Personenkreises ist, ist zu bezweifeln, da im Grundsatz zu erwarten wäre, dass sich die Arbeitsagenturen und Jobcenter stets bei jedem Kunden um Eingliederung bemühen und entsprechende vermittlerische Unterstützung leisten.

Jugendliche gehören hier aber im Gegensatz zu den Regelungen bei § 16i weiterhin zur Zielgruppe. Auch bei den künftigen Förderungen nach § 16e sollte zumindest die Voraussetzung der sechsmonatigen Phase intensivierter Vermittlungsbemühungen vorgeschaltet werden.

Die jüngeren Erfahrungen zeigen, dass in Anbetracht der guten Arbeitsmarktlage mit einem steigenden Anteil von Helfertätigkeiten durchaus Vermittlungen in Arbeit und Ausbildung ohne Förderung auch bei langzeitarbeitslosen Personen möglich sind. Aber auch Zahlen aus früherer Zeit, wie z. B. zum bereits zehn Jahre zurückliegenden Projekt „Bürgerarbeit“

für Bad Schmiedeberg zeigen, dass fast ein Drittel der Leistungsbezieher während der vorgeschalteten sechsmonatigen intensiven Vermittlungsarbeit aus dem Leistungsbezug ausgeschieden ist (19 Prozentpunkte in Beschäftigung, Ausbildung etc. und ca. zehn Prozentpunkte ohne Angabe von Gründen).

Den geplanten deutlichen Vereinfachungen der Förderung nach § 16e SGB II steht eine Verschärfung der Förderbedingungen für Arbeitgeber gegenüber. So muss gemäß § 16e Abs. 1 künftig das Arbeitsverhältnis für die Dauer von mindestens zwei Jahren begründet werden, während das Gesetz gegenwärtig für die Förderung keine entsprechende Dauer nennt. Dies dürfte das Instrument für die Arbeitgeber im Handwerk spürbar unattraktiver machen.

Gleichzeitig ist jedoch im neuen § 16e im Gegensatz zur aktuellen Rechtslage nicht mehr die Rede von einer Zuweisung von Beschäftigten. Allerdings ist unklar, wie diese Zuweisung in der Vergangenheit gehandhabt wurde.

Coaching

Durch die Neugestaltung des § 16e SGB II wird zwar ein stärkerer Fokus auf begleitendes Coaching gelegt. Die nunmehr – wie auch beim § 16i (neu) - vorgesehene obligatorische Betreuung ist im Grundsatz positiv zu bewerten. Die Erfahrungen z.B. mit dem Projekt INA (Integration Nachhalten) haben sehr deutlich gezeigt, dass eine fortgesetzte Betreuung nach Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses die Chancen erhöht, dass die Rückkehr in Beschäftigung dauerhaft gelingt.

Daher ist der nun bei beiden Instrumenten verankerte stärkere Fokus auf beschäftigungsbegleitende Betreuung zu begrüßen. Bei der gesetzlich eröffneten Möglichkeit der Beauftragung Dritter in § 16 e Abs. 4 (und analog § 16 i Abs. 4) zur Durchführung des beschäftigungsbegleitenden Coachings sind auch die in diesem Bereich vor Ort aktiven Handwerkseinrichtungen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus gilt, dass auch bei der Neugestaltung der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ die Voraussetzung der Freistellung durch den Arbeitgeber für eine beschäftigungsbegleitende Betreuung, wie bereits unter § 16i SGB II erläutert, kritisch zu sehen. Auch hier muss festgelegt werden, dass der Zeitplan für das Coaching in Abstimmung mit dem Betrieb erfolgen muss.

Evaluierung und Befristung der Neuregelungen

Zum veränderten § 16e SGB II ist keine separate Evaluierung vorgesehen, lediglich eine im Sinne der regulären Instrumentenevaluierung durch die Bundesagentur für Arbeit. Da der § 16e jedoch sehr umfassend geändert und vereinfacht wird, wäre eine separate Evaluierung sinnvoll. Im Zusammenhang mit möglicherweise unerwünschten Folgen, z. B. des Creamings und der missbräuchlichen Inanspruchnahme, sollte die Neuregelung – wie auch das neue Instrument des § 16i – auf jeden Fall befristet werden.

2 Antrag der Fraktion DIE LINKE „Perspektiven für Langzeit-erwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung“

Die Fraktion DIE LINKE sieht statt den mit den oben genannten Instrumenten bis zu 150.000 geförderten Arbeitsplätzen die Einführung von 300.000 Beschäftigungsverhältnissen für Langzeitarbeitslose vor. Diese sollen über Aktiv-Passiv-Tausch, der mit dem Gesetz der Bundesregierung bereits ermöglicht wird, teilfinanziert werden. Darüber hinaus sollen durch steuerpolitische Maßnahmen Mehreinnahmen bei Bund, Ländern und Kommunen in Höhe von 180 Mrd. Euro generiert werden, die im Umfang von 120 Mrd. Euro für Investitionen in die öffentliche daseinsvorsorge verwendet werden sollen und zu mehr Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt genutzt werden sollen. Einkommen bis zu 7.000 Euro brutto pro Monat sollen entlastet werden.

Insoweit sollen diese Mittel offenbar für die in Anbetracht einer Entlohnung von 12 Euro pro Stunde konkrete Finanzierung der 300.000 Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose über den Aktiv-Passiv-Tausch verwendet werden.

Ein entsprechend hoher Bedarf für 300.000 geförderte Beschäftigungsverhältnisse – sowohl auf Seiten der Langzeitarbeitslosen als auch auf Seiten von möglichen Trägern – ist unwahrscheinlich. Dies gilt auch, da DIE LINKE die Beschäftigung für die Geförderten freiwillig ausgestalten möchte. Es bleibt abzuwarten, ob die Obergrenze von den derzeit diskutierten 150.000 Stellen im Rahmen der §§ 16e und 16i SGB II überhaupt erreicht wird.

Insbesondere da in dem Antrag sehr richtig verlangt wird, dass keine reguläre Beschäftigung verdrängt und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, ist anzuzweifeln, dass eine so hohe Zahl an Stellen überhaupt gestaltbar ist. Zu begrüßen ist allerdings, dass DIE LINKE zur Verhinderung derartiger Verdrängung und Wettbewerbsverzerrungen explizit ein Vetorecht für Beschäftigten- und Arbeitgebervertreter in den Beiräten der Jobcenter vorsieht.

3 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen“

In ihrem Antrag „Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen“ fordern BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN keine konkrete Zahl an Beschäftigungsverhältnissen auf dem sozialen Arbeitsmarkt. Die von ihnen geforderten Merkmale dieses sozialen Arbeitsmarktes – Öffnung Passiv-Aktiv-Transfer, Förderhöhe zwischen 75 und 100 Prozent der Lohnkosten, Arbeitslose ab 25 Jahren mit mindestens 24 Monaten Arbeitslosigkeit, Entlohnung nach Tarif, ortsüblich oder Mindestlohn und die grundsätzliche Öffnung für alle gewerblichen und gemeinnützigen Betriebe – entspricht weitgehend dem Teilhabechancengesetz. Daher ist nicht unmittelbar ersichtlich, weshalb BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hier einen separaten Antrag eingereicht haben.

Im Gegensatz zum Antrag der Fraktion DIE LINKE machen sich BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN allerdings bedauerlicherweise keine Gedanken über mögliche Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen, sondern fordern grundsätzlich den Wegfall der Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses

und der Wettbewerbsneutralität. Letztlich wollen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geförderte Beschäftigung ohne Beschränkung der Einsatzfelder zulassen. Dies ist auf Basis der Erfahrungen im Handwerk mit öffentlich geförderter Beschäftigung sehr kritisch zu sehen.

Zuzustimmen ist hingegen der Analyse in dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „kurzfristige Programme und auch die Unterscheidung zwischen „erstem", „zweitem" oder gar „drittem" Arbeitsmarkt sind nicht die Lösung." Weshalb nun aber ein Perspektivwechsel hin zu einem „Sozialen Arbeitsmarkt" die Lösung sein soll, ist anzuzweifeln. Allgemein stellt die Bezeichnung Sozialer Arbeitsmarkt ein Synonym für den „zweiten/dritten" Arbeitsmarkt dar.

Widersprüchlich ist hingegen die Forderung, dass zwar die Förderhöhe entsprechend der Leistungsfähigkeit des Geförderten (und der Art der Beschäftigung) ausgestaltet sein soll, aber zugleich die Förderhöhe 75 bis 100 Prozent betragen soll. Tatsächlich dürfte bei vielen Geförderten bei der Voraussetzung von lediglich 24 Monaten Arbeitslosigkeit zumindest nach kurzer Einarbeitungszeit die Leistungsfähigkeit deutlich höher liegen. Insofern wären Creaming- und Mitnahmeeffekte zu erwarten.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**171**

30. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Hermann Genz, Mannheim

1. Vorbemerkung

Wir haben lange auf dieses Gesetz gewartet!

Deshalb begrüßen wir ausdrücklich, dass es nunmehr ein Instrument geben wird, mit dem wir Menschen, die durchgängig seit mindestens 2010 im Leistungsbezug des SGB II sind, neue Teilhabechancen im Arbeitsmarkt vermitteln können.

2. Teilhabechancengesetz als Regelinstrument

Das Teilhabechancengesetz als Regelinstrument einzuführen (und nicht als begrenzte Maßnahme) schafft die Chance, verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit aufzubrechen und dafür längerfristige Strukturen in den Jobcentern zu schaffen, die tragfähige Netzwerke zu jenen Arbeitgebern aufbauen und pflegen, die bereit sind sich einer gesellschaftlichen Verantwortung zu stellen. Verlässlichkeit ist die notwendige Basis, die wir sowohl gegenüber den Langzeitarbeitslosen, als auch den Arbeitgebern benötigen, um das Gesetz erfolgreich umsetzen zu können. Wir erleben gegenwärtig, dass die anfängliche Bereitschaft von Arbeitgebern sich bei der beruflichen Integration von Flüchtlingen zu engagieren, rapide abgenommen hat, weil die Rahmenbedingungen nicht berechenbar sind. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass das Teilhabechancengesetz langfristig angelegt ist und den Jobcentern einen örtlichen Handlungsspielraum in der Umsetzung einräumt. Es muss sorgsam darauf geachtet werden, dass diese notwendige Flexibilität nicht durch zentrale Verfahrensvorgaben behindert wird.

3. Festlegung der Zielgruppe

Den Förderbedarf nicht an individuellen Defiziten auszurichten, sondern ausschließlich an der Dauer des Leistungsbezuges im SGB II, ist ein Meilenstein, der den Jobcentern einen Perspektivenwechsel im Umgang mit den Langzeitarbeitslosen ermöglicht. Die Zuschreibung von „Vermittlungshemmnissen“ kann zugunsten der gemeinsamen Suche nach Potenzialen entfallen. Das schafft eine neue Grundlage zwischen Fallmanagern und Langzeitarbeitslosen, die motivierend ist.

Die Festlegung der Dauer des Leistungsbezuges auf einen Zeitraum von mindestens sieben Jahren ist sinnvoll und sollte zunächst nicht verändert werden. Den höchsten Förderbedarf müssten Personen haben, die durchgängig seit 2005 (Einführung des SGB II) auf Leistungen angewiesen sind. Insofern

wäre auch ein systematisches Vorgehen denkbar, das zunächst alle Personen über 25 Jahre des Zugangsjahres 2005 erfasst und dann fortlaufend die folgenden Jahrgänge. Vermutlich lässt sich aber eine solche Systematik praktisch nicht durchführen, weil die verfügbaren Daten eine solche Historie nicht hergeben.

Insofern sind die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen hinreichend.

4. Förderhöhe Mindestlohn

Die Festlegung der Förderhöhe auf den Mindestlohn bedarf der Korrektur.

Nach unseren Erfahrungen lassen sich „echte" Arbeitsplätze im allgemeinen Arbeitsmarkt nur akquirieren, wenn eine Förderung in Höhe der für die Unternehmen geltenden Tarife erfolgt. Unternehmen die soziale Verantwortung für Langzeitarbeitslose übernehmen, akzeptieren keine „Zweiklassenbelegschaft". Umgekehrt müssen sich die Jobcenter jene Unternehmen genau ansehen, die nur zum Mindestlohn Langzeitarbeitslose einstellen wollen. Die notwendige Unterstützung der Langzeitarbeitslosen durch diese Arbeitgeber dürfte hier eher fraglich sein und erfahrungsgemäß bieten diese Unternehmen auch keine nachhaltigen Perspektiven.

Eine unterhalb der üblichen Entlohnung des Betriebes liegende Entlohnung führt nicht selten zu „Scheinarbeitsplätzen/Schonarbeitsplätzen", die eine echte Zugehörigkeit zur Belegschaft verhindern und damit nicht integrationsfördernd sind. Für den Erfolg des Instruments ist es wichtig, dass möglichst „richtige" Arbeit angeboten wird und diese auch gleich entlohnt wird. Das Ziel muss „equal pay" sein.

Auch für den Langzeitarbeitslosen selbst wird die Motivation sinken, wenn er u. U. für weitere fünf Jahre ergänzende SGB II-Leistungen erhält. Für fast alle Personen, die wir z. B. im BW-Landesprogramm „Gute und sichere Arbeit" in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert haben, war es von hoher Wichtigkeit, dass sie mit ihrer Arbeit aus dem Leistungsbezug des Jobcenters herauskommen konnten. Der Mindestlohn reicht aber selbst bei einer Vollzeitarbeit nur äußerst selten, um den Leistungsbezug zu beenden.

Nur die Möglichkeit einer tariflichen Entlohnung wird es den Jobcentern ermöglichen auch „gute" Arbeitsplätze zu finden. Dazu gehören konkret auch Chancen einer Beschäftigung bei öffentlichen Arbeitgebern.

Die Stadt Mannheim prüft beispielsweise gegenwärtig für an Dritte vergebene Dienstleistungsbereiche (Reinigung, Catering, Aufsicht/Bewachung, Telefonie, etc.) eine Rekommunalisierung. Dies vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass bei den durch Ausschreibungen vergebenen Dienstleistungen in großer Anzahl sog. „Aufstocker" feststellbar sind. Auch die Reinigungskräfte, die das Mannheimer Jobcenter täglich säubern, sind inzwischen alle „Aufstocker". Die scheinbaren Einsparungen durch Fremdvergaben werden für die Stadt „unterm Strich" durch die KDU-Kosten tatsächlich teurer. Das neue Instrument für Langzeitarbeitslose könnte hier ein guter Ansatz sein, um „schlechte Arbeit" in „gute Arbeit" umzuwandeln. Vor dem Hintergrund stetig steigender Sozialausgaben fehlen den Kommunen die notwendigen Mittel für die Bereitstellung von tariflich entlohnten neuen Arbeitsplätzen.

Der neue Eingliederungszuschuss nach § 16i SGB II sollte den Langzeitbezug beenden, nicht durch aufstockende SGB II-Leistungen zementieren. Das geht nur über eine tarifliche Entlohnung.

5. Allgemeiner oder sozialer Arbeitsmarkt

Das Teilhabechancengesetz will Beschäftigungsoptionen sowohl im „allgemeinen" als auch im „sozialen" Arbeitsmarkt eröffnen. Was unter „sozialer Arbeitsmarkt" zu verstehen ist, bleibt offen.

Eine Priorisierung des allgemeinen Arbeitsmarktes ist aus unserer Sicht deshalb sinnvoll, weil eine nachhaltige Integration dort eher gelingt, wo auch nicht subventionierte Arbeitsplätze regulär angeboten werden. Die Schaffung von „Schonarbeitsplätzen" in einem „geschützten sozialen Arbeitsmarkt" sollte vermieden werden, dies trifft insbesondere für die mancherorts diskutierte Beschäftigung in Arbeitsfeldern, die vorzugsweise für Zusatzjobber eingerichtet wurden, zu.

Eine Quotierung der Förderungsplätze im „allgemeinen Arbeitsmarkt" im Verhältnis zum „sozialen Arbeitsmarkt" könnte im Konsens mit den Beiräten der Jobcenter sinnvoll sein. Dies würde es ermöglichen regionale Festlegungen zu treffen.

6. Betreuung der Langzeitarbeitslosen

Für die erfolgreiche Integration von Langzeitarbeitslosen ist die Qualität und Dichte der Betreuung entscheidend.

Vor diesem Hintergrund ist es durchweg positiv, dass das Teilhabechancengesetz der „ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung" einen hohen Stellenwert einräumt. Nach unseren Mannheimer Erfahrungen ist es wichtig, dass diese Betreuung eine hinreichende Kompetenz zur Beratung, insbesondere auch der Arbeitgeber, besitzt. Hierfür sind die Kammern ein solider Partner, der Akzeptanz in den Unternehmen genießt. Deshalb regen wir an, dass in die Umsetzung des Programms die Jobcenter die örtlich zuständigen Kammern einbeziehen.

Eine Vergabe von Betreuungsleistungen an soziale Unternehmen, die gleichzeitig eine größere Anzahl von geförderten Langzeitarbeitslosen im eigenen Unternehmen beschäftigen, sehen wir kritisch.

7. Übernahme von Weiterbildungskosten (§ 16i Abs. 5 SGB II)

Eine Begrenzung der Weiterbildungskosten auf 1.000 Euro ist nicht nachvollziehbar und für die Praxis auch nicht sinnvoll. Jede erfolgreich absolvierte berufliche Weiterbildung ist ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung des Arbeitsverhältnisses.

Dies trifft insbesondere zu für Weiterbildungen (z.B. Schweißerschein), die notwendige Voraussetzung zur Erlangung eines qualifizierten Arbeitsplatzes sind. Eine Schweißerausbildung ist für den im Gesetz vorgesehenen Betrag seriös nicht erhältlich.

Deshalb sollte diese Beschränkung im Gesetz entfallen. Die Jobcenter sollten im Einzelfall die Erfordernis prüfen und eine Einigung mit dem Arbeitgeber aushandeln.

8. Fazit

Das Teilhabechancengesetz ist insgesamt ein guter Weg, um Langzeitarbeitslosen eine echte Chance zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zu geben.

Insbesondere die Möglichkeit nach tariflicher Entlohnung bedarf der Nachbesserung durch den Gesetzgeber, damit das Teilhabechancengesetz nicht nur „gut gemeint“ sondern auch „gut gemacht“ ist.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**172**

30. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Deutscher Gewerkschaftsbund

Zusammenfassung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel, Langzeitarbeitslosen eine neue Perspektive zu eröffnen und soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit im Rahmen eines Sozialen Arbeitsmarktes zu ermöglichen, ausdrücklich begrüßt und konstruktive Vorschläge zur Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarktes vorgelegt.[1]

Der Gesetzentwurf für ein Teilhabechancengesetz ist aber aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften in der vorliegenden Fassung noch nicht geeignet, das unterstützenswerte Ziel der sozialen Teilhabe von Langzeitarbeitslosen einzulösen und auch nicht geeignet, ein Fördervolumen von bis zu 150.000 Personen zu erreichen.

Zudem fehlen im Gesetzentwurf bisher ausreichende Vorkehrungen, die bestehende Arbeitsverhältnisse vor Verdrängung, Unterbietungskonkurrenz und Lohndruck schützen und es ist nicht sichergestellt, dass die geförderten Arbeitsplätze dem Leitbild „Gute Arbeit“ entsprechen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen daher dringenden Handlungsbedarf, den Gesetzentwurf substanziell nachzubessern.

Die in den Anträgen der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen enthaltenen Problemanalysen decken sich weitgehend mit gewerkschaftlichen Einschätzungen und die konkreten Forderungen gehen weitgehend in eine ähnliche Richtung, die auch der DGB zur Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarktes vorschlägt.

Bewertung einzelner Regelungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

Ausdifferenzierung in zwei Instrumente

Die Differenzierung der Förderung in zwei Instrumente in Abhängigkeit von den Integrationschancen der unterschiedlichen Zielgruppen ist sachgerecht ((75-%- bzw. 50-%-Lohnkostenzuschüsse für Langzeitarbeitslose, die mindestens zwei Jahre arbeitslos

[1] vgl. DGB: Sozialen Arbeitsmarkt am Leitbild "Gute Arbeit" ausrichten, Mai 2017, http://www.dgb.de/-/Rsj

sind (§ 16e SGB II) sowie zu Beginn 100-%-Förderung für Arbeitslose, die mindestens sieben Jahre im Hartz-IV-Bezug sind (§16i SGB II)). Allerdings sollten die Förderkonditionen nicht nur nach Zielgruppen, sondern auch nach Einsatzfeldern differenziert werden: Gemeinwohlorientierte Einsatzstellen, die erfahrungsgemäß eher bereit sind, auch Arbeitslose einzustellen, denen eine starke Leistungsminderung unterstellt wird, und die gesellschaftlich sinnvolle, aber nicht marktgängige Leistungen anbieten, sollten höhere Fördersätze erhalten als private, gewinnorientierte Unternehmen – auch um Mitnahmeeffekte zu minimieren. Zudem sollte es ermöglicht werden (Ermessenentscheidung der Jobcenter), dass gemeinwohlorientierte Einsatzstellen auch eine Kompensation für die Arbeitsplatzkosten, die über die Lohnkosten hinausgehen, erhalten.

Zielgruppen

Die Bestimmung der Zielgruppe – Personen, die mindestens zwei Jahre arbeitslos sind – bei Förderungen nach § 16e SGB II ist sachgerecht, sofern die Jobcenter bei der Auswahl potentiell förderungsfähiger Arbeitsloser sensibel vorgehen und jeweils mit den Arbeitslosen gemeinsam erörtern, ob nicht eine abschlussorientierte Weiterbildung die passendere Integrationshilfe ist. Aus Sicht des DGB sollte öffentlich geförderte Beschäftigung immer nachrangig sein zu Qualifizierungsmaßnahmen, die zu einem Abschluss führen.

Die Bestimmung der Zielgruppe für Förderungen nach §16i SGB II ist hingegen aus Sicht des DGB zu restriktiv gefasst und wurde gegenüber dem Referentenentwurf noch einmal verschärft. Der DGB hatte vorgeschlagen, die Förderung nach vier Jahren Leistungsbezug, statt nach 6 Jahren, wie im ursprünglichen Referentenentwurf vorgesehen, möglich zu machen. Stattdessen werden im Gesetzentwurf nun sieben Jahre SGB-II-Leistungsbezug als Fördervoraussetzung normiert. Damit wird der förderfähige Personenkreis weiter eingeschränkt und die Schwierigkeit, das angestrebte Fördervolumen zu erreichen, erneut größer.

Dass nicht auf zusätzliche „konkrete Vermittlungshemmnisse“ als Fördervoraussetzung abgestellt wird, begrüßt der DGB ausdrücklich. Vermittlungshemmnisse sind objektiv schwer feststellbar und bergen die Gefahr, diskriminierend zu wirken und damit Ausgrenzungen verstärken.[2] „Fehlbesetzungen“ im geförderten Arbeitsmarkt können über eine passgenaue Auswahl förderungsfähiger Personen durch die Jobcenter vermieden werden.

Förderdauer

Bei Förderungen nach § 16i SGB II können die Lohnkostenzuschüsse für bis zu fünf Jahre gezahlt werden. Damit wird die gewerkschaftliche Forderung nach mehrjähriger, öffentlich geförderter Beschäftigung aufgegriffen. Eine mehrjährige Förderdauer eröffnet für die Beschäftigten Entwicklungsperspektiven und schafft für die Einsatzstellen Planungssicherheit. Ist im begründeten Einzelfall eine Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt auch nach Ablauf der fünfjährigen Förderdauer voraussichtlich weiterhin die einzige Möglichkeit, um an Erwerbsarbeit teilhaben zu können, sollte unter definierten Bedingungen(z. B. bei Älteren) eine Anschlussförderung bei einer gemeinwohlorientierten Einsatzstelle möglich sein.

Der DGB begrüßt, dass auch sozialversicherungspflichtige Teilzeit-Arbeitsplätze förderungsfähig sind. Dies kann den Wiedereinstieg in Erwerbsarbeit erleichtern, etwa für Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen oder für Alleinerziehende. Eine schrittweise Ausweitung der Arbeitszeit ist erstrebenswert, damit ein Einkommen über dem Hartz-IV-Anspruch erzielt werden kann.

Berechnungsbasis des Lohnkostenzuschusses (§ 16i Abs. 2 SGB II neu)

Laut Gesetzentwurf soll der prozentuale Lohnkostenzuschuss auf Basis des Mindestlohns nach Mindestlohngesetz (zuzüglich einer Pauschale für die SV-Beiträge des Arbeitgebers, jedoch ohne Arbeitslosenversicherung) berechnet werden. Damit wird ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für tarifgebundene Arbeitgeber zementiert, da diese gezwungen sind, die Lücke zwischen Lohnkostenzuschuss auf Mindestlohnniveau und tariflichem Arbeitsentgelt aus Eigenmitteln zu schließen. Der DGB bleibt bei der Forderung, die Höhe des Lohnkostenzuschusses am tatsächlich gezahlten Arbeitslohn auszurichten und tarifgebundene Arbeitgeber und Einrichtungen nicht zu benachteiligen.

Viele potentielle Einsatzstellen werden wirtschaftlich nicht in der Lage oder nicht bereit sein, die Lohnlücke aus Eigenmitteln zu decken, zumal die Kosten für die Einrichtung eines neuen Arbeitsplatzes, für Arbeitsmittel und Anleitung ohnehin nicht förderfähig sind und vom Arbeitgeber zu tragen sind.

Nach Einschätzung des DGB wird die Orientierung am Mindestlohn dazu führen, dass sich ein großer Teil der tarifgebunden Arbeitgeber, die eigentlich für die Beschäftigung von Langzeitleistungsbeziehern aufgeschlossen ist, aufgrund der schlechten Förderkonditionen nicht für das neue Instrument gewinnen lassen werden. Diese Einschätzung wird auch durch die Evaluation zum Bundes-Sonderprogramm „Soziale Teilhabe“ gestützt. Potentielle Arbeitgeber, insbesondere Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände sowie Kommunen, die zunächst ihre Bereitschaft zur Teilnahme am Förderprogramm erklärt hatten, zogen sich zurück, als die Förderkonditionen auf Basis des Mindestlohns bekannt wurden.[3]

Mit Lohnkostenzuschüssen auf Basis des Mindestlohns wird es aus Sicht des DGB nicht möglich sein, ausreichend Einsatzstellen zu finden, um bis zu 150.000 Personen eine Beschäftigung bieten zu können. Es besteht die Gefahr, dass so der Misserfolg des Instruments vorprogrammiert wird.

[2] vgl. auch Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle! Empfehlungen des Deutschen Vereins für ein neues Regelinstrument im SGB II, Mai 2018, S.4

[3] vgl. BMAS: Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Zb1-04812-2/31), zweiter Zwischenbericht, Februar 2018, S. 43

Aus der Forschung ist bekannt, dass es für Arbeitslose besonders wichtig ist, mit der Arbeit aus dem Leistungsbezug zu kommen. Die Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen ist wesentlich für das Gefühl, vollwertig am Arbeitsleben teilhaben zu können und sich der Gesellschaft zugehörig zu fühlen. Durch das falsche Signal der Bezuschussung auf Basis des Mindestlohns werden Arbeitgeber ermuntert, nur einen Lohn auf Basis des Mindestlohnes zu zahlen. Der Mindestlohn reicht aber in neunzehn der zwanzig größten deutschen Städte nicht aus, um unabhängig von Hartz-IV-Leistungen leben zu können.[4]

Verdrängungseffekte vermeiden – Beteiligungsrechte der Sozialpartner stärken

Zurzeit fehlen im Gesetzentwurf noch wirksame Vorkehrungen, um bestehende Arbeitsplätze zu schützen und die Gefahr von Verdrängungseffekten auszuschließen. Zwar ist es sachgerecht, auf gesetzliche Vorgaben zur „Zusätzlichkeit“ und zur „Wettbewerbsneutralität“ zu verzichten. Solche Vorgaben haben in der Vergangenheit teils dazu geführt, dass gesellschaftlich sinnvolle und sinnstiftende Tätigkeiten nicht förderungsfähig waren. Doch ist es aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften unabdingbar, darauf zu achten, dass im Ergebnis nur zusätzliche Arbeitsplätze gefördert werden. Daran sind hohe Anforderungen zu stellen.

In einer gemeinsamen Initiative mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hatte der DGB gefordert, über Verfahrensregelungen und stärkere Mitsprache- und Beteiligungsrechte der Sozialpartner vor Ort sicherzustellen, dass Verdrängungseffekte ausgeschlossen werden. Kern des Vorschlags ist es, eine weitere Fördervoraussetzung im Gesetzentwurf zu normieren: Arbeitgeber können gefördert werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass keine nachteiligen Auswirkungen auf bestehende Arbeitsverhältnisse eintreten. Die Fördervoraussetzung sollte als erfüllt anzusehen sein, wenn die örtlichen Sozialpartner im Konsens erklären, dass der Tätigkeitsbereich und das Einsatzfeld unbedenklich sind.

Zwar hat die Regierungskoalition diesen Vorschlag der Sozialpartner ansatzweise aufgegriffen und eine Regelung aufgenommen, die die Jobcenter verpflichtet, jährlich beim örtlichen Jobcenter eine Stellungnahme zu den Auswirkungen der Förderung nach § 16i auf den Arbeitsmarkt einzuholen (§ 16i Abs. 9 neu). Diese Regelung ist aus Sicht des DGB wenig praxistauglich[5] und schafft vor allen Dingen keine verbindlichen Mitsprachrechte. Denn die in § 18d SGB II normierte Verpflichtung, dass die Jobcenter Stellungnahmen des Beirats, insbesondere solche der Sozialpartner, berücksichtigen müssen, besagt nur, dass sich das Jobcenter mit den Stellungnahmen auseinandersetzen muss. Ob und welche Konsequenzen aus den Stellungnahmen gezogen werden und ob die örtliche Förderpraxis aufgrund einer Stellungnahme zu ändern ist, das obliegt alleine dem Jobcenter.

Falls die Regierungskoalition dem Vorschlag von BDA und DGB nicht folgen will, sollte sie zumindest die im Gesetzentwurf enthaltene Beteiligung des Jobcenter-Beirates verbindlicher ausgestalten. So sollte das Jobcenter schriftlich begründen müssen, aus welchen Gründen es Empfehlungen aus der Beiräte-Stellungnahme nicht umsetzen will.

Freiwilligkeit der Teilnahme

Die Förderinstrumente nach §§ 16e und 16i SGB II neu sind als klassische Eingliederungsleistungen konzipiert. Damit unterliegen sie den Sanktionsregelungen des SGB II. Dies ist jedoch nicht sachgerecht und auch nicht zielführend. Es sollte daher unbedingt im Gesetzentwurf geregelt werden, dass die Sanktionsregelungen bei Förderungen nach §§ 16e und 16i SGB II neu nicht anzuwenden sind. Erklärtes Ziel des Instruments ist es, Soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Es ist widersinnig, soziale Teilhabe erzwingen zu wollen. Zudem hat ein erfolgreiches Wirken des Instruments geradezu zur Voraussetzung, dass interessierte und intrinsisch motivierte Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewonnen und ausgewählt werden.

Nur gute Arbeit fördern

Der DGB hat sich dafür ausgesprochen, einen Sozialen Arbeitsmarkt am Leitbild „Gute Arbeit“ auszurichten. Ein Sozialer Arbeitsmarkt muss so ausgestaltet werden, dass den allgemeinen Zielen der Arbeitsförderung, wie wir sie aus der Arbeitslosenversicherung kennen, auch im Hartz-IV-System Geltung verschafft werden: Es gilt, die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern und unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken.

Der DGB fordert, dass die geförderten Arbeitsplätze dem allgemeinen Arbeitsrecht entsprechen müssen, in den Schutz der Sozialversicherungen (einschließlich der Arbeitslosenversicherung) einbezogen und tariflich entlohnt werden.

Diesen gewerkschaftlichen Anforderungen wird der Gesetzentwurf bei weitem nicht gerecht. Der Wortlaut der §§ 16e und 16i SGB II erlaubt zurzeit auch eine Förderung von Leiharbeitsverhältnissen. Bei beiden Förderinstrumenten sind die Beschäftigten nicht in den Schutz der Arbeitslosenversicherung einbezogen. Aus Sicht des DGB gibt es keinen Sachgrund, warum im Sozialen Arbeitsmarkt beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst nach mehrjähriger Tätigkeit keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erwerben können. Das Argument, Verschiebebahnhöfe vermeiden zu wollen, vermag nicht zu überzeugen. Denn nach Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ist es nicht mehr möglich, Personen über steuerfinanzierte Beschäftigung dauerhaft in die Zuständigkeit der Arbeitslosenversicherung „zu verschieben“. Nach mehrjähriger Beschäftigung – auch wenn sie gefördert ist – sollte nicht nur ein Leistungsbezug möglich sein, sondern auch eine Betreuung durch die Arbeitslosenversicherung erfolgen. Hier können ggf. weitere Hilfen bereitgestellt

[4] WSI, Policy Brief, Nr. 24, 04/2018, S. 8

[5] Es ist schwer vorstellbar, wie die teils großen und heterogen zusammengesetzten Jobcenterbeiräte, die ja über keinerlei Ressourcen wie etwa einer Geschäftsstelle verfügen, eine fundierte und im Konsens getragene Stellungnahme erarbeiten können.

werden, die die Integration in den Arbeitsmarkt stabilisieren.

Der Einbezug der geförderten Beschäftigten würde zudem wünschenswerte Wechsel aus dem sozialen Arbeitsmarkt in ungeförderte Beschäftigung befördern.

Denn während beim Verbleib im Sozialen Arbeitsmarkt eine mehrjährige Beschäftigungsperspektive besteht, ist ein Wechsel in ungeförderte Beschäftigung immer mit dem Risiko verbunden, dass der Arbeitgeber das Beschäftigungsverhältnis – etwa in der Probezeit – beendet. Ohne Einbezug in die Arbeitslosenversicherung sind Wechsel in ungeförderte Beschäftigung somit immer mit dem Risiko behaftet, wieder in den Hartz-IV-Bezug zurückzufallen.

Begleitende Maßnahmen

Aus Sicht des DGB ist es notwendig, bei öffentlich geförderter Beschäftigung flankierende Hilfsangebote vorzusehen. Dies betrifft arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen sowie eine unterstützende Begleitung („Coaching"). Die entsprechenden Regelungen dazu im Gesetzentwurf sind daher im Grundsatz zu begrüßen. Das Coaching sollte jedoch, neben dem Jobcenter oder beauftragten Dritten, auch von der Einsatzstelle selbst erbracht werden können, sofern sie über qualifiziertes Personal für diese Aufgabe verfügt. Die sehr restriktive Deckelung der Übernahme von Weiterbildungskosten sollte deutlich angehoben werden. Der vorgesehene Maximalbetrag in Höhe von 1.000 Euro wird vielfach den Zugang zu hochwertigen Qualifizierungsmaßnahmen versperren.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung"

Der DGB sieht in dem Antrag einen grundsätzlich positiven Vorstoß, Langzeitarbeitslosigkeit und die dadurch bedingte Perspektivlosigkeit der Betroffenen auf lange Sicht und nachhaltig zu bekämpfen.

In der Bestandsaufnahme nennt der Antrag richtigerweise die weiterhin bestehende Arbeitsplatzlücke und die großen regionalen Unterschiede beim Ausmaß der Arbeitslosigkeit als wichtige Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit. Zutreffender Weise wird darauf hingewiesen, dass die aktive Arbeitsförderung im Hartz-IV-System quantitativ und qualitativ deutlich hinter die Angebote der Arbeitslosenversicherung zurückfällt.

Die Forderung nach einem tragfähigen Zukunftsprogramm von Bund, Ländern und Kommunen für Investitionen in die öffentliche Daseinsvorsorge und Infrastruktur, welches zugleich die Komplexität von erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit berücksichtigt, ist ein Ansatz, den der DGB befürwortet. Die Steigerung der öffentlichen Investitionen ist richtig, weil Deutschland hier unter seinen Möglichkeiten bleibt. Die Investitionen können aber nicht ein Programm zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen ersetzen, weil nicht zu erwarten ist, dass die in diesem Gesetzentwurf angesprochene Zielgruppe damit erreicht wird.

Laut Antrag sollen die öffentlich geförderten Arbeitsplätze grundsätzlich allen Langzeitarbeitslosen offenstehen und es den Jobcentern obliegen, aus dieser großen Zielgruppe Personen mit besonders geringen Integrationschancen auszuwählen.

Der DGB hält diese weitgehende Öffnung für problematisch, da Creaming-Prozesse zu befürchten sind sowie „Fehlbesetzungen" dergestalt, dass Personen, die bei intensiver Vermittlung und Unterstützung oder nach einer Qualifizierungsmaßnahme durchaus Chancen auf einen ungeförderten Arbeitsplatz haben, im Sozialen Arbeitsmarkt beschäftigt werden.

Der DGB hat sich dafür ausgesprochen, einen Sozialen Arbeitsmarkt am Leitbild „Gute Arbeit" auszurichten. Der DGB unterstützt daher die im Antrag genannten Anforderungen an die geförderten Beschäftigungsverhältnisse (Freiwilligkeit, volle Sozialversicherungspflicht, tarifliche Entlohnung).

Der DGB teilt ebenfalls die Forderung, dass neue und zusätzliche Beschäftigung generiert werden muss. Zwar lässt sich der im Antrag vorgesehene Ausschluss privater, gewinnorientierter Unternehmen fachlich gut begründen. Andererseits spricht der Ansatz, dass ein Sozialer Arbeitsmarkt kein Sonderarbeitsmarkt, sondern Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes sein soll, für eine Öffnung der Förderung auch für private, gewinnorientierte Unternehmen. Der DGB schlägt vor, bei den Förderkonditionen (Höhe und Degression des Lohnkostenzuschusses, Übernahme sonstiger Arbeitsplatzkosten) nach Einsatzfeld und Art des Arbeitgebers zu differenzieren (siehe oben).

Der Vorschlag, Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen über verbriefte Beteiligungs- und Mitspracherechte der Sozialpartner vor Ort zu verhindern, entspricht einer Forderung des DGB und wird unterstützt. Ebenso ist die Ausdehnung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in jeder Hinsicht zur Sicherung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben zu befürworten. Die im Antrag geforderte ausreichende Finanzausstattung der Jobcenter ist aus Sicht des DGB zwingend notwendig, damit die für den Sozialen Arbeitsmarkt zusätzlich bereit gestellten Mittel auch tatsächlich für diesen Zweck verwendet werden und nicht zur Finanzierung von Personal- und Verwaltungskosten umgeschichtet werden müssen.

Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen"

Der DGB begrüßt grundsätzlich das Anliegen des Antrags, die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit durch "eine solidarische Arbeitsmarktpolitik, die für alle Chancen und Perspektiven eröffnet" zu bekämpfen.

Im Analyseteil des Antrags wird richtigerweise herausgearbeitet, dass der Arbeitsmarkt gespalten ist und sich trotz guter konjunktureller Entwicklung Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt hat.

Tatsächlich reichten die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht aus, um die Diskrepanz zwischen Angebot von Arbeitsstellen einerseits und den weiterhin nur geringen Chancen langzeitarbeitsloser Menschen auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen. Mit dem „Teilhabechancengesetz" liegt nunmehr ein Instrument vor, welches dazu beiträgt, die bestehende Förderlücke zu schließen.

Der im vorliegenden Antrag vorgeschlagene Perspektivwechsel zu einem Sozialen Arbeitsmarkt, mit dem die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen mit einem Passiv-Aktiv-Transfer verbunden werden soll, ist ein durchaus sinnvoller Ansatz, der allerdings einer fundierten Ausgestaltung bedarf.

Ähnlich wie beim Antrag der Fraktion Die Linke ist auch im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die Zielgruppe aus Sicht des DGB zu weit gefasst (Personen, die zwei Jahre arbeitslos bzw. arbeitsuchend waren). Bei einer solchen Öffnung der Förderung besteht die Gefahr von Creaming-Prozessen und Fehlbesetzungen (siehe oben).

Der DGB stimmt mit den Antragstellern überein, dass geförderte Arbeitsplätze grundsätzlich reguläre, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze sein müssen, deren Entlohnung unabhängig von Sozialtransfers machen. Die Forderung, dass „Tariflohn, ein ortsüblicher Lohn oder Mindestlohn gezahlt werden“ soll, ist aber zu vage und bietet in dieser abstrakten Form einen zu großen Spielraum. Der DGB fordert, die Höhe des Lohnkostenzuschusses grundsätzlich am tatsächlich gezahlten Arbeitslohn auszurichten.

Die vorgeschlagene Differenzierung der Höhe des Lohnkostenzuschusses in Abhängigkeit von der Art der Beschäftigung, entspricht einer Forderung des DGB. Die ebenfalls vorgeschlagene Differenzierung nach der individuellen Leistungsfähigkeit sieht der DGB hingegen kritisch: „Minderleistung“ lässt sich objektiv nicht in Prozentanteilen messen. Zudem besteht mit Blick auf die Bewertung dieser Kriterien die Gefahr einer damit möglichen Diskriminierung oder Stigmatisierung der Beteiligten.

Der DGB teilt die Auffassung, dass gesetzliche Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität entfallen sollen und begrüßt den Vorschlag des Antrags, stattdessen die Einsatzfelder und Tätigkeitsbereiche der öffentlich geförderten Arbeitsplätze über gestärkte Beteiligungs- und Mitspracherechte der Jobcenter-Beiräte und insbesondere der Sozialpartner vor Ort zu steuern.

Sofern es Intention des Antrags ist, den Sozialen Arbeitsmarkt ausschließlich mithilfe eines Passiv-Aktiv-Transfers finanzieren zu wollen (was der Wortlaut des Antrags nahelegt), so ist dieser Vorschlag nicht nachvollziehbar und nicht sachgerecht. Die über einen Passiv-Aktiv-Transfer generierten Fördermittel können ein sinnvoller Finanzierungsbaustein sein, aber niemals die Kosten eines Sozialen Arbeitsmarktes vollständig decken – sofern ein akzeptables Lohnniveau angestrebt wird, das unabhängig von Hartz-IV-Leistungen macht.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**173**

30. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

1. Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat einen Entwurf für ein Teilhabechancengesetz vorgelegt, das zwei unterschiedliche Formen geförderter Beschäftigung vorsieht. Kern des Gesetzes ist, neben einem Lohnkostenzuschuss, der den Charakter eines Eingliederungszuschusses hat, die Schaffung längerfristiger geförderter Beschäftigung für einen Personenkreis mit sehr geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und mit dem vorrangigen Ziel der Sicherung von Teilhabe. Eine solche Maßnahme ist schon seit längeren unter dem Stichwort „Sozialer Arbeitsmarkt“ diskutiert worden.

Die beiden Anträge der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE greifen die Idee einer geförderten Beschäftigung für Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Grundgedanke eines Sozialen Arbeitsmarktes einen breiten politischen Konsens findet, auch wenn Zielgruppe und Ziele der Anträge etwas von der Gesetzesvorlage abweichen.

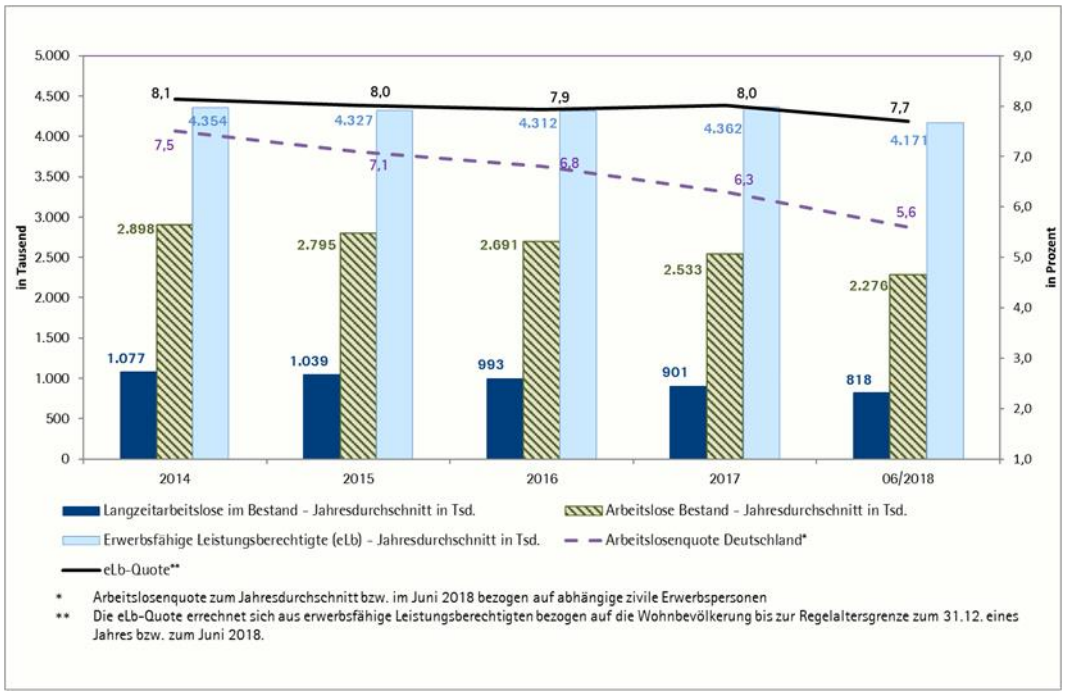
Da beide Anträge und auch der Gesetzentwurf mit der Lage auf dem Arbeitsmarkt argumentieren, stellt das IAB in dieser Stellungnahme in einem ersten Schritt wesentliche Ergebnisse der jüngeren Arbeitsmarktentwicklung dar, insbesondere im Hinblick auf lange Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsdauern. Anschließend geht es um den Gesetzentwurf der Bundesregierung. Hierzu sind auch Positionen des IAB zu beschäftigungsbegleitender Betreuung (Jobcoaching) sowie zur Finanzierung einer solchen Maßnahme durch einen Passiv-Aktiv-Transfer enthalten. In den nachfolgenden Ausführungen zu den beiden Anträgen wird auf diese Positionen verwiesen.

2. Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug

Mit der guten Lage am Arbeitsmarkt ist die Arbeitslosigkeit zuletzt wieder deutlicher gesunken. Im Jahresdurchschnitt 2017 gab es 2,53 Millionen registrierte Arbeitslose (siehe Abbildung 1); die Tendenz ist weiter rückläufig. Während der Abbau der Arbeitslosigkeit zwischen den Jahren 2011 und 2014 nahezu stagnierte, nimmt die Zahl der Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen bereits seit 2014 wieder ab. Auch die Unterbeschäftigung in Deutschland geht zurück (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018a). Damit profitieren auch Arbeitslose vom an-

haltenden Beschäftigungsaufbau. Trotz eines Rekordniveaus an offenen Stellen (im Jahr 2017 waren es nach Angaben der Betriebe insgesamt 1,2 Millionen) sowie zunehmenden Schwierigkeiten bei deren Besetzung (Bossler et al. 2018) hat ein nennenswerter Teil von Langzeitarbeitslosen nur geringe Arbeitsmarktchancen.

Abbildung 1: Arbeitslose und erwerbsfähige SGB-II-Leistungsbezieher 2014 bis 2018



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Nürnberg. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Nürnberg, September 2018.

Im Jahr 2017 waren ca. 900 Tausend Personen langzeitarbeitslos, d.h. mindestens zwölf Monaten durchgehend als Arbeitslose registriert (siehe Abbildung 1). Dabei ist zu beachten, dass die offiziell gemessene Arbeitslosigkeitsdauer aus verschiedenen Gründen, z. B. bei einer über sechs Wochen andauernden Erkrankung, endet. Andere Konzepte zur Erfassung von Personen, die über einen längeren Zeitraum am Arbeitsmarkt nicht erfolgreich Fuß fassen konnten, weisen auf eine etwas größere Gruppe hin (Konle-Seidl et al. 2018; Lietzmann 2016a; Rothe 2015). Die individuellen Beschäftigungschancen reduzieren sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich (Bruckmeier et al. 2015). 2017 waren von den Langzeitarbeitslosen knapp 57 Prozent seit mehr als zwei Jahren und etwa ein Viertel seit mehr als vier Jahren arbeitslos (siehe Tabelle 1). Der Anteil der Personen, die seit längerem arbeitslos sind, stieg während der letzten Jahre leicht an.

Tabelle 1: Langzeitarbeitslose und Dauer der Arbeitslosigkeit 2011 bis 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dauer der Arbeitslosigkeit (Wochen)	65,6	65,4	66,3	68,7	70,3	70,7	70,1
Langzeitarbeitslose (in Tsd.)	1.068	1.046	1.070	1.077	1.039	993	900
Anteil Langzeitarbeitslose	35,9	36,1	36,3	37,2	37,2	36,9	35,6
davon							
… mehr als 2 Jahre arbeitslos	51,4	50,2	52,4	53,2	55,7	55,9	56,8
… mehr als 4 Jahre arbeitslos	20,5	19,2	19,9	20,7	22,5	23,8	24,9

Durchschnittliche bisherige Dauer, Jahresdurchschnitte. Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Deutschland - Zeitreihen bis 2016, August 2017. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA): Arbeitsmarkt 2012, Arbeitsmarktanalyse für Deutschland, West- und Ostdeutschland. Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, verschiedene Ausgaben, Nürnberg.

Häufig stehen persönliche Arbeitsmarkthemmnisse der Erwerbsintegration entgegen. Dies spiegelt sich in der Struktur der Langzeitarbeitslosen wider (siehe Tabelle 2). 2017 waren ca. 28 Prozent der langzeitarbeitslosen Personen 55 Jahre oder älter. Ältere Grundsicherungsempfänger schätzen ihre körperliche Gesundheit schlechter ein als jüngere Leistungsbezieher (Eggs et al. 2014), was neben nicht mehr verwertbaren Qualifikationen zu den schlechteren Arbeitsmarktchancen von Älteren beiträgt. Leicht überproportional von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind auch schwerbehinderte Personen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018b). Ein weiteres wichtiges Hemmnis ist eine fehlende oder nicht gefragte Qualifikation. Etwa die Hälfte der Langzeitarbeitslosen besitzt keine abgeschlossene Berufsausbildung. Häufig sind für diesen Personenkreis nur einfache Helfertätigkeiten erreichbar. Die Anteile von geringqualifizierten und älteren Langzeitarbeitslosen stiegen während der letzten Jahre leicht an.

Tabelle 2: Ausgewählte Strukturmerkmale von Langzeitarbeitslosen

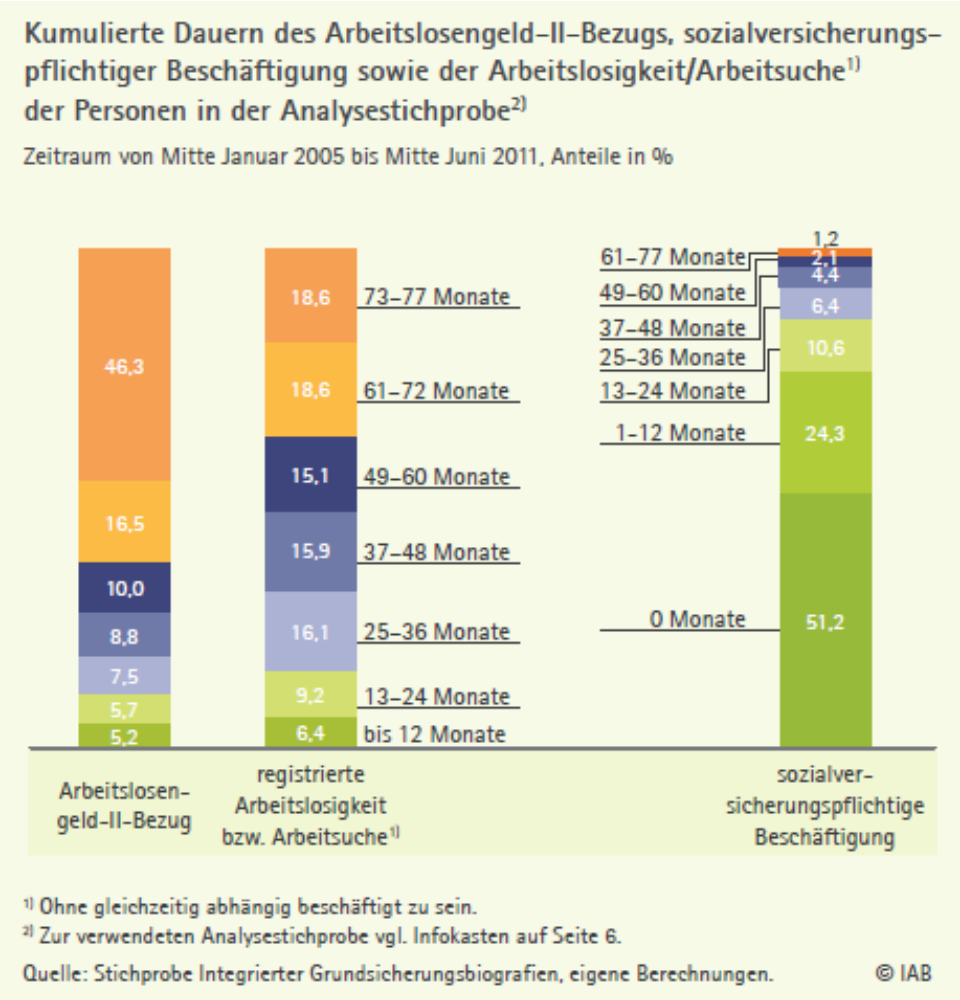
Langzeitarbeitslose	Juni 2010	Juni 2014	Juni 2015	Juni 2016	2017 (JD)
Alter					
Unter 55 Jahre	79	73	73	73	72
55 Jahre und älter	21	27	27	27	28
Berufsausbildung[1]					
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	47	51	52	53	54
Betriebliche/schulische Ausbildung	42	42	41	40	
Akademische Ausbildung	4	5	5	5	
Anforderungsniveau der gesuchten Tätigkeit[1]					
Helfer	42	52	53	53	
Fachkraft	40	37	36	36	
Spezialist	4	4	3	3	
Experte	3	3	3	3	

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, verschiedene Ausgaben bis 2016. 2017: Statistik der Bundesagentur für Arbeit Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017, Nürnberg, Juli 2018. 1 Fehlende Werte zu 100 Prozent entfallen auf nicht zuordenbare Werte.

Demgegenüber sind jedoch die meisten offenen Stellen im mittleren Qualifikationssegment (60,8 %) angesiedelt, für 17 Prozent wird ein (Fach-)Hochschulabschluss benötigt. Nur für 22 Prozent der offenen Stellen wird kein Berufsabschluss benötigt (IAB-Stellenerhebung 2018, Angaben für das 4. Quartal 2017). Die geringen Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen sind demnach auch Folge eines Missverhältnisses zwischen Qualifikationsanforderungen der offenen Stellen und den Qualifikationsvoraussetzungen der Langzeitarbeitslosen. Bei andauernder Arbeitslosigkeit kann es zudem zu einer Entwertung oder gar einem Verlust der einmal erworbenen Kenntnisse kommen. Lange Zeiten von Erwerbslosigkeit stellen daher per se eine hohe Hürde am Arbeitsmarkt dar, da sie von Betrieben als ein Signal für mangelnde Beschäftigungsfähigkeit interpretiert werden können. Im Jahr 2016 gaben in einer repräsentativen Betriebsbefragung 44 Prozent aller Betriebe an, dass sie langzeitarbeitslose Bewerber im Einstellungsprozess berücksichtigen würden. Allerdings sind die Chancen von langzeitarbeitslosen Bewerbern, im Einstellungsprozess berücksichtigt zu werden, während der letzten Jahre beständig gestiegen (Rebien und Rothe 2018; Abb. 4).

Die überwiegende Mehrheit (90 %) der Langzeitarbeitslosen wird im Rechtskreis SGB II betreut. Die Zahl der erwerbsfähigen Grundsicherungsbeziehenden ist jedoch mit knapp 4,4 Millionen im Jahr 2017 deutlich höher als die Zahl der Langzeitarbeitslosen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018c). Ca. 2,8 Millionen waren Langzeitleistungsbeziehende, d.h. mit einem Leistungsbezug in mindestens 21 der letzten 24 Monate (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018d). Längere Bezugszeiten sind in der Grundsicherung weit verbreitet. Knapp die Hälfte aller Leistungsbeziehenden vom Juni 2011 im Alter von 25 bis 60 Jahren hat seit 2005 bereits seit insgesamt mehr als 6 Jahren Leistungen bezogen. Ein fast genauso hoher Anteil kann keine Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung seit 2005 vorweisen (siehe Abbildung 2). Mit der Dauer des Leistungsbezugs nimmt die Wahrscheinlichkeit, in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überzugehen, deutlich ab.

Abbildung 2: Kumulierte Dauern des Arbeitslosengeld-II-Bezugs, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie der Arbeitslosigkeit/Arbeitsuche



Quelle: Lietzmann et al. 2018

Allerdings wirken sich lange Zeiten ohne Beschäftigung deutlich negativer auf die Beschäftigungschancen aus, als lange Zeiten im Leistungsbezug (Lietzmann et al. 2018). Dabei ist es nicht relevant, ob man in Zeiten ohne Beschäftigung als arbeitslos registriert war (Lietzmann et al. 2018). Leistungsbeziehende sind häufig nicht arbeitslos gemeldet – im Jahr 2017 war mit ca. 38 Prozent ein gutes Drittel als arbeitslos registriert (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018b). Neben der Arbeitslosigkeit spielen für langen Leistungsbezug noch andere Risiken eine Rolle. So sind Alleinerziehende besonders lange im Leistungsbezug und Kinderbetreuungsaufgaben bedeuten in der Regel für Mütter niedrigere Beschäftigungschancen (Lietzmann 2016b; Beste und Trappmann 2016). Dies weist auf Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hin oder auf eine häusliche Arbeitsteilung, die zu Lasten der Beschäftigungschancen der Frau geht, und nicht zwingend auf fehlende Arbeitsmarktchancen der Mutter selbst. Auch Personen, die Angehörige pflegen, gelingt eine Erwerbsintegration seltener (Hohmeyer und Kopf 2018). Der Haushaltskontext ist für die Überwindung des Leistungsbezugs auch im Hinblick auf die Art einer aufgenommenen Beschäftigung relevant. Im Jahr 2017 waren mit ca. 1,2 Mio. rund ein Viertel aller Leistungsbeziehenden bereits erwerbstätig. Die Mehrheit der erwerbstätigen Leistungsbeziehenden arbeitet im Niedriglohnbereich und zu geringen Wochenarbeitszeiten (Bruckmeier et al. 2017). Bei ca. 140 Tsd. Vollzeitbeschäftigten dürfte häufig der Verdienst nicht ausreichen, um die Bedürftigkeit der Familie zu verhindern. Jährlich gibt es zudem ca. eine Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsaufnahmen von Leistungsbeziehenden, wobei die Hälfte nicht zur Beendigung der Bedürftigkeit führt (Bruckmeier und Hohmeyer 2018). Lange Leistungsbezugsdauern schließen vorübergehende Phasen der Erwerbstätigkeit also nicht aus.

3. Stellungnahme zum Teilhabechancengesetz

Das Teilhabechancengesetz besteht aus zwei Maßnahmen: Die Maßnahme „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) besteht aus einem für zwei Jahre gewährten Lohnkostenzuschuss für Langzeitarbeitslose, „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) ist eine Maßnahme öffentlich geförderter Beschäftigung für einen sehr arbeitsmarktfernen Personenkreis, die ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung nach dem Ansatz des ‚Sozialen Arbeitsmarkts‘ entspricht. Zum Lohnkostenzuschuss nach § 16e SGB II hat das IAB bislang keine Stellungnahme vorgelegt,

zu den Chancen und Risiken eines ‚Sozialen Arbeitsmarkts' hat sich das IAB – gestützt auf die Untersuchungsergebnisse vergleichbarer Fördermaßnahmen – dagegen in mehreren Veröffentlichungen und Stellungnahmen geäußert.

3.1 Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§ 16e SGB II)

Zu diesem Aspekt des Teilhabechancengesetzes kann nur eine vorsichtige und vorläufige Bewertung erfolgen. Es handelt sich, wie auch der Titel nahelegt, dem Charakter nach um einen Eingliederungszuschuss (EGZ). Der Gesetzgeber will damit einen finanziellen Anreiz setzen, Langzeitarbeitslose einzustellen, wobei er sich vom EGZ nach § 88 des Dritten Buchs des Sozialgesetzbuchs durch die (mit 24 statt bis zu 12 Monaten bzw. bei ab-50-Jährigen bis zu 36 Monaten) längere Laufzeit und einen höheren Lohnkostenzuschuss in Höhe von 75 Prozent im ersten und 50 Prozent im zweiten Jahr statt bis zu 50 Prozent des Arbeitsentgelts unterscheidet. Für schwerbehinderte Personen sehen die Regelungen des EGZ Förderdauern von bis zu 24 Monaten (und in Ausnahmefällen längere Förderdauern) sowie eine Höhe von bis zu 70 Prozent des Arbeitsentgelts vor. Anders als beim herkömmlichen EGZ sollen durch die Neuregelung sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gefördert werden. Dadurch wird vermieden, dass durch eine Förderung im Rahmen des § 16e SGB II Personen in den Rechtskreis des SGB III übergehen und damit die Möglichkeit eines „Verschiebebahnhofs" entsteht.

Darüber hinaus sehen die Regelungen in § 16e SGB II andere Förderkriterien als der EGZ vor. Zugunsten einer einheitlichen Förderhöhe wird zum einen auf die Feststellung und ggf. die Anpassung der individuellen Minderleistung verzichtet. Dadurch werden die bürokratischen Aufwände der Förderung reduziert, was sie – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – für privatwirtschaftliche Arbeitgeber attraktiver machen könnte. Inwieweit dadurch unbeabsichtigt Anreize für die Förderung arbeitsmarktnäherer Leistungsberechtigter gesetzt werden, bleibt abzuwarten. Zum anderen sehen die Regelungen die Möglichkeit der beschäftigungsbegleitenden Betreuung der Geförderten vor, um das Beschäftigungsverhältnis der mutmaßlich arbeitsmarktfernen Klientel zu stabilisieren. Zudem wird eine Vollzeitbeschäftigung (die im „alten" § 16e nicht festgeschrieben, aber im Modellprojekt NRW faktisch die Regel war) nun ausdrücklich nicht als Regelfall für die Förderung festgeschrieben. Stattdessen müssen die geförderten Beschäftigungsverhältnisse lediglich über geringfügige Beschäftigung hinausgehen.

Eine wichtige Frage für die Evaluation der Förderung nach § 16e SGB II wird daher in der Klärung des Verhältnisses des § 16e SGB II zum EGZ nach § 88 SGB III bestehen: Welchen zusätzlichen Nutzen hat diese Förderung? Ist eine Förderdauer von zwei Jahren notwendig oder wäre es nicht besser, mit einer an den Einzelfall anpassbaren Dauer von bis zu zwei Jahren zu arbeiten? Würden Betriebe Personen (und wenn ja, welche) zu diesen Konditionen eher einstellen als mit dem EGZ des SGB III oder der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II in der aktuellen Fassung)? Darüber hinaus ist von besonderem Interesse, ob – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – tatsächlich „Personen mit längerer Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit" gefördert werden oder ob doch vermehrt arbeitsmarktnähere Leistungsberechtigte zum Zuge kommen.

Es erscheint zunächst einmal angemessen, mit der Maßnahme „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" eine weitere Möglichkeit zu schaffen, um im SGB II Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, die vergleichsweise nahe an regulärer Beschäftigung sind. Das IAB hatte mehrfach kritisiert, dass angesichts der weiter schwierigen Beschäftigungssituation arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser die öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem Jahr 2010 zu stark zurückgefahren wurde (z.B. Beste et al. 2017, Hohmeyer und Moczall 2016). Eine Nähe der geförderten Tätigkeiten zu regulärer Beschäftigung kann dazu beitragen, dass die Förderung für arbeitsmarktferne Geförderte zum Sprungbrett in den allgemeinen Arbeitsmarkt wird.

Durch die Dauer der Förderung, die weite Fassung des Arbeitszeitmodells und die begleitende Betreuung bestehen gute Aussichten, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse nicht aufgrund einer Überforderung einzelner Geförderter abgebrochen werden müssen. Während der auch im SGB II einsetzbare Eingliederungszuschuss des SGB III sich an Personen richtet, die unmittelbar eine gewisse Produktivität mitbringen und nach einem Jahr in der Lage sein sollten, eine ungeförderte Beschäftigung auszuüben, ermöglicht die geplante Revision der Förderung nach § 16e SGB II somit einen weicheren Übergang und könnte für eine etwas arbeitsmarktfernere Klientel in Frage kommen als ein EGZ.

Dadurch jedoch, dass die Zielgruppe sehr weit definiert ist und lediglich eine zweijährige Arbeitslosigkeitsdauer für eine Förderung erforderlich ist, bestehen Risiken. Es könnten in größerem Umfang Personen gefördert werden, für die eigentlich der EGZ gedacht ist (der allerdings im Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht beschränkt ist) oder die gar in absehbarer Zeit auch ohne Förderung eine Erwerbsarbeit aufnehmen würden. Die Kombination aus einer weiten Zielgruppe und einer großzügigen Förderung könnte zudem die Gefahr von Mitnahmeeffekten erhöhen. Weiterhin könnten wettbewerbsfähigere Arbeitslose durch geförderte Arbeitslose verdrängt werden. Schließlich könnten Betriebe, die produktive Personen mit Förderung einstellen, dadurch einen Wettbewerbsvorteil erhalten. Inwieweit diese Risiken in der Praxis zum Tragen kommen, ist im Rahmen der Evaluation durch eine genaue Beobachtung der Zuweisungsprozesse und der Verhandlungen mit potenziellen Arbeitgebern zu klären.

Eine Förderdauer von zwei Jahren bei einer nicht sehr strikten Abgrenzung der Zielgruppe birgt das Risiko eines Einsperreffekts, ist im Hinblick auf eine Verbesserung der Integrationschancen nicht erforderlich (Hohmeyer und Wolff 2010) und möglicherweise sogar schädlich (z.B. Caliendo et al. 2008, IAW und ISG 2013). Da es sich beim § 16e SGB II primär um ein Instrument zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit handelt, spricht die Evidenz erstens dafür, auch kürzere Förderdauern vorzusehen. Zweitens sollte die Zuweisung in die Förderung durch die Fachkräfte der Jobcenter sicherstellen, dass nur Personen mit recht geringen Eingliederungschancen

gefördert werden. Für arbeitsmarktnähere Personen aus der Zielgruppe dürfte eher ein Eingliederungszuschuss geeignet sein.

Auf Basis des Gesetzestextes lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt die Empfehlung aussprechen, die scheinbar widersprüchliche Differenz zum Eingliederungszuschuss zu beseitigen, die in einer großzügigeren Förderung bei gleichzeitig erleichterten Zugangskriterien besteht. Dies könnte durch die Feststellung einer arbeitsplatzbezogenen Minderleistung und das Vorschalten von Fördermaßnahmen erfolgen, die über die reguläre Beratung und Vermittlung hinausgehen. Unabdingbar ist jedoch, dass es sich bei dem geplanten Instrument – wie es auch der aktuelle Gesetzentwurf vorsieht – um eine Ermessens- und nicht um eine Pflichtleistung der Arbeitsförderung handeln sollte. Hinsichtlich der begleitenden Betreuung ist zu empfehlen, das Coaching möglichst frühzeitig, also vor Beginn der Beschäftigung, beginnen zu lassen, um antizipierte Probleme schon vor der Arbeitsaufnahme angehen zu können und die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses zu erleichtern (ISG und IAW 2017).

3.2 Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II)

Der Begriff des Sozialen Arbeitsmarkts bezeichnet einen arbeitsmarktpolitischen Ansatz, der sich an arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose richtet, die aufgrund gesundheitlicher Probleme oder sonstiger Einschränkungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit mittelbis langfristig keine realistischen Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Mithilfe der öffentlichen Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung soll der Soziale Arbeitsmarkt ihnen eine längerfristige Erwerbsbeteiligung und die darüber vermittelten sozialen Teilhabechancen ermöglichen.

Das IAB hat die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarkts mehrfach als angemessen bezeichnet (zuletzt Kupka et al. 2018). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es aufgrund der geringen Schwelle für die sozialrechtliche Feststellung einer Erwerbsfähigkeit (drei Stunden pro Tag) eine relevante Gruppe von Leistungsberechtigten gibt, die kaum eine Chance auf einen Übergang in reguläre Beschäftigung haben. Bei einer solchen Maßnahme geht es der Zielgruppe entsprechend auch nicht vorrangig um eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt, sondern um die Sicherung von Teilhabe, die ebenfalls ein Ziel des SGB II darstellt. Aus Sicht des IAB wäre die Einführung der Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ somit eine nachvollziehbare Reaktion auf die Verfestigungstendenzen im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bruckmeier et al. 2015).

Die Evaluation des – im Jahr 2012 abgeschafften – Beschäftigungszuschusses (vormals § 16e SGB II) sowie Studien zu verschiedenen Modellprojekten zeigen, dass sich geförderte Beschäftigung tatsächlich positiv auf die wahrgenommene soziale Teilhabe der Geförderten auswirkt (ISG et al. 2011, Christoph et al. 2015, Ramos Lobato 2017). Dabei erweist sich die formelle Ähnlichkeit zu regulärer Erwerbsarbeit als wichtige Erfolgsbedingung. So geht geförderte Beschäftigung dann mit einem höheren Teilhabeerleben einher, wenn die Teilnahme an der Maßnahme freiwillig ist, die Beschäftigung einen höheren Stundenumfang aufweist und für einen längeren Zeitraum gefördert wird. Weitere teilhabefördernde Aspekte sind die Möglichkeit, die eigene Leistungsfähigkeit zeigen zu können, die Form und die Höhe der Vergütung sowie die zumindest temporäre Überwindung der Abhängigkeit von Arbeitslosengeld-II-Leistungen.

Bei der Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes ist es von großer Bedeutung, dass die Zielgruppe auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose beschränkt wird. Andernfalls können Anreize für das sogenannte „Creaming“ entstehen. Dieses führt wiederum zu Einsperreffekten, wie sie in der Evaluation des Beschäftigungszuschusses festgestellt wurden. In einer aktuellen Studie zu den Eigenschaften einer möglichen Zielgruppe hat das IAB festgestellt, dass die im Gesetzentwurf festgelegten Kriterien (mindestens sieben Jahre Leistungsbezug und dabei geringe Erwerbsbeteiligung) im Großen und Ganzen geeignet sind, eine arbeitsmarktferne Zielgruppe zu definieren (Lietzmann et al. 2018). Lietzmann et al. (2018) untersuchten die Determinanten der Eingliederungswahrscheinlichkeit von nicht erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von 25 bis 60 Jahren, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen: Zu den Personen mit den geringsten Übergangswahrscheinlichkeiten in versicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraums gehören vor allem diejenigen mit langen Dauern des Leistungsbezugs und geringer Erwerbsbeteiligung. Außerdem hat die überwältigende Mehrheit mit sehr geringen Eingliederungswahrscheinlichkeiten ein Lebensalter von über 55 Jahren. Geringere Qualifikationen sind in der Gruppe mit den niedrigsten Beschäftigungschancen überrepräsentiert, aber nicht im selben Umfang wie Personen mit einem hohen Lebensalter.

Wenn die Zuweisung in die Maßnahme gewährleistet, dass tatsächlich nur sehr arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gefördert werden, dann ist auch gewährleistet, dass die Maßnahme eine Rückkehr in reguläre Beschäftigung nicht erschwert. Denn wenn sich dieses zeigen würde, wäre das ein sicheres Zeichen dafür, dass die Zielgruppe zumindest zum Teil verfehlt wurde.

Weiterhin ist es wichtig, Perspektiven für solche Personen vorzuhalten, die sich in einer solchen Maßnahme unerwartet gut entwickeln. Hier kann eine Beratung der Betroffenen – neben der ohnehin vorgesehenen Begleitung durch Jobcoaches – dazu beitragen, Perspektiven über die Maßnahme hinaus zu entwickeln und soweit wie möglich eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Förderdauern von bis zu fünf Jahren und eine reguläre Entlohnung können einen Beitrag zur Verbesserung von Teilhabechancen leisten, während die hohen Fördersätze – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – dafür zentral sind, besonders arbeitsmarktfernen Personen mit einem eingeschränkten Leistungsvermögen überhaupt diese Chancen zu eröffnen. Inwieweit hohe Fördersätze am Mindestlohn oder an Tariflöhnen ansetzen sollen, hängt davon ab, in welchem Umfang den Geförderten diese Chancen auch in Betrieben mit einer Tariflohnbindung eröffnet werden sollen.

Trotz der grundsätzlich positiv zu bewertenden Regelungen des Gesetzentwurfs zum § 16i SGB II durch

das IAB gibt es bei der konkreten Ausgestaltung einige Verbesserungspotenziale. So können trotz der restriktiven Definition auch Personen teilnahmeberechtigt sein, die durchaus Chancen auf eine reguläre Beschäftigung haben. Man denke etwa an Alleinerziehende mit einem Berufsabschluss, die weniger wegen einer eingeschränkten Beschäftigungsfähigkeit, sondern wegen Kinderbetreuungsaufgaben und eingeschränkten Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf längerfristig Leistungen der Grundsicherung beziehen. Zusätzlich wünschenswert wäre daher die Aufnahme eines Passus, dass nach Einschätzung der Jobcenter eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt voraussichtlich innerhalb der nächsten 24 oder 36 Monate ohne die Förderung für eine bestimmte Person voraussichtlich nicht aufgenommen werden wird. Sinnvoll wäre auch eine höhere Altersuntergrenze als 25 Jahre, da bei jungen Erwachsenen vorrangig Qualifizierungsinstrumente eingesetzt werden sollten.

Umgekehrt wäre auch eine Härtefallregelung überlegenswert, die den Zugang zum Sozialen Arbeitsmarkt unabhängig von der bisherigen Länge der Arbeitslosigkeit ermöglicht, wenn ein besonderes gravierendes Ereignis – z.B. ein Unfall oder eine schwere Krankheit – eingetreten ist, das mit hoher Sicherheit zum langfristigen Verbleib in Arbeitslosigkeit führt. Betroffene Personen müssten u.U. ansonsten sehr lang auf die Zugangsberechtigung warten.

Um Creaming-Effekten vorzubeugen, sollten weiterhin keine Vorgaben hinsichtlich der Zahl der Geförderten gemacht werden. Auch wenn laut Koalitionsvertrag in der Legislaturperiode bis zu 150.000 langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte gefördert werden sollen, sollte diese Zahl nicht zum Maßstab des Erfolgs gemacht werden. Viel wichtiger wären sorgfältige Zuweisungsprozesse, die die Passung der ausgewählten Personen zu den Intentionen des Instruments sichern. Es ist denkbar, dass bei der Zuweisung die Beschäftigungsfähigkeit von Geförderten unterschätzt wird. Oder Geförderte mit langen Förderdauern können ihre anfänglich geringe Beschäftigungsfähigkeit infolge der Förderung deutlich steigern. In beiden Fällen wäre es möglich, dass die Geförderten schließlich für eine Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung in Frage kommen.

In diesen Fällen kann zwar nach §16i (6) SGB II die Förderung beendet werden, dennoch sollte in Anbetracht langer Förderdauern von bis zu fünf Jahren auch klargestellt werden, wie und in welchen zeitlichen Abständen überprüft wird, ob die Beschäftigungsfähigkeit von Personen dafür hinreichend hoch ist. Soweit sehr arbeitsmarktferne Personen gefördert werden, sollte allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden kann. Für sie sollte vor allem eine verbesserte Teilhabe als Ziel im Mittelpunkt stehen.

Schließlich gilt es auch zu bedenken, dass ein Teil der Leistungsberechtigten des SGB II aufgrund erheblicher gesundheitlicher Einschränkungen selbst den Anforderungen geförderter Beschäftigung nicht gewachsen sein dürfte. Auch wenn die nicht erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von 25 bis 60 Jahren, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, aber zu den 10 Prozent mit den geringsten Übergangschancen gehören, eine Größenordnung von etwa 200.000 Personen repräsentieren (Lietzmann et al. 2018), kommt möglicherweise nur ein kleinerer Teil von ihnen für eine Förderung in Frage.

3.3 Beschäftigungsbegleitende Beratung und Betreuung

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird eine „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ vorgesehen. Offenbar besteht ein Konsens über den Bedarf zusätzlicher Förderung der Zielgruppe. Beschäftigungsbegleitende Betreuung und Unterstützung durch sog. Job-Coaches sind Elemente von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielgruppenprogrammen, die sich in einem Prozess der Etablierung befinden. Sowohl in Modellprojekten auf Landesebene zur öffentlich geförderten Beschäftigung in NRW (Bauer et al. 2016a, Bauer et al. 2016b, Bauer 2018) und Baden-Württemberg (Fertig et al. 2017) als auch beim ESF-LZA-Bundesprogramm (ISG und IAW 2018) wurden sie implementiert. Der Grundgedanke ist dabei zum einen, dass alle positiven Effekte der Programme davon abhängen, dass die Teilnahme der Geförderten stabil bleibt und vorzeitige Abbrüche vermieden werden. Insbesondere bei Programmen mit langer Dauer gilt, dass die angestrebten Effekte sich nur bei längerer Programmteilnahme entfalten können. Die Betreuung zielt also auf die Stabilisierung des geförderten Beschäftigungsverhältnisses. Stabilisierungsbedarf ergibt sich aufgrund der besonderen Merkmalen der Zielgruppe, z.B. einer erhöhten Irritierbarkeit und Vulnerabilität gegenüber betrieblichen und außerbetrieblichen Anforderungen. Diese gehen z.T. aus der langen vorausgehenden Arbeitslosigkeit hervor (Entwöhnung von regelmäßiger Erwerbsarbeit, hierarchischen Betriebsstrukturen, fehlende Tagesstruktur, Armut, Wohnungsprobleme etc.), sind z.T. aber auch biographisch und erwerbshistorisch bedingt und betreffen die Person sowie die außerbetriebliche Lebensführung.

Evaluationen zum Einsatz beschäftigungsbegleitender Unterstützung durch Jobcoaches (s.o.) zeigen, dass deren Leistungen zum einen in Formen der Krisenintervention und der Notfallhilfe bestehen. Zum anderen zielt deren Einsatz auf Lern- und Veränderungsprozesse, die nicht nur die unmittelbare betriebliche Integration betreffen, sondern auch die privaten Lebensbedingungen und die außerbetriebliche Lebensweise. Das kann dazu beitragen, die Chancen für eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dabei kommen gleichermaßen klientenbezogene Kompetenzen wie Fähigkeiten im Umgang mit dem Organisationssystem des Wohlfahrtsstaats zur Geltung, indem z.B. aufgrund einzelfallspezifischer Diagnostik ein Transfer zu einschlägigen institutionellen Hilfen ermöglicht oder auch eigenständig interveniert wird.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung sind die für ein funktionierendes Beratungs- und Betreuungsverhältnis zwischen Beschäftigtem und Jobcoach zentralen Elemente enthalten. Das gilt für die Zugänge zum Betrieb, die Möglichkeit innerhalb der Arbeitszeit zu beraten, für einen möglichst frühen Beratungsbeginn sowie für die Kopplung von Krisenintervention mit der Initiierung von Lernprozessen im Lebensumfeld der Klienten.

Der Gesetzentwurf regelt explizit keine formale Qualifikation für die Jobcoaches, sondern setzt lediglich einen dem Niveau 6 des deutschen Qualifikationsrahmens entsprechenden Berufsabschluss voraus sowie mindestens eine zweijährige, inhaltlich aber beliebige Berufserfahrung. Letztlich ist die Eignungsbeurteilung des zuständigen Jobcenters entscheidend. Das angedeutete Aufgabenspektrum der Jobcoaches hat demgegenüber tendenziell ein Anforderungsprofil, das dem der Sozialen Arbeit entspricht. Während in den Jobcentern fraglos Kompetenz mit Blick auf das Organisationssystem des Wohlfahrtsstaats vorliegt und im Interesse der Beschäftigten nutzbar gemacht werden kann, ist fraglich, ob dies auch für die im engeren Sinne klientenbezogenen Aufgaben und für die Selbstkompetenz hinsichtlich Einzelfalldiagnostik, Hilfeplanung und Methodik der Intervention gelten kann. Aus dieser Perspektive ist die Formulierung im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „sozialpädagogische Begleitung“ einschlägiger.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält in Teil B, zu Absatz 6, den Hinweis, dass die Verweigerung der Teilnahme an der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Beratung ein Grund für die Beendigung der Förderung sein kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für den Erfolg der Beratungsarbeit einerseits Verbindlichkeit von großer Bedeutung ist, vor allem wenn es um die kontinuierliche Bearbeitung von Problemen geht, in deren Verlauf es immer wieder zu Krisen kommen kann. Andererseits haben Evaluationen aber auch gezeigt, dass es zahlreiche Geförderte gibt, die weder objektiv noch subjektiv Beratungsbedarf haben und für die ein Zwang zur Beratung die Teilhabeeffekte mindern würde, die aus ihrer Wahrnehmung resultieren, einer „ganz normalen Arbeit“ nachzugehen. Insofern ist es empfehlenswert, Beratungsleistungen nur bei tatsächlichem Bedarf zu erbringen und nicht als Standardangebot, von dem es keine begründeten Ausnahmen gibt. Das gehört freilich in den Entscheidungsspielraum der Jobcoaches.

3.4 Finanzierung durch Passiv-Aktiv-Transfer

Zur Finanzierung des § 16i SGB II sollen dem Gesetzentwurf des Teilhabechancengesetzes zufolge die Voraussetzungen für die Einführung eines Passiv-Aktiv-Transfers geschaffen werden. Auch die Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen und der Fraktion DIE LINKE sehen diese Finanzierungsform vor. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass durch den Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung passive Leistungen eingespart werden, die dann für die Finanzierung der Förderung bereitgestellt werden können. Das IAB hat in der Vergangenheit bereits mehrfach zum Thema Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung Stellung genommen (Bellmann et al. 2011, Kupka und Wolff 2013a, Bruckmeier et al. 2018). Auf einige wichtige Aspekte dieser Stellungnahmen wird hier eingegangen, ohne wörtliche Übernahmen eigens zu kennzeichnen.

Für arbeitsmarktpolitische Instrumente sollte eine verlässliche Finanzierung über den Eingliederungstitel vorgesehen werden, sodass die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit der Jobcenter nicht beeinträchtigt wird. Ein Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung einer ausgewählten Maßnahme beurteilt das IAB aufgrund seiner Fehlanreize kritisch. Ein solches Modell schafft Anreize, einen Zugang von Personen in geförderte Beschäftigung zu ermöglichen, obwohl eine Förderung durch andere, nicht durch einen Passiv-Aktiv-Transfer begünstigte Instrumente individuell sinnvoller wäre und im Einzelfall an Finanzierungsengpässen für andere Instrumente scheitern könnte. Nicht allein durch den Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung kann eine Einsparung passiver Leistungen erzielt werden, sondern auch durch andere arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente, für die kein Passiv-Aktiv-Transfer vorgesehen wird. Die Einsparungen bei passiven Leistungen könnten unmittelbar eintreten, wie bei einer Förderung durch Eingliederungszuschüsse. Sie könnten aber auch erst in der Zukunft eintreten, wenn beispielsweise infolge einer Förderung der beruflichen Weiterbildung Personen nach Abschluss der Förderung höhere Eingliederungschancen, höhere Löhne und eine stabilere Eingliederung in Erwerbsarbeit erzielen. Wenn also eine Finanzierung über einen Passiv-Aktiv-Transfer erwogen wird, müsste das nicht alleine für ausgewählte Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung möglich sein.

Beim Passiv-Aktiv-Transfer ist zudem zu bedenken, dass die Einsparungen von passiven Leistungen schwer einzuschätzen sind. Neben direkten Förderkosten und direkten Einsparungen existieren auch indirekte und für die Jobcenter nicht quantifizierbare Kosten oder Einsparungen. Hätte ein Teil der Geförderten beispielsweise auch ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, dann läge für diese Personen unter Umständen gar keine unmittelbare Einsparung vor. Würden durch die geförderten Arbeitsverhältnisse andere Arbeitsverhältnisse verdrängt und dadurch andere Personen als die Geförderten für längere Zeit auf passive Leistungen angewiesen, kann auch das die Einsparungen schmälern. Nach dem Abschluss von Teilnahmen könnten schließlich auch abhängig von ihrem Erfolg oder Misserfolg weitere Einsparungen und Steuer- und Abgabenmehreinnahmen oder zusätzliche Ausgaben für Transferleistungen und weitere Fördermaßnahmen sowie Mindereinnahmen entstehen. Die Nettoeinsparung wäre weder auf aggregierter Ebene noch auf Jobcenterebene ohne Weiteres zu ermitteln. Dazu müssten in regelmäßigen Abständen detaillierte und komplexe Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt werden.

Schließlich ist zu beachten, dass nicht alle mit einer Förderung verbundenen (potenziellen) Kosten- und Einnahmekomponenten bei den Jobcentern, sondern bei anderen Gebietskörperschaften oder öffentlichen Kassen, insbesondere der Sozialversicherung auftreten.

4. Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen (Antrag BÜNDNIS 90/Die Grünen)

Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert die Bundesregierung in ihrem Antrag vom Januar 2018 auf, ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Förderung der Erwerbsbeteiligung und – darüber vermittelt – der „gesellschaftlichen Teilhabe“ von langzeitarbeitslosen Menschen zu schaffen (BT-Drucksache 19/591). Begründet ist die beantragte Ergänzung des Förderinstrumentariums mit Verweis auf die weitreichende sozialintegrative

Funktion, die Erwerbsarbeit in der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung erfüllt. Neben ihrem Beitrag zur Existenzsicherung eröffne sie den Arbeitenden zugleich „Teilhabe, gesellschaftliche Anerkennung und soziale Kontakte". Entsprechend problematisch ist, dass ein Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende langfristig keinen Zugang zur Erwerbsarbeit und den darüber vermittelten Teilhabechancen findet. Abhilfe soll das im Antrag benannte Förderinstrument schaffen, indem langzeitarbeitslosen Menschen mit Hilfe öffentlich geförderter Beschäftigung der Zugang zum Arbeitsleben ermöglicht werden soll.

Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN liegt damit eine ähnliche gelagerte Problemdiagnose zugrunde, wie dem „Teilhabechancengesetz" der Bundesregierung. So betont auch die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf, dass das neu zu schaffende Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt" (§ 16i SGB II) vor allem die „Teilhabechancen" (BT-Dr. 19/4725, S. 10) von arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten verbessern soll. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Förderinstruments setzt der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Teil andere Akzente. Diese werden nachfolgend kommentiert.

4.1 Definition der Zielgruppe

Den Sozialen Arbeitsmarkt allein auf solche Personen zu begrenzen, die keine realistischen Beschäftigungschancen aufweisen, erachtet das IAB als sinnvoll. Seiner Konzeption nach war und ist der Soziale Arbeitsmarkt stets als arbeitsmarktpolitische Ultima Ratio gedacht.

Allerdings ist das vorgeschlagene Kriterium zur Abgrenzung dieses Personenkreises (Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens 24 Monaten) im vorliegenden Antrag zu weit gefasst, um die Zuweisung von Leistungsberechtigten zuverlässig auszuschließen, die noch Chancen auf eine reguläre Arbeitsstelle haben. Dies wird bereits daran deutlich, dass dieses Kriterium im Jahresdurchschnitt 2017 auf knapp eine halbe Million Leistungsberechtigte zutraf (DataWareHouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Für diese Einschätzung spricht weiterhin, dass Leistungsberechtigte mit sehr geringen Beschäftigungschancen im Mittel wesentlich längere Zeiten registrierter Arbeitslosigkeit aufweisen als zwei Jahre (Lietzmann et al. 2018).

Insofern wird eine engere statistische Abgrenzung der Zielgruppe empfohlen, die sich am Vorschlag des „Teilhabechancengesetzes" der Bundesregierung für den geplanten Paragraphen 16i SGB II orientiert (siehe Abschnitt 2.2) Gleichzeitig sollte stets eine Prognoseentscheidung der Integrationsfachkräfte der Jobcenter bei der Auswahl geeigneter Förderkandidatinnen und -kandidaten einbezogen werden.

4.2 Ziel des Sozialen Arbeitsmarkts

Die Verbesserung sozialer Teilhabe durch geförderte Beschäftigung bildet das Kernziel des Sozialen Arbeitsmarkts. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Freiwilligkeit der Förderung – wie im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen – eine wichtige Voraussetzung. So haben Befragungen von Teilnehmer/-innen an Arbeitsgelegenheiten gezeigt, dass sie die sozialintegrativen Folgen der Maßnahme deutlich schlechter beurteilen, wenn sie diese aufgrund einer expliziten Anordnung des Jobcenters aufgenommen haben, als Befragte, die freiwillig an der Maßnahme teilnehmen (vgl. Christoph et al. 2015, S. 4).

Gleiches gilt für den Vorschlag, dass die Förderung längerfristig angelegt sein soll. Dies belegt die Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG et al. 2011, S. 196 f.). Allerdings bleibt der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in dieser Hinsicht vage. Eine konkrete Dauer der Förderung wird jedenfalls nicht genannt. Das IAB empfiehlt, die Förderung in längere Abschnitte zu unterteilen, um regelmäßig die Fördervoraussetzungen überprüfen zu können. Bei einer etwaigen, in diesem Zuge festgestellten Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sollten Vermittlungsoptionen in den ersten Arbeitsmarkt überprüft oder im Falle einer Weiterbeschäftigung der Lohnkostenzuschuss abgesenkt werden.

4.3 Sozialpädagogische Begleitung

Auch im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird auf die Notwendigkeit einer sozialpädagogischen Begleitung der Teilnehmenden verwiesen, ohne dass dies weiter ausgeführt wird (vergleiche zu diesem Thema Abschnitt 2.3). Zielführend ist, dass die Kennzeichnung „sozialpädagogisch" ein höheres Kompetenzniveau für die anspruchsvollen Beratungsprozesse impliziert als dies der Gesetzentwurf der Bundesregierung vorsieht.

4.4 Beschäftigungsverhältnisse

Die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse, wie sie der Antrag vorsieht, bewertet das IAB mit Blick auf die verfolgte Zielsetzung der Förderung als sinnvoll. So hat die Evaluation des Beschäftigungszuschusses gezeigt, dass sich dieser nicht nur im Vergleich zu arbeitslosen Leistungsberechtigten positiv auf die soziale Teilhabe der Geförderten auswirkt, sondern dass sich eine Verbesserung der sozialen Teilhabe auch im Vergleich zu Teilnehmenden an Ein-Euro-Jobs ergibt. Die Autoren der Studie sprechen daher von einem „spezifischen Effekt" (ISG et al. 2011, S. 225) des Beschäftigungszuschusses, der in der konkreten Ausgestaltung dieser Maßnahme begründet sein dürfte.

Erhärtet wird diese Einschätzung von einer qualitativen Fallanalyse, die im Rahmen der genannten Evaluation durchgeführt wurde (Hirseland et al. 2012; Ramos Lobato 2017). So verdeutlichen deren Ergebnisse, dass für die Teilhabewirkung der Förderung mitentscheidend war, dass die Förderleistungen des Jobcenters die Geförderten in Gestalt eines vom Arbeitgeber ausbezahlten Lohns erreichten und nicht – wie im Falle der Arbeitsgelegenheiten – als eine zusätzlich zum Arbeitslosengeld II ausbezahlte Aufwandsentschädigung. Dadurch stand das erhaltene Geld zum Lebensunterhalt in einem erfahrbaren Zusammenhang mit den erbrachten Arbeitsleistungen. Die erhaltene Vergütung konnte somit als „eigenes", selbstverdientes Geld begriffen und damit als Medium einer so empfundenen „Normalisierung" des eigenen Erwerbs- und Sozialstatus erlebt werden.

Diese symbolische Relevanz des Arbeitslohns dürfte noch stärker zum Tragen kommen, wenn es sich um einen Tariflohn handeln würde, insofern dadurch die wahrgenommene „Normalisierung" der eigenen betrieblichen wie sozialen Position unterstrichen

würde. Gleiches dürfte auch für eine mögliche Einbindung in die Arbeitslosenversicherung gelten, wie sie im vorliegenden Antrag zumindest nicht explizit ausgeschlossen wird. Allerdings sind beide Aspekte nicht frei von Fallstricken. Hinsichtlich des ersten Aspekts ist nicht auszuschließen, dass eine solche Entlohnungspraxis von den regulär beschäftigten, in die gleiche Tarifgruppe eingruppierten Arbeitnehmer/-innen als ungerecht wahrgenommen werden und entsprechende Ausgrenzungspraktiken nach sich ziehen könnte. Im Falle einer möglichen Einbindung in die Arbeitslosenversicherung ist aus administrativer Sicht zu bedenken, dass dadurch ungewollte Verschiebungen zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II entstehen könnten.

4.5 Beschäftigungsbetriebe und deren Förderung

Eine Öffnung der Beschäftigungsförderung für privatwirtschaftliche Betriebe, wie sie der Antrag vorsieht, ist hinsichtlich der intendierten Verbesserung sozialer Teilhabe sinnvoll. Die Evaluation eines Modellprojektes in Baden-Württemberg stellt fest: „In der Privatwirtschaft können bereits zu Beginn der Förderung hohe Wohlfahrtseffekte bezogen auf die Lebenszufriedenheit erzielt werden, die sich für Geförderte bei gemeinnützigen Arbeitgebern erst gegen Ende der Förderung finden“ (Hamann und Fuchs 2017, S. 628). Insofern ist nur folgerichtig, dass der Antrag den Verzicht auf die Kriterien „zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral“ vorsieht. Angesichts der zu weit gefassten Definition der Zielgruppe wäre dann aber mit großer Wahrscheinlichkeit mit Nebenwirkungen, insbesondere mit Mitnahme- und Substitutionseffekten, zu rechnen. In der Kombination werden die weit gefasste Zielgruppe und der privatwirtschaftliche Einsatz als kritisch eingestuft.

Zur Kompensation der mutmaßlich geringen Arbeitsproduktivität der Leistungsberechtigten, die für den Sozialen Arbeitsmarkt infrage kommen, muss die Lohnförderung angemessen ausgestaltet sein. Insofern ist eine Förderung zwischen 75 und 100 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts, wie sie der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorsieht, grundsätzlich positiv zu bewerten. Unter Berücksichtigung der seitens der Antragsteller vorgeschlagenen Regelungen zur Zielgruppe, die nicht sicherstellt, dass tatsächlich besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gefördert werden, ist der Anteil der Lohnförderung jedoch zu hoch angesetzt.

5. Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung (Antrag Fraktion DIE LINKE)

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE betont, dass die Aussichten langzeiterwerbsloser Menschen auf eine Erwerbstätigkeit insgesamt extrem niedrig sind. Aus diesem und weiteren Gründen fordern laut Antrag Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und viele Bundesländer seit Jahren entschlossene Maßnahmen zu öffentlich geförderter Beschäftigung. Aktuelle Ergebnisse eines IAB-Kurzberichts (Lietzmann et al. 2018) verdeutlichen, dass sehr niedrige Eingliederungschancen insbesondere für Personen vorliegen, die bereits länger als sechs Jahre erwerbslos sind. Auch das IAB hat mehrfach angesprochen, dass die öffentlich geförderte Beschäftigung – angesichts der geringen Beschäftigungschancen arbeitsmarktferner Personen – nach dem Jahr 2010 zu stark zurückgefahren worden ist (Beste et al. 2017, Hohmeyer und Moczall 2016).

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird das im Koalitionsvertrag geplante Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ als ein längst überfälliger Schritt bezeichnet, der aber bezüglich der im Koalitionsvertrag vorgesehen Zahl von 150.000 Geförderten und einer finanziellen Ausstattung von 4 Mrd. Euro im Zeitraum 2018 bis 2021 unzureichend sei. Daher fordert der Antrag erstens ein Zukunftsprogramm im Umfang von 120 Mrd. Euro für öffentliche Daseinsfürsorge und Infrastruktur, um mehr Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Es sollte die Finanzausstattung der Kommunen deutlich verbessert werden, um begleitende Leistungen für eine erfolgreiche Integration von Langzeitarbeitslosen in öffentlich geförderte Beschäftigung erbringen zu können (soweit erforderlich). Konkret wird eine „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ mit 300.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen gefordert, um Langzeiterwerbslosen Teilhabe- und Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen und ihre Ausgestaltung beschrieben. Zu ausgewählten Punkten der Ausgestaltung wird hier Stellung genommen.

5.1 Zielgruppe

Förderberechtigt sollten Personen im Alter ab 25 Jahren sein, die ein Jahr oder länger arbeitslos sind. Monatsdurchschnittlich bestand diese Gruppe im Jahr 2017 aus knapp 880.000 Personen bei einer Berechnung auf Basis der Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit (Quelle: DataWareHouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit) bzw. rund 790.000 Personen, wenn nur der Rechtskreis des SGB II betrachtet wird. Die Förderung sollte laut Antrag vorrangig Personen mit besonders geringen Eingliederungschancen angeboten werden. Dies steht grundsätzlich im Einklang mit empirischen Befunden zur Wirkung solcher Maßnahmen auf die Eingliederungschancen der Teilnehmenden. Sie wirken sich tendenziell positiv auf die Chancen einer Eingliederung in ungeförderte versicherungspflichtige Beschäftigung von besonders arbeitsmarktfernen Personen aus (z.B. Caliendo et al. 2008, Wolff und Hohmeyer 2008, Hohmeyer und Wolff 2010), während sie bei anderen Personen eine Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt eher erschweren. Dennoch beschränkt sich die Zielgruppe nicht allein auf arbeitsmarktferne Personen oder sogar auf Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit extrem eingeschränkt ist, für die im Entwurf des Teilhabechancengesetzes der § 16i SGB II geschaffen wurde. Insgesamt erfordert eine breit definierte Zielgruppe auch eine gewisse Flexibilität bei der Ausgestaltung der Förderung, damit individuell passende Angebote unterbreitet werden können.

Für die im Antrag unter II.1.b genannten Personengruppen ist zu bedenken, dass geringe Eingliederungschancen zum Teil nicht auf Vermittlungshemmnisse zurückgehen, die eine Förderung durch öffentlich geförderte Beschäftigung nahelegen. So könnten Alleinerziehende teils wegen unzureichender Kinderbetreuungsangebote keine Beschäftigung ausüben, sodass für ihre Integration in Erwerbsarbeit nicht öffentlich geförderte Beschäftigung zentral

wäre, sondern passende Kinderbetreuungsangebote, die ihnen dann ohne Weiteres einen Übergang in Erwerbsarbeit möglichst im erlernten Beruf erlauben würden. Eine Unterstützung der Geförderten – wie gefordert – durch bedarfsgerechte Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote wie auch durch individuelle Begleitung und Beratung könnte ihre Eingliederungschancen weiter steigern.

5.2 Anforderungen an die Beschäftigungsverhältnisse

Der Antrag sieht eine freiwillige voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor, sodass durch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung Drehtüreffekte möglich sind. Die Entlohnung soll tariflich oder wenigstens zum Mindestlohn erfolgen und der Mindestlohn soll auf 12 Euro pro Stunde erhöht werden, was aufgrund der sehr deutlichen Erhöhung mit einem spürbaren Rückgang der Arbeitsnachfrage insbesondere für Geringqualifizierte einhergehen dürfte. Die Beschäftigungsverhältnisse sollten laut Antrag in der Regel in Vollzeit ausgeübt werden. Hier ist aus Sicht des IAB zu bedenken, dass ein guter Teil der für die Förderung in Frage kommenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zumindest anfänglich aufgrund einer eingeschränkten Arbeitsfähigkeit von nur drei bis sechs Stunden täglich kaum eine Vollzeittätigkeit aufnehmen könnte (Kupka und Wolff 2013b).

Daher wäre es sinnvoll, soweit es aus Sicht der geförderten Person erforderlich ist, mit einer geringeren Arbeitszeit einzusteigen und diese soweit möglich später zu steigern. Eine zeitliche Begrenzung der Beschäftigungsverhältnisse ist sinnvoll, allerdings erscheinen Förderdauern von drei bis fünf Jahren als recht hoch gegriffen. Sie passen eher zu einer sehr restriktiven Zielgruppe, wie sie im § 16i SGB II des Teilhabechancengesetzentwurfs definiert ist, die vor allem Personen umfasst, deren Beschäftigungsfähigkeit kaum oder allenfalls sehr langsam erhöht werden könnte. Die relative breit definierte Zielgruppe würde für eine flexiblere Ausgestaltung sprechen, sodass auch kürzere Förderdauern vorgesehen werden sollten. Die im Einzelfall angemessene Förderdauer könnte aufgrund einer Einschätzung der Fachkräfte in den Jobcentern festgelegt werden. Auch mit kurzen Förderdauern von unter einem Jahr kann öffentlich geförderte Beschäftigung die Chancen der Geförderten, im Anschluss an die Teilnahme eine ungeförderte versicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben, deutlich erhöhen. Das zeigen Befunde zur Wirkung der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II (Hohmeyer und Wolff 2010). Für Personen mit sehr eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit, bei denen es mehr um die Ermöglichung einer Teilhabe am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben geht als um eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, können längere Förderdauern angemessen sein.

Die Forderung, dass die vorgeschlagene Maßnahme der öffentlich geförderten Beschäftigung einen Übergang in eine abschlagsfreie Rente ermöglichen sollte, ist eher sozial- als arbeitsmarktpolitisch motiviert. Das IAB hat bereits früh darauf hingewiesen, dass es Empfängern und Empfängerinnen von Leistungen nach dem SGB II kaum möglich ist, durch private Vorsorge eine auskömmliche Altersversorgung aufzubauen (Wübbeke 2014). Angesichts der vom IAB errechneten Altersstruktur sehr arbeitsmarktferner Leistungsberechtigter (Lietzmann et al. 2018) wäre es in der Tat möglich, dass bei einer mehrjährigen Förderung ein Teil der Geförderten sehr nah an einem Alter ist, das einen Rentenübergang mit geringen Abschlägen ermöglichen würde. Sollten die Beschäftigungsverhältnisse wie von der Fraktion DIE LINKE gefordert voll sozialversicherungspflichtig sein, könnte die fehlende Zeit bis zum Renteneintritt mit dem Bezug von Arbeitslosengeld überbrückt werden. Dies funktioniert allerdings nur dann, wenn die Zielgruppe deutlich enger – etwa im Sinne des Gesetzentwurfs zum §16i SGB II – definiert ist. Zu bedenken ist weiterhin, dass ein solches Vorgehen relevante Kosten in der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung verursachen würde. Zudem würde dies bei einem größeren Teil der Geförderten vermutlich dazu führen, dass sie trotzdem auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen (in diesem Fall Grundsicherung im Alter) angewiesen wären.

5.3 Einsatzfelder

Der Antrag sieht vor, dass die Einsatzfelder der öffentlich geförderten Beschäftigung vor Ort ermittelt werden. Es soll zudem Mitnahme von Fördermitteln und eine Verdrängung ungeförderter Beschäftigung vermieden werden, da der Antrag neue, zusätzliche Beschäftigung fordert. Die Tätigkeiten sollen prinzipiell im öffentlichen Interesse liegen, wie die Beispiele unter II.3.b. verdeutlichen.

Soweit die Beschäftigungsfähigkeit geförderter arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser stark eingeschränkt ist, ist die Gefahr kaum gegeben, mit der Förderung private Gewinne zu erwirtschaften. Vielmehr wird es für gewinnorientierte Betriebe in solchen Fällen mit Aufwänden und Risiken verbunden sein, Arbeitslose im Rahmen der hier vorgeschlagenen Maßnahme zu beschäftigen. Außerdem sollten in den Arbeitsverhältnissen zumindest teilweise Erfahrungen gesammelt und Kompetenzen erworben werden, die in ungeförderten Arbeitsverhältnissen produktiv eingesetzt werden können, wenn die Förderung mittel- oder langfristig den Übergang einiger Geförderter in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern sollte.

Des Weiteren schlägt der Antrag vor, dass sich die Bundesregierung bei Kommunen dafür einsetzt, dass sie vor Ort Möglichkeiten prüfen, die öffentlich geförderte Beschäftigung mit Projekten und Programmen zur sozialen Stadtentwicklung zu verbinden, vor allem in Stadtteilen mit einem hohen Anteil von Beziehenden von Grundsicherungsleistungen. Wir sehen hier die Schwierigkeit, dass es nicht notwendig zur gesellschaftlichen Integration langzeiterwerbsloser Personen beiträgt, wenn ein Sozialer Arbeitsmarkt zu einem großen Teil in der gegenseitigen Betreuung von SGB-II-Leistungsbeziehenden besteht. Es wird weiterhin nicht erläutert, inwiefern eine solche Ausrichtung zu einer gesteigerten Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten bzw. zum Übergang in eine Anschlussbeschäftigung beitragen kann, worauf es bei einer noch relativ breit definierten Zielgruppe ankäme.

5.4 Individuelle Unterstützung, Begleitung und Beratung

Im Gesetzentwurf und in beiden Anträgen herrscht Konsens über eine Begleitung der Teilnehmenden. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE spricht von „Angeboten zu individueller Unterstützung, Begleitung und Beratung“, ohne dies weiter auszuführen. Näheres zu diesem Thema siehe Abschnitt 2.3.

6. Literatur

Bauer, Frank; Bendzulla, Christoph; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016a): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. IAB-Forschungsbericht 07/2016.

Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016b): "Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung" in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Bauer, Frank (2018): Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen * Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 14. März 2018. IAB-Stellungnahme 02/2018.

Bellmann, Lutz; Bender, Stefan; Bernhard, Stefan; Crimmann, Andreas; Dietrich, Hans; Dietz, Martin; Haas, Anette; Hirseland, Andreas; Hofmann, Barbara; Hohmeyer, Katrin; Koch, Susanne; König, Marion; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Lott, Margit; Möller, Joachim; Plicht, Hannelore; Rauch, Angela; Rudolph, Helmut; Schreyer, Franziska; Sowa, Frank; Spitznagel, Eugen; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen; Wießner, Frank; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Ziegler, Kerstin (2011): Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose. Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. September 2011. IAB-Stellungnahme 09/2011.

Beste, Jonas; Bruckmeier, Kerstin; Klingert, Isabell; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Osiander, Christopher; vom Berge, Philipp; Wolff, Joachim (2017): Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Stellungnahme 02/2017.

Beste, Jonas; Trappmann, Mark (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB-Kurzbericht Nr. 21.

Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas (2018): IAB-Stellenerhebung von 1992 bis 2017: So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht Nr. 02.

Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. IAB-Stellungnahme 05/2018.

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Bruckmeier, Kerstin; Sperber, Carina; Trappmann, Mark (2017): Löhne von Aufstockern. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.), Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, IAB-Bibliothek, 363, Bielefeld: Bertelsmann, S. 72-73.

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan (2008): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, Applied Economics, 40(9), S. 1101-1122

Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirseland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht Nr. 03.

Eggs, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Fertig, Michael; Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“ Endbericht. Köln; Stuttgart.

Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017): Öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen. Betreuung, Wohlfahrtseffekte und Beschäftigungsperspektiven bei privaten und gemeinnützigen Arbeitgebern. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 66, H. 9, S. 611-631.

Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 65, H. 2, S. 94-102.

Hohmeyer, Katrin; Kopf, Eva (2018): Caught between two stools? Informal care provision and employment among welfare recipients in Germany. In: Ageing and society, online first.

Hohmeyer, Katrin; Moczall, Andreas (2016): Wirkung von Maßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen von Langzeiterwerbslosen: Oft ein Schritt in die richtige Richtung. In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 40-47.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? IAB-Discussion Paper 21/2010.

IAW; ISG (2013): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Endbericht zum 30. Juni 2013.

ISG; IAB; RWI (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 413), Köln.

ISG; IAW (2017): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leis-

tungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. BMAS-Forschungsbericht 485. Berlin.

ISG; IAW (2018): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. BMAS-Forschungsbericht 511. Berlin.

Konle-Seidl, Regina; Rhein, Thomas; Rothe, Thomas (2018): Ländervergleich Deutschland, Dänemark und Finnland: Kaum mehr Unterschiede bei chronischer Arbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht Nr.01.

Kupka, Peter; Möller, Joachim; Ramos Lobato, Philipp; Wolff, Joachim (2018): Teilhabe für arbeitsmarktferne Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt. Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 67, H. 2, S. 154-163.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013a): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme 02/2013.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013b): Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? In: IAB-Forum, Nr. 2, S. 70-75.

Lietzmann, Torsten (2016a): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5, S. 334-343.

Lietzmann, Torsten (2016b): Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit im Bereich prekärer Einkommen. IAB-Bibliothek, 357, Bielefeld: Bertelsmann.

Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt. IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Promberger, Markus; Wolff, Joachim (2018): Kurze Kommentare zum Vorschlag „Solidarisches Grundeinkommen“ von Michael Müller (RB Berlin) und den Kommentaren von Marcel Fratzscher und dem DIW-Papier (Bach/Schupp 2018). Nürnberg, mimeo.

Ramos Lobato, Philipp (2017): Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Rebien, Martina; Rothe, Thomas (2018): Langzeitarbeitslose Bewerber aus betrieblicher Perspektive: Zuverlässigkeit ist wichtiger als fachliche Qualifikation. IAB-Kurzbericht Nr. 12.

Rothe, Thomas (2015): Berücksichtigung von Unterbrechungen bei der Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit. IAB - Aktuelle Daten und Indikatoren, Juli 2015.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a): Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Ausgabe vom 22. Juni 2018. Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b): Analyse Arbeitsmarkt. Grundsicherung für Arbeitsuchende, Deutschland, September 2018, Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018c): Tabellen, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen) Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Nürnberg, Oktober 2018.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018d): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Langzeitbezieher - Zeitreihen, Nürnberg, Daten mit Wartezeit von 3 Monaten.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht Nr. 02.

Wübbeke, Christina (2014): Sparen, wenn das Geld gerade so zum Leben reicht. Das Risiko des Abbruchs privater Altersvorsorge unter den Rahmenbedingungen von Riester-Förderung und Sozialgesetzbuch II. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 134, H. 3, S. 341-370.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**174**

30. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

In Zeiten eines boomenden Arbeitsmarktes mit über 830.000 gemeldeten offenen Stellen, darunter über 160.000 im Helferbereich, muss alles getan werden, um Langzeitarbeitslose fit für den ersten Arbeitsmarkt zu machen.

Der vom Kabinett am 18. Juli 2018 beschlossene Gesetzentwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetz zur Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (10. SGB II-ÄndG – Teilhabechancengesetz) bedeutet keine zielgerichtete Förderung für wirklich arbeitsmarktferne Menschen, die ansonsten keine Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten. Zu weit gefasste Zielgruppen, zu lange Förderdauern insgesamt und zu hohe und zu lange Arbeitsentgeltzuschüsse schaffen keine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt, sondern führen stattdessen dazu, Personen im sozialen Arbeitsmarkt verharren zu lassen, die – gerade bei der derzeitigen Arbeitsmarktlage – auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß fassen können. Nachbesserungen bei den Zielgruppen und Förderkonditionen sowohl im Entwurf (E) des neuen § 16i SGB II-E als auch beim stark veränderten § 16e SGB II-E sind zwingend, um Creaming- und Lock-In-Effekte zu verhindern. Das Abstellen alleine auf die Dauer der Arbeitslosigkeit (§16e SGB II-E) bzw. des Leistungsbezugs (§16i SGB-E) reichen nicht aus. Stattdessen muss stärker auf Personen mit individuellen Vermittlungshemmnissen fokussiert werden. Eine Schwerpunktsetzung auf Eltern mit kleinen Kindern muss in der Neuregelung stärker zum Ausdruck kommen.

Insgesamt sind die Regelungen nicht erkennbar aufeinander abgestimmt, sondern inkonsistent bezüglich der Auswahl der Zielgruppe, Förderhöhe und Förderdauer. Hauptintention des Gesetzentwurfs scheint zu sein, Langzeitarbeitslose möglichst lange in öffentlich geförderter Beschäftigung zu „parken“.

Es ist richtig, für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Grundsicherung mehr zu investieren. Vor allem müssen Mittel für Qualifizierung, für betriebliche und betriebsnahe Maßnahmen und intensive Betreuung in den Jobcentern zur Verfügung gestellt werden.

Bei den Instrumenten ist entscheidend,

- dass die örtlichen Sozialpartner für die beiden Instrumente ein gesetzlich fixiertes verbindliches Mitentscheidungsrecht bei der Bestimmung von förderfähigen Tätigkeits- und Einsatzbereichen erhalten. Eine Förderung ohne eine entsprechende Beteiligung muss ausgeschlossen sein.
- dass die Zielgruppe auf die Personen begrenzt wird, die aufgrund von Vermittlungshemmnissen keine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben oder bei denen aus sozialpolitischen Gründen eine Förderung angezeigt ist, vor allem Eltern von kleinen Kindern. Ein exaktes Profiling ist zwingende Voraussetzung. Keinesfalls dürfen Jugendliche mit den neuen Instrumenten gefördert werden.
- dass Kettenförderungen vermieden werden. Dazu gehört eine gesetzlich fixierte regelmäßige Überprüfung durch die Jobcenter-Mitarbeiter und eine zeitliche Befristung und Begrenzung, wie z. B. durch eine „Zwei-in-Fünf-Regelung". Zudem müssen die Förderhöhen degressiv gestaltet und verringert werden.
- dass verbindlich qualifiziert und begleitet wird – während der gesamten Förderdauer und inklusive von Freistellungsansprüchen gegenüber den Arbeitgebern.
- dass beim §16i SGB II-E der Mindestlohn die Basis bleibt. Damit allerdings Betriebe aus den Branchen, die in erster Linie für Beschäftigungsmöglichkeiten für die zu fördernden Personen in Frage kommen und tarifgebunden sind, kein Fördernachteil entsteht, sollte hier ein Aufschlag von 20 % zum Mindestlohn gewährt werden. Dieser darf aber die unterste Tarifstufe nicht überschreiten.
- Auch muss vor weiterhin sichergestellt sein und aktuellen Debatten begegnet werden, dass die Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung entfällt, um Drehtüreffekte zu vermeiden.

Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist insoweit zuzustimmen, dass es richtig und wichtig ist, dass öffentlich geförderte Beschäftigung Übergänge in Arbeit ohne Förderung ermöglichen soll und auch erst für über 25-Jährige eine Perspektive bieten soll. Insgesamt werden Belange der Sozialpartner nicht berücksichtigt, auch wird die Frage nach der Entlohnung nicht konsistent beantwortet, so dass der Antrag nicht zu befürworten ist.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE zielt darauf ab, 300.000 Arbeitsplätze für Menschen über 25 Jahren ab einem Jahr Arbeitslosigkeit bereitzustellen und einen Mindestlohn von 12 € zu zahlen. Der Aufbau eines staatlich finanzierten Parallelarbeitsmarktes und damit der gesamte Antrag ist abzulehnen.

Im Einzelnen

Mitentscheidungsrechte der örtlichen Sozialpartner bei § 16i SGB II-E gesetzlich fixieren

Die Einbeziehung der Sozialpartner hinsichtlich der Tätigkeitsfelder und Branchen, die für öffentlich geförderte Beschäftigung besonders geeignet sind, ist bei § 16i SGB II-E nur über eine Stellungnahme des örtlichen Beirates im § 16i Abs. 9 SGB II-E vorgesehen. Das ist schon jetzt geltende Rechtslage. Diese Regelung ist unzureichend und muss nachgebessert werden.

Bei einer derart umfassenden Lohnsubventionierung wie im § 16i SGB II-E muss ein Mitentscheidungsrecht der örtlichen Sozialpartner zwingend sein, um nachteilige Auswirkungen auf den örtlichen Arbeitsmarkt und Verdrängungseffekte zu Lasten der örtlichen Wirtschaft und zu Lasten bestehender Arbeitsverhältnisse zu verhindern.

Die örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen kennen den regionalen Arbeitsmarkt sehr gut. Sie haben die notwendigen fachlichen Kompetenzen, um beurteilen zu können, ob durch die Inanspruchnahme der neuen Förderinstrumente Beschäftigung an anderer Stelle verdrängt wird und wie sie sich auf die Strukturen und Entwicklungen auf den regionalen Arbeitsmärkten auswirkt. Eine gesetzliche Fixierung eines verbindlichen Mitsprache- und Mitentscheidungsrechts der örtlichen Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und damit eine entsprechende Ergänzung des § 16i SGB II-E ist notwendig. Sie müssen die förderfähigen Einsatz- und Tätigkeitsbereiche bestimmen, in denen eine Förderung erfolgen kann. Über die individuellen Zugangskriterien und Fördermöglichkeiten entscheiden weiterhin die Jobcenter.

Zielgruppen enger fassen und Creaming- und Lock-In-Effekte vermeiden

Bei den Zugangsvoraussetzungen zu beiden Instrumenten (§§ 16e und 16i SGB II-E) sind die Zielgruppen zu weit gefasst, insbesondere weil auf das Vorliegen von Vermittlungshemmnissen vollständig verzichtet werden und lediglich die Dauer der Arbeitslosigkeit (zwei Jahre) bzw. des Leistungsbezugs (sieben Jahre innerhalb der letzten acht Jahre) entscheidend sein soll. Es droht die Gefahr, dass Personen gefördert werden, die nicht arbeitsmarktfern sind (Creaming) oder die über andere Maßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden könnten, so aber ausgesperrt werden (Lock-In-Effekt). Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat für die Gestaltung eines § 16i SGB II-E darauf hingewiesen, dass „zentral für den Erfolg solcher Instrumente die Auswahl tatsächlich sehr arbeitsmarktferner Menschen ist[i1]

Es ist nicht nachvollziehbar, dass bei § 16e SGB II-E künftig auf weitere Zugangskriterien verzichtet werden soll. So sind individuelle Kriterien, wie Vermittlungshemmnisse, nicht mehr vorgesehen. Dass laut Gesetzentwurf vor einer Förderung vermittlerische Aktivitäten zwingend vorgeschrieben sind, ändert

[1] IAB-Kurzbericht 20/2018: Sozialer Arbeitsmarkt für Erwerbslose – wer für eine Förderung in Betracht kommt, Nürnberg 2018

nichts an der Tatsache, dass allein die Dauer der Arbeitslosigkeit als Zugangskriterium definiert wird. Jugendliche gehören hier weiter zur Zielgruppe, so dass das Risiko, dass die Aufnahme einer Ausbildung nicht im Fokus liegen wird, weiterhin bestehen bleibt. Bei Jugendlichen müssen klar Ausbildung und Qualifizierung im Vordergrund stehen.

Problematisch ist ebenso, dass die zeitliche Begrenzung wegfallen soll, dass für Teilnehmende in den letzten fünf Jahren höchstens für zwei Jahre Zuschüsse an Arbeitgeber erbracht werden dürfen („Zwei-in-fünf-Regelung"). Allein das Argument der unbürokratischeren Ausgestaltung überzeugt angesichts der damit verbundenen Gefahren (Creaming- und Lock-in-Effekten) nicht.

Es muss sichergestellt werden, dass nur Personen gefördert werden, bei denen selbst in der Person liegende Schwierigkeiten eine Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt verhindern. Es darf nicht zu Förderungen von Personen kommen, die z. B. allein aufgrund ihrer Bedarfsgemeinschaft den Zeitraum des Leistungsbezugs erfüllt haben oder die wegen Kinderbetreuung nicht in die Arbeitsvermittlung einbezogen wurden (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II), grundsätzlich aber vermittelbar und gerade nicht arbeitsmarktfern sind.

Ein exaktes Profiling ist zwingende Voraussetzung für eine Förderung – auch bei notwendigerweise engerer Fassung der Zielgruppen. Dabei kommt es nicht nur darauf an zu überprüfen, ob für den- oder diejenige kein anderes vorrangiges Instrument in Frage kommt, sondern auch, ob Zuverlässigkeit und Motivation vorhanden sind. Dies sind gerade für private Arbeitgeber nach Erkenntnissen des IAB die entscheidenden Faktoren für eine Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen. Arbeitsentgeltzuschüsse erhöhen lediglich nachrangig die Chancen bei privaten Arbeitgebern. Mit hoher Kontaktdichte und intensiven Vermittlungsbemühungen könnten zudem die Kunden gezielt herausgefiltert werden, die entweder ohne oder mit anderen Instrumenten (§ 45 SGB III oder § 88 SGB III) in Arbeit und Ausbildung am 1. Arbeitsmarkt integrierbar sind.

Zudem darf es nicht zu öffentlichen Kettenförderungen kommen, indem z. B. bei § 16e SGB II-E eine zweijährige Förderung an die andere folgt. Dies ist aber nach Streichung der bisherigen „Zwei-in-fünf-Regelung" möglich. Voraussetzung einer gelingenden Integration ist die enge Begleitung durch das Jobcenter, das die ungeförderte Beschäftigung im Blick behält und ein „Parken" in öffentlich geförderter Beschäftigung verhindern muss. Dazu dient bisher auch die „Zwei-in-Fünf-Regelung", die daher beibehalten werden sollte.

So sehr Bürokratieabbau und Vereinfachung im SGB II wünschenswert ist: Die Zielgruppen sollten insgesamt weniger dem Grundsatz „keep it simple" folgen. Es bleibt wichtig, die Zielgruppe auch beim § 16i SGB II-E aufgrund von Arbeitsmarktferne oder aufgrund sozialpolitischer Aspekte enger zu definieren. Der Leistungsbezug allein ist dafür nicht ausreichend.

Um ein sozialpolitisches Signal zu setzen, sollte bei § 16i SGB II-Leistungen z. B. die Förderung von Eltern kleiner Kinder prioritär angesehen werden. So könnte bei kleinen Kindern ein Bewusstsein geschaffen werden, dass das morgendliche Aufstehen, Arbeit und eine Gegenleistung für Leistungsbezug selbstverständlich sind, wie es im Übrigen für die Steuerzahler, die das Instrument finanzieren selbstverständlich ist. BDA und DGB haben dazu bereits im September 2015 einen gemeinsamen Aktionsplan „Zukunft für Kinder – Perspektiven für Eltern im SGB II" vorgelegt.

In § 16i SGB II-E heißt es, dass den Arbeitgebern auf eine geförderte Stelle Arbeitslose zugewiesen werden. Der sehr hohe Förderumfang und die vorgesehene lange Förderdauer rechtfertigen diese Zuweisung zwar im Grundsatz. Gleichzeitig dürfte dies jedoch private Arbeitgeber eher davon abhalten, eine entsprechende Stelle einzurichten, wenn sie kein Mitspracherecht bei der Auswahl der Teilnehmer für ihren Betrieb haben sollten. Die Zuweisung der konkreten Person kann daher nur mit Einverständnis und vorheriger Absprache mit dem Arbeitgeber erfolgen.

Ebenfalls unklar bleibt bei den Neuregelungen, ob die Zuweisung auch für SGB II-Empfänger ohne deren Zustimmung erfolgen kann. Im Grundsatz wäre dies zu begrüßen. Die Aufnahme einer Tätigkeit in angemessenem Umfang ist eine selbstverständliche Gegenleistung für die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft im SGB II.

Förderdauer verringern, Lock-In-Effekte durch gesetzliche Verpflichtung zur Überprüfung der Förderbedürftigkeit vermeiden

Die Förderdauer ist bei § 16i SGB II-E mit bis zu fünf Jahren deutlich zu lang und die Förderhöhe zu hoch. In Verbindung mit Arbeitsentgeltzuschüssen zwischen 100 % und 70 % besteht zudem der Fehlanreiz, die Teilnehmenden möglichst lange in geförderter Beschäftigung zu halten. Damit verschlechtern sich die Integrationschancen der Teilnehmenden. Stattdessen muss die Förderdauer auf zwei Jahre innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren verringert werden. Bei einer fünfjährigen Subventionierung, insbesondere im öffentlichen Sektor, drohen Lock-in-Effekte.

Sollte es bei der fünfjährigen Förderdauer bleiben, sollten mehrere Verlängerungen des Arbeitsvertrages möglich sein. Jetzt ist bei § 16i SGB II-E vorgesehen, dass ein befristeter Arbeitsvertrag lediglich einmalig verlängert werden kann. Die Arbeitgeber benötigen bei dieser Zielgruppe mehr Flexibilität. Auch die vorgesehene Mindestbeschäftigungsdauer von zwei Jahren für die Beanspruchung der Förderung bei § 16e SGB II-E wird vor allem kleinere private Arbeitgeber von einer Nutzung des Instrumentes abhalten.

Im Gesetzentwurf ist in § 16e zudem formuliert, dass für den Erhalt eines Zuschusses, ein Arbeitsverhältnis für die Dauer von mindestens zwei Jahren begründet werden muss, zusätzlich einer Nachbeschäftigungszeit von sechs Monaten. Hier fehlt eine ausdrückliche Befristungsmöglichkeit und zwar für die Dauer von zwei Jahren **und** sechs Monaten. Die

Nachbeschäftigungszeit ist unbedingt mit zu berücksichtigen. Eine solche Regelung ist zwingend erforderlich, auch weil die Befristungsmöglichkeit in § 16i ausdrücklich vorgesehen ist.

Sowohl für die Förderung nach § 16e SGB II-E als auch nach § 16i SGB II-E muss zudem geregelt werden, wie zu verfahren ist, wenn trotz aller Bemühungen eine Beschäftigung nicht möglich ist; auch eine Probezeit ist zwingend beim § 16e SGB II-E. Hierzu enthält der Gesetzentwurf keinerlei Aussagen.

Entscheidend ist, dass die Jobcenter regelmäßig die Fördervoraussetzungen überprüfen und eine Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt weiter anstreben. Dies muss explizit im Gesetz verankert werden. Die „soziale Teilhabe" muss Bestandteil einer konsequenten Förderkette sein und darf nicht dazu führen, dass die gefördert Beschäftigten fünf Jahre im sozialen Arbeitsmarkt quasi „geparkt" werden. Es darf nicht zum Verharren in Maßnahmen kommen, wenn Arbeitslose andere Formen der Unterstützung und Förderung benötigen oder ohne bzw. mit anderen arbeitsmarktnäheren Fördermaßnahmen, z. B. Qualifizierungen, auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig sein können.

Vor diesem Hintergrund ist auch die unter dem Mantel der Verwaltungsvereinfachung geplante Regelung, wonach die Zuschüsse für den gesamten Bewilligungszeitraum erbracht werden sollen (§ 16g SGB II-E Absatz 3) zu hinterfragen. In der Praxis könnte sie dazu führen, dass sich gerade Träger von Beschäftigungsgesellschaften auf die kontinuierliche Mittelüberweisung verlassen und damit faktisch keinen Anreiz haben, arbeitsmarkttaugliche Teilnehmende vorzeitig in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu überführen.

Erfolgversprechend sind hingegen die enge Begleitung bzw. das Coaching von Arbeitnehmer und ggf. auch Arbeitgeber nach der Beschäftigungsaufnahme.

Kontinuierliches begleitendes Coaching und Qualifizierung sicherstellen

Zu Recht ist für beide Instrumente (§ 16e und § 16i SGB II-E) ein begleitendes Coaching vorgesehen. Dieses hat sich auch bei bisherigen Pilotinitiativen und Instrumenten bei der Integration in nachhaltige Beschäftigung als erfolgreich erwiesen. Zentral ist, dass das Coaching bedarfsgerecht eingesetzt wird und während der gesamten Förderung möglich sein muss. Richtig ist, dass die Begleitung und das Coaching auch dann weitergeführt werden kann, wenn die Hilfebedürftigkeit während des Bewilligungszeitraums entfällt (§ 16g Abs. 3 SGB II-E). Entscheidend ist auch die Qualität des Coachings. Ob diese nach dem Gesetzentwurf sichergestellt ist, ist mehr als fraglich.

Richtig ist auch, dass die Möglichkeit einer Qualifizierung und eines betrieblichen Praktikums während der Beschäftigung mit einer finanziellen Förderung verbunden wird. Hier sind eine größere Verbindlichkeit (Soll-Vorschrift) und höhere Fördersummen für die Qualifizierung im Rahmen des § 16i SGB II-E notwendig, um größere Eingliederungschancen und die Möglichkeit einer nachhaltigen Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Weiterbildung und Qualifizierung sind gerade bei dieser arbeitsmarktfernen und häufig geringqualifizierten Zielgruppe bedeutsam.

Die in § 16i SGB II-E vorgesehene Förderung der Weiterbildung muss ausgeweitet werden. Eine Förderung von maximal 1.000 € pro Weiterbildung ist deutlich zu niedrig angesetzt und würde auch zur Förderung von sinnvollen Weiterbildungen, wie z. B. von berufsanschlussfähigen Teilqualifizierungen, nicht ausreichen.

Arbeitsentgeltzuschuss degressiv ausgestalten, Förderhöhe verringern

Die Integration von Langzeitarbeitslosen in Unternehmen der Privatwirtschaft ist eine wichtige Zielsetzung. Viele Betriebe sind offen, auch langzeitarbeitslosen Bewerbern eine Chance zu geben. Lohnkostenzuschüsse können hier helfen Produktivitätsrückstände auszugleichen.

Eine degressive Ausgestaltung bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt" § 16i SGB II-E ist grundsätzlich richtig. Die pauschale 100%ige Förderung über die ersten 24 Monate ist für die offene Zielgruppe des § 16i SGB II zu weit. Es sollte von vornherein auf 85 % abgesenkt werden. Die Förderdauer sollte auf zwei Jahre beschränkt werden. Sollte es bei einer fünfjährigen Förderung bleiben, ist auch die automatische Senkung der Förderhöhe nach dem zweiten Jahr auf eine pauschale Förderhöhe bis 70 % im fünften Maßnahmejahr zu flach und führt zu Mitnahmeeffekten. Sollte es nicht zu einer Verkürzung der Förderdauer kommen, wäre eine Alternative, dass spätestens nach zwei Jahren eine Anschlussförderung ausschließlich bei Privatunternehmen geprüft werden muss, um die Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zielgerichteter zu gestalten. Keinesfalls darf es nach der Absenkung der Förderhöhe eine Bezuschussung durch die Länder geben, dieses würde der ratio legis widersprechen.

Bei beiden Instrumenten (§§ 16e und 16i SGB II-E) sollte die Höhe des Arbeitsentgeltzuschusses an eine auszugleichende Minderleistung gekoppelt werden, die regelmäßig überprüft werden sollte. Die Minderleistung nicht zu überprüfen, führt vielleicht dazu, dass das Verfahren vereinfacht wird, aber auch zu erheblichen Mitnahmeeffekten und dazu, dass Personen ohne diesen Förderbedarf dauerhaft in geförderter Beschäftigung verharren, die mit einer individuellen Beratung, Vermittlung und Unterstützung auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten Fuß fassen können (Lock-In-Effekt).

Sofern es bei Arbeitsentgeltzuschüssen von 100 % (§ 16i SGB II-E) bleiben sollte, müssen die bewährten Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität zwingend Anwendung finden. Diese Berücksichtigung gewährleistet, dass mittels öffentlich geförderter Beschäftigung nicht zu Dumpingkonditionen handwerkliche oder gewerbliche Leistungen am Markt erbracht werden, die zu dem Verlust von Arbeit und Aufträgen bei privaten Unternehmen führen. Die Gesetzesbegründung, die „weitere Tätigkeitsfelder für öffentlich geförderte Beschäftigung eröffnet" ist insoweit alarmierend. Tatsächlich zeigen Beispiele aus der Praxis bei Arbeitsgelegenheiten, dass trotz der Geltung der

Kriterien eine Vielzahl von Tätigkeitsfeldern zur Verfügung stehen. Angesichts der Erfahrungen mit dem wettbewerbswidrigen Einsatz von Ein-Euro-Jobbern wäre zur Vermeidung der Wiederholung solcher Fehlentwicklungen die Anwendung der drei Kriterien bei einer 100 %-Förderung zwingend erforderlich.

Bemessung des Lohnkostenzuschusses im § 16i SGB II grundsätzlich am Mindestlohn ausrichten

Der gesetzliche Mindestlohn muss die Grundlage für die Bemessung des Lohnkostenzuschusses beim § 16i SGB II-E bleiben. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn in einer Branche, wie z. B. dem Automobilbau mit ortsüblichen Bruttostundenlöhnen i. H. v. 20 € für einfache Tätigkeiten, Menschen mit mehrjähriger Arbeitslosigkeit eine Chance zum Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt erhielten. Ihnen aber unabhängig von ihrer Produktivität, ihren Kompetenzen und ihrer Berufserfahrung einen hochsubventionierten Lohn zu bezahlen, ist ungerecht gegenüber regulär Beschäftigten in anderen Branchen, wo bei Helfertätigkeiten ortsüblich nur die Hälfte pro Stunde bezahlt wird, wie z. B. bei Post- und Kurierdiensten. Zudem können sich bei Teilnehmenden, die in einer Hochlohnbranche gefördert werden, langfristig die Integrationschancen verschlechtern, weil Anspruchslöhne entstehen, die mit Blick auf eine ungeförderte Beschäftigung unrealistisch sind.

Gleichwohl ist die Integration mit Perspektive in Unternehmen der Privatwirtschaft eine wichtige Zielsetzung. Das IAB hat 2018[2] in seiner Stellenerhebung festgestellt, dass 44 % der Betriebe langzeitarbeitslose Bewerber berücksichtigen oder berücksichtigen würden. Dabei sind aus Sicht der Unternehmen Zuverlässigkeit und Arbeitsmotivation sogar wichtiger als die fachliche Qualifikation. Solche Defizite bei den „soft skills" Langzeitarbeitsloser gilt es mit geeigneten Maßnahmen abzubauen, z. B. durch das geplante intensive Coaching. Gerade kleinere Betriebe ohne eigene Betreuungsstrukturen in Branchen mit hohem Beschäftigungspotenzial für arbeitsmarktferne Menschen, die das Engagement mitbringen und bereit sind, Langzeitarbeitslose einzustellen und nach Tariflohn bezahlen, dürfen nicht einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Trägern und kommunalen Beschäftigungsgesellschaften haben, die nicht nach Tariflohn zahlen müssen. Daher sollte in diesen Betrieben der Tariflohn bzw. ortsübliche Lohn für die entsprechend eingegliederten Langzeitarbeitslosen auch bis zu 20 % oberhalb des Mindestlohns gefördert werden. Die unterste Tarifentgeltgruppe sollte allerdings durch einen solchen Aufschlag zum Mindestlohn nicht überstiegen werden dürfen.

Drehtüreffekte durch Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung vermeiden

Es ist richtig, dass beide Instrumente nicht der Versicherungspflicht zur Arbeitsförderung unterliegen sollen. So können Drehtüreffekte vermieden werden.

Übergangsregelung kritisch im Blick behalten

Da das Programm „Soziale Teilhabe" ausläuft und es hierfür kein anderes Regelinstrument gibt, ist es richtig, wenn Übergänge zum § 16i SGB II-E geschaffen werden. Der Übergang sollte aber nur die Ausnahme sein, um nicht in Dauerförderungen abzurutschen.

Haushalt der Jobcenter im Blick behalten

Es ist grundsätzlich richtig, für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit mehr Geld in die Hand zu nehmen; vor allem aber müssen Mittel für Qualifizierung, für betriebsnahe Maßnahmen und intensive Betreuung und Begleitung der Menschen in den Jobcentern (nicht nur im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung) zur Verfügung gestellt werden und nicht vorrangig für hohe Lohnsubventionierungen für eine große Zahl von Menschen im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung.

Eingesparte Mittel flexibel und bedarfsorientiert einsetzen

Laut Gesetzentwurf sollen im Einzelplan 11 die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die durch Maßnahmen nach § 16i SGB II-E eingesparten Ausgabemittel des Bundes zur Sicherung des Lebensunterhaltes zusätzlich für die Finanzierung von § 16i SGB II-E-Leistungen zur Verfügung stehen. Eingesparte Mittel sollten insgesamt dem Eingliederungstitel zufließen und nicht nur zur Aufstockung des Arbeitsentgeltzuschusses genutzt werden. Wie dieses Verfahren bürokratiearm für die umsetzenden Jobcenter gehandelt werden soll, bleibt völlig unklar.

Evaluierung anhand des Ziels der Integration in reguläre Beschäftigung

Es ist wichtig, dass die vorgesehene Evaluierung das Ziel der Integration in ungeförderte Beschäftigung, Aus- oder Weiterbildung in den Blick nimmt und nicht etwa nur die reine Verwirklichung der sozialen Teilhabe, da dies zwangsläufig selbsterfüllend wäre. Auch um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten und ggf. gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, ist zwingend erforderlich, die im Gesetzentwurf im Absatz VII angesprochene Evaluierung der neuen Regelungen äußerst zeitnah durchzuführen.

Auskunftspflicht nach dem Aufenthaltsgesetz – Verschärfung des Ordnungswidrigkeitstatbestandes zu weitreichend

Der Gesetzentwurf sieht eine deutliche Verschärfung der Bußgeldvorschriften in Bezug auf Auskunftspflichten nach dem Aufenthaltsgesetz vor. Für die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen muss der Arbeitgeber Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen erteilen.

Während bisher eine Ordnungswidrigkeit nur vorlag, wenn die Angaben unrichtig waren, soll jetzt bereits ein Verstoß vorliegen, wenn die Auskunft nicht vollständig und nicht rechtzeitig erteilt wurde (Geld-

[2] IAB-Kurzbericht 12/2018: Langzeitarbeitslose Bewerberaus betrieblicher Perspektive Zuverlässigkeit ist wichtiger als fachliche Qualifikation, Nürnberg 2018

buße bis zu 30.000 €). Für diese Verschärfung werden keine ausreichenden Gründe angeführt. Zudem muss ein Arbeitgeber wissen, wann die Auskunft rechtzeitig und vollständig ist. Ausdrücklich fixiert ist weder eine Frist zur Auskunftserteilung noch, welche Unterlagen einzureichen sind.

Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose durch einen sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen (BT-Drs.19/591)

Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist insoweit zuzustimmen, dass es richtig und wichtig ist, dass öffentlich geförderte Beschäftigung Übergänge in Arbeit ohne Förderung ermöglichen soll und auch erst für über 25-Jährige eine Perspektive bieten soll. Insgesamt werden Belange der Sozialpartner nicht berücksichtigt, auch wird die Frage nach der Entlohnung nicht konsistent beantwortet, so dass der Antrag nicht zu befürworten ist. Dieses auch deswegen, weil ein Teil der Punkte z. B. Zielgruppe ab 25 Jahren, Umsetzung eines Passiv-Aktiv-Transfers
oder auch Öffnung für alle Unternehmen schon Bestandteil des Gesetzentwurfes ist.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE, Perspektiven für Langzeitarbeitslose durch gute öffentliche Beschäftigung (BT - Drs.19/2593)

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE zielt darauf ab, 300.000 Arbeitsplätze für Menschen über 25 Jahren ab einem Jahr Arbeitslosigkeit bereitzustellen und einen Mindestlohn von 12 € zu zahlen. Der Aufbau eines staatlich finanzierten Parallelarbeitsmarktes in dieser Größenordnung widerspricht der jetzigen wirtschaftlichen Situation, erscheint auch in der

praktischen Umsetzung und der Verknüpfung mit weiteren Finanzforderungen für Träger, Infrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge nicht realisierbar.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**179**

30. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Deutscher Caritasverband e.V.

Zusammenfassung

Arbeit ist prägender Bestandteil des Lebens, Erwerbsarbeit wesentliche Voraussetzung für Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Trotz guter Konjunktur und rückläufiger Arbeitslosenzahlen ist festzustellen, dass viele Menschen weiterhin langfristig von beruflicher und sozialer Teilhabe ausgeschlossen sind. Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Teilhabechancengesetz eben dieser Zielgruppe eine Perspektive am Arbeitsmarkt eröffnen will. Das Gesetz (BT-Dr. 19/4725) stellt einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik dar, da es die Programmpolitik vergangener Jahre beendet und im SGB II ein neues Förderinstrument § 16i SGB II verankert. Kernanliegen ist es, durch den § 16i SGB II Teilhabedefizite zu vermindern und hierfür eine längerfristige Förderung zu ermöglichen. Der bestehende § 16e SGB II wird zu einem Instrument weiterentwickelt, das zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt dient. Im Bundeshaushalt sind für diese Legislaturperiode insgesamt 4 Mrd. Euro für die Förderung von Langzeitarbeitslosen hinterlegt. Erstmalig ist es auch möglich, den Passiv-Aktiv-Transfer für das neue Förderinstrument § 16i SGB II auf Bundesebene zum Einsatz bringen. Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Weichenstellungen des Teilhabenchancengesetzes ausdrücklich, sieht jedoch im Detail Änderungsbedarf an einzelnen Regelungen des Gesetzes.

Gegenstand der Ausschussberatung ist auch ein Antrag von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Dr. 19/591). Vorgeschlagen werden Eckpunkte für ein neues Arbeitsmarktinstrument, welches sich an Personen richtet, die länger als 24 Monate arbeitslos oder arbeitssuchend sind. Die Teilnahme an der längerfristig angelegten Förderung soll freiwillig erfolgen und sozialversicherungspflichtig sein. Die Stellen sollen bei gewerblichen oder gemeinnützigen Betrieben eingerichtet werden, wobei die Förderkriterien „zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral“ entfallen. Vorgeschlagen wird, dass Tariflohn, ortsüblicher Lohn oder Mindestlohn gezahlt werden. Die Finanzierung soll über den Passiv-Aktiv-Transfer erfolgen. Die Höhe des Lohnkostenzuschusses soll sich an der Leistungsfähigkeit und Art der Beschäftigung orientieren.

Des Weiteren beraten wird ein Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE (BT-Dr. 19/2593), in welchem ein Programm „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ mit 300.000 neuen und zusätzlich zu schaffenden Arbeitsstellen für Arbeitslose gefordert wird, die ein Jahr oder mehr arbeitslos sind. Die „Gewinnaneignung durch privatrechtlich organisierte Unternehmen“ (BT-Dr. 18/2593, S.3) soll ausgeschlossen sein. Arbeiten der öffentlichen Hand sollen nicht ersetzt oder verdrängt, aber ergänzt werden dürfen. Diese Stellen sollen vorrangig für Personen offenstehen, die am ersten Arbeitsmarkt geringe Chancen haben. Die Beschäftigung soll freiwillig sein. Vorgesehen ist eine tarifliche Entlohnung, mindestens jedoch ein Mindestlohn, der auf 12 Euro festgesetzt werden soll. Die Finanzierung soll über den Passiv-Aktiv-Transfer erfolgen. Gefordert wird auch eine angemessene Verwaltungs- und Personalausstattung der Jobcenter.

Der Deutsche Caritasverband nimmt zu den Konzepten im Gesetzentwurf und den beiden Anträgen insgesamt Stellung.

1. Das neue Instrument § 16i SGB II setzt zu spät an, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte mindestens sieben innerhalb der letzten acht Jahre SGB II Leistungen erhalten haben müssen. Die Förderung sollte bereits für Personen offenstehen, die seit mindestens vier Jahren ohne nennenswerte Unterbrechungen SGB II Leistungen beziehen. Zumindest ist aber sicherzustellen, dass durch eine Öffnungsklausel Personen mit sehr schlechter Eingliederungsprognose eine Chance auf Förderung bekommen. Personen mit dauerhaften gesundheitlichen Einschränkungen und Strafgefangene, die formal die Fördervoraussetzungen des SGB II nicht erfüllen, dürfen nicht von der Förderung ausgeschlossen werden.
2. Refinanziert werden sollte bei § 16i SGB II der Tariflohn. Die vorgesehene Refinanzierung des Mindestlohns hätte zur Folge, dass tariftreue Unternehmen das Gap zwischen Mindestlohn und Tariflohn auffangen müssen und Unternehmen, die sich aus dem Tarifsystem verabschiedet haben, Vorteile durch die Tarifunterlaufung erhalten. Im Fall des Fehlens von Tarifvereinbarungen sollte der Mindestlohn gezahlt werden. Eine politische Festsetzung des Mindestlohns auf 12 Euro – wie von der Fraktion DIE LINKE gefordert -- lehnen wir ab. Ordnungspolitisch ist es Aufgabe der Mindestlohnkommission, die Höhe des Mindestlohns festzulegen.
3. Instrumente, die auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt und Teilhabe setzen, müssen gleichermaßen für die Wirtschaft, soziale Einrichtungen und die öffentliche Hand offen sein. Es ist zu begrüßen, dass beide Instrumente für alle Arbeitgeber offen sind und auf die Kriterien Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse verzichtet wird. Der Deutsche Caritasverband plädiert darüber hinaus dafür, im SGB II die Voraussetzungen für den Aufbau von Sozialunternehmen nach dem Vorbild der Inklusionsbetriebe gemäß § 215 SGB XI zu schaffen, damit Menschen, die z.B. aufgrund von psychischen Erkrankungen und/oder Suchterfahrung sehr lange schon vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, neue Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten.
4. Die im neuen § 16e SGB II vorgesehene Lohnkostendegression von 75 Prozent auf 50 Prozent im zweiten Jahr und die Nachbeschäftigungspflicht von 6 Monaten erschweren eine Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Fördervoraussetzungen (mindestens zweijährige Arbeitslosigkeit, die Pflicht zum Coaching) und der hohe Lohnkostenzuschuss von 75 Prozent zeigen, dass hier eine Personengruppe als Zielgruppe im Blick ist, die noch erhebliche Förderbedarfe hat. § 16e SGB II sollte in der bestehenden Form erhalten werden und so weiterentwickelt werden, dass auch Inklusionsbetriebe neue Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose schaffen können. Wichtig wäre hierfür, dass die Förderhöhe individuell entsprechend der Leistungsminderung bedarfsgerecht angepasst werden kann, wie dies auch im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen gefordert wird. Die Förderung müsste für eine Höchstförderdauer von fünf Jahren zur Verfügung stehen. Notwendig wäre zusätzlich zum Lohnkostenzuschuss eine intensive sozialpädagogische und psychotherapeutische Begleitung, die ebenfalls finanziert werden muss.
5. Der Gesetzentwurf sieht sowohl für den neuen § 16e SGB II als auch für § 16i SGB II vor, dass ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung nur durch die Agentur für Arbeit oder einen durch diese beauftragten Dritten erbracht werden kann. Aus Sicht der Caritas sollte auch ein betriebsinternes Coaching möglich sein. Entscheidend sollte das Erfordernis des Einzelfalls für die Wahl der Mittel sein, also eine passgenaue Lösung, die sich an den Bedürfnissen der Person orientiert. Erfolgreiches Coaching basiert auf Vertrauen. Deshalb regt die Caritas die Einführung eines Gutscheinverfahrens an, das es dem Langzeitarbeitslosen ermöglicht, sich einen Coach seines Vertrauens auszuwählen.
6. Die beiden Oppositionsanträge fordern, dass die Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung freiwillig sein muss. Dem stimmen wir zu. Eine Förderung gegen den Willen der Betroffenen ist nicht sinnvoll. Es ist zu begrüßen, dass als Arbeitgeber die freie Wirtschaft, soziale Einrichtungen und die öffentliche Hand in Frage kommen. Arbeitgeber werden sich hier aber nur engagieren, wenn sie Aussicht auf motivierte Beschäftigte haben. Im Gesetz sollte klargestellt werden, dass keine Sanktionen verhängt werden, wenn Langzeitarbeitslose sich die Teilnahme nicht zutrauen bzw. wenn es im Verlauf der Maßnahme zu „typischen“ Schwierigkeiten kommt, die als Pflichtverletzung ausgelegt werden könnten.
7. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit der berufsbezogenen Qualifizierung sollte nicht auf 50 Prozent der Weiterbildungskosten und maximal 1.000 Euro begrenzt werden. Die Qualifizierung ist als Teil einer Integrationsstrategie am individuellen Bedarf auszurichten. Daher ist es nicht sinnvoll, die Übernahme der Kosten für Weiterbildung pauschal zu begrenzen.

8. Positiv ist, dass für das neue Instrument zusätzliche Fördermittel zur Verfügung stehen und auch der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht wird. Wichtig wäre darüber hinaus, dass der Verwaltungstitel aufgestockt wird, da die Erhöhung der Integrationschancen mit einer guten Beratung von Langzeitarbeitslosen einhergehen muss. Der Eingliederungstitel sollte so gestaltet werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt. Geprüft werden sollte auch der Problemdruckindikator.

Im Detail:

1. Die Förderung § 16 i SGB II sollte frühzeitiger ansetzen

Das neue Förderinstrument § 16i SGB II steht laut Gesetzentwurf erst für erwerbsfähige leistungsberechtigte Personen zur Verfügung, die insgesamt mindestens sieben innerhalb der letzten acht Jahre SGB II Leistungen erhalten haben. Die Förderung setzt unter Präventionsaspekten viel zu spät an. Die Unterstützung sollte beginnen, wenn ersichtlich ist, dass Langzeitarbeitslose ohne intensive Begleitung keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erlangen, z.B. weil dauerhafte gesundheitliche Einschränkungen bestehen.

Die vorgesehene „sieben in acht Jahren"- Regelung kann zur Folge haben, dass Personen, die z.B. einen Aufenthalt in einer stationären psychiatrischen Einrichtung hatten, nicht in den Genuss der Förderung kommen. § 7 Absatz 4 SGB II sieht nämlich vor, dass Personen, die in stationären Einrichtungen untergebracht sind, keine SGB II Leistungen erhalten. Das gleiche Problem stellt sich auch für Strafgefangene, die nach einer längeren Inhaftierung ebenfalls erhebliche Vermittlungshemmnisse haben können.

Die Caritas regt an, die Förderung bereits für Langzeitarbeitslose zu öffnen, die seit mindestens vier Jahren ohne nennenswerte Unterbrechungen SGB II Leistungen beziehen. Auf diese Weise könnte das neue Regelinstrument an die Maximalförderung in einer Arbeitsgelegenheit (plus Zeiten des ALG I-Bezugs) nahtlos angeschlossen werden. Zumindest ist aber sicherzustellen, dass durch eine Öffnungsklausel Personen mit einer sehr schlechten Eingliederungsprognose eine Chance auf Förderung bekommen. Personen, die längere Zeit stationär untergebracht waren, und Strafgefangene sollten ebenfalls Zugang zur Förderung erhalten.

2. Refinanziert werden sollte bei § 16i SGB II der Tariflohn

Der Gesetzentwurf sieht einen Lohnkostenzuschuss vor, der sich am Mindestlohn orientiert. Diese Regelung ist problematisch, da im Ergebnis tarifgebundene Arbeitgeber und jene, die nach Branchenmindestlöhnen vergüten, unmittelbar ab Beschäftigungsbeginn höhere Eigenanteile tragen müssten. Der Deutsche Caritasverband begrüßt ausdrücklich, dass das neue Teilhabeinstrument offen für die freie Wirtschaft, soziale Einrichtungen und die öffentliche Hand ist und dass auf die Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität verzichtet wurde. Damit ist garantiert, dass es nicht zur Schaffung von Sonderarbeitswelten kommt. Es ist allerdings fraglich, ob in der freien Wirtschaft, bei den Kommunen und vielen gemeinnützigen Trägern mit Tarifbindung unter diesen Bedingungen Arbeitsplätze für die Zielgruppe geschaffen werden. Im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe" wurde nur der Mindestlohn refinanziert. Die Evaluation des Programmes hat gezeigt, dass tarifgebundene Arbeitgeber – und hier insbesondere kommunale Gebietskörperschaften und auch Wohlfahrtsverbände - nicht zur Teilnahme an dem Programm bereit waren, da sie mit einer Förderung auf dem Niveau des Mindestlohns nicht in der Lage gewesen wären, ihre Lohnkosten vollständig zu refinanzieren.[1] Für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen ohne Tarifbindung sehen wir zudem ungewollte Wettbewerbsvorteile. Refinanziert werden sollte deshalb bei § 16i SGB II der Tariflohn. Im Fall des Fehlens von Tarifvereinbarungen sollte der Mindestlohn gezahlt werden.

3. Fördervoraussetzungen für Inklusionsbetriebe im SGB II schaffen

Positiv ist zu bewerten, dass § 16e und 16i SGB II für alle Arbeitgeber offen sind. Der DCV ist jedoch der Auffassung, dass Langzeitarbeitslose, die z.B. wegen psychischer Erkrankungen und/oder Suchterkrankungen auf absehbare Zeit keine Perspektive auf ungeförderte Beschäftigung haben, zusätzlich Fördermöglichkeiten in Betrieben benötigen, in denen sie individuelle Unterstützung und arbeitsbegleitende Qualifizierung sowie Beschäftigungsmöglichkeiten am ersten Arbeitsmarkt erhalten. Vorbild können die Inklusionsbetriebe des SGB IX sein, die sich am ersten Arbeitsmarkt betätigen. Sie handeln in besonderem sozialen Auftrag und können längerfristig Arbeitsplätze für bisher vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Langzeitarbeitslose bieten. Wichtig wäre es, dass es zu einer Ausweitung der Angebote kommt. Dafür sollte im SGB II eine eigenständige Finanzierungsstruktur etabliert werden, die auch Investitionskostenförderung in neue Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben ermöglicht.

4. § 16e SGB II so weiterentwickeln, dass er von Inklusionsbetrieben besser genutzt werden kann – keine Nachbeschäftigungspflicht nach zwei Jahren

Das bestehende Förderinstrument § 16e SGB II wird laut Gesetzentwurf weiterentwickelt, indem die Zielgruppe und die Fördermöglichkeiten verändert werden. Es soll nicht mehr notwendig sein, dass Langzeitarbeitslose neben einer zweijährigen Arbeitslosigkeit auch noch mindestens zwei Vermittlungshemmnisse aufweisen. Der Lohnkostenzuschuss soll von 75 Prozent auf 50 Prozent im zweiten Jahr sinken. Zudem werden ein verpflichtendes Coaching und eine Nachbeschäftigungspflicht von 6 Monaten eingeführt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Fördervoraussetzungen (mindestens zweijährige Arbeitslosigkeit und Pflicht zum Coaching) und der hohe Lohnkostenzuschuss von 75 Prozent zeigen, dass sich das Instrument an eine Personengruppe richtet, die noch

[1] BMAS 2018: Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt"– Zweiter Zwischenbericht – Forschungsbericht 504, S. 43.

erhebliche Förderbedarfe hat. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Degression beim Lohnkostenzuschuss, der im zweiten Jahr auf 50 Prozent absinkt. In der Phase der verpflichtenden Nachbeschäftigung ist sogar kein Lohnkostenzuschuss mehr vorgesehen. Die Praxiserfahrung in der Caritas zeigt, dass arbeitsmarktferne Personen einer intensiven Förderung bedürfen. Sie sind häufig nach einem Jahr nicht so leistungsfähig, dass ein 50 Prozent Lohnkostenzuschuss ausreicht. Integrationsfortschritte sollten regelmäßig überprüft werden, um festzustellen, in welcher Höhe eine Förderung notwendig ist. Personen, die in Projekten wie z.B. dem Stromsparcheck der Caritas gefördert werden, können häufig nicht ohne Förderung weiterbeschäftigt werden, so dass hier auch die Nachbeschäftigungspflicht die Beteiligung an der Förderung für zahlreiche Träger unmöglich macht. Auch Inklusionsbetriebe, die dieses Instrument bisher angewendet haben, werden zukünftig Schwierigkeiten haben, Langzeitarbeitslose zu integrieren, da die Förderung in der Regel in zwei Jahren nicht solche Erfolge zeigt, dass eine Nachbeschäftigung im dritten Jahr ohne Förderung funktioniert.

Aus Sicht der Caritas wäre es wünschenswert, den § 16e SGB II so weiter zu entwickeln, dass Inklusionsbetriebe, die am ersten Arbeitsmarkt tätig sind, Langzeitarbeitslose gut fördern können. Damit sie wirtschaftlich planen können, wäre eine Höchstförderdauer von fünf Jahren sinnvoll. Die individuelle Förderhöhe müsste entsprechend der Leistungsminderung bedarfsgerecht angepasst werden können. Notwendig wäre zusätzlich zum Lohnkostenzuschuss eine intensive sozialpädagogische und psychotherapeutische Begleitung, die ebenfalls finanziert werden müsste. Zu berücksichtigen ist dabei, dass bei Inklusionsbetrieben als Wirtschaftsunternehmen ein höherer Betreuungsaufwand durch das Erfordernis der kleineren Führungsspanne anfällt. Für den Aufbau von neuen Arbeitsplätzen müssten Investitionskosten personengebunden im SGB II bereitgestellt werden. Die Teilnahme an der Förderung muss freiwillig sein, denn geförderte Arbeitnehmer würden sich in einem normalen Verfahren bewerben und nach ihrer Eignung ausgewählt werden

5. Die Teilnahme an Förderung sollte auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass sowohl der neue § 16i SGB II als auch der geänderte § 16e SGB II „in seiner Ausgestaltung als Maßnahme sich in die bestehenden Sanktionsregelungen einfügen“ (Begründung S. 15 und 18). Das IAB hat in einer aktuellen Studie zurecht darauf verwiesen, dass ein zentraler „Erfolgsfaktor im Sinne der Zielsetzung des Instruments ist, dass die Aufnahme einer Tätigkeit im Sozialen Arbeitsmarkt auf Freiwilligkeit basiert“.[2] Diese Erkenntnis entspricht auch der Praxiserfahrung der Caritas. Eine Förderung zum Zwecke der sozialen Teilhabe gegen den Willen der Betroffenen kann nicht zum Erfolg führen. Die Entscheidung über eine Förderung sollte die Fachkraft im Jobcenter gemeinsam mit dem Leistungsbezieher treffen. Wichtig für eine erfolgreiche Förderung ist, dass sowohl potentielle Arbeitgeber als auch kooperierende Netzwerkpartner, die z.B. die Begleitung und das Coaching übernehmen, einbezogen werden.

6. Ermöglichung von betriebsinternem Coaching und Gutscheinverfahren

Die Praxiserfahrung der Caritas zeigt, dass für die Stabilisierung der geförderten Arbeitsverhältnisse und die Entwicklung der geförderten Beschäftigten ein begleitendes Coaching durch eine sozialpädagogische Fachkraft unbedingt erforderlich ist. Die im Gesetz vorgesehene Freistellung im ersten Beschäftigungsjahr und die Finanzierung des Coachings über die gesamte Förderdauer sind ebenso sinnvoll wie der ganzheitliche Förderansatz, der die Begleitung in lebenspraktischen Fragen auch mit Blick auf die in der Bedarfsgemeinschaft betroffenen Familienmitglieder umfasst. Damit orientiert sich die Förderung an den Bedarfen des Einzelfalls. Erfolgreiches Coaching basiert auf Vertrauen zwischen Klienten und Coach, insbesondere dann, wenn – wie im Gesetzentwurf geplant – persönliche Kompetenzen wie z.B. Selbstsicherheit, Selbständigkeit, Offenheit, Wertehaltung, Empathie gestärkt werden sollen und auch die Beratung der Situation in der Bedarfsgemeinschaft mit Kindern Gegenstand sein soll. Sinnvoll scheint es daher aus Sicht der Caritas, ein Gutscheinverfahren einzuführen, welches es dem Leistungsbezieher ermöglicht, sich einen Coach seiner Wahl auszusuchen.

Die Beschränkung des Coachings auf Mitarbeiter des Jobcenters oder externe Dritte erscheint uns nicht sinnvoll. Die Evaluierung des „Modellprojekts öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW hat zwar für Teilgruppen, deren Problemschwerpunkt auf der persönlichen Ebene liegt, gezeigt, dass ein Coaching bei einem externen Träger hilfreich war. Probleme der betrieblichen Integration und Produktivität konnten hingegen deutlich besser durch ein 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 jederzeit zur Verfügung, konnten Situationen beobachten und so besser einschätzen als Externe, die nur kurzfristig als Gast anwesend waren.[3] Maßgeblich sollte also der Einzelfall sein.

7. Weiterbildung

Der Gesetzentwurf sieht die Möglichkeit berufsbezogener Qualifizierung vor, wodurch sich die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten verbessert und ihnen Perspektiven eröffnet werden. Die Förderung sollte allerdings nicht auf 50 Prozent der Weiterbildungskosten und maximal 1.000 Euro begrenzt werden. Dies schränkt die Qualifizierungsmöglichkeiten

[2] Kupka, Peter et.all. 2018: Teilhabe für arbeitsferne Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt – Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments, in: ZfWP 67(2), S.158.

[3] Bauer, Frank et. All 2016: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied, IAB-Kurbericht 10/2016, S. 7.

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 Teil einer Integrationsstrategie, daher ist es nicht sinnvoll, die Übernahme der Kosten für Weiterbildung pauschal zu begrenzen. Auch im Rahmen von § 16e SGB II sollte begleitende Qualifizierung möglich sein, um nachhaltige Entwicklungs- und Beschäftigungsperspektiven für die geförderten Personen zu eröffnen.

8. Verwaltungstitel auskömmlich gestalten und Mittelverteilung überprüfen

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die finanzielle Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung nicht hinreichend war. Der Gesetzgeber hat nun reagiert und für diese Legislaturperiode insgesamt 4. Mrd. Euro für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen vorgesehen. Sichergestellt werden muss nun, dass die Eingliederungsmittel wirklich auch für die Maßnahmen zur Verfügung stehen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass der Verwaltungstitel nicht gleichermaßen ausgestockt wurde. Es steht zu befürchten, dass - wie in der Vergangenheit - weiterhin Mittel umgeschichtet werden müssen. Eine gute Betreuung durch das Jobcenter ist eine elementare Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Dies setzt aber entsprechende finanzielle Mittel im Verwaltungstitel voraus. Geprüft werden muss auch die Verteilung der Mittel zwischen den Jobcentern. Der Problemdruckfaktor hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass Jobcenter mit guten Integrationsquoten weniger Mittel erhalten haben. In Regionen mit guter Arbeitsmarktlage haben aber gerade Langzeitarbeitslose, die es dennoch nicht in den Arbeitsmarkt schaffen, häufig besonders hohe Förderbedarfe. Dies muss bei der Mittelverteilung entsprechend berücksichtigt werden.

9. Weiterer Vorschlag – Arbeitsgelegenheiten weiterentwickeln

Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am regulären Arbeitsmarkt (z. B. wegen verfestigter gesundheitlicher oder psychischer Probleme, vorheriger Wohnungslosigkeit oder Straffälligkeit) sind oftmals den Anforderungen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses nicht gewachsen. Sie benötigen niedrigschwellige Hilfe. Die Arbeitsgelegenheiten sollten hierfür als Instrument so weiterentwickelt werden, dass sinnvolle Tätigkeiten gefördert werden können, die zur sozialen Stabilisierung und Tagesstrukturierung beitragen und darüber hinaus auch soziale Teilhabe ermöglichen. Die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten sollte freiwillig erfolgen und sanktionsfrei gestaltet sein. Wichtig ist die Wiedereinführung der Übernahme der Rentenversicherungsbeiträge für alle SGB II-Leistungsbezieher(innen), da Lücken in der Versicherungsbiographie ein besonderes Altersarmutsrisiko darstellen. Die Zeiten in einer Arbeitsgelegenheit sollten rentenversicherungspflichtig werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**181**

31. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Bundesagentur für Arbeit

Stellungnahme zum Gesetz zur Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (10. SGB II-Änderungsgesetz – Teilhabechancengesetz)

Zusammenfassung

- Die Bundesagentur für Arbeit (BA) begrüßt die Einführung der neuen Instrumente §§ 16e und 16i SGB II, um für Langzeitarbeitslose neue Teilhabe- und Beschäftigungschancen durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt zu schaffen.
- Bei § 16i SGB II empfiehlt die BA, dass sich die Erstattung des Lohnkostenzuschusses am berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt (umfasst ortsüblichen Lohn oder Tariflohn) orientiert. Alternativ könnte den Arbeitgebern eine Arbeitgeberpauschale gewährt werden.
- Auch Teilnehmer/innen an Landesprogrammen sollte ein Zugang zu § 16i SGB II ermöglicht werden.
- Bei § 16e SGB II empfiehlt die BA, die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung aufzunehmen.
- Darüber hinaus regt die BA an, die Deckelung für Leistungen nach §§ 16e, 16f und 16h SGB II (§ 46 Abs. 2 Satz 2 SGB II) auf insgesamt bis zu 20% der auf sie entfallenden Eingliederungsmittel für § 16e SGB II entfallen zu lassen. Mit der engeren Ausrichtung des § 16e SGB II an Eingliederungszuschüssen und der damit verbundenen marktnäheren Ausgestaltung der Leistung ist aus Sicht der BA eine finanzielle Deckelung nicht mehr erforderlich.
- Zur Verwaltungsvereinfachung sollte bei beiden Instrumenten der Lohnkostenzuschuss zu Beginn der Förderung für die Förderdauer in (durchschnittlichen) monatlichen Festbeträgen festgelegt werden können.
- Zur Förderung der Aufnahme einer nach §§ 16e oder 16i SGB II geförderten Beschäftigung sollten Förderleistungen aus dem Vermittlungsbudget ermöglicht werden (u. a. für Fahrten zu Vorstellungsgesprächen, zum Erwerb des Führerscheins, Fahrkosten). Nach aktueller Rechtslage können Leistungen aus dem Vermittlungsbudget aus-

schließlich für die Aufnahme von voll-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen gefördert werden.

- Der Gesetzesentwurf sieht keine Änderung des Sanktionsrechts vor. Für die neuen Instrumente gelten die bestehenden Sanktionsregelungen.
- Den Anträgen der Fraktion Die LINKE sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Freiwilligkeit der Teilnahme wird seitens der Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht gefolgt.
- Die BA spricht sich weiterhin für ein einheitliches Sanktionssystem in der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus. Sanktionen sind entsprechend dem gesetzgeberischen Auftrag ein notwendiger Teil des Prinzips „Fördern und Fordern“. Eine Abweichung davon führt zu Fehlanreizen und einer Ungleichbehandlung.

Stellungnahme

- Die Bundesagentur für Arbeit (BA) nimmt zu ausgewählten Regelungen des Gesetzentwurfs Stellung:

1. Artikel 1, Nr. 2 § 16e SGB II (Neufassung) „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“

- Gefördert werden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (ohne Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung) bei allen Arten von Arbeitgebern, mit dem Ziel der dauerhaften Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.
- Die Zugangsvoraussetzungen werden teilweise vereinfacht: Gefördert werden Personen, die trotz vermittlerischer Unterstützung nach § 16 Absatz 1 Satz 1 unter Einbeziehung der übrigen Eingliederungsleistungen nach dem SGB II seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Bestimmte Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit, bleiben dabei unberücksichtigt (§ 18 Abs. 2 SGB III). Damit bleibt die Zugangsvoraussetzung der vermittlerischen Unterstützung bestehen. Die bisherigen weiteren Zugangsvoraussetzungen entfallen.
- Die Förderdauer beträgt zwei Jahre.
- Der Lohnkostenzuschuss wird im ersten Jahr in Höhe von 75 Prozent und im zweiten Jahr in Höhe von 50 Prozent des tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelts gewährt. Der Lohnkostenzuschuss ist einfach handhabbar gestaltet und verzichtet auf den Ausgleich einer bestehenden Minderleistung.
- Für Arbeitgeber gilt eine Nachbeschäftigungspflicht von sechs Monaten.
- Während der Beschäftigung soll eine erforderliche ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung erfolgen. Dabei hat der Arbeitgeber die Arbeitnehmerin, den Arbeitnehmer für die ersten sechs Monate, unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts, freizustellen. Die beschäftigungsbegleitende Betreuung wird durch Personal der Jobcenter oder durch einen beauftragten Dritten erbracht. Die Jobcenter haben in der Ermessensausübung Spielräume, um die bedarfsgerechte Förderleistung im Einzelfall festzulegen. Die Kosten trägt das Jobcenter.
- Eine Kenntnisvermittlung und/oder eine Weiterbildung können im Regelinstrumentarium (§ 16 SGB II i. V. m. § 45 SGB III und/oder §§ 81 ff. SGB III) gefördert werden, da der Lohnkostenzuschuss allein an den Bestand des Arbeitsverhältnisses gebunden ist und nicht mehr an die Feststellung einer Minderleistung.

1.1 Bewertung

- Die BA begrüßt die Ausrichtung der Zugangsvoraussetzungen am Status der Arbeitslosigkeit und den Verzicht auf die in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse. Dies erleichtert die praktische Umsetzung vor Ort. Jedoch bedarf es einer vorherigen vermittlerischen Unterstützung nach § 16 Abs. 1 Satz 1 SGB II. Damit bestehen weiterhin Begründungs- und Dokumentationspflichten seitens der gemeinsamen Einrichtungen.
- Die BA begrüßt auch, dass durch die gesetzliche Festlegung der Förderhöhe und der Förderdauer die Ermessensausübung entfällt. Damit wird die Dokumentation für die Jobcenter vereinfacht.
- Die BA regt an, dass bei § 16e SGB II die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung aufgenommen wird. In der ursprünglichen Stellungnahme hat sich die BA dafür ausgesprochen, die Förderkonditionen des aktuellen § 16e SGB II beizubehalten und daher gegen eine Arbeitslosenversicherungspflicht ausgesprochen. Im derzeitigen Gesetzesentwurf ist der neue § 16e SGB II deutlich arbeitsmarktnäher ausgestaltet als § 16e SGB II in der bisherigen Fassung (Arbeitsvertrag für die Dauer von mindestens zwei Jahren, Degression im zweiten Jahr auf 50%, Nachbeschäftigungspflicht von sechs Monaten). Damit besitzt der neue § 16e SGB II im Hinblick auf die Arbeitsmarktnähe eher den Charakter eines Eingliederungszuschusses und sollte auch der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung unterliegen.
- Die BA regt eine Regelung zu den Abrechnungsmodalitäten des Lohnkostenzuschusses an, in Anlehnung an das Verfahren, das dem Eingliederungszuschuss und § 16e SGB II in der bisherigen Fassung zugrunde liegt, um den Verwaltungsaufwand für Arbeitgeber und Jobcenter zu reduzieren. Der Lohnkostenzuschuss sollte zu Beginn der Förderung in monatlichen Festbeträgen für die Förderdauer bzw. wegen der Möglichkeit von schwankendem Einkommen (Entlohnung nach tatsächlichen Arbeitstagen oder Stunden; z. B. in der Baubranche oder Gastronomiegewerbe möglich) in monatlichen Durchschnittsbeträgen einmalig festgelegt werden. Damit könnten die Jobcenter Daueranordnungen für die Auszahlung des Lohnkostenzuschusses vornehmen. Bei schwankendem Einkommen müsste der Lohnkostenzuschuss nicht monatlich an die tatsächliche Entlohnung angepasst werden. Eine entsprechende Vorschrift sollte jedoch eine Anpassung (Erhöhung oder Verringerung) des Lohnkostenzuschusses insbesondere wegen einer Erhöhung oder Verringerung der Arbeitszeit oder einer tariflichen Lohnerhöhung ermöglichen.
- Die BA regt weiter an, dass die Deckelung nach § 46 Abs. 2 Satz 2 SGB II für § 16e SGB II entfällt.

Mit der engeren Ausrichtung des § 16e SGB II an Eingliederungszuschüssen und der damit verbundenen marktnäheren Ausgestaltung der Leistung ist aus Sicht der BA eine finanzielle Deckelung nicht mehr erforderlich.

1.2 Vorschläge der Bundesagentur für Arbeit

- Bei § 16e SGB II sollte die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung aufgenommen werden.
- Der Lohnkostenzuschuss sollte zu Beginn der Förderung in monatlichen Festbeträgen bzw. wegen der Möglichkeit von schwankendem Einkommen in monatlichen Durchschnittsbeträgen einmalig festgelegt werden können.
- Die Deckelung nach § 46 Abs. 2 Satz 2 SGB II für § 16e SGB II sollte entfallen.

2 Artikel 1, Nr. 3, § 16g Abs. 3 SGB II

- Die neue Vorschrift in Absatz 3 SGB II eröffnet die Möglichkeit, Leistungen zur ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung für den gesamten Bewilligungszeitraum zu erbringen, selbst wenn die Hilfebedürftigkeit entfällt.

2.1 Bewertung

- Die BA begrüßt die Neuregelung des § 16g SGB II. Damit ist die Betreuung auch nach Wegfall der Hilfebedürftigkeit sichergestellt.

3 Artikel 1, Nr. 4, § 16 i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“

- Gefördert werden Personen, die das 25. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens sieben Jahren innerhalb der letzten acht Jahren Leistungen nach dem SGB II beziehen und in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig erwerbstätig beschäftigt oder kurzzeitig selbständig tätig waren.
- Gefördert werden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (ohne Beitrag zur Arbeitslosenversicherung) bei allen Arten von Arbeitgebern.
- Die Förderdauer beträgt bis zu fünf Jahren.
- Im ersten und zweiten Jahr wird der Lohnkostenzuschuss in Höhe von 100 Prozent gefördert. Ab dem dritten Jahr setzt eine Degression um jährlich zehn Prozentpunkte ein.
- Wie auch bei § 16e SGB II ist vorgesehen, dass die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung durch Personal der Jobcenter oder einen durch diese beauftragten Dritten erfolgen soll. Der Arbeitgeber hat die Arbeitnehmerin, den Arbeitnehmer während des ersten Jahres der Förderung für die Betreuung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts in einem angemessenen Umfang freizustellen. Die weiteren Ausführungen gelten analog zu § 16e SGB II.
- Während des Arbeitsverhältnisses können erforderliche Weiterbildungen und betriebliche Praktika in angemessenem Umfang unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts gefördert werden. Weiterbildungskosten können bis zu 50 Prozent, maximal 1.000 Euro je Weiterbildung, erstattet werden.
- Die Befristung des Arbeitsvertrages ist bis zu einer Dauer von fünf Jahren, einschließlich einer einmaligen Verlängerung des Arbeitsvertrages, zulässig.
- Um Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte zu vermeiden, ist jährlich eine Stellungnahme des Örtlichen Beirats zu den Einsatzfeldern der geförderten Arbeitsverhältnisse einholen.
- § 16e SGB II in der bisherigen Fassung und das Bundesprogramm "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" sind anschlussfähig zu §16i SGB II, unter Berücksichtigung der bisherigen Förderdauer und Förderhöhe und soweit die Person bei der Zuweisung noch sehr arbeitsmarktfern ist.

3.1 Bewertung

- Die BA begrüßt die Einführung des § 16i SGB II und insbesondere die nachfolgenden Aspekte der Ausgestaltung:
  - Einschränkung der Zielgruppe auf Personen über 25 Jahren,
  - abgeschwächte Degression des Lohnkostenzuschusses und Befristungstatbestand für die Arbeitsverträge in Anlehnung an die Förderdauer von bis zu fünf Jahren,
  - Möglichkeit, dass während des Arbeitsverhältnisses erforderliche Praktika und Weiterbildungen für Qualifizierungsmaßnahmen jeder Art erfolgen und die Weiterbildungskosten erstattet werden können,
  - Anschlussfähigkeit des § 16i SGB II zu Förderungen nach § 16e SGB II in der bisherigen Fassung sowie nach dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“
- Bei § 16i SGB II sieht die BA die Bemessung des Lohnkostenzuschusses auf Grundlage des Mindestlohns kritisch, da die Kosten, die Arbeitgebern im Zusammenhang mit der Beschäftigung entstehen, nicht ausreichend gedeckt werden können. Die Erstattung des Lohnkostenzuschusses sollte sich daher am berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt (umfasst auch ortsüblichen Lohn oder Tariflohn) orientieren. Alternativ könnte Arbeitgebern eine monatliche Pauschale als Teilersatz für die Aufwände im Zusammenhang mit der Beschäftigung gewährt werden (sog. Arbeitgeberpauschale).
- Aus Sicht der BA sollte dem Vorschlag des Bundesrates gefolgt werden, die Zielgruppe des Abs. 10 um Teilnehmer/innen an Landesprogrammen, die mit dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen vergleichbar sind, zu ergänzen
- Die BA regt auch bei § 16i SGB II eine Regelung zu den Abrechnungsmodalitäten des Lohnkostenzuschusses an. Wie beim Vorschlag zu §16e SGB II sollte der Lohnkostenzuschuss zu Beginn der Förderung in monatlichen Festbeträgen bzw. wegen der Möglichkeit von schwankendem Einkommen in monatlichen Durchschnittsbeträgen einmalig festgelegt und eine Anpassung des Lohnkostenzuschusses insbesondere wegen einer Erhöhung oder Verringerung der Arbeitszeit und bei § 16i SGB II

wegen Anpassung des Mindestlohngesetzes ermöglicht werden.

3.2 Vorschläge der Bundesagentur für Arbeit

- Die Erstattung des Lohnkostenzuschusses sollte sich am berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt (umfasst auch ortsüblichen Lohn oder Tariflohn) orientieren. Alternativ könnte den Arbeitgebern eine monatliche Arbeitgeberpauschale gewährt werden.
- Auch Teilnehmer/innen an zum Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ vergleichbaren Landesprogrammen sollte ein Zugang zu § 16i SGB II ermöglicht werden.
- Der Lohnkostenzuschuss sollte zu Beginn der Förderung in monatlichen Festbeträgen bzw. wegen der Möglichkeit von schwankendem Einkommen in monatlichen Durchschnittsbeträgen einmalig festgelegt werden können.

4 Änderungsvorschlag § 16 Abs. 3 SGB II

4.1 Bewertung

- Für die Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung nach §§ 16e und 16i SGB II sollte die Möglichkeit bestehen, Kosten aus dem Vermittlungsbudget nach § 44 SGB III u. a. für Fahrten zu Vorstellungsgesprächen, zum Erwerb des Führerscheins, Fahrkosten bis zur ersten Gehaltszahlung, erforderliche Arbeitsmittel für Nachweise (z. B. Gesundheitsnachweis, Führungszeugnis, Schufa-Auskunft) zu erstatten. Nach aktueller Rechtslage können Förderleistungen aus dem Vermittlungsbudget nach § 44 SGB III ausschließlich für die Förderung der Aufnahme von Beschäftigungen, die in allen Zweigen der Sozialversicherung versicherungspflichtig sind, gefördert werden.
- Um die Förderung aus dem Vermittlungsbudget auch für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen nach §§ 16e und 16i SGB II, die ohne Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung ausgestaltet sind, zu ermöglichen, sollte § 16 Abs. 3 SGB II erweitert werden. In § 16 Abs. 3 SGB II werden von § 44 SGB III abweichende Tatbestände geregelt („Abweichend von § 44 Absatz 1 Satz 1 des Dritten Buches können Leistungen auch für die Anbahnung und Aufnahme einer schulischen Berufsausbildung erbracht werden“).

4.2 Vorschläge der Bundesagentur für Arbeit

- Die BA schlägt folgende Erweiterung des § 16 Abs. 3 SGB II vor: „Abweichend von § 44 Absatz 1 Satz 1 des Dritten Buches können Leistungen auch für die Anbahnung und Aufnahme einer schulischen Berufsausbildung und einer Beschäftigung nach §§ 16e und 16i SGB II erbracht werden.“

5 D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

- Die Bundesagentur für Arbeit würde begrüßen, wenn die Deckelung nach § 46 Abs. 2 Satz 2 SGB II für § 16e SGB II entfällt.
  § 16e SGB II in der neuen Fassung hat keinen direkten Bezug zum öffentlich geförderten Arbeitsmarkt. Ziel ist, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Personen mit einer längeren Dauer von Langzeitarbeitslosigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen und zu unterstützen. Die Nutzung dieses Instrumentes wird durch die Deckelung voraussichtlich eingeschränkt.
- Die dem Bund entstehenden Förderkosten von bis zu 18 Millionen Euro pro Jahr je 1.000 Förderfälle nach § 16e SGB II kann die Bundesagentur für Arbeit als Maximalbetrag nachvollziehen. Bei seiner Kalkulation geht das Bundesministerium von Beschäftigungen mit 30 Wochenstunden aus. Praktische Erfahrungen haben gezeigt, dass die geförderten Personen überwiegend in Teilzeit beschäftigt werden. Die angenommen Kosten könnten daher etwas überzeichnet sein. Aktuell werden für die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach dem bisherigen § 16e SGB II jährlich 15 Millionen Euro für 1.000 Förderfälle ausgegeben.
- Mit der Neufassung des § 16e Abs. 3 SGB II wird die Rückzahlung des Lohnkostenzuschusses bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses vor Ablauf der Nachbeschäftigungsfrist faktisch auf maximal 20 Prozent der Fördersumme begrenzt, während die Dauer der Nachbeschäftigungszeit nur 25 Prozent der Höchstförderdauer beträgt. Wie beim regulären Eingliederungszuschuss hat die Rückzahlungsregelung primär den Zweck, Mitnahmeeffekte auszuschließen oder zumindest zu begrenzen. Gegenüber der Regelung im SGB III ist die Rückzahlungspflicht in der Neufassung des § 16e SGB II vergleichsweise mild ausgestaltet und bietet daher weniger Anreiz für den Arbeitgeber, die Beschäftigung des (vormals) langzeitarbeitslosen Beschäftigten ungefördert fortzusetzen.
  Die dem Bund entstehenden Förderkosten von bis zu 24 Millionen Euro pro Jahr je 1.000 Förderfälle nach § 16i SGB II kann die Bundesagentur für Arbeit nachvollziehen.
  In Ihren Berechnungen geht die Bundesagentur für Arbeit je Förderfall von einer Weiterbildung bzw. Qualifizierung pro Jahr aus.
- Die Nichtberücksichtigung des Verwaltungsaufwands beim Arbeitgebers wird von der Bundesagentur für Arbeit als Hemmnis für die Bereitschaft, eine langzeitarbeitslose Person über eine Förderung durch § 16i SGB II zu beschäftigen, gesehen.
- Zu Beginn der Förderung ist eine intensive Betreuung der geförderten Person durch den Arbeitgeber erforderlich. Der Mehrwert für das Unternehmen ist insbesondere in den ersten Monaten anzuzweifeln. Der finanzielle Anreiz für das Unternehmen sollte erhöht werden.
- Die BA begrüßt, dass die Deckelung nach § 46 Abs. 2 Satz 2 SGB II nicht für § 16i SGB II vorgesehen ist.
- Die BA begrüßt die Aufstockung des Budgets für Eingliederungsleistungen (EGL) um 4 Mrd. Euro für die Jahre 2018 bis 2022. Besonders positiv ist, dass die Mittel im allgemeinen EGL zur Verfügung gestellt werden anstatt in verwaltungsaufwändigen Sonderprogrammen. Somit wird den Jobcentern vor Ort eine optimale Umsetzung der regionalen

Arbeitsmarktpolitik ermöglicht. Die Mittel können passgenau eingesetzt werden.

- Die BA begrüßt die zusätzlichen Mittel durch den Passiv-Aktiv-Transfer. Hierdurch wird die Finanzierung zur Förderung von Langzeitarbeitslosen breiter aufgestellt. Außerdem sind diese Mittel nicht regional je Jobcenter budgetiert und lassen eine intensive Nutzung des neuen Regelinstrumentes §16 i zu.
- Die Ermittlung des Finanzierungsanteils aus dem Passiv-Aktiv-Transfer wird durch die Nutzung von Pauschalen für den Mitarbeiter im Jobcenter aufwandsarm gehalten.
- Zu bemängeln ist, dass der Betrag des Passiv-Aktiv-Transfer nur für das Jahr 2019 angegeben ist. Es gibt kein Hinweis zur Mittelausstattung der Folgejahre.

6 Artikel 1, Nr. 2 und 4 - Folgeänderungen in Verordnungen

6.1 Bewertung

- Beide Rechtsänderungen bedürfen einer klarstellenden Anpassung in der Verordnung zu Kennzahlen nach § 48a SGB II, vor allem die Einstufung als öffentlich geförderte Beschäftigung nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 der VO zur Kennzahlenfestlegung.
  Nach derzeitiger Definition gelten Maßnahmen nach § 16e SGB II als öffentlich geförderte Beschäftigung und werden nicht als Integrationen nach der Kennzahlendefinition für Ziel 2 „Verbesserung der Integrationen“ gezählt.
- Da Maßnahmen und Förderinstrumente, die nach der VO als öffentlich geförderte Beschäftigungen zu zählen sind, abschließend in der VO genannt werden, würden Beschäftigungsaufnahmen, die nach § 16i SGB II gefördert werden, als Integrationen gezählt. Dies entspricht nach Einschätzung der Statistik nicht dem bisherigen Verständnis und der derzeitigen Systematik.
- Die Förderungen nach § 16e SGB II und § 16i SGB II sind auf ihre Einordnung in statistischen Systematiken (zum Beispiel Arbeitslosen-, Förderstatistik) zu prüfen. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die statistische Berechnung von Arbeitslosigkeitsdauern nicht nach § 18 Abs. 2 SGB III erfolgen kann, sondern ausschließlich nach § 18 Abs. 1 SGB III. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit wird dies in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales erarbeiten.

7 Teil A Begründung VI. Gesetzesfolgen

- Soweit das Gesetz eine Förderung von Weiterbildungen und betrieblichen Praktika vorsieht, wird davon ausgegangen, dass die diesbezügliche Beschaffung nicht im Vergabewege erfolgt.

8 Teil B Begründung Rechtsfolgen/Sanktionsregelungen zu §§ 16e,16i SGB II

- Im Gesetzesentwurf erfolgt keine Anpassung des Sanktionsrechts.
- Nach der Gesetzesbegründung soll auf die vorhandenen Sanktionsregelungen in § 31 Abs. 1 SGB II zurückgegriffen werden.

8.1 Bewertung

- Die BA begrüßt die Intention, die bestehenden Sanktionsregelungen auf die neuen Förderinstrumente anzuwenden.
- Beide Förderleistungen zielen auf die Aufnahme eines geförderten Arbeitsverhältnisses ab, welches auf einem regulären Arbeitsvertrag beruht. Es handelt sich hierbei um eine zumutbare (geförderte) Arbeit. Bei einer Pflichtverletzung ohne wichtigen Grund tritt folglich eine Sanktion ein. Gleiches gilt für die als Maßnahme ausgestaltete beschäftigungsbegleitende Betreuung.
- Sinn und Zweck der neuen Instrumente ist im Wesentlichen, dass langzeitarbeitslose Personen am Arbeitsleben teilnehmen können. Dazu zählt auch im Arbeitsverhältnis Verantwortung zu übernehmen und die Konsequenzen für das eigene Fehlverhalten zu tragen (Fehlanreize vermeiden).
- Eine Freiwilligkeit der Teilnahme wird von der BA unter Berücksichtigung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ abgelehnt. Dieser Grundsatz muss für alle erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen gleichermaßen gelten. Auch ein langer Leistungsbezug ist kein Sachgrund hiervon abzuweichen. Der Gleichheitsgrundsatz wird dadurch gewahrt.

9 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat nimmt zu § 16e SGB II wie folgt Stellung:

- Ziffer 2: Eine Förderung sollte trotz bisheriger vermittlerische Unterstützung nach § 16e Absatz 1 Satz 1 möglich sein. Eine Festschreibung einer auf mindestens sechs Monate festgelegten Phase der vermittlerischen Unterstützung vor Förderbeginn ist kontraproduktiv. Es sollten zurückliegende, im Laufe der Arbeitslosigkeit erfolgte Integrationsbemühungen ausreichend sein.
- Ziffer 3: Die regelhafte Dauer der vermittlerischen Unterstützung nach § 16e Absatz 1 Satz 1 kann entfallen bzw. verkürzt werden, wenn in den letzten 24 Monaten bereits erfolglos eine vermittlerische Unterstützung erfolgte oder die, der erwerbsfähige Leistungsberechtigte an einer Maßnahme nach § 16e in der bisherigen Fassung oder im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe“ beschäftigt wurde.
- Ziffer 4: Personen in einer Beschäftigung nach § 16e SGB II sollten nicht mehr versicherungsfrei sein. Die Angabe „§ 16e“ sollte daher in § 27 Absatz 3 Nummer 5 SGB III durch „§ 16i“ ersetzt werden. Das würde den Charakter der Förderung als Lohnkostenzuschuss in Abgrenzung zu einer Maßnahme unterstreichen. Eine Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes muss gleichberechtigt zum Erwerb von Versicherungsansprüchen führen.
- Ziffer 5: § 16e SGB II sollte ein neuer Absatz 5 angefügt werden, um eLb, die 2018 in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt waren, das nach § 16e in der bisherigen Fassung bezuschusst wurde, eine Förderung nach dem neuen §16e SGB II bis Ende 2019 zu ermöglichen.

- Ziffer 6: 16e SGB II sollte ein neuer Absatz 6 angefügt werden, dass – analog zu §16i SGB II – jährlich eine Stellungnahme des Örtlichen Beirats zu einzuholen ist.

Der Bundesrat nimmt zu § 16i SGB II wie folgt Stellung:

- Ziffer 7: Die Dauer des Leistungsbezugs sollte an der Rahmenfrist von „mindestens 5 Jahren innerhalb der letzten sechs Jahre“ ausgerichtet werden.
- Ziffer 8: Geringfügige Beschäftigungen sollten die Förderung nicht ausschließen, auch wenn sie nicht nur kurzzeitig ausgeübt werden.
- Ziffer 9: Es soll sicherstellt werden, dass entlassene Strafgefangene nicht von der Förderung ausgeschlossen sind.
- Ziffer 10: Arbeitgebern sollten die Weiterbildungskosten in den ersten zwei Jahren in Höhe von 100 Prozent und erst ab dem 3. Beschäftigungsjahr in Höhe von bis zu 50 Prozent, höchstens 1.000 Euro je Weiterbildung bezuschusst werden.
- Ziffer 11: Es sollte klargestellt werden, dass ein direkter Übergang aus dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und aus Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II alter Fassung in eine Förderung nach § 16i SGB II möglich ist.
- Ziffer 12: Die Zielgruppe des Abs. 10 sollte um Teilnehmer/innen an Landesprogrammen, die mit dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen vergleichbar sind, ergänzt werden.
- Ziffer 13: Der Bundesrat bittet, zu prüfen, ob eine Option für Modellprojekte – insbesondere in Zusammenarbeit mit Ländern bzw. Kommunen – geschaffen werden sollte.

9.1 Bewertung

Bewertung zur Stellungnahme des Bundesrates zu § 16e SGB II

- Ziffer 2 und 3: Die BA schließt sich der Gegenäußerung der Bundesregierung an: Weder aus dem Wortlaut noch aus der Begründung zu § 16e SGB II ergibt sich, dass eine Förderung nach § 16e SGB II zukünftig voraussetzt, dass zuvor zunächst innerhalb einer auf sechs Monate festgelegten Phase eine nochmalige vermittlerische Betreuung erfolgen muss. Der Gesetzestext sowie die Begründung stellen lediglich klar, dass eine Förderung nach § 16e SGB II nur dann in Betracht kommt, wenn überhaupt bereits vermittlerische Unterstützungen erfolgt sind. Innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten sind während der zweijährigen Arbeitslosigkeit andere Vermittlungsbemühungen „irgendwann zu erfolgen“.
- Ziffer 4: Die BA stimmt dem Bundesrat zu: Bei § 16e SGB II sollte die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung aufgenommen werden.
- Ziffer 5: Aus Sicht der BA ist eine Anfügung eins Absatzes 5 nicht erforderlich. Nach Auffassung der BA ist eine Förderung nach § 16e SGB II in der bisherigen Fassung, die noch 2018 begonnen wird bzw. begonnen hat, je nach individueller Förderdauer, bis zum Ende des bewilligten Förderzeitraums, der auch in 2019 liegen kann, zu finanzieren.
- Ziffer 6: Die BA schließt sich der Gegenäußerung der Bundesregierung an:
  Über § 16e SGB II werden Arbeitsverhältnisse auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert; die Förderung umfasst eine Nachbeschäftigungspflicht. Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte sind nicht zu befürchten. Im Übrigen werden die örtlichen Beiräte bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen regelhaft beteiligt.

Bewertung zur Stellungnahme des Bundesrates zu § 16i SGB II

- Ziffer 7: Die BA schließt sich der Gegenäußerung der Bundesregierung an: Das Instrument § 16i SGB II sollte auf sehr marktferne Langzeitarbeitslose beschränkt werden soll, um der Gefahr von Lock-in- und Verdrängungseffekten zu begegnen.
- Ziffer 8: Nach Auffassung der BA wird es bei geringfügigen Beschäftigungen, die über einen längeren Zeitraum und ggf. auch noch am aktuellen Rand ausgeübt werden, insbesondere vom Anforderungsniveau der Beschäftigung abhängen, ob die Personen noch zur Zielgruppe gehören. Werden beispielsweise vier Stunden wöchentlich Zeitungen ausgetragen, kann die Person durchaus noch zur Zielgruppe gehören. In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, dass sich die Anforderungen eher auf einem geringeren Anspruchsniveau bewegen (somit ggf. Zielgruppe § 16i SGB II).
- Ziffer 9: Die BA schlägt vor, im Rahmen der Evaluation zu prüfen, ob es im Hinblick auf das Potenzial erforderlich sein könnte, die Zielgruppe zu erweitern.
- Ziffer 10: Die BA schließt sich dem Vorschlag nicht an. Ein Eigenleistungsbeitrag des Arbeitgebers ist zumutbar
- Ziffer 11: Aus Sicht der BA bedarf es dieser Klarstellung nicht. Mit der Regelung in Absatz 10, dass eine, ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter „abweichend von Absatz 3 Nummern 2 und 3 einem Arbeitgeber zugewiesen werden kann, wenn sie in einem Arbeitsverhältnis beschäftigt war, das nach § 16e SGB II a. F. oder im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gefördert wurde“ kommt zum Ausdruck, dass ein direkter Wechsel möglich, ohne dass die Voraussetzung des siebenjährigen Leistungsbezugs vorliegen muss.
- Ziffer 12: Die BA stimmt dem Bundesrat zu: Die Zielgruppe des Abs. 10 sollte um Teilnehmer/innen an Landesprogrammen, die mit dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen vergleichbar sind, ergänzt werden. Auch dieser Personengruppe sollte ein Zugang zu §16i ermöglicht werden.
- Ziffer 13: Die BA stimmt dem Bundesrat nicht zu. Länder und oder Dritte können sich an der Förderung nach § 16i SGB II finanziell beteiligen bzw.

ergänzend flankierende Leistungen erbringen. Zudem sollten von den Fördervoraussetzungen nicht abgewichen werden.

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung

Zusammenfassung

- Die BA sieht den Antrag der Fraktion DIE LINKE in zahlreichen Punkten kritisch:
- Die Bewertungen zur Ausgangssituation im Arbeitsmarkt werden nicht geteilt.
- Die Forderungen zum Umfang der öffentlich geförderten Beschäftigung (zusätzlich 300.000 Arbeitsplätze) werden als deutlich zu hoch eingeschätzt.
- Die Zielgruppe für ein solches „Beschäftigungsprogramm“ soll erst seit einem Jahr arbeitslos sein. Damit handelt es sich um keine arbeitsmarktferne Zielgruppe und es besteht das Risiko von Lock-in-, Verdrängungs- und Creaming-Effekten.
- Der Vorschlag richtet sich nicht an alle Arbeitgeber, sondern sieht die Subventionierung öffentlich geförderter Beschäftigung vorwiegend im kommunalen Bereich vor. Dies erschwert aus Sicht der BA die Möglichkeit von Übergängen in nachhaltige Beschäftigung.
- Auch die Ausgestaltung als Vollzeitstelle wird kritisch gesehen, da bei der Zielgruppe häufig nur ein Einstieg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer stufenweisen Erhöhung der Arbeitszeit möglich ist.
- Beschäftigungsverhältnisse, die vorrangig eine gesellschaftliche Teilhabe verfolgen, sollten nicht der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung unterliegen.
- Die BA teilt die Auffassung der Fraktion, dass es zielführend ist, zu den Einsatzfeldern öffentlich geförderter Beschäftigung einen lokalen Konsens zu erreichen, jedoch sollten die Beiräte kein Vetorecht besitzen.
- Den Anträgen der Fraktion Die LINKE sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Freiwilligkeit der Teilnahme wird seitens der Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht gefolgt.
- Die BA spricht sich weiterhin für ein einheitliches Sanktionssystem in der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus. Sanktionen sind entsprechend dem gesetzgeberischen Auftrag ein notwendiger Teil des Prinzips „Fördern und Fordern“. Eine Abweichung davon führt zu Fehlanreizen und einer Ungleichbehandlung.

1 Anträge der Bundestagsfraktionen DIE LINKE und Bündnis90/DIE GRÜNE

1.1 Antrag der Fraktion DIE LINKE

Die Fraktion fordert ein Programm zur Förderung öffentlich geförderter Beschäftigung für zusätzlich zu schaffende Arbeitsstellen mit dem vorrangigen Ziel gesellschaftlicher Teilhabe. Damit sollen Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöht werden. Wesentliche Forderungen der Fraktion sind:

- Die öffentlich geförderten Arbeitsstellen stehen allen Erwerbslosen über 25 Jahren offen, die seit einem Jahr oder länger arbeitslos sind.
- Die Beschäftigung ist freiwillig.
- Die neu zu schaffenden Arbeitsplätze sind voll sozialversicherungspflichtig. Das Bruttoentgelt hat den tariflichen Regelungen zu entsprechen. Die Entlohnung darf den gesetzlichen Mindestlohn nicht unterschreiten.
- Die Beschäftigungsverhältnisse sind zeitlich auf drei bis fünf Jahre begrenzt.
- Es muss sich um zusätzliche Beschäftigung handeln. Eine Gewinnaneignung durch privatwirtschaftliche Unternehmen auszuschließen. Tätigkeitsbereiche im öffentlichen Sektor sollen durch zusätzliche Arbeiten ergänzt werden, bspw. Stadtteilzentren, zivilgesellschaftliche Initiativen und kulturelle Projekte.
- Die Bestimmung der Einsatzfelder erfolgt in Zusammenarbeit der Jobcenter mit den örtlichen Arbeitsmarktakteuren. Dazu werden eigenständige regionale Beiräte für öffentlich geförderte Beschäftigung gebildet. Den Beiräten steht ein Vetorecht zu.

1.2 Bewertung

- Ausgangspunkt für die Forderung der Fraktion DIE LINKE für ein Programm „Gute geförderte Beschäftigung“ für 300.000 zusätzlich zu schaffende Arbeitsstellen ist die Feststellung von Massenerwerbslosigkeit. Diese wird mit einer eigenen Definition der Arbeitslosigkeit begründet, deren Ergebnis mehr als ein Drittel über der amtlichen Statistik liegt. Dabei werden auf die offiziellen Arbeitslosenzahlen zusätzlich Bezieher von Arbeitslosengeld über 58 Jahre, Arbeitsunfähige nach §146 SGB III und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Arbeitsgelegenheiten, Förderung von Arbeitsverhältnissen, Fremdförderung, Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt, berufliche Weiterbildung, Aktivierung und berufliche Eingliederung, Beschäftigungszuschuss) addiert.
- Die Zielgruppe für ein solches „Beschäftigungsprogramm“ soll erst seit einem Jahr arbeitslos sein. Damit handelt es sich um keine arbeitsmarktferne Zielgruppe und es besteht das Risiko von Lock-in-, Verdrängungs- und Creaming-Effekten.
  - Studien zu Arbeitsgelegenheiten haben gezeigt, dass eine negative Beschäftigungswirkung besteht, wenn nicht die richtigen Teilnehmer/innen zugewiesen werden und häufig zu Einsperreffekten bei den Teilnehmern führen. Die Beschäftigungschancen während einer Arbeitsgelegenheit sinken, weil die Teilnehmer/innen von der Arbeitssuche abgehalten werden bzw. ihre Motivation sinkt, sich um eine reguläre Beschäftigung zu bemühen.
  - Für Personen, die erst seit einem Jahr arbeitslos sind, steht das gesamte Spektrum an Eingliederungsleistungen im SGB II und SGB III zur Verfügung.
- Aus Sicht der BA ist es auch nicht zielführend, Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen

einer Beschäftigung zur Teilhabe, die nur für sehr arbeitsmarktferne Personen vorzusehen ist, vorzuschalten.

- Angesprochen sind nicht an alle Arbeitgeber, sondern es ist eine Subventionierung öffentlich geförderter Beschäftigung vorgesehen, mit Tätigkeiten, die zusätzlich sind und vorrangig im kommunalen Bereich erfolgen sollen. Damit weisen diese Beschäftigungen nur eine geringe Marktnähe auf. Dies erschwert aus Sicht der BA die Möglichkeit von Übergängen in nachhaltige Beschäftigung.
- Die Ausgestaltung als Vollzeitstelle wird kritisch gesehen, da bei der Zielgruppe häufig nur ein Einstieg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer stufenweisen Erhöhung der Arbeitszeit möglich ist.
- Auch den Vorschlag, bereits für über 55-Jährige einen Übergang in die abschlagsfreie Rente zu ermöglichen, teilt die BA nicht.
- Aus Sicht der BA sollten sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die vorrangig eine gesellschaftliche Teilhabe verfolgen, nicht der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung unterliegen. Es bestünde das Risiko von „Drehtüreffekten“ und einer Verschiebung der Personen in das SGB III.
- Die BA teilt die Auffassung der Fraktion, dass es zielführend ist, zu den Einsatzfeldern öffentlich geförderter Beschäftigung einen lokalen Konsens zu erreichen. Bei § 16i SGB II werden daher Örtliche Beiräte beteiligt: Das Jobcenter hat Stellungnahmen des Beirats zu berücksichtigen. In dieser Stellungnahme soll sich der Beirat insbesondere zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekten äußern. Die BA teilt die Auffassung der Fraktion nicht, dass die Beiräte ein Vetorecht besitzen sollten. Die Entscheidung zu den Tätigkeitsfeldern und Branchen für öffentlich geförderte Beschäftigung soll bei den Jobcentern unter Berücksichtigung der Stellungnahme verbleiben
- Der aktuelle Passiv-Aktiv-Transfer (Punkt 5.a) wird für die vollständige Finanzierung der Eingliederungsleistung von Langzeitarbeitslosen nicht ausreichend sein (Berechnungen des Passiv-Aktiv-Transfer Betrages gehen von ca. 700 Euro im Monat aus).
- Die BA geht davon aus, dass durch die Anpassung des Haushaltsansatzes für Verwaltungskosten SGB II die Umschichtungen im Jahr 2019 sehr viel geringer als Vorjahren (Zuteilung der Verwaltungskosten 2019 liegt auf Niveau der Ausgaben 2017).

2 Rechtsfolgen/Sanktionsregelungen zu §§ 16e,16i SGB II

- Im Gesetzesentwurf erfolgt keine Anpassung des Sanktionsrechts.
- Nach der Gesetzesbegründung soll auf die vorhandenen Sanktionsregelungen in § 31 Abs. 1 SGB II zurückgegriffen werden.
- Die Anträge der Fraktion Die LINKE sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprechen sich für die Freiwilligkeit der Teilnahme aus.

2.1 Bewertung

- Die BA begrüßt die Intention, die bestehenden Sanktionsregelungen auf die neuen Förderinstrumente anzuwenden.
- Beide Förderleistungen zielen auf die Aufnahme eines geförderten Arbeitsverhältnisses ab, welches auf einem regulären Arbeitsvertrag beruht. Es handelt sich hierbei um eine zumutbare (geförderte) Arbeit. Bei einer Pflichtverletzung ohne wichtigen Grund tritt folglich eine Sanktion ein. Gleiches gilt für die als Maßnahme ausgestaltete beschäftigungsbegleitende Betreuung.
- Sinn und Zweck der neuen Instrumente ist im Wesentlichen, dass langzeitarbeitslose Personen am Arbeitsleben teilnehmen können. Dazu zählt auch im Arbeitsverhältnis Verantwortung zu übernehmen und die Konsequenzen für das eigene Fehlverhalten zu tragen (Fehlanreize vermeiden).
- Eine Freiwilligkeit der Teilnahme wird von der BA unter Berücksichtigung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ abgelehnt. Dieser Grundsatz muss für alle erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen gleichermaßen gelten. Auch ein langer Leistungsbezug ist kein Sachgrund hiervon abzuweichen. Der Gleichheitsgrundsatz wird dadurch gewahrt.

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ Die GRÜNE
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen

Zusammenfassung

- Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNE ist bereits zum 31.01.2018 erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt lag der Referentenentwurf zum Teilhabechancengesetzt noch nicht vor.
- Wesentliche Forderungen der Fraktion an einen „Sozialen Arbeitsmarkt“ sind durch das Instrument § 16i „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ umgesetzt.
- Die BA teilt die Ansätze der Fraktion, für langzeitarbeitslose Menschen eine längerfristige Perspektive durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu schaffen und dafür ein Budget zur Verfügung zu stellen, um andere Unterstützungsangebote nicht zu belasten.
- Die BA teilt die Auffassung der Fraktion, dass sich die Höhe des Lohnkosten-zuschusses am berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt (das auch Tariflohn, ortüblichen Lohn umfassen würde.) orientieren sollte. Die BA spricht sich jedoch für pauschale Förderbeträge aus und nicht für eine Orientierung an der Leistungsfähigkeit oder der Art der Beschäftigung.
- Die BA bewertet die Zielgruppe zur Teilhabe am Arbeitsmarkt mit Personen, die lediglich länger als 24 Monate arbeitslos sind, kritisch. Dies birgt das Risiko von Lock-in-, Verdrängungs- und Creamingeffekten.
- Den Anträgen der Fraktion Die LINKE sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Freiwilligkeit der Teilnahme wird seitens der Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht gefolgt.

- Die BA spricht sich weiterhin für ein einheitliches Sanktionssystem in der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus. Sanktionen sind entsprechend dem gesetzgeberischen Auftrag ein notwendiger Teil des Prinzips „Fördern und Fordern“. Eine Abweichung davon führt zu Fehlanreizen und einer Ungleichbehandlung.

1 Anträge der Bundestagsfraktionen DIE LINKE und Bündnis90/DIE GRÜNE

1.1 Antrag der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN (31.01.2018)

Die Fraktion fordert ein arbeitsmarktpolitisches Instrument im SGB II zur Integration von Langzeitarbeitslosen. Wesentliche Eckpunkte sind:

- Der Soziale Arbeitsmarkt steht für über 25-Jährige ohne absehbare Perspektive auf dem Arbeitsmarkt offen, die bereits länger als 24 Monate arbeitslos oder arbeitssuchend sind.
- Die Teilnahme ist freiwillig.
- Die öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen des Sozialen Arbeitsmarkt ist längerfristig angelegt und soll Übergänge in Arbeit ohne Förderung ermöglichen.
- Neben einer sozialpädagogischen Begleitung soll die Förderhöhe zwischen 75 Prozent und 100 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts liegen.
- Die geförderten Arbeitsplätze müssen sozialversicherungspflichtig sein. Es muss ein Tariflohn, ein ortsüblicher Lohn oder ein Mindestlohn gezahlt werden.
- Der Soziale Arbeitsmarkt ist grundsätzlich für alle Tätigkeiten bei allen gewerblichen und gemeinnützigen Betrieben offen. Deshalb müssen die bisherigen Kriterien „zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral“ entfallen.

1.2 Bewertung

- Die BA begrüßt den Ansatz der Fraktion, dass für langzeitarbeitslose Menschen eine längerfristige Perspektive durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschaffen und dafür ein Budget zur Verfügung gestellt werden soll, um andere Unterstützungsangebote nicht zu belasten.
- Der neue § 16i SGB II ist so ausgestaltet, dass die Forderungen der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN an ein Instrument zum „Sozialen Arbeitsmarkt“ im Wesentlichen umgesetzt sind, u. a.
  - Einschränkung der Zielgruppe auf Personen über 25 Jahren,
  - längerfristige Förderung,
  - Eröffnung von Teilhabechancen und Übergangsperspektiven in ungeförderte Beschäftigung,
  - Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen bei allen Arten von Arbeitgebern,
  - Wegfall der maßnahmebezogenen Kriterien,
  - Bereitstellung entsprechender Begleitstrukturen.
- Die BA teilt die Auffassung der Fraktion nicht, dass ein Sozialer Arbeitsmarkt Personen offenstehen sollte, die lediglich länger als 24 Monate arbeitslos sind. Die Förderung ist aus Sicht der BA auf sehr marktferne Langzeitarbeitslose zu beschränken, um das Risiko von Lock-in-Effekten und Verdrängungseffekten zu vermeiden. Darüber hinaus könnten Creaming-Effekte wirksam werden, wenn Personen in die Förderung einbezogen werden, die auch ungefördert oder mit geringerem Aufwand eine Arbeit aufnehmen könnten. Für Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, steht das gesamte Spektrum an Eingliederungsleistungen im SGB II und SGB III zur Verfügung, um sie u. a. an den Arbeitsmarkt heranzuführen, Vermittlungshemmnisse abzubauen, zu qualifizieren und zu integrieren.
- Die BA teilt die Auffassung der Fraktion, dass sich die Höhe des Lohnkosten-zuschusses am berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt (das auch Tariflohn, ortüblichen Lohn umfassen würde.) orientieren sollte. Die BA spricht sich jedoch für pauschale Förderbeträge aus und nicht für eine Orientierung an der Leistungsfähigkeit oder der Art der Beschäftigung.
- Der aktuelle Passiv-Aktiv-Transfer wird für die vollständige Finanzierung der Eingliederungsleistung von Langzeitarbeitslosen nicht ausreichend sein (Berechnungen des Passiv-Aktiv-Transfer Betrages gehen von ca. 700 Euro im Monat aus).
- Der Bund kann als Passiv-Aktiv-Transfer-Betrag nur Bundesleistungen (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Bundesbeteiligungen an den Kosten der Unterkunft) zur Verfügung stellen. Die Einsparungen bei den Kommunalen Leistungen müssen von den Kommunalen Trägern bereitgestellt werden.

2 Rechtsfolgen/Sanktionsregelungen zu §§ 16e,16i SGB II

- Im Gesetzesentwurf erfolgt keine Anpassung des Sanktionsrechts.
- Nach der Gesetzesbegründung soll auf die vorhandenen Sanktionsregelungen in § 31 Abs. 1 SGB II zurückgegriffen werden.
- Die Anträge der Fraktion Die LINKE sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprechen sich für die Freiwilligkeit der Teilnahme aus.

2.1 Bewertung

- Die BA begrüßt die Intention, die bestehenden Sanktionsregelungen auf die neuen Förderinstrumente anzuwenden.
- Beide Förderleistungen zielen auf die Aufnahme eines geförderten Arbeitsverhältnisses ab, welches auf einem regulären Arbeitsvertrag beruht. Es handelt sich hierbei um eine zumutbare (geförderte) Arbeit. Bei einer Pflichtverletzung ohne wichtigen Grund tritt folglich eine Sanktion ein. Gleiches gilt für die als Maßnahme ausgestaltete beschäftigungsbegleitende Betreuung.
- Sinn und Zweck der neuen Instrumente ist im Wesentlichen, dass langzeitarbeitslose Personen am Arbeitsleben teilnehmen können. Dazu zählt auch

im Arbeitsverhältnis Verantwortung zu übernehmen und die Konsequenzen für das eigene Fehlverhalten zu tragen (Fehlanreize vermeiden).

- Eine Freiwilligkeit der Teilnahme wird von der BA unter Berücksichtigung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ abgelehnt. Dieser Grundsatz muss für alle erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen gleichermaßen gelten. Auch ein langer Leistungsbezug ist kein Sachgrund hiervon abzuweichen. Der Gleichheitsgrundsatz wird dadurch gewahrt.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**183**

31. Oktober 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Prof. Dr. Stefan Sell, Remagen

Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf für ein Teilhabenchancengesetz auf BT-Drs. 19/4725 kann durchaus als **Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik** hinsichtlich der öffentlich geförderten Beschäftigung eingeordnet werden. Diese Einordnung resultiert aus dem Tatbestand, dass

- zum einen die seit Jahren grassierende „Programmitis“ mit zeitlich befristeten Bundes- und sonstigen Programmen nunmehr durch eine Regelinstrumentarium im SGB II förderrechtlich verbessert werden soll[1]
- und zum anderen wird das „magische Dreieck“ der bisherigen öffentlich geförderten Beschäftigung - dass diese Form der Beschäftigung gleichzeitig im öffentlichen Interesse und zusätzlich sein und nicht in Konkurrenz zum so genannten ersten,

[1] Vgl. zu dieser Entwicklung beispielsweise Stefan Sell (2016): Die fortschreitende Programmitis in der Arbeitsmarktpolitik und ein sich selbst verkomplizierendes Förderrecht im SGB II, in Aktuelle Sozialpolitik, 28.06.2016 sowie am Beispiel des „ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter“ und dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ Stefan Sell (2016): Programmitis als Krankheitsbild in der Arbeitsmarktpolitik: Wenn das „Wir tun was“ für die Langzeitarbeitslosen verloren geht im hyperkomplexen Raum der Sonderprogramme, die in der Realität scheitern müssen, in: Aktuelle Sozialpolitik, 13.03.2016.

also den "normalen" Arbeitsmarkt stehen soll[2] – dahingehend aufgelöst, dass nunmehr das neue Regelinstrumentarium privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen und kommunalen Arbeitgebern gleichermaßen offensteht und dass auf die Kriterien Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität verzichtet wird.

Gerade die grundsätzliche Offenheit für alle Arbeitgeber ist ein wichtiger Aspekt, um die immer wieder vorgetragenen **Bedenken gegen angebliche oder mögliche Verzerrungseffekte durch die öffentlich geförderte Beschäftigung auf dem „normalen" Arbeitsmarkt auszuräumen**.[3] Die Subventionierung durch die Lohnkostenzuschüsse stehen grundsätzlich allen Marktteilnehmern offen, wenn sie sich an die Bedingung der Zuschussgewährung halten (würden).

Seit Jahren wird unter dem Schlagwort „Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit" gefordert, dass die passive Leistungen dergestalt aktiviert werden sollen, dass man sie zur Finanzierung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen verwenden kann. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird dem Grunde nach dieser lange diskutierte **Passiv-Aktiv-Transfer (PAT)** von der Bundesseite her ermöglicht. Das ist zu begrüßen und ein wichtiger Baustein für die notwendige Finanzierung des neuen Regelinstruments.

Sowohl das neue Instrument § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt) wie auch die Veränderung des bisherigen § 16e (Förderung von Arbeitsverhältnissen) zu einem § 16e SGB II neu (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen) folgen der **Konstruktionslogik von Lohnkostenzuschüssen**. Damit sind bestimmte Implikationen verbunden. Und das bedeutet natürlich neben den dadurch eröffneten Fördermöglichkeiten auch Restriktionen.

- In der klassischen Logik von Lohnkostenzuschüssen dienen diese dem individuellen Nachteilsausgleich des geförderten Arbeitslosen im Prozess der Positionierung bei der Einstellung in ein bestehendes oder bereits geplantes Beschäftigungsverhältnis. Das bedeutet aber auch, dass eine Inanspruchnahme dieser Förderung vor allem zu erwarten ist mit Blick auf Arbeitslose, die relativ nah am „normalen" Arbeitsmarkt sind, bei denen tatsächliche oder seitens des Arbeitgebers unterstellte Produktivitätshemmnisse durch die Förderung kompensiert werden können. Neue Beschäftigung wird mit diesem Instrumentarium per se erst einmal nicht geschaffen, es geht um eine andere Positionierung in der Warteschlange an Bewerbern bei einer sowieso bestehenden Nachfrage.
- Darüber hinaus kann man Lohnkostenzuschüsse auch verwenden, um neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu generieren, die es ansonsten nicht geben würde. Dieser Ansatz entspringt dem Ansinnen einer Beschäftigung von Menschen, die derzeit auf absehbare Zeit, möglicherweise sogar dauerhaft keine realistischen Integrationsperspektiven auf dem „normalen" Arbeitsmarkt mit den dort erwarteten Leistungsanforderungen haben werden. Das ist eine ganz andere Zielsetzung als die Verbesserung der individuellen Positionierungschancen in der „Warteschlange" der Arbeitslosen im Kontext eines Einstellungsvorgangs für eine bereits bestehende Arbeitskräftenachfrage. Und man sollte das auch auseinanderhalten – weil aus den unterschiedlichen Zielen unterschiedliche Ausgestaltungserfordernisse auf der Instrumentenseite resultieren.

[2] Dazu bereits 2010: »Die Dominanz der "Zusätzlichkeitsillusion" führt dann in der Praxis dazu, dass man krampfhaft versucht, Tätigkeitsfelder zu definieren, die möglichst weit weg sind von den immer konfliktbeladenen Schnittstellen zum ersten Arbeitsmarkt, was dann aber nicht selten zu der nur zynisch zu nennenden scheinbaren Paradoxie einer derart öffentlich geförderten Beschäftigung führen muss, dass sie das immer auch mitlaufenden Ziel einer Integration der hier (vorübergehend) Beschäftigten in den "normalen" Arbeitsmarkt gar nicht oder nur sehr eingeschränkt erreichen kann, was ihr dann aber wieder zum Vorwurf gemacht wird, denn das strukturell bedingte Nicht-Erreichen des Integrationsziels wird als Ausweis der offensichtlichen Ineffektivität der öffentlich geförderten Beschäftigung interpretiert und damit wird das Opfer gleichsam zum Täter gemacht. Zugleich produziert diese offensichtliche Deformation der öffentlich geförderten Beschäftigung aber auch massive Schäden bei den betroffenen Menschen, die sich nach einer (zunehmend immer kürzer werdenden) befristeten Tätigkeit in diesem Bereich, in der trotz aller Einschränkungen viele wieder so etwas wie Sinn und Perspektive erleben können, erneut zurückgeworfen sehen auf den Stand vor der Beschäftigung und oftmals die Hoffnungen auf so etwas wie einen Anschluss, auf eine Integration in Arbeit aufgeben müssen. Und aus der Praxis wissen wir, dass diese Verlusterfahrung bei vielen Betroffenen zu starken Frustrationen führen, die dann die weiteren Integrationsbemühungen erschweren, wenn nicht sogar unmöglich werden lassen«, so Stefan Sell (2010): Die öffentlich geförderte Beschäftigung vom Kopf auf die Füße stellen. Ein Vorschlag für die pragmatische Neuordnung eines wichtigen Teilbereichs der Arbeitsmarktpolitik. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 10-2010, Remagen 2010, S. 3 f.

[3] Man kann diesen Aspekt nicht deutlich genug hervorheben: »In dem die Arbeit in der öffentlich geförderten Beschäftigung von ihren Inhalten denen des "normalen" Arbeitsmarktes angenähert wird, also doch scheinbar noch mehr Konkurrenz geschaffen wird, kommt es im Ergebnis zu einer deutlichen Verminderung, wenn nicht sogar Aufhebung der unterstellten Konkurrenz. Man kann sich dies anhand der folgenden Argumentation verdeutlichen: Offensichtlich wäre das Konkurrenzproblem zur normalen Wirtschaft gelöst, wenn es eine öffentlich geförderte Beschäftigung nur innerhalb des ersten Arbeitsmarktes und dort für alle Unternehmen gleichermaßen zugänglich geben würde - vorausgesetzt, man ist in der Lage, die Förderungsbedürftigkeit der betroffenen Menschen zu bestimmen und in Zuschussregelungen zu gießen, denn dann kann ja von der Förderung einzelner Individuen keine verzerrende Wirkung ausgehen, da ja zum einen nur die verminderte Leistungsfähigkeit der Person durch eine öffentliche Förderung kompensiert wird und zum anderen grundsätzlich jedes Unternehmen die Möglichkeit hätte, in den Genuss der öffentlichen Förderung zu kommen, wenn es denn einen solchen Arbeitnehmer einstellen und beschäftigen würde.« (Stefan Sell (2010): Die öffentlich geförderte Beschäftigung vom Kopf auf die Füße stellen. Ein Vorschlag für die pragmatische Neuordnung eines wichtigen Teilbereichs der Arbeitsmarktpolitik. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 10-2010, Remagen 2010, S. 4).

Im vorliegenden Entwurf eines Teilhabechancengesetzes wird sowohl beim § 16e wie auch beim neuen § 16i SGB II im Grunde abgestellt auf die klassische Mechanik eines Lohnkostenzuschusses. Man erkennt das beispielsweise an der generellen Befristung der Förderung sowie an deren degressiven Ausgestaltung. Das kann man machen – man sollte sich allerdings darüber bewusst sein, was das für Konsequenzen hat. Es geht hier um Arbeitslose, denen zugeschrieben wird, dass sie zugespitzt formuliert nur einen „Schubs“ brauchen über eine an ihre Person gebundene Lohnkostensubventionierung, damit sie in ein Beschäftigungsverhältnis reinkommen. Sind sie erst einmal drin, dann bauen sich im Laufe der Zeit die Einschränkungen, die den Zuschuss legitimieren, ab, was die degressive Ausgestaltung abbilden soll. Am Ende steht dann das Idealbild einer subventionsfreien Übernahme in eine ungeförderte Beschäftigung. Das hat seine eigene Logik, ist aber höchst voraussetzungsvoll. Nicht nur, was die geförderte Person betrifft, sondern auch hinsichtlich des geförderten Arbeitsplatzes.

Vereinfacht gesagt: Dieses Modell kann und wird nur funktionieren, wenn die geförderten Arbeitslosen relativ nah sind am „ersten“ Arbeitsmarkt bzw. eine realistische Chance besteht, sie durch die Kombination von Lohnkostenbezuschussung und dem ebenfalls im Entwurf eines Teilhabechancengesetzes vorgesehenen „begleitenden Coaching“ (in Verbindung mit der Möglichkeit einer berufsbegleitenden Qualifizierung) zu nicht mehr förderbedürftigen Arbeitnehmern weiterzuentwickeln. Dann passt das Instrumentarium.

Geht man von dieser Prozesskette aus, dann ist die im Teilhabechancengesetzentwurf vorgesehene (und mit Blick auf die ursprünglichen Entwürfe verlängerte) Voraussetzung eines mindestens sieben Jahre innerhalb der letzten acht Jahre vorliegenden Leistungsbezugs im SGB II, wobei in diesem Zeitraum quasi keine, nicht mal eine geringfügige Beschäftigung ausgeübt werden durfte, verfehlt.

Man muss sich klar machen, um was es sich für Menschen handeln wird, die für eine derart restriktiv abgegrenzte Zielgruppe überhaupt in Frage kommen. Es wird sich um Menschen handeln, die erhebliche Beschädigungen in ihrer Biografie haben, die zu erheblichen Beeinträchtigungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit geführt haben, oftmals als Folge einer mehrjährigen Exklusionserfahrung aus dem Arbeitsmarkt. Viele dieser Menschen werden, wenn überhaupt, nur zur Aufnahme einer teilzeitigen Erwerbstätigkeit in der Lage sein und ihre betriebliche Produktivität wird zwangsläufig ganz erheblich eingeschränkt sein. Für diese Personengruppen wäre eher ein stufenförmiger und über einen längeren Zeitraum angelegter Integrationsprozess realistisch, der im Sinne eines Förderkettenmodells mit Arbeitsgelegenheiten beginnt und sich dann hocharbeitet in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit entsprechender Hilfestellung durch Begleitung und partieller Qualifizierung, was im Regelfall nicht von „normalen“ Betrieben geleistet werden kann (und von denen auch nicht geleistet werden wird), so dass es hier naheliegend wäre, sich eines professionellen Bindeglieds zum „ersten“ Arbeitsmarkt zu bedienen, das wir bereits aus einem anderen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereich kennen, also die Inklusionsbetriebe nach § 215 SGB IX.[4]

Ein zentraler Mangel im vorliegenden Entwurf eines Teilhabechancengesetzes ist also die Tatsache, dass die Fördermöglichkeit **viel zu spät** eröffnet werden soll.[5] Auf die einfache lebenspraktische Frage, warum man denn erst mindestens sieben Jahre warten muss, bis eine Förderung überhaupt ins Auge gefasst werden kann, gibt es natürlich keine sachlogisch begründbare Antwort, sondern lediglich eine haushalterische: Mit der sehr restriktiven Abgrenzung der Fördervoraussetzungen wird natürlich die (potenzielle) Zielgruppe kleingeschreddert, um eine mögliche übermäßige Inanspruchnahme des Förderinstrumentariums zu vermeiden.

Hier nun liegt ein zentraler Denkfehler – die Frage, wie viele Betroffene am Ende wirklich gefördert werden, ist natürlich abhängig von der Frage des zur Verfügung stehenden Budgets. Aber das sollte man nicht mit der Architektur des Förderrechts zu „lösen“ versuchen. Das muss man im vorliegenden Fall ja auch gar nicht, denn es ist nicht vorgesehen, dass die Betroffenen einen individuellen Rechtsanspruch auf diese Förderung bekommen. Insofern ist die Budgetsteuerung das eine (und letztendlich eben eine politische Frage) – das andere wäre ein möglichst gute Ausgestaltung der förderrechtlichen Grundlagen. Das leitet über zu dem Änderungsbedarf.

Einige Änderungsvorschläge

Im Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BUNDNIS 90/DIE GRUNEN, Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose

[4] Bei den Inklusionsbetrieben ist hervorzuheben: »Inklusionsbetriebe beschäftigen mindestens 30 Prozent schwerbehinderte Menschen im Sinne von Absatz 1. Der Anteil der schwerbehinderten Menschen soll in der Regel 50 Prozent nicht übersteigen«, so § 215 Abs. 3 SGB IX. Hier wird sogar in der Gesetzesnorm der Aspekt einer „gemischten Belegschaft“ festgeschrieben – der ist aber Voraussetzung, wenn professionelle Beschäftigungsunternehmen am, mit und im „ersten“ Arbeitsmarkt agieren sollen, auch um dadurch Markterlöse zu erwirtschaften, die einen Teil der Finanzierung sicherstellen müssen.

[5] Um ein Bild zu verwenden: Man lässt das Kind in den Brunnen fallen und nach Jahren lässt man ein dünnes Seil herunter und erwartet, dass es sich mit dessen Hilfe aus dem Brunnen wieder hochzieht. Dass das bei vielen nicht funktionieren kann, dürfte nachvollziehbar sein. Auf die Förderpolitik übertragen: Wir haben doch gerade bei der Umsetzung der Bundesprogramme aus der letzten Legislaturperiode (wieder einmal) lernen müssen, wie viel Aufwand in den Jobcentern betrieben werden musste, um überhaupt halbwegs geeignete Teilnehmer zu finden, die der restriktiven Abgrenzung der Zielgruppe entsprechen (können). Und wie schwer sich „normale“ Betriebe mit der Inanspruchnahme der Fördermöglichkeit getan haben. Mit der nunmehr vorgesehenen Abgrenzung läuft man in die gleiche Falle.

Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen, auf BT-Drs. 19/591 findet man eine hier zentrale Forderung:

„Neben einer sozialpädagogischen Begleitung soll die Förderhöhe zwischen 75 Prozent und 100 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts liegen, entsprechend der Leistungsfähigkeit und der Art der Beschäftigung."

Diese bewusst flexible Formulierung wird hier ausdrücklich unterstützt. Das ganze Instrumentarium im Teilhabechancengesetz stellt auf eine individuelle Förderung ab und für deren Erfolg sind die individuellen Voraussetzungen, die bei der überaus heterogenen Personengruppe erheblich divergieren können, von zentraler Bedeutung – aber auch die Streuung der Anforderungen und Bedingungen der konkreten Arbeitsplätze, deren Besetzung dann gefördert wird, weist eine erhebliche Varianz auf. Das kann nur im konkreten Aushandlungsprozess der Förderung vor Ort als Differenzierung geleistet werden – das Förderrecht hat lediglich die Aufgabe, die Optionen zur Verfügung zu stellen.

Der in dieser Stellungnahme beklagte Tatbestand, dass die Leistungsbezugsdauervoraussetzung von mindestens sieben Jahre viel zu lange ist, wird im Antrag der Grünen durch diesen Vorschlag deutlich abgemildert:

„Der Soziale Arbeitsmarkt steht für über 25-Jährige ohne absehbare Perspektive auf dem Arbeitsmarkt offen, die bereits länger als 24 Monate arbeitslos oder arbeitssuchend sind."

Das erscheint ein geeigneter und zugleich ausreichend flexibler Schwellenwert zu sein.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird hinsichtlich des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts eine Begrenzung auf den gesetzlichen Mindestlohn vorgenommen. Das ist abzulehnen und sollte korrigiert werden. Diese Einschränkung ist zum einen mehr als bedenklich, weil sie einen Wettbewerbsvorteil für nicht-tarifgebundene Unternehmen schafft und möglicherweise bestimmte Arbeitgeber sogar von einer Nutzung des Förderinstruments ausschließen wird, wenn und weil sie sich an ihre Tarifwerke halten.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Klarstellung erfolgen, dass auch Tariflohn unter das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt fällt.

Von enormer Bedeutung ist eine notwendige Klarstellung im Gesetz, dass die Teilnahme an den Fördermöglichkeiten nach § 16e und 16i SGB II auf Freiwilligkeit basiert und bei den betroffenen Arbeitslosen keine - mit der bislang gewählten Formulierung einer „Zuweisung" zu einem Arbeitgeber aber verbundene Möglichkeit einer - Sanktionierung stattfinden kann.

Das Bestehen auf einer unbedingten Freiwilligkeit bei diesem Förderinstrumentarium resultiert auch aus klassischen Erkenntnissen der Arbeitsvermittlung. Kein Arbeitgeber von denen, die man eigentlich erreichen möchte, wird sich irgendwelche Personen „zuweisen" lassen. Eine mögliche Einstellung basiert auf einem individuellen Passungsprozess, der mit der Lohnkostenbezuschussung unterstützt werden soll, die Einstellung ist dann das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen Arbeitgeber und dem potenziellen Arbeitnehmer.

Vorgesehen ist im Entwurf eines Teilhabechancengesetzes auch eine Förderung der berufsbezogenen Qualifizierung. Die hierfür vorgesehene Begrenzung der Förderung auf 50 Prozent der Weiterbildungskosten und maximal 1.000 Euro ist viel zu restriktiv und nicht zielführend. Diese Begrenzung sollte aufgehoben werden, die Qualifizierung muss eben am individuellen Bedarf ausgerichtet und bewilligt werden (oder eben nicht). In einer gesetzlichen Normierung sollte förderrechtlich lediglich die Option eröffnet werden, ohne die Fachkräfte und Partner vor Ort zu sehr einzuengen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**39**

29. Mai 2018

Information für den Ausschuss

bag arbeit e.V.

Stellungnahme zum geplanten Regelinstrument 16i, SGB II - Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle

BMAS und BA arbeiten derzeit intensiv an der Umsetzung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“, das laut Koalitionsvertrag als Regelinstrument in das SGB II aufgenommen werden soll.

Politik und Verwaltung orientieren sich an folgenden Eckpunkten:

- Zielgruppe sind marktferne Personen, die mindestens sechs Jahre ohne Beschäftigung sind.
- Die Beschäftigungsverhältnisse werden sozialversicherungspflichtig ausgestaltet und auf Basis des Mindestlohns entlohnt.
- Die Beschäftigung soll in privaten, kommunalen oder in Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen umgesetzt werden. Die Kriterien der Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität entfallen.
- Der Lohnkostenzuschuss beträgt zunächst 100 Prozent und wird dann pauschal und degressiv nach 12 Monaten für jedes weitere Jahr um zehn Prozentpunkte gekürzt.
- Ermöglicht werden soll eine Förderdauer von bis zu fünf Jahren.
- Eine Förderung beschäftigungsbegleitender Qualifizierungsangebote ist vorgesehen. In den ersten 12 Monaten muss der Arbeitgeber den Arbeitnehmer für notwendiges Coaching in einem angemessenen Umfang freistellen; Coaching-Kosten werden während der gesamten Förderung übernommen.
- Qualifizierung: Angemessene Zeiten einer erforderlichen Weiterbildung oder eines betrieblichen Praktikums sind während der Beschäftigung förderfähig. Bis zu 50% der Weiterbildungskosten, max. 1000 Euro je Weiterbildung, werden erstattet.
- Das Coaching soll ausgeschrieben, und damit von Dritten oder durch die Jobcenter selbst durchgeführt werden. Im Rahmen des Coachings sollen Integrationsfortschritte dokumentiert werden. Diese sollen Grundlage für die Höhe des Zuschusses sein.
- Eine anschließende Förderung geeigneter Teilnehmenden über FBW wird angestrebt.
- Um das neue Regelinstrument zu finanzieren wird der Eingliederungstitel um vier Milliarden Euro im Zeitraum von 2018 bis 2021 aufgestockt werden. Darüber hinaus soll zur Finanzierung der Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) umgesetzt werden. Damit werden die für die passiven Leistungen zu verausgabenden Gelder für die Förderung des neuen Instruments eingesetzt werden.

Mit diesem Instrument soll laut Koalitionsvertrag ein unbürokratisches Instrument im Sinne eines sozialen Arbeitsmarktes geschaffen werden, das auf gesetzlicher Ebene Grundlagen für eine gesellschaftliche und arbeitsmarktliche Integration besonders marktferner Langzeitarbeitsloser darstellt. Gleichzeitig kann die Umsetzung des Gesetzesvorhabens nur gelingen, wenn tragfähige Rahmenbedingungen geschaffen werden.

- Wir fordern die Politik dazu auf, im Rahmen eines sozialen Arbeitsmarktes mittelfristig mindestens 300.000 dauerhafte, marktnahe sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Denkbar ist ein jährlicher Aufbau um 50.000 Arbeitsplätze.
- Zugewiesen wird nach persönlicher Eignung, d.h. gemäß festgestellter Potentiale. Die Teilnahme ist freiwillig.
- Eine Förderung von bis zu fünf Jahren ist erstrebenswert, im Einzelfall soll auch über eine prinzipiell unbegrenzte Förderung nachgedacht werden.

- Bei der Entlohnung der Teilnehmenden plädieren wir für eine Orientierung am ortsüblichen Lohn. Die unterste Haltelinie ist der flächendeckende gesetzliche Mindestlohn.
- Angesichts der zu beschäftigenden Teilnehmerstruktur ist eine Refinanzierung von Lohnbestandteilen rein durch Markteinnahmen nicht realisierbar. Der pauschal ausgestaltete Lohnkostenzuschuss soll in der Regel die tatsächlich gezahlten Arbeitgeberbruttolohnkosten refinanzieren.
- Länder und Kommunen sind mit in die Finanzierung einzubeziehen. Empfehlenswert sind Unternehmenszuschüsse zur Sicherung der Beschäftigungsinfrastruktur.
- Die vorgesehene begleitende Förderinfrastruktur begrüßen wir, um nachhaltige Beschäftigung und berufliche Integration zu gewährleisten. Zu achten ist auf einen angemessenen Betreuungsschlüssel:
    - sozialpädagogische Begleitung mit einem Schlüssel von 1:24
    - begleitende Fachanleitung mit einem Schlüssel von 1:20
- Die im Koalitionsvertrag verabredete Aufstockung der Mittel um 4 Milliarden soll gezielt und ausschließlich für das neue Regelinstrument verwendet werden.
- Eine Anerkennung der mit der Beschäftigung beauftragten Sozialbetriebe als umsatzsteuerbefreite ideelle Zweckbetriebe ist zu erwirken. Dabei wollen wir die Vielfalt der Unternehmensstrukturen erhalten. Neben größeren Unternehmen müssen zumindest im Zuge der Entwicklung des Instruments Unternehmensnetzwerke auch kleinere Unternehmen an der Realisierung des Instruments beteiligt werden, um kreative und spezifische z.B. in ländlichen Gebieten oder mit besonderen Angeboten Beschäftigungs- und Förderangebote zu ermöglichen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**136**

09. Oktober 2018

Information für den Ausschuss

Der Senator für Justiz und Verfassung – Freie Hansestadt Bremen

Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB 11-ÄndG) – BT-Drs. 19/4725

Am vergangenen Freitag (21.09.2018) hat der Bundesrat in seiner 970. Sitzung über die Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt im Zuge des sogenannten Teilhabechancengesetzes beraten. Mit dem Gesetzentwurf sollen Möglichkeiten geschaffen werden, dass sehr arbeitsmarktferne erwerbsfähige Personen sowie Langzeitarbeitslose intensiver betreut werden und deren Beschäftigungseinstieg auf dem sozialen oder dem allgemeinen Arbeitsmarkt wirksamer gefördert werden können. Die Gesetzesinitiative der Bundesregierung ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Nicht unproblematisch erscheint jedoch, dass sich das beabsichtigte Förderinstrument des Gesetzes „Teilhabe am Arbeitsmarkt" nur an Personen richtet, die für mindestens sieben Jahre in den letzten acht Jahren Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II) bezogen haben (§ 16i SGB II-E), Abweichend von den Regelungen der beruflichen Eingliederungsförderung der vergangenen Jahre soll folglich nicht „Langzeitarbeitslosigkeit" im Sinne des § 18 SGB III, sondern Langzeitleistungsbezug im SGB II wesentliches Förderkriterium sein.

Von den neuen Fördermöglichkeiten ausgeschlossen sind damit solche Personen, die von Gesetzes wegen von einem Bezug von SGB-II-Leistungen ausgeschlossen sind. Dies betrifft beispielsweise Patienten nach befristeter Unterbringung in stationären Therapieeinrichtungen oder Langzeiterkrankte nach Krankenhausaufenthalt von prognostisch mindestens sechs Monaten Dauer. **Vor** allem sind aber auch Strafgefangene vom Leistungsausschuss erfasst (§ 7 Abs. 4 SGB II).

Bei Haftzeiten von einem Jahr und länger können die Fördervoraussetzungen des Teilhabechancengesetzes (Leistungen nach dem SGB II für mindestens sieben Jahre in den letzten acht Jahren) zwangsläufig nicht erfüllt werden. Bei kürzeren Haftstrafen ist die Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen erschwert, weil der für die Förderung unschädliche Zeitraum ohne Leistungsbezug von maximal einem Jahr durch die Haftzeit teilweise verbraucht ist. Weitere Lücken im Leistungsbezug, die z. B. in einem stationären Aufenthalt wegen Suchttherapie begründet sein können, bekommen ein stärkeres Gewicht.

Der Senator für Justiz und Verfassung Bremen hat nach § 42 Abs. 2 des bremischen Strafvollzugsgesetzes die Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, dass Gefangene nach ihrer Entlassung über eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle verfügen. Grundlage für diese landesgesetzliche Regelung ist die in der kriminologischen Forschung unbestrittene Erkenntnis, dass die Begründung stabiler Beschäftigungsverhältnisse nach Haftende ein wesentliches Kriterium der Rückfallvermeidung darstellt. Dem § 42 des Bremischen Strafvollzugsgesetzes entsprechende rechtliche Regelungen finden sich daher auch in den Strafvollzugsgesetzen anderer Länder (vgl. etwa § 58 Abs. 2 StVollzG NRW, § 59 Abs. 2 LStVollzG SH, § 49 Abs. 2 StVollzG M-V, § 49 Abs. 2 LJVollzG RIp).

Unter den Gefangen sind Personen mit ausgeprägten Vermittlungshemmnissen im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung überproportional vertreten. Ein erheblicher Anteil der Inhaftierten war bis Haftantritt und ist nach Haftende langjährig auf den Bezug von Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II angewiesen. Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des § 18 SGB III ist eher die Regel als die Ausnahme. Viele Haftentlassene haben ohne besondere Förderung und Unterstützung so gut wie keine Chance zur Teilhabe am Arbeitsmarkt.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in seiner 970. Sitzung auf Antrag Bremens und mit breiter Mehrheit darum gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Veränderung der Zielgruppendefinition des Teilhabechancengesetzes (§ 16i Abs. 3 SGB 11-E) zu prüfen, die sicherstellt, dass entlassene Strafgefangene nicht faktisch von der Förderung ausgeschlossen sind.

Dies könnte zum Beispiel in Anlehnung an § 18 SGB III geschehen. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 6 SGB III bleibt eine Unterbrechung der Arbeitslosigkeit innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren unberücksichtigt, soweit in diesen Zeiten eine Beschäftigung rechtlich

nicht möglich war. Hierunter fallen auch Zeiten im Strafvollzug. Mit den Aufschubtatbeständen des § 18 Abs. 2 SGB 111 wollte der Gesetzgeber den Zugang zur Eingliederungsförderung auf Personengruppen erweitern, bei denen ein Ausschluss von der Förderung unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten sachlich nicht zu begründen ist. Dies muss auch für die Förderung unter dem Teilhabechancengesetz gelten.

Für Ihre Unterstützung bei der Öffnung des Teilhabechancengesetzes zugunsten von Strafgefangenen und ggf. weiteren Personengruppen, die von einem Bezug von SGB-11-Leistungen von Gesetzes wegen ausgeschlossen sind, wäre ich ihnen sehr dankbar. Für die Landesjustizverwaltungen würden sich hier neue und ganz wesentliche Resozialisierungsmöglichkeiten eröffnen. Arbeitgeber und langzeitarbeitslose Gefangene könnten eine Förderung erfahren, der Kreislauf von Perspektivlosigkeit und Strafbarkeit könnte an entscheidender Stelle durchbrochen werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**153**

16. Oktober 2018

Information für den Ausschuss

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW)

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

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 ungeförderten 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 ungeförderte 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 ungeförderte 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 beschäftigungsorientier-ten Lese- 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 niedrigschwelligere 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 ungefördert 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 Fördersystematik 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) Leistungsberechtige, 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.

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 sozialversicherungspflichtige 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 von 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 können 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).

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**161**

25. Oktober 2018

Information für den Ausschuss

Nationale Armutskonferenz

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD wurde vereinbart, ein neues gesetzliches Regelinstrument im SGB II zu schaffen mit dem Menschen, die lange vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren, Teilhabe an Arbeit und soziale Teilhabe ermöglicht werden soll.

Die Nationale Armutskonferenz (nak) begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, ein neues Regelinstrument im SGB II zu schaffen, um Menschen, die lange vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, längerfristig wieder Teilhabe an Arbeit und soziale Teilhabe zu ermöglichen. Die Nationale Armutskonferenz nimmt Stellung zu aus ihrer Sicht zentralen Aspekten im Gesetzentwurf. Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind haben an der Stellungnahme mitgewirkt.

Die Nationale Armutskonferenz ist ein Zusammenschluss von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, der Kirchen, des DGB sowie bundesweit organisierter Initiativen mit professionell und/oder ehrenamtlich Tätigen. Diese verfügen über unterschiedlichste Armutserfahrungen und kennen die Auswirkungen von Armut und sozialer Ausgrenzung sehr genau.

Ziel der Nationalen Armutskonferenz ist es, über Armut aufzuklären, die Auswirkungen zu beschreiben, Lösungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung in die Öffentlichkeit und den politischen Prozess zu tragen. Die kritische Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen gehört ebenso dazu wie der Dialog und die Bereitschaft zur Mitarbeit in politischen Gremien.

Einleitung

Im Jahresdurchschnitt 2017 waren 901.000 Personen offiziell länger als ein Jahr erwerbslos. Die durchschnittliche Dauer der Erwerbslosigkeit im SGB II ist von 549 Tagen im Jahr 2011 auf 650 Tage in 2017 gestiegen, während die Dauer der Erwerbslosigkeit im SGB III von 235 Tagen in 2011 auf 179 Tage in 2017 gesunken ist.

Die Teilhabe an Arbeit ist in unserer Gesellschaft ein wesentlicher Ausdruck von sozialer Teilhabe. Der Verlust oder das Nicht-Erlangen eines Arbeitsplatzes führt in der Regel nicht nur zu einem materiellen Verlust, sondern kann auch die Möglichkeit der Sinnstiftung und des Erlangens sozialer Bezüge stark beinträchtigen.

Darum hat auch die Integration in Erwerbsarbeitsprozesse eine doppelte Bedeutung: Materielle Armut

lässt sich ohne ein auskömmliches Einkommen nicht überwinden. Aber auch die Überwindung sozialer Ausgrenzung gelingt ohne Teilhabe am Erwerbsleben nur schwer. Der Wunsch Erwerbsloser nach Verbesserung ihrer sozialen Situation findet zumeist seinen Ausdruck im dringenden Wunsch nach guter Arbeit.

Waren bislang vor allem befristete Sonderprogramme möglich, wird mit dem § 16i SGB II-E nun ein Regelinstrument geschaffen, das durch eine längere Förderung bessere Chancen zur Teilhabe an Erwerbsarbeit eröffnet. Ergänzend wäre es hilfreich, dass Ziel der Gewährleistung sozialer Teilhabe ausdrücklich in den Aufgabenkatalog des SGB II aufzunehmen und diesen entsprechend zu erweitern.

Arbeitsbedingungen: sozialversicherungspflichtige, tariflich entlohnte Beschäftigung fördern

Ein sozialer Arbeitsmarkt muss die Aufnahme von tariflich entlohnter Arbeit fördern. Nur so können Teilhabeaspekte wie soziale Vernetzung, die durch Arbeit ermöglichte Sinnstiftung sowie materielle Sicherung gewährleistet werden. Selbst wenn Betroffene im Arbeitsprozess mehr soziale Teilhabe erleben, bedeutet Beschäftigung unter prekären Bedingungen starke materielle Benachteiligung. Trotz Arbeit stoßen gemeinsame Aktivitäten mit Anderen an finanzielle Grenzen. Schlecht bezahlte Arbeitsplätze zeichnen sich zudem häufig durch schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde Wertschätzung für die geleistete Arbeit aus.

Beschäftigte im sozialen Arbeitsmarkt haben Anspruch auf gute Arbeit und eine gleiche Behandlung wie andere Beschäftigte. Eine Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt durch abgesenkte Standards darf es nicht geben. Gute Arbeit ist ein wesentliches Instrument für Teilhabe und von Selbstverwirklichung, Würde und sozialen Vernetzungsmöglichkeiten nicht zu trennen. Gute Arbeit zeichnet sich durch vollen Sozialversicherungsschutz, Mitbestimmungsmöglichkeiten und tarifliche Entlohnung aus. Die Achtung des gesetzlichen Mindestlohnes als Untergrenze der Entlohnung ist selbstverständlich. Diesen Prinzipien muss auch der soziale Arbeitsmarkt folgen. Ein Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung ist daher abzulehnen. Der Lohnkostenzuschuss sollte sich am tatsächlich gezahlten Arbeitgeberbrutto bemessen, um tarifgebundene Arbeitgeber nicht faktisch auszuschließen und /oder zu benachteiligen. Gute Arbeit bietet langfristige Perspektiven und ermöglicht eine langfristige und nachhaltige Verbesserung auch der sozialen Situation der Beschäftigten.

Die Aufnahme von Beschäftigung soll auch dazu dienen, Lücken in der Rentenerwerbsbiografie zu schließen, die zu späterer Altersarmut führen können.

Die geförderte Beschäftigung muss auch in Teilzeit möglich sein. Wenn die im SGB II zugrunde gelegte Mindestbeschäftigungsmöglichkeit von drei Stunden täglich Grundlage ist, wären Arbeitszeiten von 15 Stunden wöchentlich bis zur Vollzeit zu ermöglichen.

Zielgruppe

SGB-II-Leistungsberechtigte haben mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit oder des Leistungsbezugs erhebliche Probleme, eine neue Beschäftigung zu finden. Mehr als die Hälfte der Arbeitgeber berücksichtigt laut Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Bewerber nicht, wenn sie länger als ein Jahr erwerbslos waren. Zudem haben Langzeiterwerbslose regelmäßig mit persönlichen Problemen zu kämpfen, die die Chancen auf Integration in Erwerbsarbeit mindern, d.h. sie sind krank, gesundheitlich eingeschränkt, älter oder schlecht qualifiziert. Insbesondere die Gesundheit verschlechtert sich mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit.

Zugang zum sozialen Arbeitsmarkt soll für alle Erwerbslosen bestehen, die mindestens zwei Jahre erwerbslos sind. Mit einer Erwerbslosigkeit von zwei Jahren ist die Gesamtdauer unabhängig von unschädlichen Unterbrechungen gemeint.

Freiwilligkeit und Augenhöhe im Hilfeprozess

Der Prozess der sozialen und arbeitsmarktbezogenen Integration von Langzeiterwerbslosen umfasst Elemente wie Coaching und Qualifizierung während der geförderten Beschäftigung. Es ist sinnvoll, das Coaching bereits im Vorfeld der Beschäftigungsaufnahme anbieten zu können.

Die arbeitsmarktpolitische Förderung muss auf Freiwilligkeit beruhen. Eine Förderung zum Zweck der sozialen Teilhabe gegen den Willen der Betroffenen ist nicht zielführend. Auch Arbeitgeber werden im sozialen Arbeitsmarkt nur motivierte Personen beschäftigen. Bei der Gestaltung von Hilfeprozessen, die die soziale Situation der Betroffenen nachhaltig verbessern sollen, müssen auch die Selbsteinschätzung der Betroffenen, ihre bisherige Erwerbsbiografie und ihre Kompetenzen eine hinreichende Rolle spielen. Es soll nicht über die Betroffenen gesprochen und ihnen Unterstützung verordnet werden. Gemeinsam mit ihnen soll vielmehr im Dialog und mit ihrer Zustimmung ein Hilfe- beziehungsweise Förderprozess entwickelt werden. Dabei müssen auch persönliche und personenbezogene Maßstäbe wie langfristige Auswege aus verfestigter Armut, Zufriedenheit, Respekt, (Selbst-)Achtung, Angstfreiheit, Selbstbestimmung und Sinnstiftung eine Rolle spielen.

Sanktionen für denkbares oder unterstelltes „Fehlverhalten“ stehen einem angstfreien und erfolgreichen Beratungs- und Hilfeprozess entgegen. Der Beratungsprozess soll auf Augenhöhe und mit einvernehmlichen Vereinbarungen stattfinden. Weitere Hilfen (wie beispielsweise kommunale Eingliederungsleistungen), die auf den individuellen Unterstützungsbedarf ausgerichtet sind, sollten mit der geförderten Beschäftigung verknüpft erbracht und finanziert werden.

Beschäftigungsmöglichkeiten

Die geförderte Beschäftigung soll weitgehend im Rahmen des allgemeinen Arbeitsmarktes erfolgen. Die Förderung soll allen Arbeitgebern offen stehen, auf die Beschäftigung einschränkende Kriterien soll verzichtet werden. So wird sinnhafte Beschäftigung und eine weitere berufliche Entwicklung ermöglicht. Durch die geförderte Beschäftigung wird es möglich,

ein auskömmliches Einkommen zu verdienen, die soziale Isolation zu verringern und im Arbeitskontext gebraucht zu werden. Die Beschäftigten erleben dabei zu sein, Ziele des Beschäftigungsvorhabens mit zu verwirklichen und die Wertschätzung von Kolleg*innen und Vorgesetzten zu erfahren. So können sich die geförderten Beschäftigten persönlich weiterentwickeln.

Jeder Arbeitgeber soll einen geförderten Arbeitnehmer einstellen können. Längerfristig soll der Förderanteil zugunsten eigenständiger Lohnzahlung durch den Arbeitgeber heruntergefahren werden. Das Arbeitsverhältnis soll über den Förderzeitraum hinaus gesichert werden.

Neben geförderter Beschäftigung von Arbeitsverhältnissen bei privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen oder kommunalen Arbeitgebern und qualifizierenden Maßnahmen bei einem Beschäftigungsträger können auch die Erfüllung sinnvoller gesellschaftlicher Aufgaben im Rahmen von Selbsthilfeorganisationen und Interessenvertretungen der Betroffenen gefördert werden.

Grundsätzlich ist es 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 braucht einen starken gesellschaftlichen Konsens und handhabbare Umsetzungsbedingungen vor Ort. Der örtliche Beirat der Jobcenter ist der richtige Ort für die notwendige Konsensfindung.

Finanzierung

Die Bundesregierung will für die Stärkung der Teilhabechancen für Langzeiterwerbslose den Eingliederungstitel im Zeitraum 2018 bis 2022 um vier Milliarden Euro aufstocken. Darüber hinaus soll zur Finanzierung des neuen Förderinstrumentes „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ermöglicht werden, dass eingesparte Mittel für die Sicherung des Lebensunterhalts der Geförderten zusätzlich eingesetzt werden können.

Es ist durch gesetzliche und administrative Regelungen sicherzustellen, dass die Mittel zur Förderung von langzeiterwerbslosen Leistungsberechtigten zweckentsprechend eingesetzt und nicht für andere Zwecke verwendet werden. Dafür sind die Jobcenter insgesamt bedarfsdeckend zu finanzieren. Die finanzielle Ausstattung der Jobcenter für die Verwaltung und Eingliederung ist auch bei einer Mittelaufstockung für das neue Instrument insgesamt weiterhin unzureichend. Insbesondere die Mittel für den Verwaltungshaushalt müssen dringend erhöht werden, damit Jobcenter nicht weiter in einem hohen Maße Mittel für die Förderung von Leistungsberechtigten in den Verwaltungshaushalt umschichten.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**165**

29. Oktober 2018

Information für den Ausschuss

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Zusammenfassung

Der Deutsche Verein begrüßt die Einführung eines neuen Förderinstruments § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Er befürwortet die Regelung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BT-Drs. 19/475 vom 4.10.2018),

- bei der Definition der Zugangsvoraussetzungen ausschließlich auf die Dauer des Leistungsbezugs und der Beschäftigungslosigkeit und nicht auf bestimmte vermittlungshemmende Merkmale abzustellen,
- auf die Kriterien der Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesse zu verzichten.

Der Deutsche Verein sieht in dieser rechtlichen Ausgestaltung eine zentrale Voraussetzung für einen zielgenauen, unbürokratischen und rechtssicheren Einsatz des neuen Förderinstruments § 16i SGB II. Die Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen bei allen Arbeitgeber/innen erweitert die Reichweite der Förderung und erleichtert – im Vergleich zu geförderten gemeinnützigen Tätigkeiten – Übergänge von geförderter in ungeförderte Beschäftigung.

Weitergehend als der Gesetzentwurf empfiehlt der Deutsche Verein:

- eine mindestens vierjährige Dauer von Leistungsbezug im SGB II oder eines anderen Fürsorgesystems ohne nennenswerte Unterbrechung durch Erwerbstätigkeit als Zugangsvoraussetzung (anstatt sieben Jahre ausschließlich im SGB II, wie im Gesetzentwurf vorgesehen),
- eine Bemessung des Förderzuschusses nach tariflichen oder ortsüblichen Bestimmungen (und nicht nur nach dem Mindestlohn, wie im Gesetzentwurf vorgesehen),
- den Verzicht auf die gesetzliche Vorgabe, als Zugangsteuerung lediglich eine Zuweisung der geförderten Personen zu Arbeitgeber/innen zuzulassen,
- die Einfügung einer Regelung in § 46 SGB II, nach der zur Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16i SGB II zusätzlich zu den Eingliederungsmitteln Mittel des Arbeitslosengeldes II

nach § 19 Abs. 1 Satz 1 SGB II eingesetzt werden (Passiv-Aktiv-Transfer).

Vorbemerkung

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 Teilhabeperspektiven für Erwerbslose mit geringen Eingliederungschancen gefordert.[1] in seinen Empfehlungen „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle! Empfehlungen des Deutschen Vereins für ein neues Regelinstrument im SGB II" begrüßt der Deutschen Verein die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung, in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II) ein neues Regelinstrument zur Förderung von Erwerbslosen im verfestigten Leistungsbezug einzuführen, und gibt fachliche Hinweise zu seiner Ausgestaltung.[2]

Ausgehend hiervon nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins im Folgenden Stellung zum Gesetzentwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – 10. SGB II-ÄndG – Teilhabechancengesetz (BT-Drs. 19/475 vom 4.10.2018). Aufgrund der Fristsetzung konnten die Fachgremien und das Präsidium des Deutschen Vereins mit der Stellungnahme nicht befasst werden. Die folgenden Ausführungen stellen jedoch eine Aktualisierung der Stellungnahme der Geschäftsstelle zum damaligen Referentenentwurf zum 10. SGB II-ÄndG (vom 18. Juni 2018) dar.[3] Die Stellungnahme stimmt inhaltlich mit den Empfehlungen überein, die am 15. Mai 2018 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet wurden.[4]

Die Stellungnahme hat ausschließlich die Regelungen zum § 16i SGB II (Artikel 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs) zum Gegenstand.

1. Zielgruppe der Förderung (Art. 1 Nr. 4 – § 16i Abs. 3 Nr. 2 und 3 SGB II-E)

Mit dem neuen Förderinstrument § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt" sollen nach dem Gesetzentwurf Arbeitsverhältnisse für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose gefördert werden, die in absehbarer Zeit keine realistische Chance auf eine ungeförderte Beschäftigung haben (Entwurf, S. 18). Als Abgrenzungskriterium und zugleich Fördervoraussetzung definiert der Gesetzentwurf eine Mindestdauer von sieben Jahren Leistungsbezug im SGB II innerhalb der letzten acht Jahre. In dieser Zeit darf die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person nicht oder nur kurzzeitig sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt oder selbstständig tätig gewesen sein. Die Person muss mindestens 25 Jahre alt sein. Bestimmte Vermittlungshemmnisse werden nicht als Fördervoraussetzung benannt.

1.1 Fördervoraussetzung Langzeitleistungsbezug

Der Deutsche Verein befürwortet, die Regelung des Gesetzentwurfs, die Zielgruppe für das neue Instrument § 16i SGB II ausschließlich anhand der Dauer des Leistungsbezugs und der Beschäftigungslosigkeit abzugrenzen.

Diese Regelung stellt sicher, dass erwerbslose Leistungsberechtigte im verfestigten Leistungsbezug erreicht werden.[5] Dies stimmt mit der Aufgabe und dem Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende überein, durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit zu beseitigen, in ihrer Dauer zu verkürzen oder in ihrem Umfang zu verringern (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 SGB II). Darüber hinaus trägt diese Regelung dazu bei, dass Förderungen nach § 16i SGB II in der Praxis rechtssicher, einfach und nachvollziehbar sowie mit einem begrenzten Erfüllungsaufwand der Verwaltung umgesetzt werden können.

Eine Benennung von weiteren in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen als Fördervoraussetzung würde nicht dazu beitragen, erwerbslose Leistungsberechtigte im verfestigten Leistungsbezug zielgenauer zu erreichen. Vielmehr würde lediglich der Aufwand, um eine Förderung rechtssicher anzubahnen und umzusetzen, erhöht und mit Unsicherheiten behaftet werden. Weiterhin könnten die dann notwendigerweise anzuwendenden Verfahren zur Bestimmung von Vermittlungshemmnissen auf die Leistungsberechtigten ungewollt diskriminierend wirken und damit Ausgrenzungen weiter verstärken.

Der Deutsche Verein weist daraufhin, dass für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die durch persönliche Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt sind, ggf. andere Leistungen zur Eingliederung angezeigt sein können, die auf eine Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit oder die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen zielen (beispielsweise Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II i.V.m. § 45 SGB III, kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II).

Weiterhin regt der Deutsche Verein an, für die Bemessung der Dauer des Leistungsbezugs nicht allein Leistungen nach dem SGB II zugrunde zu legen, sondern auch die anderer Fürsorgesysteme. Dies würde vermeiden, dass erwerbslose Leistungsberechtigte im SGB II, die aus der Sozialhilfe (beispielsweise bei Entlassung aus einer stationären Einrichtung oder bei Überwindung einer Erwerbsunfähigkeit) oder aus dem Asylbewerberleistungsgesetz (beispielsweise Geflüchtete nach positiven Ausgang ihres Asylverfahrens) in den Rechtskreis des SGB II wechseln, beim Zugang zu der Förderung des § 16i SGB II gegenüber anderen Leistungsberechtigten im SGB II benachteiligt werden.

[1] Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Eingliederungsleistungen im SGB II, NDV 2014, S. 2–6.

[2] Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle! Empfehlungen des Deutschen Vereins für ein neues Regelinstrument im SGB II, in NDV 2018, S. 289–292.

[3] Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – 10. SGB II-ÄndG – Teilhabechancengesetz (vom 11. Juni 2018).

[4] Siehe Fußnote 2.

[5] Langzeitleistungsbeziehende im SGB II sind gemäß den Kennzahlen nach § 48a SGB II erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate Arbeitslosengeld II bezogen haben.

1.2 Dauer des Langzeitleistungsbezugs

Der Deutsche Verein empfiehlt, die im Gesetzentwurf vorgesehene Mindestdauer von sieben Jahren Leistungsbezug als Zugangsvoraussetzung zum neuen Regelinstrument § 16i SGB II auf mindestens vier Jahre Leistungsbezug zu reduzieren.

Eine Leistungsbezugsdauer von vier Jahren wird ebenfalls vom Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" als Zugangsvoraussetzung gefordert. Der Fördermittelgeber geht davon aus, dass bei Leistungsberechtigten, die länger als vier Jahre im Leistungsbezug sind, eine unmittelbare Integration in Arbeit auch bei verstärkten Aktivierungsanstrengungen nur noch schwer gelingt. Außerdem müssen die Programmteilnehmenden arbeitsmarktrelevante gesundheitliche Einschränkungen haben oder in einer Bedarfsgemeinschaft mit minderjährigen Kindern leben.[6]

Im Unterschied zu dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt", das sich auf gemeinnützige Tätigkeiten außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes richtet und auch tagesstrukturierende Begleitaktivitäten umfasst, sollen mit dem neuen Förderinstrument § 16i SGB II nach dem Willen des Gesetzentwurfs Arbeitsverhältnisse auch bei privaten Arbeitgeber/innen begründet werden. Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der geförderten Personen sind damit höher als im Bundesprogramm. Der Deutsche Verein empfiehlt, dies bei der Bemessung der Mindestbezugsdauer als Zugangsvoraussetzung zu berücksichtigen. Je länger die Mindestbezugsdauer bemessen wird, umso schwieriger ist es, geeignete Arbeitgeber, Arbeitsplätze und geförderte Personen zusammenzubringen.

Schließlich würde eine Bezugsdauer von sieben Jahren eine unverhältnismäßig lange Wartezeit für die potenziell förderungsfähigen Personen bedeuten, mit weiteren negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe. Die Verbindung von unterschiedlichen Förderinstrumenten würde erschwert. Wer drei Jahre (innerhalb von fünf Jahren) an Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II teilgenommen hat, müsste nach den Vorgaben des Gesetzentwurfs mindestens vier weitere Jahre Leistungen nach dem SGB II ohne Beschäftigung beziehen, bis eine Förderung nach § 16i SGB II möglich würde.

2. Begründung von Arbeitsverhältnissen bei privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen und kommunalen Arbeitgeber/innen (Art. 1 Nr. 4 – § 16i Abs. 1 SGB II-E)

Der Deutsche Verein begrüßt die Regelung, das neue Instrument § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt" für privatwirtschaftliche, gemeinnützige und kommunale Arbeitgeber/-innen gleichermaßen zu öffnen. Dies eröffnet unterschiedliche Beschäftigungsmöglichkeiten und erhöht die Chancen auf eine arbeitsmarkt- und betriebsnahe Integration.

Die Öffnung der Förderung für alle Arbeitgeber/innen gibt auch kleinen und mittleren Privatunternehmen in Handwerk und Dienstleistung (KMU) die Möglichkeit, geförderte Arbeitsverhältnisse zu begründen. Dies wäre bei einer Eingrenzung der Förderung auf zusätzliche Tätigkeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, ausgeschlossen.

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf vor, eine Förderung immer dann auszuschließen, wenn bei einem Arbeitgeber ein ungefördertes durch ein gefördertes Arbeitsverhältnis ersetzt wird (vgl. Art. 1 Nr. 4 – § 16i Abs. 7 SGB II-E). Der Deutsche Verein befürwortet diese Regelung, die dazu beiträgt, die Möglichkeit missbräuchlicher Inanspruchnahme von Förderung zu reduzieren.

Der Deutsche Verein regt an, in die Vorschriften des § 16i SGB II eine Regelung zum Einsatz von Arbeitsplatzakquisiteuren einzufügen. Ihr Einsatz hat sich im ESF-Bundesprogramm „Langzeitarbeitslosigkeit" bewährt. Die damit verbundenen Möglichkeiten, weitere Arbeitsplätze insbesondere bei privaten Arbeitgeber/innen zu erschließen, trägt weiterhin dazu bei, neue Arbeitsverhältnisse zu schaffen, anstatt bestehende zu verdrängen.

3. Bemessung des Förderzuschusses (Art. 1 Nr. 4 – § 16i Abs. 2 SGB II-E)

Der Deutsche Verein begrüßt die vorgesehene Regelung des § 16i SGB II, in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses einen Förderzuschuss von 100 % der Lohnkosten zu gewähren.

Allerdings sieht der Gesetzentwurf vor, die Höhe des Förderzuschusses am jeweils aktuellen allgemeinen Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) zu bemessen (vgl. Art. 1 Nr. 4 – § 16i Abs. 2 SGB II-E). Eine etwaige Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung einer höheren Vergütung, etwa eines durch Rechtsverordnung oder allgemeinverbindlichen Tarifvertrag vorgegebenen Mindestlohns oder eines einschlägigen Tariflohns, bleibt davon unberührt (Entwurf, S. 19).

Eine solche Regelung würde dazu führen, dass tarifgebundene Arbeitgeber/innen, zu denen neben privaten tarifgebundenen Unternehmen auch Kommunen und Träger der Freien Wohlfahrtspflege gehören, aufgrund von Tarifvertragspflichten hohe Eigenanteile unmittelbar ab Beschäftigungsbeginn selbst tragen müssen. Kommunen und freie Träger wären hiervon besonders betroffen, da sie oftmals nicht die notwendigen Erlöse aufbringen, um die Förderlücke eigenständig zu schließen. Für tarifungebundene Arbeitgeber/innen können hingegen ungewollte Wettbewerbsvorteile entstehen.

Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb, den Förderzuschuss nicht am allgemeinen Mindestlohn, sondern an dem vom Arbeitgeber tatsächlich zu zahlenden Arbeitsentgelt zu bemessen, das den jeweils im Betrieb geltenden gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen entsprechen muss. Dies können ein durch Rechtsverordnung oder allgemeinverbindlichen Tarifvertrag vorgegebener Mindestlohn, der einschlägige Tariflohn, der ortsübliche Lohn oder der gesetzliche Mindestlohn sein.

[6] Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Förderrichtlinie zum Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" vom 19. November 2014.

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.

4. Zugangssteuerung (Art. 1 Nr. 4 – § 16i Abs. 1 SGB II-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Zugang zur Förderung durch Zuweisung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu regeln. Eine Antragserfordernis seitens des Arbeitgebers besteht nicht (vgl. Art. 1 Nr. 4 – § 16i Abs. 1 SGB II-E).

Der Deutsche Verein tritt für eine freiwillige Teilnahme an der Förderung des § 16i SGB II ein. Hierzu sollte die Regelung des § 16i SGB II so ausgestaltet werden, dass für die Anbahnung der Arbeitsverhältnisse möglichst arbeitsmarktnahe Verfahren gewählt werden. Die Leistungsberechtigten wie auch die Arbeitgeber/innen sollten die Möglichkeit der Wahl haben. Die Eigeninitiative von Langzeitleistungsbeziehenden sollte besonders berücksichtigt und gefördert werden. Die Entscheidung über die Möglichkeit einer Teilnahme an der Förderung soll bei den Jobcentern liegen, die hierzu 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 begrüßt deshalb die Regelung des Gesetzentwurfs, für die Förderung von Arbeitsverhältnissen auf ein Antragserfordernis seitens des Arbeitgebers zu verzichten. Er regt an, die Eingrenzung der Förderung für Arbeitgeber/innen auf zugewiesene Leistungsberechtigte zu streichen. Dies würde der Regelung entsprechen, die der Gesetzentwurf für das Instrument § 16e „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ vorsieht (vgl. Art. 1 Nr. 2 – § 16e Abs. 1 Satz 1 SGB II-E).

5. Passiv-Aktiv-Transfer (Entwurf, S. 2)

Zur Ermöglichung der mit dem Teilhabechancengesetz verbundenen Ziele und Mehrausgaben stellt der Bund im Bundeshaushalt insgesamt vier Milliarden Euro für den Zeitraum bis zum Jahr 2022 zur Verfügung.

Darüber hinaus schafft der Bund für die Jobcenter im Einzelplan 11 des Bundeshaushalts zusätzliche Voraussetzungen, um die durch Maßnahmen nach § 16i SGB II eingesparten Ausgabemittel des Bundes für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II für die Finanzierung der Maßnahmen nach § 16i SGB II einzusetzen (Entwurf, S. 2). Eine gesetzliche Regelung hierzu im SGB II enthält der Gesetzentwurf jedoch nicht.

Der Deutsche Verein sieht im Passiv-Aktiv-Transfer ein notwendiges Instrument, um die Finanzierungsbasis für eine erfolgreiche Umsetzung des neuen Instruments § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ 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 begrüßt deshalb die Aussage des Gesetzentwurfs, erforderliche Voraussetzungen für einen Passiv-Aktiv-Transfer im Bundeshaushalt zu schaffen und eingesparte Mittel zur Verfügung zu stellen. Er hält jedoch eine gesetzliche Regelung im SGB II für erforderlich, um die Möglichkeit hierzu dauerhaft, d.h. solange Bedarfe hierzu bestehen, zu gewährleisten.

Der Deutsche Verein regt deshalb an, in die Vorschrift des § 46 SGB II einen neuen Absatz 4 einzufügen, aus dem hervorgeht, dass zur Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16i SGB II zusätzlich zu den Eingliederungsmitteln Mittel des Arbeitslosengeldes II nach § 19 Abs. 1 Satz 1 SGB II eingesetzt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**182**

31. Oktober 2018

Information für den Ausschuss

Arbeitnehmerkammer Bremen

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

Langzeitarbeitslosigkeit ist eine der größten Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik. Vom schon länger andauernden wirtschaftlichen Aufschwung und dem Beschäftigungszuwachs kommt bei den Langzeitarbeitslosen kaum etwas an. Dieser Befund gilt bundesweit, tritt aber in einzelnen Regionen besonders deutlich hervor – unter anderem auch im Land Bremen: Im Bundesländervergleich hat der Zwei-Städte-Staat das höchste Wirtschaftswachstum (2017), zuletzt nach Hamburg das zweithöchste Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, auch der Arbeitsmarkt entwickelt sich positiv, und doch ist die Langzeitarbeitslosenquote mit 4,5 Prozent bundesweit die höchste und mehr als doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (2017). Schon nach einer Dauer von mehr als zwei Jahren ununterbrochener Arbeitslosigkeit sinken im Land Bremen die statistischen Chancen auf eine neue Arbeitsstelle auf unter ein Prozent. Vor Ort umgesetzte Modellprojekte wie die Joboffensive, die auf mehr Arbeitsmarktintegrationen durch erhöhte Kontaktdichte und intensive Vermittlungsbemühungen abzielten, konnten daran substanziell nichts ändern.

Die Koalition hat die Langzeitarbeitslosigkeit nun vor allem aus der Perspektive der sozialen Teilhabe auf ihre Agenda gesetzt. Dem Koalitionsvertrag zufolge soll ein neues unbürokratisches Regelinstrument im Sozialgesetzbuch II „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ entwickelt werden, mit dem bis zu 150.000 Menschen erreicht werden sollen. Der Eingliederungstitel soll dafür im Zeitraum 2018 bis 2021 um vier Milliarden Euro aufgestockt werden. Außerdem soll den Ländern der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht und dazu vom Bund die eingesparten Passiv-Leistungen zusätzlich für die Finanzierung der Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in unserem Bundesland begrüßt die Arbeitnehmerkammer Bremen diese Vorhaben ausdrücklich, da damit eine Förderlücke im SGB II geschlossen würde.

Es ist ebenfalls höchst erfreulich, dass die Bundesregierung sich zügig mit der Umsetzung dieser Koalitionsvereinbarung befasst. Mit dem Entwurf für das zehnten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch soll ein neues Regelinstrument im SGB II geschaffen werden, das die gesellschaftliche Teilhabe von langzeitarbeitslosen Menschen durch öffentlich geförderte Beschäftigung zum Ziel hat. Damit werden zugleich die Voraussetzungen für einen sozialen Arbeitsmarkt geschaffen. Im Folgenden nimmt die Arbeitnehmerkammer Bremen zu dem

Entwurf Stellung und zeigt dabei auch Punkte auf, an denen noch Verbesserungen erreicht werden sollten.

Soziale Teilhabe

Soziale Teilhabe ist ein positiver Gegenbegriff zu Ausgrenzungsprozessen in der Gesellschaft. In den aktuellen Diskussionen scheint er hin und wieder der Gefahr ausgesetzt, als sozialtherapeutische Maßnahme missverstanden zu werden. Tatsächlich ist er ein zentrales Element von Gerechtigkeitspolitik.

Soziale Teilhabe umfasst die Frage, wie sich die sozioökonomischen Möglichkeiten einer Gesellschaft für alle gleichermaßen verwirklichen lassen ebenso wie Vorstellungen über ein Recht auf gleichberechtigtes, selbstbestimmtes Dazugehören. Dabei spielt in einer Arbeitsgesellschaft die Erwerbsarbeit eine besondere Rolle für die soziale Teilhabe. Denn über Arbeit vermitteln sich Einkommen, soziale Sicherheit, gesellschaftliche Anerkennung und Zugehörigkeit. Deshalb ist Arbeit ist ein starkes Band für den sozialen Zusammenhalt. Umgekehrt heißt das: Arbeitslosigkeit schwächt dieses Band. Je länger aber der Zustand der Arbeitslosigkeit andauert, umso höher werden die Zugangsbarrieren zu einer neuen Arbeitsstelle, bis eine Integration schließlich unerreichbar scheint. Es droht der soziale Ausschluss.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer ist es richtig, dass die Bundesregierung jetzt die Initiative ergreift, um solchen Schließungsprozessen entgegenzuwirken. Mit dem neuen §16i SGB II wird ein gesetzliches Instrument vorgelegt, dass Arbeitslose ohne realistische Aussichten auf einen ungeförderten Arbeitsplatz Möglichkeiten zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bietet. Wir unterstützen ausdrücklich den damit eingeschlagenen Weg, die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des zweiten Sozialgesetzbuchs um sozialpolitische Ziele zu ergänzen und dadurch den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Es wäre zu begrüßen, wenn weitere Schritte folgen würden. Dazu gehört auch, dass die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben einer demokratischen Gesellschaft als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende explizit verankert wird.

Einzelne Bestandteile des Gesetzentwurfs bewertet die Arbeitnehmerkammer wie folgt:

Förderziel: „Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt es sehr, dass die Eröffnung von Teilhabechancen im Zentrum der Förderziele steht und dafür ein präventiver Ansatz eingeführt werden soll. Die Prävention soll wirksam werden gegen sich weiter verfestigende lange Arbeitslosigkeit und ebenso gegen deren negative Folgen für die Betroffenen selbst und ihre Familien (Drucksache 19/4725, S. 10).

Grundsatz der Freiwilligkeit

Soziale Teilhabe beinhaltet als wichtigen Aspekt die selbstbestimmte Integration. Sie lässt sich nicht verordnen. Das neue Instrument muss deshalb auf Freiwilligkeit beruhen. Nach unserer Auffassung ist es deshalb nicht zielführend, auf das Zuweisungsprinzip zu setzen, das auch die bestehenden Sanktionsregelungen (vgl. § 31 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II) einschließt. Die Förderentscheidung sollte stattdessen im Einvernehmen mit dem/der Leistungsberechtigten getroffen werden.

Zielgruppe: Besonders arbeitsmarktferne Menschen über 25 Jahre mit mindestens sieben Jahren Leistungsbezug

Es ist positiv zu bewerten, dass bei den Zugangsvoraussetzungen zu dem neuen Instrument nach §16i SGB II einzig auf die Dauer des Leistungsbezugs abgestellt wird. Denn Kriterien wie die nach statistischen Maßgaben definierte Dauer der Arbeitslosigkeit oder der zusätzliche Nachweis weiterer vermittlungshemmender Merkmale haben sich in der Vergangenheit als eine wenig sinnvolle Verengung erwiesen.

Doch mit der sehr langen Wartezeit von sieben Jahren ununterbrochenem Leistungsbezug innerhalb von acht Jahren droht die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ an einem wesentlichen Ziel vorbeizugehen: Der präventive Charakter des neuen Instruments würde ins Leere laufen. Denn bei anhaltender Arbeitslosigkeit kommt es zur Entwertung erworbener Qualifikationen, und die Betroffenen entfernen sich zunehmend von den Leistungsanforderungen des Marktes. Bei vielen kommen mit der Zeit neue Probleme hinzu: Materielle Not und Verschuldung, soziale Isolation und Vereinsamung, Resignation und gesundheitliche Probleme sind häufige Folgen langer Arbeitslosigkeit. Sie verschärfen sich mit jedem Jahr und erschweren die Integration in Beschäftigung selbst dann, wenn sie öffentlich gefördert ist. Nach einer Wartezeit von sieben Jahren würde die Förderung nach §16i SGB II sehr spät, möglicherweise zu spät einsetzen. Dabei ist auch zu bedenken, dass ein arbeitsvertragliches Arbeitsverhältnis als eine im Verhältnis zu anderen Instrumenten durchaus voraussetzungsvolle Förderung zu betrachten ist.

Die Arbeitnehmerkammer schlägt deshalb dringend vor, die mindestens notwendige Dauer des Leistungsbezugs auf vier Jahre zu verkürzen. Davor haben die Jobcenter ausreichend Fördermöglichkeiten, um mit adäquaten Aktivierungs- und Weiterbildungsinstrumenten die Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Schon nach zwei Jahren sinken nach Berechnungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit die durchschnittlichen Abgangsraten in Beschäftigung auf circa ein Prozent. Sie sind ein wichtiger Anhaltpunkt dafür, wie hoch die Chancen sind, die Arbeitslosigkeit doch noch durch Aufnahme einer ungeförderten Erwerbstätigkeit beenden zu können. Zugleich sind i.S. der Regelabläufe der Jobcenter die Potenziale des Förderinstrumentariums nach vier Jahren ohne Integrationserfolg erschöpft.

Nach einem mindestens vier Jahre andauernden Leistungsbezug würde die Förderung zielsicher einen Personenkreis erreichen, der keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt mehr findet, von den negativen sozialen Folgen dieses Ausschlusses betroffen ist und bei dem ein arbeitsvertragliches Beschäftigungsverhältnis seine volle sozialintegrative Wirkung entfalten kann. Dann sollte die Intervention mit dem neuen Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ grundsätzlich möglich sein. Ob dies im Einzelfall sinnvoll ist oder ob andere Förderoptionen

aussichtsreicher erscheinen, sollen die Integrationsfachkräfte vor Ort individuell prüfen und im Gespräch mit dem Leistungsberechtigten gemeinsam entscheiden.

Unterbrechungen des Leistungsbezugs durch geförderte Beschäftigung nach dem SGB II oder durch einschlägige Bundesprogramme sind nach der Gesetzesvorlage als unschädlich für die Wartezeit definiert. Dasselbe muss aber auch für Landesprogramme gelten, wie sie beispielsweise das Land Bremen aufgelegt hat. Auch kurze Unterbrechungen des Leistungsbezugs durch Erwerbstätigkeit müssen unschädlich sein. Ein Orientierungswert für solche Kurzzeitunterbrechungen könnte bei einem Monat pro Jahr bzw. maximal vier Monaten innerhalb von vier Jahren liegen. Eine geringfügige Beschäftigung sollte selbst dann kein Ausschlussgrund für die Förderung darstellen, wenn sie über einen längeren Zeitraum ausgeübt wurde. Denn der kleine Stundenumfang dieser Beschäftigungsform, der geringe Lohn und das Fehlen eines angemessenen Sozialversicherungsschutzes sind unzureichend, um soziale Teilhabe durch Arbeit zu ermöglichen.

Arbeitgeber und Einsatzfelder

Es ist sehr zu begrüßen, dass das neue Regelinstrument Wirtschaftsunternehmen, gemeinnützigen oder öffentliche Arbeitgebern gleichermaßen offenstehen soll und dass auf die Zusätzlichkeit, das öffentliche Interesse und die Wettbewerbsneutralität als Fördervoraussetzungen verzichtet wird. An deren Stelle tritt die jährliche Stellungnahme des örtlichen Beirats. Durch diese Regelungen ergibt sich vor Ort eine Vielzahl von Beschäftigungsfeldern, was die Arbeitnehmerkammer ausdrücklich begrüßt.

Zugleich weisen die Evaluationsergebnisse aus verschiedenen Bundesprogrammen darauf hin, dass die Aufnahmebereitschaft von Wirtschaftsunternehmen trotz aller Förderung gering ist und es realistischerweise auf Träger und kommunale Einrichtungen ankommen wird, um genügend Arbeitsplätze zu akquirieren. Diese Erkenntnisse müssen bei der Ausgestaltung der Förderhöhe stärker berücksichtigt werden.

Förderhöhe

Die Fördersätze liegen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren bei 100 Prozent des Mindestlohns, in den folgenden Jahren sinken sie jeweils um zehn Prozent. Die Arbeitnehmerkammer befürwortet diese leicht degressive Ausgestaltung. Zu bedenken ist aber, dass Träger und kommunale Einrichtungen ohne eigene Markterlöse dennoch Probleme bekommen könnten, die ab dem dritten Jahr entstehende Förderlücke zu schließen. Es sollte daher grundsätzlich ermöglicht werden, das Arbeitsentgelts über den gesamten Förderzeitraum mit 100 Prozent zu bezuschussen. Da der Lohnkostenzuschuss explizit keinen Ausgleich für eine individuelle Minderleistung der geförderten Person darstellt, sondern den zusätzlich bereitgestellten Arbeitsplatz fördern soll (Drucksache 19/4725, S.11, S.19), ist dies umstandslos möglich.

Die vorgesehene Bemessung des Lohnkostenzuschusses am Mindestlohn ist aus Sicht der Arbeitnehmerkammer nicht ausreichend. Tarifgebundene Arbeitgeber oder Arbeitgeber, die eine ortsübliche Entlohnung gewähren, müssten dann nämlich unmittelbar höhere Eigenanteile tragen. Das würde ausgerechnet solche Arbeitgeber bevorteilen, die nicht tarifgebunden sind.

Die Sozialversicherungspflicht nimmt bedauerlicherweise die Arbeitslosenversicherung aus. Auch das halten wir nicht für angemessen. Nach einer mehrjährigen Beschäftigung müssen auch öffentlich geförderte Beschäftigte den vollen Schutz der Sozialversicherungen in Anspruch nehmen zu können.

Regiekosten

Auch bei Förderung der Lohnkosten entstehen für das Einrichten eines zusätzlichen Arbeitsplatzes, die Einarbeitung und die tätigkeitsbezogene Anleitung weitere Kosten, zumal wenn die neuen Beschäftigten seit langer Zeit nicht mehr im Arbeitsprozess waren. Wir empfehlen dringend eine auskömmliche Regiekostenpauschale zu ergänzen.

Förderdauer

Die Förderung ist langfristig angelegt. Das ist außerordentlich sinnvoll, um eine nachhaltige Stabilisierung und Teilhabewirkung zu erreichen. Die Förderungshöchstdauer ist auf fünf Jahre begrenzt. Wünschenswert wären individuelle Verlängerungsmöglichkeiten, um spezifische und im Einzelfall zu begründende Förderbedarfe abzudecken oder bei Älteren über 55 Jahren die Zeit bis zum Renteneintritt zu überbrücken.

Begleitung und Qualifizierung

Es ist positiv, dass eine ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung während der gesamten Förderdauer vorgesehen ist. Um gerade den Einstieg in das Arbeitsverhältnis zu stabilisieren, ist für das erste Jahr die Freistellung der geförderten Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts vorgegeben.

Es ist auch sehr begrüßenswert, dass die Potenziale wieder genutzt werden können, die in der Verknüpfung von geförderter Beschäftigung mit Qualifizierung liegen. Auch für Weiterbildungen soll die bezahlte Freistellung gelten und eine finanzielle Förderung bereitgestellt werden.

Nachteilig dürfte sich dagegen auswirken, dass die Weiterbildungskosten nach dem Gesetzentwurf lediglich bis zur Hälfte und maximal mit einem Betrag von 1.000 Euro refinanziert werden. Dies schränkt die Qualifizierungsmöglichkeiten unnötig ein. Es ist zudem davon auszugehen, dass insbesondere in den ersten Jahren arbeitsplatzbezogener Weiterbildungsbedarf entsteht, wenn die geförderten Beschäftigten anforderungsadäquat in Arbeitsprozesse und Arbeitsorganisation eingebunden werden müssen. Mindestens für zwei Jahre sollten deshalb die vollen Weiterbildungskosten erstattet werden und - wenn überhaupt - erst ab dem dritten Jahr ein Maximum für den Zuschuss gelten.

Anders sollte bei berufsabschlussbezogenen Weiterbildungen verfahren werden. Angesichts des hohen Anteils von Menschen ohne Berufsabschluss im SGB II empfiehlt die Arbeitnehmerkammer dringend, durch das neue Instrument die Verknüpfung

von öffentlich geförderter Beschäftigung mit berufsabschlussbezogener Qualifizierung beispielsweise durch die Vorbereitung zur sogenannten Externenprüfung gemäß § 45 (2) BBiG oder auch durch modulare Nachqualifizierung dezidiert zu ermöglichen und sowohl für die Beschäftigten als auch für die Arbeitgeber gezielt anzureizen. Das würde die Erfolgschancen der geförderten Personen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig absichern helfen.

Anschlussfähigkeit an andere Förderinstrumente

Die Neuregelung in § 16g Absatz 3 SGB II eröffnet den Jobcentern die Möglichkeit, flankierend weitere Leistungen zur ganzheitlichen Betreuung zu erbringen, selbst wenn die Hilfebedürftigkeit durch die Förderung des Arbeitsverhältnisses entfällt. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer wäre es zielführend, diese Öffnung auch für die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II vorzusehen.

Neufassung des § 16e SGB II: Von der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ zur „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“

Die Neufassung des § 16e SGB II von der bisherigen „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) zur „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ kommt überraschend und ist bedauerlich. Denn hier wird ein Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung umgeformt zu einem klassischen Eingliederungszuschuss plus Coaching: Statt einer maximal 75 Prozent – Förderung der Lohnkosten über zwei Jahre wird ein degressiver Lohnkostenzuschuss von 75 Prozent im ersten und 50 Prozent im zweiten Jahr eingeführt und um eine Nachbeschäftigungspflicht von sechs Monaten ergänzt. Die im Durchschnitt deutlich abgesenkte Förderhöhe und insbesondere die Nachbeschäftigungszeit werden sich negativ auswirken.

Die Arbeitnehmerkammer plädiert sehr dafür, dass der § 16e SGB II erhalten bleibt als ein Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung mit dem Fokus, bei einer Förderdauer von zwei Jahren und einem Lohnkostenzuschuss von 75 Prozent Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Die Zielgruppe der mindestens seit zwei Jahren Arbeitslosen ist dafür passend gewählt. Flankierendes Coaching unterstützt das Ziel, mit diesem Instrument Übergänge in ungeförderte Beschäftigung zu erreichen, muss aber bei Bedarf durch arbeitsplatzbezogene Weiterbildung ergänzt werden.

Die Beibehaltung des § 16e SGB II halten wir für umso dringlicher, sofern die Wartezeit für das neue Instrument § 16i SGB II nicht auf vier Jahre abgesenkt wird, da ansonsten zwar eine Förderlücke geschlossen, aber gleichzeitig eine neue geschaffen würde.

Passiv-Aktiv-Transfer

Der Koalitionsvertrag enthält auch eine Vereinbarung zum Passiv-Aktiv-Transfer. Im Gesetzentwurf finden sich dazu aber keine Hinweise. Es wird lediglich im Vorblatt und in der Begründung zum Gesetzesentwurf dargelegt, dass im Bundeshaushalt Möglichkeiten geschaffen werden sollen, um die durch Maßnahmen nach § 16i SGB II eingesparten Ausgabemittel des Bundes für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II zusätzlich für die Finanzierung der Maßnahmen nach § 16i SGB II zur Verfügung zu stellen (Drucksache 19/4725, S.2 und S.12).

Eine solche Regelung ist nicht ausreichend. Die Arbeitnehmerkammer fordert eine zügige gesetzliche Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers im SGB II, damit die auf Bundesseite eingesparten Regelleistungen und die gesamten Kosten für Unterkunft und Heizung – also die des Bundes und der Kommunen - durch die Länder für die Finanzierung eines sozialen Arbeitsmarkts eingesetzt werden können.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)**186**

31. Oktober 2018

Information für den Ausschuss

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 05. November 2018, um 13:00 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG) - BT-Drs. 19/4725

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung - BT-Drs. 19/2593

c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen - BT-Drs. 19/591

1 Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen ihrer Umsetzung

Ziel ist es, der zahlenmäßig bedeutsamen Gruppe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen wieder eine Perspektive zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zu eröffnen. Dazu ist es erforderlich, zum einen die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen durch intensive Betreuung, individuelle Beratung und wirksame Förderung zu verbessern. Zum anderen sollen ihnen vermehrt Beschäftigungsoptionen auf dem allgemeinen oder sozialen Arbeitsmarkt angeboten werden.

Für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose soll ein neues Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)[1] eingeführt werden. Arbeitgeber, die Arbeitsverhältnisse mit sehr arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen begründen, werden durch Lohnkostenzuschüsse gefördert und es werden beschäftigungsbegleitende Betreuung, Weiterbildung und betriebliche Praktika während der Förderung ermöglicht.

Weiterhin wird die bisherige „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ neu gefasst. Die Reintegration von Personen mit einer längeren Dauer von Langzeitarbeitslosigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt soll besser unterstützt werden, indem die Möglichkeiten zur Förderung mit Lohnkostenzuschüssen erweitert werden. Es sollen mehr finanzielle Anreize zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen gegeben und Zugangshindernisse abgebaut werden. Dadurch soll einer weiteren Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit vorgebeugt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs und die Einführung des neuen Regelinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Seit langem fordert der VdK, die Anstrengungen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu verstärken. Insbesondere für die Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, der besonders schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen eine faire Beschäftigung sowie Qualifizierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten bietet, hat sich der VdK seit langer Zeit eingesetzt.

Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit stagniert der Anteil

[1] Im Folgenden SGB II genannt

der Langzeitarbeitslosen auf hohem Niveau rund um die Millionenmarke. Andererseits wurden die Mittel für die Arbeitsmarktförderung im SGB II massiv zurückgefahren. So sind die Maßnahmen zur Arbeitsförderung um rund 33 Prozent und im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung sogar um rund 68 Prozent zurückgegangen.[2] Zusätzlich werden immer mehr Mittel, die für die Eingliederung zur Verfügung stehen sollten, in den Verwaltungshaushalt der Jobcenter umgeschichtet. Im Jahr 2017 waren das 911 Millionen Euro und damit 147 Millionen Euro mehr als im Vorjahr.

Wichtig ist es nun, dass die vorgesehenen Maßnahmen und dementsprechend die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf Teilhabe am Arbeitsmarkt im SGB II die dauerhafte Schaffung von öffentlich geförderten Arbeitsplätzen beinhaltet. Sichergestellt ist die Finanzierung aber nur für einen Zeitraum von vier Jahren. Auch sind diese Maßnahmen nur für ca. 150.000 Menschen geplant, was bei einer Anzahl von rund 900.000 Langzeitarbeitslosen nicht ausreichend ist.

Weiterhin müssen sich die Lohnkostenzuschüsse im neuen Förderinstrument am tatsächlichen Arbeitgeberbruttoentgelt orientieren und nicht am Mindestlohn, da sonst nur Niedriglohnjobs gefördert werden und die an Tarif oder Branchenmindestlohn gebundenen Arbeitgeber benachteiligt werden. Bei der Auswahl der geförderten Arbeitsplätze muss darauf geachtet werden, dass nach den Verhältnissen des regionalen Arbeitsmarktes keine regulären Arbeitsplätze verdrängt werden oder unter Lohndruck geraten, sondern tatsächlich zusätzliche Stellen entstehen. Dabei muss es sich um vollwertige sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze handeln, bei denen die Beschäftigten auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben.

Die Zugangsvoraussetzungen müssen auf der einen Seite entschärft und die Mindestwartezeit im Leistungsbezug auf vier Jahre verkürzt werden. Andererseits muss sichergestellt werden, dass Personengruppen mit besonderem Förderbedarf, wie schwerbehinderte Langzeitarbeitslose, nicht an den Rand gedrängt werden. Hierzu braucht es entweder ein zweistufiges Verfahren oder eine Kontingentregelung. Besonders wichtig ist auch, dass die geplanten Maßnahmen auf freiwilliger Basis erfolgen müssen und nicht mit Sanktionen bedroht sind.

Der VdK weist darauf hin, dass mit den Instrumentarien dieses Gesetzentwurfs das Übergangsproblem von älteren Arbeitslosen im Arbeitslosengeld-I-Bezug nicht gelöst wird. Diese haben wegen gesundheitlicher Einschränkungen keine Beschäftigungschancen mehr auf dem Arbeitsmarkt, erfüllen aber auch nicht die Voraussetzungen für eine Rente. Diese Personengruppe darf nach einem langen Berufsleben nicht von der sozialen Teilhabe am Arbeitsmarkt abgekoppelt werden und als Perspektive nur noch den SGB-II-Bezug haben. Deshalb fordert der VdK für Arbeitnehmer mit geringen Arbeitsmarktchancen in höherem Alter – wie insbesondere geringer qualifizierte ältere Beschäftigte, Beschäftigte mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie Beschäftigten in Berufen mit hohen gesundheitlichen Belastungen – flexible, passgenaue, öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten, die im Dritten Sozialgesetzbuch verankert werden müssen.

2 Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1 Teilhabe am Arbeitsmarkt

Durch das in § 16i SGB II neu geschaffene Instrument der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ können Arbeitgeber, die ein Beschäftigungsverhältnis mit langzeitarbeitslosen Grundsicherungsempfängern begründen, Lohnkostenzuschüsse erhalten. Die Zuschüsse betragen in den ersten beiden Jahren 100 Prozent und bemessen sich an der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns. Eine etwaige Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung einer höheren Vergütung, etwa durch Rechtsverordnung oder Tarifvertrag, bleibt aber bestehen. Die Förderung ist auf fünf Jahre angelegt, wobei die Förderhöhe sich ab dem 3. Jahr um jeweils zehn Prozent jährlich reduziert. Übernommen wird auch der Arbeitgebersozialversicherungsanteil, aber nicht der Beitrag zur Arbeitsförderung. Da die Versicherungspflicht für die Arbeitslosenversicherung aufgehoben ist, erwerben die Beschäftigten auch keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld.

Dieses Förderinstrument soll die längerfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren ermöglichen. Als Indikator für die Arbeitsmarktferne soll ein Arbeitslosengeld-II-Bezug von mindestens sieben Jahren innerhalb der letzten acht Jahre dienen. Kinderbetreuungszeiten und kurzzeitige Erwerbstätigkeit sollen den Zugangsvoraussetzungen nicht entgegenstehen.

Im ersten Jahr der Beschäftigung haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Anspruch auf Freistellung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts für die beschäftigungsbegleitenden Betreuungsmaßnahmen. Die beschäftigungsbegleitende Betreuung soll in der Regel im Rahmen von einzelfallbezogenen Kontaktgesprächen stattfinden. Diese soll durch die Jobcenter selber oder durch beauftragte Dritte stattfinden. Weiterhin kann der Arbeitgeber Zuschüsse zu Weiterbildungskosten erhalten.

Die Agentur für Arbeit hat jährlich eine Stellungnahme des Örtlichen Beirats, insbesondere zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen sowie Verdrängungseffekten, anzufordern.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Verankerung eines Regelinstruments im SGB II zur Teilhabe am Arbeitsmarkt. Die bisherigen Eingliederungsmaßnahmen und nur kurzfristigen Beschäftigungsprogramme haben zu keinem nachhaltigen Abbau bei der Anzahl der Langzeitarbeitslosen geführt. Jetzt muss aber dafür gesorgt werden, dass das Regelinstrument auch dauerhaft von den Jobcentern eingesetzt werden kann. Die veranschlagte Aufstockung von vier Milliarden Euro ist dafür nicht ausreichend. Die finanzielle Absicherung

[2] Paritätische Positionen zur Arbeitsmarktpolitik 2017

der Maßnahmen muss auch darüber hinaus geregelt werden.

Die geplanten Zugangsvoraussetzungen sind zu eng und schließen einen Großteil der Personen mit Förderbedarf aus. Es ist Langzeitarbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen nicht zuzumuten, erst nach sieben Jahren Arbeitslosengeld-II-Bezug, oft noch mit einem ein- bis zweijährigen vorgelagerten Arbeitslosengeld-I-Bezug, durch das neue Regelinstrument gefördert zu werden. Mit Dauer der Arbeitslosigkeit sinken nicht nur die Qualifikationen und die Kompetenzen der Betroffenen, sondern es verschlechtern sich auch die gesundheitlichen Einschränkungen und die negativen Effekte von fehlender sozialer Teilhabe nehmen zu. Es widerspricht der Intention des Gesetzentwurfs, nämlich der Förderung der sozialen Teilhabe, wenn man in Kauf nimmt, dass sich durch die lange Wartezeit Problemlagen verfestigen, wenn nicht sogar verschärfen. Der VdK fordert wie auch andere Akteure im Sozialbereich hier eine Absenkung der Mindestwartezeit auf vier Jahre.

Der Umstand, dass die Zugangsvoraussetzungen allein auf die Dauer des Leistungsbezugs abstellen, hat auf der einen Seite den Vorteil, dass das Verwaltungsverfahren stark vereinfacht wird und dies vielleicht zu mehr Transparenz und Akzeptanz für das neue Regelinstrument führt. Andererseits besteht die große Gefahr, dass Personengruppen mit besonderem Förderbedarf, wie Menschen mit Schwerbehinderung und Alleinerziehende, an den Rand gedrängt werden.

So ist es zum Beispiel für Menschen mit Schwerbehinderung deutlich schwerer, aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Beschäftigung aufzunehmen. Ihre Abgangsraten in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt liegen weit unter den Abgangsraten der nicht schwerbehinderten Menschen. Es ist zu befürchten, dass es bei den hier vorgesehenen Zugangsvoraussetzungen zu Creaming-Effekten kommen kann; also aus der Personengruppe der Langzeitarbeitslosen hauptsächlich diejenigen vermittelt werden und von den Arbeitgebern bevorzugt eingestellt werden, die die geringsten Einschränkungen aufweisen, und nicht etwa die mit dem größten Förderbedarf. Gerade Menschen mit Behinderung erhalten dagegen bei potentiellen Arbeitgebern immer noch keine ausreichende Akzeptanz.

Um aber sicherzustellen, dass die besonders zu fördernden Personengruppen auch durch das Regelinstrument erreicht werden, fordert der VdK eine gesetzliche Regelung. So könnte ein bestimmtes Kontingent der geförderten Arbeitsstellen Personen vorbehalten sein, die spezielle Förderkriterien wie Schwerbehinderung oder Alleinerziehenden-Status aufweisen. Oder es könnte ein zweistufiges Verfahren eingeführt werden, bei dem im zweiten Schritt aus den Anspruchsberechtigten die Personen mit besonderem Förderbedarf bevorzugt vermittelt werden.

Nach Ansicht des VdK muss es unverzichtbarer Bestandteil des neuen Förderinstruments sein, dass es auf freiwilliger Basis Anwendung findet. Das bedeutet, dass Vermittlung, Arbeitsaufnahme und begleitende Betreuung nur mit Zustimmung der langzeitarbeitslosen Person erfolgen soll. Teilhabe am sozialen Leben und Reintegration in den Arbeitsmarkt nach einer langen Arbeitsmarktferne bedürfen eines Zusammenspiels aus eigener Kraftanstrengung und respektvoller Betreuung unter gleichberechtigten Partnern. In einem solchen Prozess wirkt die Androhung von Strafen und Sanktionen kontraproduktiv. Der VdK fordert hier eine Klarstellung, dass die Teilnahme freiwillig ist und keine Sanktionierungen drohen können.

Ein weiterer wichtiger Punkt für den VdK ist die Höhe des Lohnkostenzuschusses. Dieser sollte sich genauso, wie es bei dem Förderinstrument nach § 16e SGB II vorgesehen ist, am Arbeitgeberbruttoentgelt und nicht nur am gesetzlichen Mindestlohn orientieren. Wenn die Förderung nicht zu einem Ausgleich der Minderleistung ausreicht – vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass die Zielgruppe als arbeitsmarktfern definiert ist – besteht die Gefahr, dass das Instrument wegen der entstehenden Finanzierungslücke von Arbeitgebern erst gar nicht in nennenswertem Umfang genutzt wird. Eine Zuschusslücke ergäbe sich dann auch automatisch für alle Arbeitgeber, die tarifgebunden sind oder nach Branchenmindestlohn bezahlen. Dass dann eher tarifungebundene Arbeitgeber, die vielleicht sowieso nur den gesetzlichen Mindestlohn zahlen, die geförderten Arbeitsplätze bereitstellen könnten und damit auch noch eine Ausweitung des Niedriglohnbereichs gefördert wird, halten wir für ein sehr bedenkliches arbeitsmarktpolitisches Zeichen.

Weiterhin ist es für die Betroffenen wichtig, einen auskömmlichen Lohn zu erhalten, den sie eben nicht wieder mit SGB-II-Leistungen aufstocken müssen. Gerade wenn man in Großstädten lebt und Kinder zu versorgen hat, ist dies mit dem gesetzlichen Mindestlohn nicht möglich.

Um die Anspruchsberechtigten wirklich nachhaltig mit dem neuen Förderinstrument in den Arbeitsmarkt integrieren zu können, müssen Ihnen vollwertige Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören neben der Existenzsicherung auch eine komplette Absicherung in der Sozialversicherung und der Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld. Es ist nicht gerechtfertigt, dass Beschäftigungen, die unter den regulären Bedingungen des Arbeitsmarktes fallen, nicht gleichberechtigt zum Erwerb von Ansprüchen führen.

Bei den Regelungen zur beschäftigungsbegleitenden Betreuung gibt der VdK zu bedenken, dass sich hier nicht immer die Jobcenter wirklich als die geeignete Institution erweisen werden könnten. Gerade Langzeitarbeitslose verbinden oft durch ihren langen Verbleib im Leistungsbezug und den bisherigen gescheiterten Integrationsversuchen in den Arbeitsmarkt Negativerlebnisse mit den Jobcentern. Um ein erfolgreiches Coaching durchführen zu können, bedarf es aber eines soliden Vertrauensverhältnisses. Dieses ist schwer aufzubauen, wenn dieselbe Stelle gleichzeitig Verhalten durch Regelsatzkürzungen so sanktionieren kann, dass die Existenzsicherung gefährdet ist. Für die Langzeitarbeitslosen muss es möglich sein, nach Wahl das Coaching auch bei externen Dritten oder gegebenenfalls beim Arbeitgeber in Anspruch zu nehmen.

Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse müssen in ausreichendem Maße in Teilzeit angeboten werden, wobei sich die Arbeitsstundenzahl sukzessive erhöhen kann. Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen sind nicht von Anfang an in voller Höhe belastbar, besonders wenn noch Kinder oder Angehörige zu betreuen sind. Damit die Förderung erfolgreich sein kann, muss dies bei der Auswahl der Arbeitsverhältnisse gebührend beachtet werden.

Der VdK begrüßt die Einbindung der Örtlichen Beiräte der Jobcenter, da diese durch ihre lokale Verankerung ein geeignetes Gremium darstellen, um Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte vor Ort beurteilen und verhindern zu können.

2.2 Eingliederung von Langzeitarbeitslosen

Durch die Neufassung des § 16e SGB II können Arbeitgeber für die nicht nur geringfügige Beschäftigung von Leistungsberechtigten, die trotz vermittlerischer Unterstützung seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind, durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt gefördert werden. Der Zuschuss beträgt im ersten Jahr 75 Prozent und im zweiten Jahr 50 Prozent des Arbeitsentgeltes und bemisst sich an dem vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelt, das den gesetzlichen Mindestlohn aber nicht unterschreiten darf. Es bedarf keiner weiteren Fördervoraussetzungen, wie besondere Vermittlungshemmnisse oder erwartete Minderleistung. Ein Wegfall der Hilfebedürftigkeit führt nicht zur Aufhebung der Bewilligung und der beschäftigungsbegleitenden Betreuung. Auch diese Beschäftigungen sind nicht versichert in der Arbeitslosenversicherung.

Hier gibt es einen Freistellungsanspruch für Betreuungsmaßnahmen für die ersten sechs Monate der Förderung. Die Betreuungspersonen werden von den Jobcentern aufgrund ihrer Eignung zugelassen und sollen eng mit dem Arbeitgeber zusammenarbeiten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt bei der Neufassung des § 16e SGB II insbesondere die Regelung, dass der Lohnkostenzuschuss sich nunmehr nach dem Arbeitgeberbruttoentgelt richtet. Bisher wurde er anhand der Leistungsfähigkeit des Beschäftigten festgelegt, dies legte einen negativen Fokus auf etwaige Minderleistungen und war für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt nicht förderlich.

Es ist auf der einen Seite richtig, dass nunmehr die Zugangsvoraussetzung allein die Dauer des Leistungsbezugs ist und keine Vermittlungshemmnisse nachgewiesen werden müssen. Dies öffnet den Zugang zu diesem Förderinstrument auch für Personengruppen, die keine „klassischen“ Vermittlungshemmnisse, wie gesundheitliche Beeinträchtigung, hohes Alter oder fehlende Berufsausbildung aufweisen, aber trotzdem einer geförderten Beschäftigung zum Wiedereinstieg ins Berufsleben bedürfen. Andererseits ist aber auch hier die Gefahr der Creaming-Effekte, wie zu § 16i SGB II ausgeführt, besonders hoch. Es bedarf auch hier einer Regelung, zum Beispiel durch Kontingente, damit Personengruppen mit besonderem Förderbedarf nicht an den Rand gedrängt werden.

Problematisch ist auch, dass die anderweitigen Vermittlungen, die vor der Förderphase stattgefunden haben müssen, laut Gesetzesbegründung über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten angedauert haben müssen. Dies stellt eine sehr starre Regelung dar, die dazu führen könnte, dass sich die Frist der zweijährigen Arbeitslosigkeit noch einmal um sechs Monate verlängert. Aber auch bei einer zweijährigen Arbeitslosigkeit muss von dem Vorliegen zunehmender Vermittlungshemmnisse ausgegangen werden, so dass die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund stehen muss. Deshalb müssen die regelhaften Vermittlungsbemühungen während des Leistungsbezugs hier als ausreichend bewertet werden.