

Positionspapier

Öffentlich geförderte Beschäftigung – Teilhabe am Arbeitsmarkt Kommunale Eckpunkte

Mehr als drei Millionen erwerbsfähige Personen, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II beziehen, sind nach den jüngsten Zahlen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit bereits seit zwei oder mehr Jahren im Leistungsbezug – fast 70 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt. Dies zeigt das hohe Maß an verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit im SGB II, selbst wenn einige Personengruppen nicht aufgrund von Arbeitslosigkeit Leistungen erhalten, sondern weil z.B. ihr Erwerbseinkommen den Lebensunterhalt nicht deckt.

Mit der jüngsten Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurden die Möglichkeiten der Jobcenter, Beschäftigungsmaßnahmen zu fördern, jedoch deutlich beschnitten. Die Arbeitsmöglichkeiten wurden in Dauer und Umfang erheblich eingeschränkt, mit hohen Anforderungen an Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität verbunden und mit einem Nachrang versehen. Auch die Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen wurde eingeschränkt. Damit wurden den Jobcentern wesentliche Instrumente genommen, um langzeitarbeitslose Menschen wieder an Arbeit heranzuführen und an Arbeit teilhaben zu lassen.

Gleichzeitig werden seit einigen Jahren die Mittel für Eingliederungsmaßnahmen im SGB II weit überproportional gekürzt und damit die Handlungsspielräume vor Ort noch weiter eingeschränkt. Die sozialen Folgen dieser Ausrichtung der Arbeitsförderung und der damit verbundenen Ausgrenzung von benachteiligten Personengruppen vom Arbeitsmarkt sind unkalkulierbar und treffen vor allem die Kommunen vor Ort, langfristig aber auch das Gemeinwesen insgesamt. Der Bund trägt die Verantwortung, für die Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit einzustehen und die Jobcenter aufgabenadäquat mit den erforderlichen Mitteln dafür auszustatten.

Mit den folgenden Eckpunkten fordert der Deutsche Städtetag eine grundlegende Umstrukturierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und eine Stärkung der öffentlich geforderten Beschäftigung in ihren unterschiedlichen Facetten.

Die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit ist die Herausforderung der Zukunft

Angesichts der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit und der damit verbundenen sozialen Folgen sehen die Städte in der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit eine herausragende Aufgabe für die Zukunft. Sie verstehen sich als „Anwalt“ für benachteiligte Zielgruppen, die im Wettkampf um die besten Integrationsquoten allzu oft aus dem Blick verloren werden. Abseits von schnellen Integrationserfolgen und kurzfristigen Maßnahmeangeboten müssen Beschäftigungs- und Teilhabemöglichkeiten für diese Zielgruppen eröffnet werden. Es ist ein grundlegendes Umsteuern hin zu einer zielgruppengerechten Arbeitsförderung erforderlich, anstatt wie bisher die Ansätze des SGB III auf das SGB II zu übertragen.

Eine ausreichende und flexibel ausgestaltete öffentlich geförderte Beschäftigung ist dabei ein unverzichtbares Element, um arbeitsmarktferne Zielgruppen und Geringqualifizierte, die nicht mehr am Arbeitsmarkt nachgefragt werden, an Beschäftigung teilhaben zu lassen.

Es ist ein eigenständiges Fördersystem für das SGB II erforderlich

Die bestehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente werden den Bedarfen von Langzeitarbeitslosen oft nicht gerecht. Sie sind mit kurzfristigen Ansätzen vor allem auf die Anforderungen von marktnahen Personengruppen zugeschnitten und zielen auf schnelle Integrationserfolge. Längerfristige oder gar dauerhafte Maßnahmen können kaum noch durchgeführt werden. Das Instrumentarium muss wieder erweitert, flexibilisiert und an die Bedarfe von benachteiligten Zielgruppen angepasst werden. Dabei ist ein flexibler und beständiger Rahmen anstelle einer ständig wechselnden Förderpolitik äußerst wichtig.

Nach wie vor dient das SGB III als Referenzrahmen auch für den Bereich des SGB II. Der Deutsche Städtetag spricht sich erneut für ein eigenständiges Fördersystem im SGB II aus, da hier grundlegend andere Zielgruppen betreut werden als im SGB III. Für das SGB II sind eigenständige Instrumente mit eigenen Fördervoraussetzungen notwendig, um Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen und Geringqualifizierte an den Arbeitsmarkt heranzuführen und letztlich integrieren zu können.

Jobcenter benötigen flexible Rahmenbedingungen und Instrumente

Die Jobcenter wissen am besten, welche zielgruppenspezifischen Bedarfe bestehen. Sie benötigen flexible Rahmenbedingungen, die ihnen eine bedarfsorientierte Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung vor Ort ermöglichen: Beschäftigungsphasen müssen flexibel und problemlos mit anderen Ansätzen (Motivierung, Stabilisierung, Tagesstruktur, Qualifizierung) verbunden werden können. Gesetzliche Beschränkungen zu Teilnahmedauer, Förderhöhe, Fördervoraussetzungen sind nicht zielführend und schränken die Spielräume der Jobcenter unnötig ein.

Mit der Einführung des Zielsteuerungssystems im SGB II sind die Ziele und die Ergebnisse der Aufgabenwahrnehmung im SGB II in den Mittelpunkt gerückt. Das Zielsteuerungssystem berücksichtigt jedoch noch zu wenig qualitative und individuelle Fortschritte auf dem Weg zur Integration und führt zu Zielkonflikten zwischen raschem Integrationserfolg, Nachhaltigkeit und sozialer Teilhabe. Insofern ist eine Anpassung der Zielgrößen und Kennzahlen erforder-

lich. Darüber hinaus erfolgt nach wie vor eine weitgehende Input-Steuerung durch enge (gesetzliche) Vorgaben und Weisungen, die die Handlungsmöglichkeiten vor Ort unnötig einengen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein Beitrag zur sozialen Inklusion

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist für viele Langzeitarbeitslose oft der einzige Weg, am Arbeitsleben teilzuhaben. Sie ist damit ein Beitrag zur sozialen Inklusion, denn sie verhindert, dass Menschen vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt werden. Mit diesem umfassenden Anliegen zielt öffentlich geförderte Beschäftigung nicht nur auf öffentliche Arbeitgeber, sondern auch auf die private Wirtschaft, die in sozialer Verantwortung steht. Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte sich auf im weitesten Sinne gesellschaftlich notwendige Aufgaben beziehen, sinnstiftende Tätigkeiten ermöglichen und eine Brücke zum ersten Arbeitsmarkt bilden. Für diejenigen, die ohne Förderung nicht mehr dauerhaft im Arbeitsleben Fuß fassen können, sollte sie langfristig bzw. dauerhaft ausgestaltet werden.

Die Arbeitsgelegenheiten sind unverzichtbar – Zusätzlichkeit soll abgeschafft werden

Öffentlich geförderte Beschäftigung umfasst nicht nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, sondern muss auch die Möglichkeit für niederschwellige, flexible Beschäftigungsangebote bieten. Die negative Bewertung der sogenannten 1-Euro-Jobs verkennt, dass auch die Leistungen zum Lebensunterhalt und die Übernahme der Wohnkosten einen materiellen Gegenwert für die Arbeitsleistung darstellen können. Neben der Förderung von Arbeitsverhältnissen sind die Arbeitsgelegenheiten ein wichtiges Instrument zur Teilhabe an Beschäftigung. Die im Zuge der letzten Instrumentenreform eingeführten Restriktionen im Hinblick auf die Ausgestaltung und die Dauer der Arbeitsgelegenheiten müssen zurückgenommen werden.

Durch die Abstimmung der Akteure vor Ort einschließlich der Wirtschaftsverbände können Wettbewerbsverzerrungen vermieden und Vertrauen hergestellt werden. Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist für die Arbeitsgelegenheiten daher nicht erforderlich und sollte abgeschafft werden.

In vielen Fällen hat sich die Kombination von Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierungselementen bewährt. Durch die formale Trennung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ist eine Kombination jedoch nicht mehr problemlos und unkompliziert möglich. Die Rahmenbedingungen für eine flexible Kombination unterschiedlicher Maßnahmebausteine sollten wieder verbessert werden.

Die Förderung von Arbeitsverhältnissen muss weiterentwickelt werden

Die Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen muss weiterentwickelt und flexibel ausgestaltet werden. Über den öffentlichen Sektor hinaus muss eine Verzahnung mit dem lokalen Arbeitsmarkt und eine Förderung von Arbeitsverhältnissen in der privaten Wirtschaft erfolgen.

Die Beteiligung der Sozialpartner bei der Ausgestaltung von öffentlich geförderten, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen vor Ort ist unabdingbar. Durch die breite Öffnung des Förderinstruments für die private Wirtschaft wird Wettbewerbsverzerrung vermieden, wobei allerdings sichergestellt sein muss, dass keine Mitnahmeeffekte entstehen. Einer klaren Bestimmung und Eingrenzung der Zielgruppe für die geförderten Arbeitsverhältnisse kommt eine

hohe Bedeutung zu, um Fehlsteuerungen und –anreize im Hinblick auf den Instrumenteneinsatz zu vermeiden.

Der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt bleibt letztlich Ziel der Beschäftigung und sollte regelmäßig überprüft werden. Sofern ein Übergang jedoch nicht möglich ist, sollte eine Förderung auch dauerhaft ausgestaltet werden können, gegebenenfalls in Verbindung mit flexibel einsetzbaren Elementen wie einer degressiven Förderung. Eine Obergrenze für die Förderung z.B. in Höhe von 75 Prozent des Arbeitsentgelts ist sinnvoll, sollte aber in Ausnahmefällen überschritten werden können. Wie bei den Arbeitsgelegenheiten sollte auch bei geförderten Arbeitsverhältnissen eine problemlose Kombination mit qualifizierenden und begleitenden Elementen möglich sein.

Für ausgewählte Zielgruppen sollte eine persönliche Begleitung/Assistenz ermöglicht werden

Ergänzend zu den bisherigen Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung sollte für ausgewählte Zielgruppen eine intensive Begleitung durch eine persönliche Assistenz ermöglicht werden, die sich sowohl auf den Arbeitsplatz als auch auf die Rahmenbedingungen beziehen kann. Die genaue Ausgestaltung eines neuen Instruments im SGB II sollte unter Einbeziehung der Jobcenter erarbeitet werden.

Die Mittelausstattung im SGB II muss aufgaben- und zielgruppenadäquat erfolgen

Die Kürzung der Eingliederungsmittel im SGB II hat sich – flankiert durch die Restriktionen der Instrumentenreform - stark zu Lasten der Arbeitsgelegenheiten ausgewirkt. Bereits in der Vergangenheit hat sich die schwankende Mittelausstattung deutlich auf den Instrumenteneinsatz ausgewirkt, so z.B. beim bisherigen Beschäftigungszuschuss (JobPerspektive), bei dem der Mitteleinsatz für die Jobcenter kaum zu kalkulieren war. Die Kommunen befürchten, dass sich die Kürzung der Eingliederungsmittel weiterhin zu Lasten benachteiligter Personengruppen auswirkt.

Die Eingliederungsmittel im SGB II müssen so bemessen und in ihrer Nutzung so flexibel sein, dass auch aufwändige, längerfristige Maßnahmen für schwer vermittelbare Personengruppen durchgeführt werden können. Kürzungen dürfen sich nicht zu Lasten besonders benachteiligter Zielgruppen auswirken. Die Jobcenter vor Ort benötigen Planungssicherheit durch einen mindestens mittelfristig gesicherten Finanzrahmen, den sie vor Ort flexibel einsetzen können (Gesamtbudget).

Mit dem sog. Aktiv-Passiv-Tausch können neue Finanzierungswege erschlossen werden

Die vielfach diskutierte Idee, Leistungen zum Lebensunterhalt zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen umzuwidmen (sog. Aktiv-Passiv-Tausch), erscheint sinnvoll. Bereits im Rahmen der früheren „Hilfe zur Arbeit“ in der Sozialhilfe wurden Mittel, die für den Lebensunterhalt von Leistungsberechtigten einzusetzen wären, für die Förderung von existenzsichernden Arbeitsverhältnissen genutzt, wurde Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert. Wenn ein dauerhafter Leistungsbezug droht, kann mit dieser einfachen Lösung eine Integration in Arbeit zusätzlich gefördert werden, eine Investition, die sich letztlich rentiert.