

Landesarbeitsgemeinschaft
der öffentlichen und freien
Wohlfahrtspflege in Bayern
Nördliche Auffahrtsallee 14
80638 München
Telefon: 089 / 15 37 57
Fax: 089 / 15 91 92 70
E-Mail: LAGoefW-Bayern@t-online.de
Internet: www.lagoefw.de
Vorsitzender:
Robert Scheller
Stellvertretende Vorsitzende:
Gisela Thiel

Memorandum

der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen
und freien Wohlfahrtspflege in Bayern

10 Punkte für einen
öffentlich geförderten
Beschäftigungssektor (ÖGB)
in Bayern

Vorbemerkung:

Mit der in 2005 vorgenommenen Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in die Grundsicherung nach SGB II - und damit in ein neues Hilfesystem - hat der Bund auch die Verantwortung für eine angemessenen Mittelausstattung der Grundsicherungsstellen übernommen. Nach nunmehr ca. acht Jahren Erfahrung in der Umsetzung des SGB II kann festgestellt werden, dass „Fördern“ nicht immer im Gleichklang mit „Fordern“ steht.

Die Fördermöglichkeiten sollten sich am tatsächlichen Zielgruppenbedarf orientieren, somit sollte zumindest dem Grunde nach für jede Zielgruppe ein geeignetes Instrument zur Verfügung stehen. Es fehlt jedoch sowohl an einem Instrument zur Förderung der Hilfe zur Beschäftigung besonderer arbeitsmarktfremder Arbeitsloser als auch an den entsprechenden Mitteln hierzu. Zur Integration schwervermittelbarer Langzeitleistungsbezieher bedarf es eines eigenen Instruments - entweder als eigenes Programm oder im Rahmen des SGB II. Das vorliegende Papier zeigt Möglichkeiten und Gestaltungsvarianten auf.

Zusammenfassung

- Langzeitbezieher:** zwei Jahre und länger im SGB II-Bezug
- Zielgruppendefinition:** die Gruppe mit dem sog. „Stabilisierungsprofil“
- Zielsetzung „Integration“:** mittels Verbesserung der individuellen Performance
- Förderdauer:** zwei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit
- Entlohnung:** Tariflich, bzw. „ortsüblich“ bzw. „pauschaliert“
- Passendes Instrument:** im Rahmen eines eigenen Titels
- Einsatzfelder:** marktnahe und/oder gesellschaftlich notwendige Tätigkeiten
- Arbeitgeber:** „Alle“
- Finanzierungsvarianten:** Bund, ESF, „Passiv-Aktiv-Tausch“
- Lokaler Konsens:** mittels Beirat

1. Langzeitbezieher

Die relativ hohe Anzahl der Langzeitbezieher¹ von Leistungen nach dem SGB II erfordert eine neue Strategie zur langfristigen Integration dieser Personengruppe in den ersten Arbeitsmarkt. Die aktuelle Instrumentenreform präferierte überwiegend das Mittel der beruflichen Qualifizierung, um dadurch Menschen wieder in Arbeit zu bringen und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Dabei wurde aber die unterschiedliche Ausgangslage der verschiedenen Gruppen von erwerbslosen Menschen nur unzureichend berücksichtigt. Es gilt zu unterscheiden zwischen Kunden, welche - insbesondere auf dem prosperierenden bayerischen Arbeitsmarkt - problemlos vermittelt werden können - dafür hat die Instrumentenreform ausreichend Möglichkeiten geschaffen - und den Menschen, welche seit Jahren ohne Erwerbstätigkeit sind und aufgrund Ihrer persönlichen Umstände nicht unmittelbar in ein Arbeits-

verhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt einmünden können. Für diesen Personenkreis wird es mit zunehmender Arbeitslosigkeit immer schwieriger, sich in den ersten (allgemeinen) Arbeitsmarkt zu integrieren. Gleichzeitig kann aber auch gesagt werden, dass Arbeitsplätze in entsprechender Anzahl nicht vorhanden sind. Lange zurückliegende Erwerbstätigkeit verhindert die Aufnahme einer neuen Erwerbstätigkeit und führt damit zu einer noch länger andauernden Erwerbslosigkeit.

Da die Chancen dieser Personen auf dem ersten Arbeitsmarkt noch eine Arbeit zu finden, äußerst gering sind, besteht nur über einen, auf die Bedürfnisse der Langzeitarbeitslosen angepassten sozialen Arbeitsmarkt die Möglichkeit, diesen Kreis zu durchbrechen. Arbeit - als Wert an sich - sorgt dafür, dass es langjährig erwerbslosen Menschen wieder gelingen kann, sich mit neuem Selbstbewusstsein auf die Suche nach einer Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu begeben. Fehlende Arbeit sorgt unweigerlich dafür, dass sich die betroffenen Menschen immer mehr in sich zurückziehen und der Isolationsprozess ab einem gewissen Zeitpunkt irreversibel sein kann.

Aufgabe eines Jobcenters ist es, diesen Vorgang zu stoppen und ins Gegenteil zu lenken. Dafür benötigen Jobcenter entsprechende Instrumente und Mittel, um die Betroffenen schnell und unbürokratisch in Arbeit vermitteln zu können.

2. Zielgruppendefinition

Die Zielgruppen lassen sich durch das Klassifizierungssystem der BA relativ leicht identifizieren. Es handelt sich im Bereich der „Marktfremden“ um die Profillage „Stabilisierungsprofil“². Dabei wird von der Vermittlungsfachkraft aufgrund festgelegter Kriterien eine Einschätzung über den voraussichtlich benötigten Zeitbedarf zur Heranführung an eine Erwerbstätigkeit abgegeben. Eine direkte Vermittlung dieses Personenkreises in den ersten Arbeitsmarkt kommt regelmäßig nicht in Betracht. In Form einer „Gesamtschau“, welche nicht nur die Defizite³, sondern auch die Potentiale und die Situation einer eventuellen Bedarfsgemeinschaft erfasst, ist die Auswahl der Teilnehmer festzulegen; die Teilnahme an der ÖGB-Maßnahme ist freiwillig. Die Profillage „Unterstützungsprofil“ ist eher für den Teilnehmerkreis der AGH-Stellen nach §16d SGB II zu sehen. Ausgeschlossen ist - unabhängig von der Profillage - der Personenkreis der Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren (U25); hier sind andere Maßnahmen vonnöten.

3. Zielsetzung „Integration“

Auch wenn Integration in den ersten Arbeitsmarkt das Ziel jeder Maßnahme eines Jobcenters sein muss, muss festgestellt werden, dass der in diesem Fall angesprochene Personenkreis nicht ohne weiteres in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar ist. Die oben genannte Profillage „Stabilisierungsprofil“ impliziert schon deutlichen Abstand zum ersten Arbeitsmarkt, so dass es sich bei der Integration allenfalls um ein mittelfristiges Ziel handeln kann. Ein sozialer Arbeitsmarkt kann somit als ein notwendiger Zwischenschritt auf dem Weg zu ungeförderter Arbeit gesehen werden. Die Aufnahme einer Arbeit für die angesprochenen Menschen bedeutet oft mehr als nur das Sicherstellen des Lebensunterhalts. Es ist auch eine psychische Stabilisierung zu erwarten, welche sich positiv auf die Gesundheit und die innere Einstellung und - im Sinne eines

ganzheitlichen Ansatzes - auch auf eine Bedarfsgemeinschaft (Kinder; Partner; Angehörige) auswirkt. So gesehen, steht vor der „Integration“ in den ersten Arbeitsmarkt, die Inklusion -die Teilhabe an der Arbeitswelt- mittels des ÖGB.

4. Förderdauer

Befristung auf 2 Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung. Eine Verlängerung - falls es die individuelle Integrationsstrategie als notwendig und sinnvoll erwarten lässt - muss möglich sein; ebenso eine Abberufung durch das Jobcenter, falls die Integrationsfachkraft eine ungeforderte Arbeitsaufnahme anbieten kann. Regelmäßige Überprüfungen sollten durchgeführt werden, um evtl. weiteren Förderbedarf und/oder auch mangelnde Motivation u. ä. erkennen zu können. Dies bedeutet allerdings auch, dass eine „Betreuung“ während der Beschäftigung nötig ist.

5. Entlohnung

Hier sind Varianten zu überlegen; in jedem Fall ist von der Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung abzusehen. Gegebenenfalls noch bundesweit kommende „Mindestlohnregelungen“ wären zu beachten.

Variante 1: Die Entlohnung, welche vom Jobcenter übernommen werden würde, könnte sich an den tariflichen Rahmenbedingungen⁴ orientieren. Sollte kein Tarifvertrag vorhanden sein, so ist ein „ortsüblicher Lohn“ anzunehmen. Durch eine grundsätzlich mögliche - leistungsgerechte - Eingruppierung der Tätigkeiten in den jeweiligen Tarifvertrag, kann auch eine Differenzierung zu höherwertigen Tätigkeiten hergestellt werden.

Variante 2: Andererseits könnte die Entlohnung auch pauschal mit Zustimmung des Beirats unter Berücksichtigung regionale Unterschiede geregelt werden.

Variante 3: Übernahme der Entlohnungsregelungen der „Bürgerarbeit“: bei einer Wochenarbeitszeit von 30 Stunden betrüge die Förderung 1.080 Euro AG-Brutto und 900 Euro AG-Netto.

6. Passendes Instrument

Es müsste ein eigenes Förderinstrument⁵ außerhalb des Eingliederungstitels (EGT) geschaffen werden, welches diese Mittel damit auch „zweckbindet“ und Arbeitsverhältnisse bis zu 100 %⁶ fördert und nicht zu Lasten der Eingliederungsmittel der Jobcenter geht. Eine sich außerhalb des EGT's befindliche Förderung hätte auch den Vorteil, dass es im Zuge der EGT-Mittelaufteilung zu keinerlei Konkurrenzen kommt⁷.

7. Einsatzfelder

Die Einsatzgebiete müssen sich an Tätigkeiten des normalen Arbeitslebens anpassen. Völlig von der Arbeitswelt abgehobene Tätigkeiten führen eher zu einer Demotivation des zugeteilten Menschen. Auch ist eine Gewöhnung an die Anforderungen des Arbeitslebens nur mit marktnahen Tätigkeiten im betrieblichen Kontext zu erreichen. Die bisher für die Förderung von Arbeitsgelegenheiten § 16d SGB II geltenden Kriterien „Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“ lassen

eine arbeitsweltnahe Einsatzmöglichkeit schwerlich zu. Diese Arbeiten finden sich zum Teil im geschützten Bereich von speziellen „Übungsfirmen“, welche den realen Arbeitsmarkt wenig widerspiegeln.

Eine Anwendung dieser Kriterien macht einen sinnvollen Einsatz eines sozialen Arbeitsmarktes fast unmöglich. Insofern ist bei einer Implementierung des Instruments darauf zu achten, dass diese drei Kriterien nicht zum Maßstab für die Beurteilung der Einsatzgebiete⁸ werden; dies sollte im lokalen Konsens erfolgen. Andernfalls würden die wichtigsten Anbieter derartiger Arbeiten wegfallen.

8. Arbeitgeber

Hier kommen alle Arbeitgeber (Private, Kommunen, Beschäftigungsgesellschaften, Soziale Träger) in Frage.

9. Finanzierungsvarianten

Hier sind verschiedene Möglichkeiten, bzw. Kombinationen denkbar.

Variante 1: Bundesmittel

Der Bund richtet auf Grund seiner Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen hierfür einen eigenen Haushaltstitel zur Nutzung durch alle Grundsicherungsstellen ein. Analog des ‚Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ - Beschäftigungspakte‘ (nunmehr in der dritten Programmphase) ein Programm für die Zielgruppe der über „50-jährigen“ in den Grundsicherungsstellen - erfolgt dies für die Zielgruppen des „öffentlich geförderten Beschäftigungssektors“. Hieraus sind sowohl die Lohnkosten als auch eventuelle Betreuungskosten finanzierbar.

Variante 2: Nutzung des Bundes-ESF / (Falls der Bund nicht im Sinne von 1 handelt)

Das im Rahmen des ESF-Bundesprogramms im Schwerpunkt „Beschäftigung und soziale Integration“ durchgeführte Programm „Bürgerarbeit“ wird im neuen Operationellem Programm (OP) hierfür für die neue ESF-Periode 2014 - 2020 modifiziert und flächendeckend durchgeführt (Quotierung pro Bundesland an Hand der Profillagen). Neben der Förderung der Arbeitgeberbruttolohnkosten (Entlohnungsvarianten siehe oben unter 5.) und einer max. individuelle Förderdauer 36 Monate sollen auch die Kosten eines begleitenden Coachings bzw. einer Betreuung übernommen werden⁹.

Variante 3: „Passiv-Aktiv-Tausch“¹⁰ / (Falls der Bund nicht im Sinne von 1 handelt)

Eine Voraussetzung für die Einführung dieser neuen Leistung wäre die zu schaffende Möglichkeit, die Kosten der Maßnahme nicht aus dem EGT zu bezahlen, sondern - da eingesparte Mittel insbesondere für die Regelleistung und die Kosten der Unterkunft - auch aus dem Titel für Regelleistung/KdU zu begleichen; letztendlich die aktiven Mittel zu erhöhen. Anstelle von Leistungen nach dem SGB II würde das Jobcenter die Lohnkosten übernehmen. Ein durch das Arbeitseinkommen nicht gedeckter Bedarf müsste durch aufstockende Hilfen aufgefüllt werden; ein auch bisher schon üblicher Vorgang für Jobcenter-Kunden¹¹. Durch die Freibetragsregeln würde der Kunde entsprechend seinem Einkommen mehr Mittel zur Verfügung haben, als er als nur Leistungsempfänger erhalten würde. Dies erhöht auch den Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit.

Variante 4: Nutzung des Bayerischen ESF / (Ergänzend zu 1; bzw. auch einzeln, falls der Bund nicht handeln sollte)

Der Bayerischen ESF lässt in der aktuellen Förderperiode keine Beschäftigungsförderung zu; gleichzeitig wäre er zur Strukturförderung von Beschäftigungsträgern sehr gut geeignet. Was die künftige Förderperiode 2014 – 2020 anbelangt, so sieht der Vorschlag der Kommission von vier thematischen Zielen folgende – hier relevante – zwei vor: „Förderung der Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte...“ und „Förderung der Sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“. Diese Ziele sollen mittels vier Investitionsprioritäten (Programmschwerpunkten) umgesetzt werden. Eine Internetabfrage des Bayerischen STMAS in 2012 zu den vier künftigen Investitionsprioritäten hat „Zugang zur Beschäftigung für Arbeitssuchende und Nichterwerbstätige, u.a. durch lokale Beschäftigungsinitiativen, und Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte“ als erste Priorität ergeben.

Damit Beschäftigungsträger Arbeitsplätze anbieten können, ist eine mittelfristige Finanzierung derer Strukturen notwendig; ESF-Mittel sind dafür geeignet, vor allem wenn diese auch unter Aspekten wie „Soziales“, „Armutsbekämpfung“ und „Förderung von Bedarfsgemeinschaften“ ausgereicht werden.

Konkret bedeutet dies, dass im Operationellen Programm der neuen Förderperiode entsprechende Mittel eingeplant werden sollten.

Bei der Aufstellung seines OP sollte das Bayerische STMAS sich mit dem Bundes-OP abstimmen und dafür Sorge tragen, dass sich das Thema Förderung eines „öffentlich geförderten Beschäftigungssektors“ abgestimmt in beiden OP's wiederfindet.

10. Lokaler Konsens

Die Anwendung dieses – neuen – Instruments ist individuell im jeweiligen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der jeweiligen Grundsicherungsstelle zu verankern. Dieses ist dem örtlichen Beirat zu Beratung vorzulegen; das Instrument soll dem Grunde und der Höhe (Mittel; Anzahl der Stellen) nach vom Beirat in seiner Gänze¹² beschlossen werden; jedoch ohne detaillierte Regelung (wie bei anderen Maßnahmen der Jobcenter auch).

Durch die Beteiligung des örtl. Beirats nach § 18 d SGB II wächst automatisch die Akzeptanz der ansässigen Firmen für dieses Instrument.

Erarbeitet vom Fachausschuss „Arbeitsmarktpolitik und ESF“ der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern

Günther Weingärtler (Vorsitz); LH München, Referat für Arbeit und Wirtschaft

Andreas Baumann; Jobcenter Bad-Tölz – Wolfratshausen

Efthymia Tsakiri; Diakonisches Werk Bayern

Günter Brandmiller; Augsburgische Gesellschaft für Lehmbau, Bildung und Arbeit e.V.

Michael Kroll; Landes-Caritasverband Bayern

Manfred Klier, Dr.; Stadt Nürnberg

Siegfried Scheidereiter; Stadt Würzburg

Susanne Reinhardt; Stadt Weiden

¹ Aus den Controllingdaten der BA wurden im Dezember 2012 3,3 Mio. erwerbsfähige Hilfebezieher ausgewiesen. Davon sind 2,3 Mio. sog. Langzeitbezieher. Dies ergibt eine Quote von 69 %. In Bayern beträgt die Quote 62 % (hierunter fallen auch „Ergänzer“ und „§ 10-Fälle“).

² In Bayern befinden sich rund 40.000 Personen (16%) in diesem Profil; bundesweit rd. 460.000 (14%).

³ Beispielhaft seien folgende Gründe aufgeführt: gesundheitliche Einschränkung, fehlende Kinderbetreuung, Alter, lückenhafte Erwerbsbiographie, keine Berufsausbildung, Motivationsdefizite, usw.

⁴ In TVöD EG 1 Stufe 2 beträgt AN-Brutto bei 30 Stunden 1.116 Euro (in etwa Entlohnung „Bürgerarbeit“).

⁵ Der – neue – §16e SGB II „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ ist ein – zeitlich befristetes – Mittel um Menschen aus etwas besseren Profillagen (z.B. Förderprofil) wieder an Arbeit heranzuführen; für marktfernere Kunden ist es als Integrationsinstrument ungeeignet. Es bleibt des weiteren das Manko, dass der Arbeitgeber – die Regelung schränkt also den Einsatzbereich nicht ein – immer noch min. 25% der Lohnkosten tragen müsste. Beim Klientel, welches o.g. Profillage „Stabilisierungsprofil“ ausfüllt, wird ein Arbeitgeber des ersten Arbeitsmarktes nicht bereit ist, auch noch den erhöhten Betreuungsaufwand selbst zu tragen. Hinzu kommt, dass die Jobcenter keine zusätzlichen Mittel für diese Instrument zugeteilt bekommen.

⁶ Die „EU-Kompatibilität“ ist wettbewerbsrechtlich sicherzustellen.

⁷ Siehe Bundesprogramm „Perspektive 50plus“: Mittel können nur für die Zielgruppe der über „50-jährigen“ eingesetzt werden.

⁸ Es bietet sich an, in einem ersten Schritt vorhandene und i.w.S. „marktnahe“ AGH-MAE-Stellen für dieses neue Instrument vorzusehen; weiterhin kommen auslaufende Stellen von „Bürgerarbeit“ und des „Beschäftigungszuschusses“ in Frage. Den Arbeitsfelder, ggf. auch den Branchen sollte im lokalen Beirat zugestimmt werden.

⁹ In Bayern waren hier Mitte 2012 rd. 1.700 Stellen bewilligt. Das jetzige Programm endet zum 31.12.2014.

¹⁰ Hier ist anzumerken, dass dies (nur) die zweitbeste Lösung wäre. Zuerst können nicht die Kommunen für die Finanzierung von Maßnahmen für Langzeitarbeitslose in die Verpflichtung genommen werden, diese liegt beim Bund und hat dort zu verbleiben; d.h. ein Passiv-Tausch muss hier für die kommunale Seite kostenneutral erfolgen. Weiter ist festzuhalten, dass die Zusammenfassung der Leistungen i.d.R. nicht existenzsichernd sein dürfte; neben einer Aufzahlung ist auch mit einem damit zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu rechnen. Des weiteren ist (zumindest) eine Änderung des SGB II notwendig.

¹¹ In kleinen Jobcentern ca. 10%-, in großen Jobcentern ca. 30% „Ergänzer“.
¹² D.h., nicht ausschließlich durch die AG- und AN-Bank, dies würde die Rechte anderer Beiratsmitglieder einschränken.