

Diskussionspapier der Bundes-SGK

Investitionen in Teilhabe und dauerhafte Beschäftigung

Neugestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung
als Beitrag zu einer nachhaltig wirksamen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Zusammenfassung

Ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose ist ein wichtiger Baustein wirkungsorientierter Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Er richtet sich an Menschen im SGB II, die zwar formal erwerbsfähig, jedoch objektiv leistungsvermindert sind. Gesonderte Maßnahmen sollen ihnen eine längerfristige Erwerbsperspektive und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, individuelle und gesamtgesellschaftliche Folgekosten hingegen reduzieren. Damit werden die im SGB II gegebenen Fördermöglichkeiten nicht in Abrede gestellt. Allerdings soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sie für den benannten Personenkreis unzureichend sind. Um mit einem neuen Angebot keine negativen Effekte auf dem Arbeitsmarkt und für die Betroffenen selbst auszulösen, sieht das vorgestellte Konzept mehrere, ineinander greifende Förderstufen mit klaren Zugangskriterien und Regelungen zur Dauer und Höhe vor.

Den Ausgangspunkt bildet ein differenziertes Verständnis von Erwerbsfähigkeit, die in eine veränderte Definition derselben münden kann. Mit der Feststellung individueller Voraussetzungen, die die betreffenden Personen als vorübergehend nur eingeschränkt erwerbsfähig kennzeichnen, verbindet sich der Zugang zu einer maximal fünfjährigen Bezuschussung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse bei öffentlichen, gemeinnützigen oder privaten Arbeitgebern. Die Teilnehmer erhalten eine intensive sozialpsychologische Begleitung und weitere Qualifikationen. Ziel bleibt es, den geförderten Arbeitsmarkt zu verlassen und in normale (Voll-)Erwerbsarbeit zu gelangen. Die Förderdauer wird in der Eingliederungsvereinbarung definiert und ist im Regelfall auf zunächst ein Jahr begrenzt. Sie kann jedoch nach Ablauf einer einjährigen Förderperiode auf eine Gesamtdauer von maximal 5 Jahre erweitert werden (Maßnahmenketten). Wenn eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt auch bis dahin nicht gelingt, muss eine dauerhaft verminderte oder fehlende Erwerbsfähigkeit festgestellt werden. Die betreffenden Personen wechseln dann in die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) oder in das Rentensystem (SGB VI). Im SGB XII erhalten sie das Angebot zur Teilnahme an tagesstrukturierenden Maßnahmen. Sofern ihre Beschäftigungsfähigkeit innerhalb der fünfjährigen Förderung zumindest soweit wieder hergestellt worden ist, dass sie bei einem entsprechenden Wertschöpfungsanteil auch eine reguläre Beschäftigung fänden, kann diese auf Dauer aus Mitteln des SGB XII bis zu einer begrenzten Höhe bezuschusst werden.

Um eine unkontrollierte Kostenentwicklung zu vermeiden, wird das Programm im Kern durch einen neuen gedeckelten Eingliederungstitel II des Bundes finanziert. Er kann durch die ansonsten für Kosten der Unterkunft aufzuwendenden Mittel der Kommunen und durch Programme der EU, des Bundes und der Länder aufgestockt werden. Die Finanzierung tagesstrukturierender Tätigkeiten für Erwerbsunfähige oder eine dauerhafte geringfügige Lohnsubventionierung erwerbsgeminderter Personen erfolgt aus dem SGB XII. Die Refinanzierung der beschriebenen Maßnahmen erfolgt durch die Ersparnis fortgesetzter Transferausgaben im SGB II und SGB XII. Hinzutreten längerfristige und im Umfeld erwartete Effekte, sofern andere Sozialleistungen nicht oder erst sehr viel später in Anspruch genommen werden müssen und auch die Kinder und Angehörigen der betroffenen Menschen verbesserte Chancen zu einer normalen Erwerbskarriere erhalten.

1. Herausforderungen nach sieben Jahren SGB II

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bildete ein **Kernstück der sozialdemokratischen Arbeitsmarktreformen** Mitte der 2000er Jahre. Wesentliches Ziel war es, möglichst viele Menschen ohne auskömmliche Erwerbsarbeit in eine solche zu vermitteln. Der Einsatz moderner und flexibler Förderinstrumente, ein umfassendes Fallmanagement und die Verbindung mit sozialintegrativen Hilfen sollten nicht nur die Verweildauer im Status der Hilfebedürftigkeit verringern, sondern auch einen größeren Personenkreis als bislang erreichen. Deshalb wurden Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger gleichermaßen in das neue Leistungssystem einbezogen. Zusammen mit einer intensiveren Betreuung führte das zu einer erheblichen Ausweitung der aufgewandten Mittel. Das SGB II folgte damit dem Anspruch einer investiven Arbeits(markt)politik und war von Anfang an dem Leitbild eines Vorsorgenden Sozialstaates verpflichtet.

Rückblickend kann die Grundsicherung für Arbeitsuchende **als Erfolg gewertet** werden. Begünstigt durch eine langjährige Lohnzurückhaltung, den demographischen Wandel und eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat das neue Leistungssystem zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen. Viele Menschen – insbesondere aus dem Kreis der ehemaligen Sozialhilfeempfänger – kommen seit 2005 in den Genuss intensiverer Förderung. Es kam zu einer individuell angepassten Unterstützung, die die Perspektive eigener Erwerbstätigkeit eröffnet bzw. offen hält. Mit der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen wurden arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Know how zusammengeführt. Trotz vieler struktureller und operativer Probleme in der Zusammenarbeit führte das zu einem deutlichen Fortschritt gegenüber der Situation vor 2005.

Dennoch bestehen auch heute **erhebliche, sich in weiten Teilen verfestigende Probleme**. Sie richten sich nicht allein auf das SGB II, sondern mindestens ebenso auf eine verbesserungsfähige Systemarchitektur und Handlungslogik des Sozialstaates insgesamt. Unverändert verwenden wir zu viele Ressourcen auf eine nachsorgende Alimentierung von Menschen, anstatt den entsprechenden Bedarf durch eine vorsorgende Politik erst gar nicht entstehen zu lassen. Die Folgen dieser Fehlsteuerung sind auch im Rahmen des SGB II sichtbar:

- Nach sieben Jahren hat es sich **zum größten und umfassendsten Sozialsystem entwickelt**. Die Festlegung, dass in ihm alle Menschen betreut werden, die mindestens drei Stunden am Tag erwerbsfähig sind, die Zunahme atypischer und gering entlohnter Beschäftigung sowie verkürzte Bezugsdauern der Arbeitslosenversicherung (SGB III) haben zu einem sehr breiten Spektrum von Leistungsempfängern geführt.

Es besteht daneben eine unverändert diskussionswürdige Abgrenzung zum Rentensystem (SGB VI).

- Neben einer hohen Anzahl von Menschen, die Vollzeit arbeiten, daraus aber nicht ihren Lebensunterhalt bestreiten können, gibt es viele Personen, deren an sich auskömmliche Beschäftigung nicht für den Unterhalt der in einer Bedarfsgemeinschaft mit ihnen lebenden Menschen reicht. Sie alle erhalten **aufstockende Leistungen**, womit das SGB II mittlerweile faktisch einen **flächendeckenden Kombilohn** etabliert hat. Es ist bis heute nicht gelungen, diese Menschen in die Lage zu versetzen, ihren Status zu verändern.
- Zugleich geht die vorwiegend vermittlungsorientierte und auf kurzfristige Qualifizierung ausgelegte Handlungslogik an dem Bedarf und an den Fähigkeiten eines Großteils der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vorbei. Ein Großteil verfügt über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Viele weisen aufgrund persönlicher Umstände und der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit schwerwiegende Vermittlungshemmnisse auf. Sie bilden damit einen **Sockel verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit** und sind trotz grundsätzlich vorhandener Erwerbsfähigkeit mit herkömmlichen Mitteln nicht mehr in den Arbeitsmarkt integrierbar.
- Aufgrund dieser Effekte besteht die erhebliche Gefahr, dass sich Hilfebedürftigkeit und verminderte Lebens- und Aufstiegschancen auf folgende Generationen übertragen. Das SGB II kann somit trotz seiner unbestreitbar positiven Wirkungen zur **Armutbrücke** werden, die fortgesetzte und neue Transferabhängigkeit nach sich zieht.

Die beschriebenen Entwicklungen und Phänomene sind nicht unvermeidlich und vor allem nicht unumkehrbar. Um allerdings über die bisherigen Verdienste des SGB II hinaus auch zu einer umfassenden Wende in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu gelangen, sind eine Reihe strategischer Entscheidungen und Maßnahmen erforderlich, die an den wesentlichen **Ursachen der dargestellten Probleme** ansetzen. Das SGB II darf sich nicht zu einem Verwahrsystem für Bedürftige entwickeln, sondern muss von unangemessenen Subventionsaufgaben entlastet und im Übrigen so ertüchtigt werden, dass auch Menschen mit schwerwiegenden Leistungshemmnissen wieder zu Beschäftigung und gesellschaftlicher Teilhabe befähigt werden. Dies liegt nicht nur im Interesse der Betroffenen selbst, sondern trägt ebenso der demographischen Entwicklung und dem **erwartbaren Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt** Rechnung. Angesichts einer alternden Gesellschaft und eines immer dringenderen Fachkräftemangels ist es auch ökonomisch unverantwortlich, nicht ausreichend Ressourcen auf die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit aller Personen im SGB II zu verwenden.

2. Wirkungsorientierte Weiterentwicklung

Den beschriebenen Problemen und ihren Herausforderungen muss mit einem veränderten Handlungsansatz in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik begegnet werden. Dieser Handlungsansatz gibt im Fall langjähriger Leistungsbezieher den primären Anspruch kurzfristiger Erfolge auf. Er setzt stattdessen auf eine bessere Verbindung beschäftigungsorientierter und sozialintegrativer Maßnahmen, um einer größeren Zahl von Menschen dauerhaft besser zu helfen – soweit möglich, schon bevor eine erweiterte Hilfebedürftigkeit entsteht. Dies erfordert **strukturelle Konsequenzen in fünf Handlungsbereichen** der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik:

- Ein gesetzlicher **Mindestlohn** sowie ein gesetzlicher **Anspruch auf Erstausbildung** und die Einführung der von der SPD geforderten **Arbeitsversicherung** verringern das Risiko der Hilfebedürftigkeit und den konkreten Bedarf bei Transferabhängigkeit. Menschen müssen auf der Basis guter Qualifikation und lebenslangen Lernens für sich und ihre Angehörigen selbst aufkommen und am gesellschaftlichen Leben in vollem Umfang teilhaben können. Gute Arbeit ist die beste und menschenwürdigste Form der Vorsorge.
- Die dem SGB II **vorgelagerten Hilfesysteme** müssen wieder **gestärkt** werden, um eine stigmatisierende und die Beschäftigungsfähigkeit mindernde Abhängigkeit betroffener Personen und Familien zu vermeiden. Hilfen für Wohnungs- und Heizkosten, das Bedarfsgemeinschaftsprinzip, die Unterstützung für die darin lebenden Kinder und die Regelungen zum Übergang von der Arbeitslosenversicherung (SGB III) in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) müssen dringend überprüft werden. Sie sind dahingehend zu reformieren, dass erwerbstätige Personen mit ihren Familien möglichst lange nicht auf Leistungen des SGB II angewiesen sind.
- Der **sozialintegrative Handlungsansatz im SGB II** muss weiter verstärkt werden, um den Problemen und Anforderungen der betreuten Personen wirksamer begegnen zu können. So geht eine auf kurzfristige Vermittlung setzende Handlungslogik am Bedarf und den Möglichkeiten vieler Anspruchsberechtigten vorbei. Für sie wie aber auch für das öffentliche Sozialsystem insgesamt kann es sinnvoller sein, zunächst in ihre soziale Stabilisierung zu investieren, bevor in einem nächsten Schritt eine reguläre Arbeitsaufnahme in Betracht kommt. Deshalb ist es erforderlich, die Grundsicherung für Arbeitsuchende stärker vom SGB III abzukoppeln und mit einem eigenen, flexibleren und vor Ort handhabbaren Instrumentarium auszustatten, das den Fähigkeiten betroffener Personen besser gerecht wird.

- Anstatt kurzfristiger Maßnahmen und Programmfinanzierungen müssen die Instrumente im SGB II auf die besonderen Bedürfnisse des betreuten Klientels ausgerichtet werden. Eingriffe in das Budget der Arbeitsmarktpolitik, wie zuletzt von Schwarzgelb vorgenommen und vordergründig mit der positiven Arbeitsmarktentwicklung begründet, ziehen Ressourcen ab, die für eine nachhaltig wirksame Integration von Langzeitarbeitslosen fehlen. Die problematischen Auswirkungen dieser Politik werden in einigen Jahren vermehrt sichtbar werden. Deshalb müssen gerade im SGB II und angesichts einer stabil hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen schon heute **individuell geeignete, auch beschäftigungsschaffende Ansätze** etabliert werden, die die längerfristigen Wirkungszeiträume berücksichtigen.
- All dies ist ohne Investitionen nicht zu erreichen. Angesichts schwindender Handlungsspielräume in den öffentlichen Haushalten verlangt das aber eine **tragfähige Finanzierungsperspektive**. Deshalb besteht ein wesentliches Element wirkungsorientierter Sozialpolitik darin, die inhaltlichen Ziele von vornherein mit ihren finanziellen Voraussetzungen und den über mehrere Jahre bindenden fiskalischen Effekten zu verbinden. Oder anders ausgedrückt: Besser helfen, muss sich mittel- und langfristig rechnen. Eine wirkungsorientierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist **an ihren normativen und finanziellen Ergebnissen zu messen**.

3. Öffentliche geförderte Beschäftigung als sozial- und arbeitsmarktpolitische Grundsicherung

3.1 Handlungsansatz: Individuelle Stabilisierung und längerfristige Förderung

In Kenntnis der erheblichen Veränderungen, die der beschriebene Reformbedarf auslöst, sind Maßnahmen voranzustellen, die ohne grundsätzliche Eingriffe in das Leistungs- und Organisationsrechts auskommen. Hierfür bieten sich neue Handlungsansätze an, die auf die **Beschäftigungsfähigkeit und die Integration von Langzeitarbeitslosen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen** zielen.

Dabei ist in der Praxis unbestritten, dass eine **längerfristige öffentlich finanzierte bzw. bezuschusste Beschäftigung** nicht nur gesamtgesellschaftlich wünschenswert, sondern auch sozial- und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll und notwendig ist. Entsprechende Forderungen wurden bereits von den kommunalen Spitzenverbänden erhoben.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat im Herbst 2012 einen Antrag formuliert, der den Einstieg in einen solchen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt vorsieht. In die gleiche Richtung weist eine Bundesratsinitiative der Länder Brandenburg, Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz.

Ein über mehrere Jahre verstetigtes Programm zur regulären Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen würde nicht nur die soziale, psychologische und qualifikatorische Verfassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer verbessern, sondern auch deren Umfeld und Familien stabilisieren. Damit würde ein geförderter Arbeitsmarkt zu einer **Begrenzung von Hilfebedürftigkeit und Ausgabeverpflichtungen** des Staates und der Sozialkassen beitragen. Hauptziel bleibt, die betroffenen Personen wieder dauerhaft an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen und in **reguläre Erwerbsarbeit** zu bringen. Bezweckt wird aber auch, denjenigen, die zwar erwerbsfähig, aber objektiv leistungsgemindert sind, unmittelbar eine Teilhabe am Erwerbsleben und die Aufnahme einer Beschäftigung zu ermöglichen.

Die Schätzungen, wie groß der betroffene Personenkreis ist, schwanken. Sie reichen von 200.000 bis zu einer Millionen Menschen. Erkennbar ist jedoch, dass für sie im Rahmen des SGB II **bislang kein adäquates Angebot** formuliert werden konnte. Erforderlich ist deshalb, den Bedarf und persönliche Voraussetzungen objektiv festzustellen und einen Förderrahmen zu schaffen, der die individuelle Bezugnahme zulässt, **negative Effekte für die Integration der Betroffenen und den Arbeitsmarkt** hingegen **vermeidet**. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Herausforderungen zu bearbeiten:

- **„Creaming“-Effekt / „Rosinenpickerei“.** Es muss vermieden werden, dass im Rahmen eines längerfristig öffentlich geförderten Beschäftigungssektors solche Arbeitssuchenden Aufnahme finden, die bei angemessener Betreuung auch direkt auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar wären. Indem diese eine entsprechende Unterstützung erfahren, schränken sie bei begrenzten Ressourcen die Chancen wirklich Bedürftiger ein bzw. schließen sie von einer öffentlich geförderten Beschäftigung aus. Die angestrebte Wirkung verpufft.
- **„Lock in“-Effekt / Einsperr-Wirkung.** Auch wenn es gelingt, Fördermaßnahmen auf jene Personen zu begrenzen, die aufgrund ihrer objektiven Leistungsminderung bis auf weiteres keine realistischen Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben, so muss es doch für diese einen Weg aus der Transferabhängigkeit geben. Dies verlangt, dass der Verbleib in öffentlich geförderter Beschäftigung auf Dauer nicht ebenso attraktiv oder gar noch attraktiver als reguläre Erwerbstätigkeit ausgestaltet ist. Eine zentrale Bedingung stellt hierfür die Einführung des von der SPD geforderten allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns dar.

- **Mitnahme- und Verdrängungseffekte.** In dem Maße, wie aus Steuermitteln Beschäftigungsverhältnisse bezuschusst werden, besteht die Gefahr, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber diese einer vollständig am Markt finanzierten Erwerbstätigkeit vorziehen und reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Im Ergebnis würde damit eine nicht nur unwirtschaftliche, sondern auch kontraproduktive Arbeitsmarktsubvention installiert. Dem müssen die Förderbedingungen und Dauer einer Unterstützung entgegenwirken.
- **Ersatz herkömmlicher Integrationsbemühungen.** Die Eröffnung einer Beschäftigungsförderung für schwer oder derzeit nicht vermittelbare Personenkreise darf nicht zu einer Lücke im Leistungsspektrum führen. Insbesondere muss vermieden werden, dass in Erwartung späterer Unterstützungsmöglichkeiten arbeitsmarktnähere Personen im Leistungsbezug ohne weitere Aktivierung und Qualifizierung auf eine verminderte Beschäftigungsfähigkeit absinken, die den Voraussetzungen des geförderten Arbeitsmarktes entspricht. Vorrang müssen die Aktivierung und die Vermittlung in reguläre Beschäftigung behalten.
- **Fehlgeleitete Wirkungsanforderungen.** Ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt richtet sich an Personen mit schwerwiegenden, objektiv gegebenen Leistungshemmnissen. Dies bedingt einen länger-, zumindest aber mittelfristigen Handlungsansatz. Daher sind kurzfristige Wirkungsbetrachtungen zu vermeiden, die zu vorschnellen Steuerungs- und Ressourcenentscheidungen führen. Eine öffentliche Förderung von Beschäftigung muss die Zeit erhalten, um die von ihr erhofften Effekte auch zu erreichen.

Ein geförderter Arbeitsmarkt, der diesen Herausforderungen begegnet, muss ein abgestuftes, in das Leistungs- und Finanzierungssystem eingepasstes und durch die Grundsicherungsträger und örtlichen Einrichtungen **individuell handhabbares Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung** vorsehen. Dies schließt die Erweiterung und Differenzierung des herkömmlichen Verständnisses von Erwerbsfähigkeit ein. Derzeit gilt, dass diese ab einer Beschäftigungsfähigkeit von drei Stunden am Tag gegeben ist. Damit werden jene Menschen einbezogen, die vorübergehend oder dauerhaft schwerwiegende Vermittlungshemmnisse aufweisen. Um auch ihnen eine effektive Hilfe bei der Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und zur Teilhabe am Erwerbsleben zu gewähren, muss jedoch ihr Bedarf gegenüber anderen Zielgruppen im SGB II abgegrenzt werden.

Hinzutreten **stabile Rahmenbedingungen**, die über **längerfristige Finanzierungsmodelle** sicherstellen, dass der notwendige Zeithorizont zur Erreichung der verfolgten Ziele besteht. Hierbei darf es zu keiner Überlastung von Bund und Kommunen kommen und muss ihre Steuerungsfähigkeit gestärkt werden.

3.2 Umsetzung: Personenkreis, Förderkonditionen, örtliche Ausgestaltung und Finanzierung

3.2.1 Zielgruppe und Förderstufen

Das hier vorgestellte Konzept einer gestuften Förderung von Beschäftigungsverhältnissen beinhaltet eine gegliederte Fördersystematik. Sie ist auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten arbeitsmarktferner Personen zugeschnitten und erhöht mit Hilfe **aufeinander aufbauender Förderstufen** ihre Chancen auf Erwerbsarbeit, Beschäftigung und gesellschaftliche Teilhabe.

Vordringliches Ziel bildet dabei die individuelle Stärkung der Leistungs- und Beschäftigungsfähigkeit und eine **dauerhafte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt**. Zugleich wird der Gefahr begegnet, dass ein entsprechender Förderrahmen von Personen in Anspruch genommen wird, die bereits über eine hinreichende Integrationsfähigkeit verfügen, somit durch eine Teilnahme am geförderten Arbeitsmarkt von regulärer, nicht subventionierter Beschäftigung fern gehalten werden und seine Kapazität zulasten wirklich Bedürftiger überlasten (sog. "Lock in"- und "Creaming"-Effekte). Auch deshalb sind eine engmaschige und begleitende Betreuung, die Befristung von Maßnahmen sowie „Sollbruchstellen“ (Clearingpunkte) und verbindliche, mit klaren Bedingungen versehene Übergänge in andere Hilfesysteme notwendig, um eine Fehlsteuerung zu vermeiden.

- Die **erste und zweite Stufe des im SGB II erforderlichen Förderrahmens** bestehen in bereits vorhandenen und schon heute möglichen Handlungsansätzen. Dies gilt zunächst für eine qualifizierte und wertschätzende individuelle Betreuung der Menschen bei der Aufnahme in das SGB II, die sich auf den nächsten Stufen entsprechend fortsetzt. Hinzutreten die gängigen Instrumente beschäftigungserprobender Maßnahmen und der befristeten Bezuschussung regulärer Arbeitsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt. Diese stehen weiterhin allen erwerbsfähigen und arbeitssuchenden Hilfebedürftigen offen.
- Hinzukommen soll nun als **weitere dritte Stufe** die Möglichkeit, auch arbeitsmarktferne Arbeitslose durch längerfristig finanzierte Beschäftigung und Betreuung gesondert zu unterstützen. In Abgrenzung zu arbeitsmarktnahen

Leistungsbeziehern werden sie als **vorübergehend nur eingeschränkt erwerbsfähig** und damit als aktuell nicht integrationsfähig qualifiziert. Dieser durch die Jobcenter in einem sorgfältigen Klärungsverfahren zu ermittelnde Status verbindet sich mit einem erhöhten Unterstützungsbedarf und -anspruch. Er ist regelmäßig bei Arbeitslosen im SGB II-Bezug gegeben, die das 25. Lebensjahr vollendet haben und mindestens ein schwerwiegendes, in ihrer Person begründetes Vermittlungshemmnis aufweisen, das ihre Produktivität erheblich beeinträchtigt und ihre Arbeitsmarktintegration langfristig oder sogar dauerhaft verhindert. Grundsatz ist hierbei auch, dass eine psychosoziale Stabilisierung der betreffenden Personen und ihres Umfeldes durch geförderte Beschäftigung und begleitende Betreuung die wesentliche Voraussetzung für die Erhöhung und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit bildet. Der Zugang zum geförderten Arbeitsmarkt ist insbesondere bis zu einer umfassenden Ausstattung und Anspruchsgrundlage des Systems von der Freiwilligkeit der betroffenen Personen abhängig. Damit verbleibt die Feststellung des Status einer nur eingeschränkt gegebenen Erwerbsfähigkeit qualitativ und setzt noch keine gesetzlich veränderte Definition voraus.

Die betreffenden Personen müssen vor Beginn ihrer Förderung **verstärkte vermittlerische und beschäftigungserprobende Unterstützung** erfahren haben. Die für ihre eingeschränkte Erwerbsfähigkeit maßgeblichen Vermittlungshemmnisse sind vor Förderbeginn zweifelsfrei festzustellen. Hierfür führen die beteiligten Träger ein auch mit externer Hilfe erstelltes Profiling und gemeinsames Clearingverfahren durch. Es muss gewährleistet, dass keine Personen in öffentlich geförderte Beschäftigung gelangen, die bei sachgemäßer Betreuung auch ohne die speziellen Maßnahmen auf dieser Stufe vermittelbar wären.

Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wird vorab eine differenzierte **Hilfeplanung für mindestens 12 Monate** erstellt. Mit Abschluss einer begleitenden **Eingliederungsvereinbarung** werden die im Profiling und Clearing-Verfahren ermittelten Unterstützungs- und Qualifizierungsbedarfe festgehalten, die für eine Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt erforderlich sind. Die Betroffenen erfahren während ihrer geförderten Beschäftigung eine intensive begleitende Unterstützung und sollen an bedarfsgerechten Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen. Auch in dieser Zeit bleibt es das **Ziel, sie in den normalen Arbeitsmarkt zu integrieren**, weshalb Vermittlungsbemühungen fortgesetzt werden.

- Sofern die geförderten Personen daraufhin **innerhalb von maximal fünf Jahren** nicht soweit an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden können, dass sie eine annähernd normale Leistungsfähigkeit erreichen und zumindest in eine nur noch geringfügig bezuschusste Beschäftigung vermittelt sind, wird ihre rentenversicherungsrechtliche **Erwerbsunfähigkeit festgestellt**. Damit verbindet sich ihr Übergang in das Erwerbsunfähigkeitsrentensystem oder das SGB XII. Letzteres bedingt fortan den Leistungsbezug von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit. Ungeachtet dessen gilt aber ebenso für Menschen im SGB XII-Bezug, dass regelmäßige Tätigkeit und Beschäftigung das psychische und gesundheitliche Wohlbefinden befördern, das soziale Umfeld stabilisieren und damit individuelle wie gesellschaftliche Folgekosten verringern. Deshalb soll als weitere **vierte Stufe** des Förderkonzepts die **Möglichkeit tagesstrukturierender Tätigkeiten** in öffentlicher oder gemeinnütziger Trägerschaft bestehen und aus der Grundsicherung finanziert werden.
- Eine **fünfte Förderstufe** betrifft diejenigen Personen und ihre Arbeitsverhältnisse, die nach spätestens fünf Jahren aus der öffentlichen Arbeitsmarktförderung Jahren herausgewachsen sind, immerhin aber wieder einen höheren Wertschöpfungsanteil erreichen und die Chance auf einen regulären Arbeitsplatz hätten, sofern hierfür eine begrenzte öffentliche Subventionierung geleistet würde. Deshalb sollen Beschäftigungsverhältnisse für jene, die keinen Anspruch ihres Arbeitgebers auf einen Nachteilsausgleich nach dem SGB IX begründen, aus Mitteln des SGB XII **dauerhaft fortfinanziert** werden. Hierbei gilt eine Obergrenze von **bis zu 20% des Bruttoarbeitsgeberlohns**.

3.2.2 Art, Dauer und Höhe der Förderung

Die öffentliche Förderung wird an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als **Nachteilsausgleich für die geringere Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität** der teilnehmenden Personen gewährt. Das Wettbewerbsrecht wird dadurch beachtet, dass jede Arbeitgeberin und jeder Arbeitgeber diesen Zuschuss erhalten können.

Der Nachteilsausgleich ist an die **Einrichtung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse** gebunden. Um Drehtüreffekte zu vermeiden, besteht dabei keine Verpflichtung zur Entrichtung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität müssen nicht angelegt werden, da die Beschäftigungsverhältnisse sowohl bei öffentlichen und gemeinnützigen als auch bei privatwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen gefördert werden. Um einen Verdrängungswettbewerb zwischen Unternehmen zu vermeiden, soll die Zahl der geförderten Plätze in einem Betrieb eine bestimmte Quote an

der Summe aller Beschäftigten nicht überschreiten. Denkbar ist hier ein Grenzwert von 10%.

Dauer und Höhe der Förderung richten sich **nach den individuellen Voraussetzungen** der teilnehmenden Personen und den zu überwindenden Vermittlungshemmnissen. Sie werden deshalb im Rahmen der verfügbaren Ressourcen durch die örtlichen Grundsicherungsträger und Einrichtungen bestimmt. Verbindliche Zielvorgabe ist dabei die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der langfristigen Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der psychosozialen Voraussetzungen und Stabilisierung des engeren sozialen Umfelds.

Die **Förderdauer** wird in der Eingliederungsvereinbarung definiert und ist im Regelfall auf **zunächst ein Jahr** begrenzt. Sie kann jedoch nach Ablauf einer einjährigen Förderperiode im Ermessen der örtlichen Grundsicherungsträger und Einrichtungen bis zu viermal und damit auf eine Gesamtdauer von maximal 5 Jahre erweitert werden (Maßnahmenketten). Hierbei ist aus jedem Anlass der Verlängerung eine intensive Überprüfung der Anspruchs- und Fördervoraussetzungen obligatorisch.

Die **Höhe des Zuschusses als Nachteilsausgleich** an die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beträgt bis zu 75%. Dabei soll im Regelfall zunächst ein Niveau von bis zu 50% und über die gesamte Dauer eine abschmelzende Förderung vorgesehen werden. In Ausnahmefällen kann eine höhere Förderung als 50 oder 75% vorgesehen werden, sofern dies die strukturellen Voraussetzungen des regionalen Arbeitsmarktes und/oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft der/des Arbeitgeberin/-gebers rechtfertigen.

Die **Entlohnung der geförderten Personen** muss so ausgestaltet werden, dass damit reguläre Beschäftigung nicht verdrängt wird. Nach der Durchsetzung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns bildet er eine wesentliche Orientierungsmarke für die Lohnfindung, wobei Lohndumping vermieden werden muss.

Der **Arbeitszeitumfang** ist an der Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität der geförderten Personen auszurichten und kann flexibel ausgestaltet werden. Seine Ausweitung ist verbindliche Zielstellung, die im Rahmen der mit der Eingliederungsvereinbarung geregelten unterstützenden Begleitung nachgehalten wird. Die teilnehmenden Personen und ihre Angehörigen haben **Anspruch auf Leistungen aus vorgelagerten Sozialsystemen**, soweit diese auch durch regulär Beschäftigte und/oder durch Leistungsempfänger nach dem SGB II in Anspruch genommen werden können.

Arbeitsverhältnisse von Personen, deren Leistungsfähigkeit nach einer bis zu fünfjährigen Förderung ihrer Beschäftigungsverhältnisse nicht wieder soweit hergestellt werden

konnte, dass sie in reguläre Erwerbstätigkeit vermittelt wurden, können **aus Mitteln des SGB IX oder SGB XII dauerhaft unterstützt** werden. Hierfür wird nach den o. g. Kriterien für die Entlohnung ein entsprechender Nachteils-minderungsausgleich an den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin bis zu einer Höhe von 20% des Bruttoarbeitsgebergehalts gewährt. Diese entfristete Lohnsubventionierung unterliegt einem stetigen Screening-Verfahren der zuständigen Grundsicherungsbehörden und kann widerrufen bzw. angepasst werden, wenn sich die entsprechenden Voraussetzungen grundlegend verändert haben.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die nach der maximalen Förderdauer weder in ein reguläres noch in ein mit Nachteils-minderungsausgleich versehenes Beschäftigungsverhältnis gelangt sind, haben mit ihrem Übertritt in das SGB XII **Anspruch auf tagesstrukturierende Tätigkeiten** mit einer geringfügigen und auf die Grundsicherung anrechnungsfreien Aufwandsentschädigung. Diese Maßnahmen in Trägerschaft von Kommunen und gemeinnützigen Trägern unterliegen den Kriterien der Zusätzlichkeit, des besonderen öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität. Sie sind regelmäßig zu befristen, können jedoch im Ermessen der örtlichen Grundsicherungsbehörden verlängert werden (Maßnahmenketten). Die teilnehmenden Leistungsbezieher nach dem SGB XII sollen eine sozialpädagogische Begleitung erfahren und können sozialintegrative Leistungen der Kommunen in Anspruch nehmen.

3.2.3 Steuerung, unterstützende Begleitung und Qualifizierung

Die Steuerung und Ausgestaltung des geförderten Arbeitsmarktes erfolgt nach Maßgabe der hier formulierten Kriterien sowie im Rahmen der dafür verfügbaren Ressourcen **im Ermessen der örtlichen Grundsicherungsträger**. Sie wird im örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm definiert und fortgeschrieben. Die entsprechenden Ziele und die Planung und Ausgestaltung der Maßnahmen sind eng mit den örtlichen Beiräten der Jobcenter nach § 18 SGB II abzustimmen. Das Einvernehmen der Sozialpartner zu Umfang, Dauer und Einsatzbereichen ist anzustreben. Diese Koordination findet in Verantwortung der örtlichen Entscheidungsträger statt.

Zugangsvoraussetzung in die öffentliche Förderung ist die Feststellung des Status als vorübergehend nur eingeschränkt erwerbsfähige Person. Hierfür veranlassen die örtlichen Jobcenter ein **Profiling**, möglichst unter Hinzuziehung externer Sachverständiger. In einem gemeinsamen **Clearingprozess** beteiligter wie auch aufgrund ihres Leistungsauftrags mittelbar berührter Aufgabenträger (z. B. Jugendhilfeträger) werden die Voraussetzungen für eine Aufnahme in den öffentlich geförderten Arbeitsmarkt geklärt und eine konkrete Hilfeplanung erstellt. Hierauf fußt eine Eingliederungsvereinbarung mit den geförderten

Personen, in der begleitende Maßnahmen, Dauer und Höhe der Förderung festgelegt werden.

Im jeweiligen individuellen Förderfall werden die Konditionen in der oder einer eigens hierfür abgeschlossenen **Eingliederungsvereinbarung** festgelegt. Dies beinhaltet auch eine unterstützende Betreuung (Leistungen des Fallmanagements und der individuellen Beratung, der sozialpädagogischen Begleitung, des Mentoring und Coachings, der Gesundheitsförderung usw.). Entsprechende Kapazitäten sind in den Jobcentern oder bei beauftragten Dritten einzurichten. Außerdem sollen soweit möglich auch die betrieblichen Infrastrukturen der geförderten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeberinnen genutzt werden. Die Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarung und die unterstützende Begleitung von Geförderten erfolgen in enger Absprache mit ihnen.

Hinzutreten begleitende **Qualifizierungsmaßnahmen**, auf die geförderte Personen einen Anspruch haben. Sie dienen der allgemeinen wie auch der arbeitsplatzbezogenen Beschäftigungsfähigkeit und können als Kofinanzierung betrieblich getragener Maßnahmen ausgestaltet werden. Darüber hinaus haben sie weiterhin Anspruch auf **sozialintegrative Leistungen der Kommunen**. Ihre Nutzung ist gleichfalls über die maßnahmenbezogene Eingliederungsvereinbarung zu regeln.

Im Zuge der Förderung der Beschäftigungsverhältnisse sind die Entwicklung und Fortschritte der Geförderten nachzuhalten, begleitende Maßnahmen und Förderkonzept erforderlichenfalls anzupassen und weiterhin das Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu beachten. Aus Anlass einer Anschlussförderung ist die **Eingliederungsvereinbarung zu überprüfen** und anzupassen. Die Grundsicherungsträger und Einrichtungen sind verpflichtet an einer **übergreifenden Evaluation** mitzuwirken, die die langfristige und mehrdimensionale Effektivität zum Gegenstand hat.

3.2.4 Dauerhafte Finanzierung mit erweiterter Wirkungsperspektive

Die Maßnahmen des geförderten Arbeitsmarktes werden weiterhin **vom Bund als Ausdruck seiner fortbestehenden Verantwortung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit finanziert**. Eine Rückverlagerung der entsprechenden Aufgaben auf die Kommunen findet auch im Rahmen einer öffentlich geförderten Beschäftigung und den hier dargestellten Förderstufen nicht statt. Deshalb werden in der Phase einer bis zu fünfjährigen Förderung die Zuschüsse zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen **aus einem gesonderten Budget finanziert**. Abgedeckt werden damit die Zuschüsse an die Arbeitgeber sowie Maßnahmen und Dienstleistungen

zur begleitenden Unterstützung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Es setzt sich aus **fünf Bestandteilen** zusammen:

- Die Basis bildet ein separater **Eingliederungstitel II** (EGT II), der neben den bisherigen Eingliederungstitel für Integrationsmaßnahmen im SGB II tritt (EGT I). Er wird aus Bundesmitteln gespeist, die in jeweils definierter Höhe zur Verfügung stehen und in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes abgebildet sind.
- Hinzutreten sollen nach kommunaler Entscheidung als **Beitrag** jene Mittel, die in einem fortgesetzten SGB II-Bezug der geförderten Personen als Kosten der Unterkunft aufzuwenden wären. Sofern diese auch nach einer Anstellung im Rahmen des geförderten Arbeitsmarkts Leistungsansprüche nach dem SGB II geltend machen können (Aufstocker), bleiben diese davon unberührt und werden mit dem kommunalen Finanzierungsbeitrag verrechnet.
- Zur Finanzierung begleitender Qualifizierungsmaßnahmen haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unverändert **Anspruch auf Leistungen aus dem EGT I**, die entsprechend den in der Eingliederungsvereinbarung definierten individuellen Erfordernissen vom Jobcenter als Integrationsmaßnahmen finanziert werden.
- Die geförderten Personen erbringen eine Wertschöpfung, die sich in dem **Lohnanteil** abbildet, den die **Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber** tragen. Hieran bemisst sich proportional die Höhe des Zuschusses, der vom Grundsicherungsträger übernommen wird.
- Es ist anzustreben, das Budget der öffentlich geförderten Beschäftigung durch **Mittel aus EU-, Bundes- und Landesprogrammen** zu verstärken. Soweit sich auch einzelne Kommunen dazu entschließen, das Programm mit eigenen Ressourcen zu verstärken, soll dies eine entsprechende Kofinanzierung anderer Ebenen nach sich ziehen.

Das Finanzierungsmodell sieht keine direkte und vor allem **keine automatische Umwandlung von passiven in aktive Leistungen** vor (sog. Passiv-Aktiv-Tausch). Es greift aber indirekt auf diese Mittel zur Refinanzierung des Programms zurück, indem Leistungen zum Lebensunterhalt auf Seiten des Bundes entfallen und die Kommunen KdU-Mittel beisteuern können. Der Vorteil hieran ist, dass der geförderte Arbeitsmarkt in seinem Umfang für den Bund als maßgeblichen Geldgeber kalkulierbar bleibt und in Abhängigkeit vom Programmserfolg schrittweise ausgebaut werden kann. Insbesondere wird ein unkontrolliertes Anwachsen der Ausgaben vermieden, die zunehmend weitere Mittel aus dem EGT I absaugen würden. Denn ungeachtet der notwendigen Perspektive für Langzeitarbeitslose müssen die Bemühungen um eine bedarfsgerechte Qualifizierung von

Arbeitslosen im SGB II weiter gehen. Der geförderte Arbeitsmarkt darf zu diesen Maßnahmen nicht in Konkurrenz treten.

Mit einem **über den EGT II kontingentierten Einstieg in die mittelfristige öffentliche Förderung von Beschäftigungsverhältnissen** ist ein Mengengerüst für einen mittelfristigen Zeitrahmen zu verbinden. In den ersten fünf Jahren wächst der EGT II entsprechend auf. Damit wird gewährleistet, dass nach Beginn auch in den Folgejahren weitere Personen in das Programm aufgenommen werden können, während sich die vorangehenden Jahrgänge noch im Bezug befinden. Im Verlauf, spätestens aber nach Ablauf der maximalen Förderdauer von fünf Jahren können frei werdende Plätze nachbesetzt werden. Die bis dahin bezuschussten Beschäftigungsverhältnisse haben entweder zu einer dauerhaften regulären Beschäftigung oder zu einem Übergang in das SGB XII geführt. Im Verfahren werden die Mengengerüste und ihre Finanzierung von Bundesseite als Angebot an die Jobcenter ausgestaltet. Diese schließen bei gesicherter Finanzierung (Bundes-, Landes- und kommunale Mittel) entsprechende Zielvereinbarungen zur Umsetzung des geförderten Arbeitsmarktes im Rahmen des Gesamtplanungsprozesses des SGB II ab.

Zur Finanzierung eines dauerhaften Nachteilsminderungsausgleichs in Höhe von bis zu 20% der Bruttoarbeitgeberkosten und des Angebots tagesstrukturierender Tätigkeiten für Grundsicherungsempfänger wird das **SGB XII herangezogen**. Zwar verursacht das auch in diesem System Mehrkosten, wird aber durch im SGB II und SGB XII entfallende Ausgaben kompensiert. Die inzwischen hergestellte Kostenträgerschaft des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit entspricht dabei seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und ihren sozialen Folgen.

Darüber hinaus rechtfertigt sich das Konzept eines geförderten Arbeitsmarktes durch die **im Einzelfall, aber auch gesamtgesellschaftlich ersparten Aufwendungen**. So führt die nachgewiesene psychosoziale Stabilisierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu geringeren individuellen Belastungen und erhöhten Chancen auf eine reguläre Beschäftigungsaufnahme. Zugleich verbessern sich die Erwerbs- und Entwicklungsaussichten des sozialen Umfelds der geförderten Personen. In der Folge werden insbesondere auf Seiten der Sozial- und Jugendhilfeträger weniger Lasten anfallen.

Schließlich wird mit den beschriebenen Förderstufen erreicht, dass eine auf **Qualifizierung und Heranführung** an den ersten Arbeitsmarkt setzende Integrationspolitik auch **für die schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen** greift. Sofern sie nach einer bis zu fünfjährigen Förderung nicht vermittelt werden können, muss indes von ihrer dauerhaften Erwerbsunfähigkeit ausgegangen werden, weshalb für sie dann im SGB XII ein verbessertes

und aus den genannten Gründen auch ökonomisch sinnvolleres Angebot geschaffen wird. Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende folgt daraus, dass in der Perspektive für alle Empfänger ein zielgemäßes Instrumentarium vorhanden ist, das System hingegen von solchen Personen entlastet wird, die nicht als erwerbsfähig gelten können und sich somit nicht dauerhaft im SGB II befinden sollen.

3.3 Einstieg und Ausbau auf der Basis wirkungsorientierter Steuerung

Der Aufbau mittelfristig geförderter öffentlicher Beschäftigung setzt das von der SPD vertretene **Konzept des vorsorgenden Sozialstaates und einer investiven Arbeits(markt)politik** fort. Es wird davon ausgegangen, dass durch gezielte Investitionen in Menschen nicht nur deren Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabemöglichkeiten verbessert, sondern auch die ansonsten erforderlichen Transferleistungen langfristig begrenzt und gesenkt werden können. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass auch die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik einer wirkungsorientierten Steuerung unterliegt. Sie will den Menschen besser helfen und verbindet das mit fachlich und fiskalisch definierten Mittelfristzielen, die nachgehalten werden und die Bedingung für eine Fortsetzung oder die Ausweitung entsprechender Maßnahmen bilden.

Hieraus leitet sich das **Erfordernis einer längerfristigen Laufzeit des geförderten Arbeitsmarktes** vor einer Entscheidung über seine dauerhafte Beibehaltung und Ausweitung ab. Notwendig ist in diesem Zusammenhang das Vorliegen einer Evaluation, die die individuellen und umfeldbezogenen Auswirkungen geförderter Beschäftigung wie auch die Effekte einer sozialpolitischen Gesamtrechnung darstellt.

Bei Nachweis ihrer Wirkungen kann das **Programm und der EGT II später aufgestockt** werden. Erneut soll dies auf der Basis von Zielvereinbarungen passieren. Ihr Erfolg sollte sich qualitativ an der sozialen Stabilisierung der Betroffenen und ihrer erhöhten Beschäftigungsfähigkeit, quantitativ an der Gegenbuchung von verminderten Bezugsdauern und der Vermeidung von Kosten in anderen Sozialsystemen bemessen. Dabei käme es über den EGT II zu einer schrittweisen Programmausweitung durch den Bund auf der Basis der örtlichen Konzepte und jeweiligen Zielvereinbarungen, die eine Rückvergütung bzw. einen Mittelausgleich i. S. der definierten Ziele vorsehen würde.

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK
vom 30. November 2012**