

Position der Diakonie Deutschland und des Evangelischen Fachverbands für Arbeit und soziale Integration (EFAS) zur Ausgestaltung eines Regelinstrumentes „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“

Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit als zentrale sozialpolitische Aufgabe

Über 1,3 Millionen Menschen in Deutschland sind vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Sie waren innerhalb von zwei Jahren mehr als die Hälfte arbeitslos registriert oder haben an Maßnahmen teilgenommen und waren weniger als 30 Tage im Jahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Die Hälfte dieser 1,3 Millionen Personen ist sogar seit mindestens fünf Jahren und ein Drittel seit mindestens zehn Jahren vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Diese Menschen haben keine reale Chance auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt.

Diakonische Hilfen für Arbeitslose haben eine lange Tradition. Die Diakonie bietet Beratung, Betreuung und Beschäftigungsangebote und setzt sich anwaltschaftlich für Menschen ein, die von Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung und Armut betroffen sind. Nach christlich-diakonischem Verständnis gilt es, Menschen zu helfen, Armut und Ausgrenzung zu überwinden, sie darin zu unterstützen, ihre individuellen Fähigkeiten zu entwickeln und sie zu befähigen, sich für eine Verbesserung ihrer Lebenssituation einzusetzen. Dabei ist Unterstützung auf Augenhöhe nötig.

Die Diakonie Deutschland und der EFAS begrüßen die Pläne von Bundesarbeitsminister Heil, eine grundlegende und kritische Debatte um die Ausrichtung der Grundsicherung zu führen und dafür mit unterschiedlichen Akteuren in den Dialog zu treten. Die Diakonie Deutschland und der EFAS beteiligen sich gerne an diesem Dialog. Grundlegende Ansatzpunkte für eine Neuausrichtung des SGB II sind:

- eine bedarfsgerechte Anhebung der Regelbedarfe,
- die Abschaffung von Sanktionen,
- eine Verbesserung der Beratungsqualität in den Jobcentern,
- ein ausgeweitetes Angebot der öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung,
- Hilfestellungen zur sozialen Teilhabe und verbesserte Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche.
- Statt kurzfristiger und wenig nachhaltiger Vermittlungslogik sollen längerfristige Integrationsstrategien, die den Menschen Perspektiven bieten, verfolgt werden.

Aus Sicht der Diakonie Deutschland und des EFAS ist eine ausreichende, aufgabenadäquate und bedarfsorientierte Mittelausstattung für den Eingliederungstitel und die Verwaltung der Jobcenter erforderlich. Die im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vereinbarte Erhöhung des Eingliederungstitels von vier Milliarden Euro im Zeitraum 2018-2021 für die Umsetzung des neuen Regelinstrumentes ist zu begrüßen, reicht aber nicht aus.

Im Koalitionsvertrag hat sich die neue Bundesregierung darauf verständigt, ein neues unbürokratisches Regelinstrument im Sozialgesetzbuch II – „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ – im Sinne eines Sozialen Arbeitsmarktes zu schaffen. Im Folgenden formulieren Diakonie Deutschland und EFAS auf Basis ihrer arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Grundsatzpositionierungen¹ Eckpunkte zur Ausgestaltung dieses neuen Instrumentes und knüpfen dabei an Aussagen im Koalitionsvertrag sowie an das von der ehemaligen Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles 2015 vorgelegte Konzept „Nachhaltige Chancen für Langzeitarbeitslose: Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ an.

Die Diakonie Deutschland und der EFAS weisen darauf hin, dass das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ nicht für alle Langzeitarbeitslosen eine geeignete Förderung darstellt. Für diejenigen, die aus gesundheitlichen Gründen oder wegen besonderer sozialer Schwierigkeiten nicht für ein solches Regelinstrument zur Verfügung stehen, sind individuelle, niedrighschwellige auch rechtskreisübergreifende Hilfen sowie niederschwellige Möglichkeiten der Teilhabe an Arbeit zu ermöglichen. Modelle, wie sie im Zuverdienst als Teilhabebegelegenheiten angelegt sind, sind zu ermöglichen beziehungsweise auszubauen.

¹ Siehe Diakonie Text 02.2015 „Gerechte Teilhabe an Arbeit – Arbeitsmarktpolitik mit Perspektiven für Langzeitarbeitslose“ sowie Diakonie Text 05.2015 „Zehn Jahre Hartz IV – zehn Thesen der Diakonie. Menschenwürde und soziale Teilhabe in der Grundsicherung verwirklichen“

Zielgruppe

Für alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente gilt der Grundsatz, dass ihre positive Wirkung im engen Zusammenhang mit einer adäquaten Zielgruppenauswahl steht. Zur Bestimmung der Zielgruppe für das Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ sollte die Dauer der Erwerbslosigkeit als entscheidendes Kriterium für den Zugang zur Förderung ausreichen. Wer 24 Monate arbeitslos ist soll die Möglichkeit auf eine Förderung haben. Zeiten kurzzeitiger Unterbrechung, wie Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Arbeitsgelegenheiten, sollen dabei unberücksichtigt bleiben (siehe auch §18 SGB III). Eine zweijährige Arbeitslosigkeit mindert die Chancen auf eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt bereits deutlich und ist als gesetzliches Zugangskriterium zum Instrument ausreichend. Gesetzliche Bestimmungen der Zielgruppe sollten stets auf die Nähe zum Arbeitsmarkt beziehungsweise zur letzten nennenswerten ungeforderten Beschäftigung fokussieren. Die Dauer des Leistungsbezugs als alleiniges Kriterium würde ansonsten Personen, die ergänzend zum Erwerbseinkommen Grundsicherung erhalten, als Zielgruppe berücksichtigen, hingegen ältere Menschen, die sich bis zu zwei Jahre arbeitslos im System der Arbeitslosenversicherung (SGB III) befinden und in die Grundsicherung übergehen, ausschließen.

Ob das Förderinstrument für einen bestimmten Leistungsberechtigten sinnvoll und angemessen ist, müssen die Integrationsfachkräfte vor Ort gemeinsam mit den Leistungsberechtigten prüfen und beurteilen. Dabei können gegebenenfalls Maßnahmen der Aktivierung und Vermittlung, Hospitationen oder Probearbeit hilfreich sein. Erfahrungen aus dem Modellprojekt in Nordrhein-Westfalen („Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung NRW“) zeigen, dass eine sorgfältige Teilnehmersauswahl insbesondere gelingen und das Risiko von Einsperreffekten gering gehalten werden kann, wenn nicht versucht wird, in kurzer Zeit hohe Teilnehmerzahlen zu generieren.

Die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung in dem neuen Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ ist nur auf freiwilliger Basis sinnvoll und teilhabefördernd.

Nach Ansicht der Diakonie Deutschland und des EFAS

- sollen Personen, die 24 Monate arbeitslos im System der Grundsicherung sind die Möglichkeit auf eine öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben. Bestimmte Zeiten der Unterbrechung sollen Zeiten der Arbeitslosigkeit gleichgestellt werden.
- sollen Integrationsfachkräfte gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten prüfen und beurteilen, ob eine Förderung sinnvoll und angemessen ist.
- sollen Personen unter 25 Jahren grundsätzlich von einer Förderung ausgeschlossen werden, für sie ist die Förderung eines Schul- und Berufsabschlusses vorrangig.

Förderhöhe und Förderdauer

Für das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ ist eine Förderdauer bis zu fünf Jahren zu ermöglichen. In besonders begründeten Einzelfällen soll auch eine darüber hinaus gehende Förderung möglich sein.

Die Beschäftigungsverhältnisse sind sozialversicherungspflichtig auszugestalten auf Basis eines Arbeitsvertrags und tariflich beziehungsweise ortsüblich zu entlohnen. Aus der Perspektive der Erwerbslosen ist damit die Erfahrung verbunden, dass ihre Arbeit gebraucht wird. Die Sozialversicherungspflicht umfasst auch den Einbezug in die Arbeitslosenversicherung. Die Beschäftigung soll auch in Teilzeit erbracht werden können. Im Verlauf der Förderung soll individuell und nachträglich die Möglichkeit bestehen, den Beschäftigungsumfang auszuweiten und dafür die Fördermittel entsprechend zur Verfügung zu stellen.

Der Lohnkostenzuschuss von 100 Prozent – wie im Konzept „Nachhaltige Chancen für Langzeitarbeitslose: Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ dargestellt – ist pauschal und degressiv auszugestalten. Ein pauschal und degressiv ausgestalteter Zuschuss geht davon aus, dass das Leistungsvermögen der geförderten Beschäftigten mit der Zeit steigt und die Planungssicherheit bei Arbeitgebern und Jobcentern verbessert wird. In Einzelfällen wird die Leistungsfähigkeit nur begrenzt gesteigert werden können und es wird für diese Personen flexibler Lösungen bedürfen.

Der Lohnkostenzuschuss ist am tatsächlich gezahlten Arbeitgeberbrutto zu bemessen. Dabei sind alle Sozialversicherungsbeiträge sowie der Einbezug in die betriebliche Altersvorsorge vollumfänglich zu berücksichtigen. Ein Lohnkostenzuschuss, der sich am Mindestlohn orientiert – wie im Koalitionsvertrag formuliert – würde dazu führen, dass tarifgebundene Arbeitgeber ab dem ersten Tag der Beschäftigung höhere Eigenanteile tragen müssen. Für tarifungebundene Arbeitgeber würden dagegen Wettbewerbsvorteile entstehen.

Der Umfang des Einsatzes des neuen Förderinstrumentes und die mögliche Zahl der geförderten Arbeitsplätze soll in den Jobcentern vor Ort entschieden werden. Die Jobcenter sollen hierzu mit den örtlichen Beiräten vertrauensvoll zusammenarbeiten, sie an den Planungen beteiligen und den Konsens mit den dort vertretenen Arbeitsmarkt- und Sozialakteuren suchen.

Nach Ansicht der Diakonie Deutschland und des EFAS

- soll eine Förderung mit dem neuen Regelinstrument bis zu fünf Jahren möglich sein, in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus.
- sind die geförderten Beschäftigungsverhältnisse sozialversicherungspflichtig auszugestalten auf Basis eines Arbeitsvertrags und tariflich beziehungsweise ortsüblich zu entlohnen.
- soll der Lohnkostenzuschuss von 100 Prozent in der Regel pauschal und degressiv ausgestaltet werden auf Grundlage der tatsächlich gezahlten Arbeitgeberbruttolohnkosten.

Beschäftigungsmöglichkeiten und Entwicklungsperspektiven

Die Beschäftigung ist bei allen Arbeitgebern zu fördern, das heißt bei privatgewerblichen Firmen, bei kommunalen Arbeitgebern, Diensten der Freien Wohlfahrtspflege ebenso wie Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen. Die Tätigkeiten sollen nicht eingeschränkt werden durch Vorgaben der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität. Es wird darum gehen Einfacharbeitsplätze zu erschließen – alle Unternehmen können Verantwortung übernehmen. Die Empfehlung folgt der Erkenntnis, dass diejenigen arbeitsmarktpolitischen Hilfen Erwerbslosen die größten Chancen auf einen Übergang in einen ungeforderten Arbeitsplatz eröffnen, die marktnah durchgeführt werden.

Ein wichtiger Aspekt für die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen des Sozialen Arbeitsmarktes, insbesondere, wenn Langzeitarbeitslose auch mit psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen neue Beschäftigungsperspektiven erhalten sollen, ist die Förderung von Sozialen Beschäftigungsunternehmen. Unternehmen dieser Art besetzen ihre Arbeitsplätze zu einem Anteil mit Menschen, die bislang vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren und müssen sich mit ihren Produkten oder Dienstleistungen am Markt betätigen; sie tun dies aber mit einem besonderen sozialen Auftrag. Dieses Geschäftsmodell lässt sich dahingehend kennzeichnen, dass besondere Kompetenzen im Umgang mit am Arbeitsmarkt Benachteiligten kombiniert werden mit Kompetenzen in bestimmten Gewerke, Branchen und Märkten, um mit einer gemischten Belegschaft mit hohem Anteil von förderungsbedürftigen Personen dauerhaft Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterhalten. Im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen hat dieser Betriebstyp als „Inklusionsbetrieb“ (§ 215ff. SGB IX) eine gesetzlich geregelte Grundlage, die seine Aufgaben und die Art und Weise der Förderungen regelt. Die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen im Sozialen Arbeitsmarkt bedeutet auch, eine gesetzliche Grundlage für Soziale Beschäftigungsunternehmen zu schaffen.

Bei der Anwendung des Vergaberechts soll bei geeigneten Losen die Eigenschaft als Soziales Beschäftigungsunternehmen als soziales Vergabekriterium berücksichtigt werden, um solchen Unternehmen einen Marktzugang zu sichern.

Nach Ansicht der Diakonie Deutschland und des EFAS

- ist die Beschäftigung bei privatgewerblichen Firmen, kommunalen Arbeitgebern, Diensten der Freien Wohlfahrtspflege ebenso wie Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen zu fördern. Die Tätigkeiten sollen nicht eingeschränkt werden durch Vorgaben der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität.

- ist für Soziale Beschäftigungsunternehmen eine gesetzlich geregelte Grundlage zu schaffen, die ihre Aufgaben und die Art und Weise der Förderungen regelt.
- soll bei Vergaben bei geeigneten Losen die Eigenschaft als Soziales Beschäftigungsunternehmen als soziales Vergabekriterium berücksichtigt werden.

Begleitende Unterstützung und Anschlussfähigkeit an andere Hilfen

Besonders wichtig ist die Stabilisierung der geförderten Beschäftigung durch eine fachkundige, begleitende, einzelfallorientierte Unterstützung durch ein Coaching. Das Coaching soll sich an die geförderten Arbeitnehmer und an die Arbeitgeber richten. Bei Beschäftigung in Sozialen Beschäftigungsunternehmen oder Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern, sollte das Coaching intern durch eigenes Personal erbracht werden, sofern die entsprechende Fachkompetenz vorhanden ist. Die Coaches sind im Betrieb angestellt und können durch räumliche Nähe mehr und schneller Unterstützung erbringen, ihre Fachexpertise ist Bestandteil der betrieblichen Arbeitsteilung und findet im Betrieb Gehör. Das Coaching ist zusätzlich zum Lohnkostenzuschuss aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren.

Zudem sollen Maßnahmen der Qualifizierung sowie weitere begleitende Hilfen, die auf den individuellen Unterstützungsbedarf ausgerichtet sind mit der öffentlich geförderten Beschäftigung verknüpft werden. Auch Hilfen anderer Sozialgesetzbücher (zum Beispiel der Gesundheitssicherung) sind dabei zu berücksichtigen. Auf diese Weise können geförderte Arbeitnehmer bei ihrer sozialen und beruflichen Entwicklung unterstützt und Perspektiven ermöglicht werden.

Diese Leistungen sollen zusätzlich zum Lohnkostenzuschuss aus öffentlichen Mitteln erbracht werden. Beim Übergang auf einen ungeforderten Arbeitsplatz sollen begleitende Hilfen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer erbracht werden können, die die Beschäftigung stabilisieren.

Die Förderung durch das Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ soll in Förderketten integriert werden können. Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung (nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III), Qualifizierungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten (nach § 16d SGB II) sollen, soweit im Einzelfall sinnvoll, vorgeschaltet werden können, um die Leistungsbeziehenden auf die Aufnahme eines geförderten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses vorzubereiten. Übergänge aus der Förderung von Arbeitsverhältnissen (nach § 16e SGB II), dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und dem „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ sollen auch beim gleichen Arbeitgeber möglich sein.

Nach Ansicht der Diakonie Deutschland und des EFAS

- ist zur geförderten Beschäftigung eine fachkundige, begleitende, einzelfallorientierte Unterstützung zu gewährleisten.
- sollen Maßnahmen der Qualifizierung sowie weitere begleitende Hilfen auch anderer Sozialgesetzbücher mit der geförderten Beschäftigung verknüpft werden können.
- soll das neue Regelinstrument in Förderketten integriert werden können, sodass Maßnahmen vorgeschaltet sowie Übergänge in ungeforderte Beschäftigung begleitet werden können, soweit es im Einzelfall sinnvoll ist.

Finanzierung

Laut Koalitionsvertrag soll für die Finanzierung des neuen Regelinstrumentes der Eingliederungstitel um vier Milliarden Euro im Zeitraum 2018-2021 aufgestockt werden. Die Diakonie Deutschland und der EFAS sprechen sich dafür aus, diese zusätzlichen Mittel für aktive Arbeitsmarktförderung gezielt für sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung einzusetzen, um für eine größere Anzahl von Personen, die seit Jahren vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist, eine Perspektive zu ermöglichen.

Darüber hinaus soll zur Finanzierung der Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) umgesetzt werden. Der PAT ermöglicht es, die benötigte Finanzierung für das Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“

zu einem Teil dadurch zu realisieren, dass die ohnehin für die passiven Leistungen zu verausgabenden Gelder für die Förderung eingesetzt werden. So wird Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert.

Im Bundeshaushalt ist ein gesonderter Titel für das neue Regelinstrument auszuweisen. Der gesonderte Titel „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ würde sich speisen aus den eingesparten passiven Leistungen für den Regelsatz des Bundes, den eingesparten Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) des Bundes sowie einem Anteil aus Mitteln des Eingliederungstitels. Die Verwendung des Titels „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ soll nicht mit anderen Titeln deckungsfähig sein. Darüber soll der Lohnkostenzuschuss sowie unterstützende Förderung (Coaching, Qualifizierungsanteile) finanziert werden. Auf diese Weise wären die Mittel kalkulierbar, begrenzt und gleichzeitig geschützt vor nicht zweckentsprechender Verwendung. Nicht verbrauchte Mittel sollen nicht verfallen, sondern auf das Folgejahr übertragen werden können.

Das PAT-Modell der Diakonie Deutschland und des EFAS geht davon aus, dass auch ein Anteil der eingesparten KdU der Kommunen in die Finanzierung eingebracht wird.

Um Arbeitsverhältnisse über mehrere Jahre zu fördern, müssen Jobcenter mehrjährige Finanzverpflichtungen eingehen. Um in den Jobcentern mittel- und längerfristige Fördervorhaben planen und durchführen zu können, sind vom Bundesgesetzgeber Finanzmittel in ausreichendem Umfang für die Folgejahre (Verpflichtungsermächtigungen) zu gewähren.

Nach Ansicht der Diakonie Deutschland und des EFAS

- sind die im Koalitionsvertrag vereinbarten zusätzlichen Mittel gezielt für das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ einzusetzen.
- ist zusätzlich zur Finanzierung ein Passiv-Aktiv-Transfer umzusetzen.
- soll im Bundeshaushalt ein gesonderter Titel für das neue Regelinstrument ausgewiesen werden, der sich aus aktiven Mitteln sowie eingesparten passiven Leistungen speist. Die Verwendung des Titels „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ soll nicht mit anderen Titeln deckungsfähig sein. Darüber soll der Lohnkostenzuschuss sowie begleitende Förderung (Coaching, Qualifizierungsanteile) finanziert werden. Nicht verbrauchte Mittel sollen auf das nächste Haushaltsjahr übertragbar sein.
- sind im Bundeshaushalt in ausreichendem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Förderungen auszuweisen.

Berlin, 26. April 2018



Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland



Katrin Hogh
Geschäftsführerin
Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration e.V.