

Positionspapier der Bundes-SGK

Investitionen in Teilhabe und dauerhafte Beschäftigung Neugestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung als Beitrag zu einer nachhaltig wirksamen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Beschluss der Delegiertenversammlung der Bundes-SGK am 15./16. Februar 2013 in Würzburg

1. Herausforderungen nach sieben Jahren SGB II

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zielte auf eine **bessere Vermittlung und Integration von Langzeitarbeitslosen in Erwerbsarbeit**. Zugleich erkannte der Bund mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe seine Verantwortung für diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe an. Moderne und flexible Förderinstrumente, ein umfassendes Fallmanagement und sozialintegrative Hilfen kommen seitdem einem großen Personenkreis zugute. Viele Menschen, darunter auch ehemalige Sozialhilfeempfänger, erhalten eine intensivere Förderung. Begünstigt durch Lohnzurückhaltung und eine positive wirtschaftliche Entwicklung hat das neue Leistungssystem zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen. Mit der Zusammenarbeit zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen wurden arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Know-how zusammengeführt. Trotz praktischer Probleme führte das zu einem deutlichen Fortschritt gegenüber der Situation vor 2005.

Rückblickend kann das SGB II deshalb als Erfolg gewertet werden. Trotzdem bestehen noch **erhebliche, sich in Teilen verfestigende Probleme**. Sie betreffen das SGB II, ebenso aber die Schnittstellen und Handlungslogik des Sozialstaates insgesamt. Unverändert verwenden wir zu viele Ressourcen auf die nachsorgende Alimentierung von Menschen, anstatt Hilfebedürftigkeit durch eine vorsorgende Politik erst gar nicht entstehen zu lassen:

- Das SGB II hat sich **zum umfassendsten Sozialsystem entwickelt**. Die Festlegung, dass in ihm all jene betreut werden, die mindestens drei Stunden am Tag erwerbsfähig sind, die Zunahme atypischer und gering entlohnter Beschäftigung und die verkürzte Bezugsdauer

in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) haben die Zahl der Leistungsempfänger stark erhöht.

- Viele Personen, die Vollzeit arbeiten, können daraus den eigenen Lebensunterhalt oder den der mit ihnen zusammenlebenden Menschen nicht bestreiten. Sie alle erhalten aufstockende Leistungen, womit das SGB II faktisch einen **flächendeckenden Kombilohn etabliert** hat.
- Die vorherrschende vermittlungsorientierte und auf kurzfristige Maßnahmen ausgelegte Handlungslogik geht an dem Bedarf eines erheblichen Teils der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vorbei. Viele verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung, weisen schwerwiegende Vermittlungshemmnisse auf und bilden damit einen **Sockel verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit**. Sie sind mit herkömmlichen Mitteln nicht in den Arbeitsmarkt integrierbar.
- Es besteht die Gefahr, dass sich Hilfebedürftigkeit und **verminderte Lebens- und Aufstiegschancen auf folgende Generationen übertragen**. Trotz unbestreitbar positiver Wirkungen kann das SGB II somit zur Armutsfalle werden, die fortgesetzte Transferabhängigkeit erzeugt.

Diese Probleme sind weder unvermeidlich noch unumkehrbar. Um jedoch zu einer sinnvollen Fortentwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu gelangen, müssen wir die **strukturellen Ursachen der benannten Defizite bekämpfen**. Das SGB II darf sich nicht zu einem Verwahrsystem für Bedürftige entwickeln. Es ist von Ausgaben zu entlasten und instrumentell so zu ertüchtigen, dass auch Menschen mit schwerwiegenden Leistungshemmnissen zur Teilhabe am Erwerbsleben befähigt werden können. Dies liegt im Interesse der Betroffenen und trägt der demographischen Entwicklung und dem Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt Rechnung. Angesichts einer alternden Gesellschaft und eines zunehmenden Fachkräftemangels ist es ökonomisch geboten, mehr Ressourcen in die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit aller Personen im SGB II zu investieren.

2. Wirkungsorientierte Weiterentwicklung

Den beschriebenen Herausforderungen muss mit einem veränderten Handlungsansatz in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik begegnet werden. Anstatt sich allein auf kurzfristige Vermittlungserfolge zu konzentrieren, ist eine bessere **Verbindung beschäftigungsorientierter und sozial-integrativer Maßnahmen** notwendig. Zusammen mit flankierenden Regelungen im Arbeits- und Sozialrecht soll den betroffenen Menschen damit besser geholfen werden, bevor erweiterte Hilfebedürftigkeit entsteht:

- Ein **gesetzlicher Mindestlohn**, der Anspruch auf Erstausbildung und die Einführung einer Arbeitsversicherung verringern das Risiko der Hilfebedürftigkeit. Guter Lohn für gute Arbeit ist die beste und menschenwürdigste Form der Vorsorge.

- Die dem SGB II **vorgelagerten Hilfesysteme müssen ausgebaut werden**, um eine stigmatisierende Abhängigkeit zu vermeiden. Hilfen für Wohnungs- und Heizkosten, das Bedarfsgemeinschaftsprinzip, die Unterstützung für Kinder und der Übergang vom SGB III in das SGB II sind dahingehend zu reformieren, dass erwerbstätige Personen mit ihren Familien möglichst nicht auf Leistungen des SGB II angewiesen sind.
- Der **sozialintegrative Ansatz im SGB II muss weiter verstärkt werden**. Für schwer Vermittelbare und das Sozialsystem insgesamt kann es sinnvoller sein, zunächst in soziale Stabilisierung zu investieren, bevor überhaupt eine reguläre Beschäftigung in Betracht kommt. Deshalb ist im SGB II ein eigenes, zielgruppengerechtes und vom SGB III unabhängiges Instrumentarium vorzusehen, das vor Ort gestaltet und den betroffenen Personen besser gerecht wird.
- **Maßnahmen und Handlungsansätze im SGB II müssen verstetigt werden**. Eingriffe in das Budget der Arbeitsmarktpolitik, wie von Schwarzgelb mit der positiven Arbeitsmarktentwicklung begründet, ziehen Ressourcen ab und gefährden nachhaltige Integrationsbemühungen. Stattdessen müssen angesichts einer stabil hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen vermehrt individuell geeignete und vor allem auch Beschäftigung schaffende Ansätze etabliert werden, die längerfristige Wirkungszeiträume berücksichtigen.
- Angesichts schwindender Handlungsspielräume in den öffentlichen Haushalten sind die benannten Maßnahmen von vornherein gemeinsam mit ihren finanziellen Voraussetzungen und den über mehrere Jahre bindenden fiskalischen Effekten zu betrachten. Oder anders ausgedrückt: **Besser helfen, muss sich mittel- und langfristig rechnen**. Eine wirkungsorientierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist auch an ihren finanziellen Ergebnissen zu messen.
- Unabhängig davon gilt, dass die Kosten der Arbeitslosigkeit weiterhin vom Bund übernommen werden müssen. Eine **Weiterentwicklung des SGB II darf nicht auf Kosten der Städte und Kreise** finanziert werden.

3. Öffentliche geförderte Beschäftigung als sozial- und arbeitsmarktpolitische Grundsicherung

3.1. Individuelle Stabilisierung und längerfristige Förderung als Handlungsansatz

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 Integration von Langzeitarbeitslosen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen zielen**.

Dabei ist in der Praxis unbestritten, dass eine längerfristige **öffentlich geförderte Beschäftigung** nicht nur gesamtgesellschaftlich wünschenswert, sondern auch **sozial- und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll** 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 sozialen Arbeitsmarkt vorsieht. In die gleiche Richtung weist eine Bundesratsinitiative der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz.

Ein über mehrere Jahre verstetigtes Programm zur öffentlichen Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose würde nicht nur die Qualifikation und die soziale und psychologische Verfassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer verbessern, sondern auch deren Umfeld stabilisieren. Damit würde ein öffentlich gefördertes Arbeitsmarktsegment zu einer Begrenzung von Hilfebedürftigkeit und öffentlichen Ausgabeverpflichtungen beitragen. **Hauptziel** bliebe, **die betroffenen Personen wieder dauerhaft an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen und in reguläre Erwerbsarbeit zu bringen.**

Die Schätzungen, wie groß dieser Personenkreis ist, schwanken. Sie reichen von 200.000 bis zu einer Millionen Menschen. Erkennbar ist, dass für sie im Rahmen des SGB II bislang kein adäquates längerfristiges Angebot formuliert wurde. Um negative Auswirkungen für die Betroffenen und den Arbeitsmarkt zu vermeiden, sind der tatsächliche Bedarf und die individuellen Voraussetzungen öffentlich geförderter Beschäftigung sorgfältig zu ermitteln. Hierzu zählt vor allem die begründete Feststellung, dass eine Person derzeit nicht vermittelbar und deshalb auch nicht im herkömmlichen Sinne erwerbsfähig ist. Ein darauf zugeschnittener Förderrahmen muss **folgenden Problemen** begegnen:

- Es darf **keine „Rosinenpickerei“** geben. Wenn nämlich auch solche Arbeitsuchende gefördert werden, die bei angemessener Betreuung direkt auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar wären, grenzt das die wirklich Bedürftigen aus. Die angestrebte Wirkung verpufft.
- Die teilnehmenden Personen dürfen **nicht in geförderter Beschäftigung „eingesperrt“ werden**. Zwar richten sich die Maßnahmen an Arbeitsuchende, die bis auf weiteres keine realistischen Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben, doch muss auch für sie das Ziel regulärer Erwerbstätigkeit und der Unabhängigkeit von Transfers gelten. Der Verbleib in geförderter Beschäftigung darf nicht ebenso attraktiv oder gar attraktiver als normale Erwerbstätigkeit ausgestaltet sein.
- **Mitnahme- und Verdrängungseffekte** sind zu **vermeiden**. In dem Maße, wie aus Steuermitteln Beschäftigungsverhältnisse bezuschusst werden, besteht die Gefahr, dass Arbeitgeber diese einer vollständig am Markt finanzierten Erwerbstätigkeit vorziehen. Dem müssen die Förderbedingungen und die Dauer einer entsprechenden Unterstützung entgegenwirken.

- Öffentliche Beschäftigungsförderung darf **keine Betreuungslücke** erzeugen. Vor allem ist zu vermeiden, dass arbeitsmarktnähere Personen im Leistungsbezug zunächst auf eine verminderte Beschäftigungsfähigkeit absinken, die den Voraussetzungen des geförderten Arbeitsmarktes entspricht. Vorrang müssen weiterhin die Aktivierung und die Vermittlung in reguläre Beschäftigung behalten.
- Die wirksame Förderung von Personen mit schwerwiegenden Leistungshemmnissen erfordert **Kontinuität**. 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.

3.2. Zugang, Höhe und Dauer der Förderung

Ziel einer öffentlich geförderten Beschäftigung bleiben **der erste Arbeitsmarkt** und auf dem Weg dorthin die Verbesserung der individuellen Leistungsfähigkeit, um die Chancen auf Erwerbsarbeit und gesellschaftliche Teilhabe zu erhöhen. Dazu bedarf es eines abgestuften, in das Leistungssystem eingepassten und für die örtlichen Träger handhabbaren Konzepts. Dies schließt ein differenziertes Verständnis von Erwerbsfähigkeit ein. Derzeit gilt sie ab einer Grenze von drei Stunden am Tag als gegeben, und zwar unabhängig davon, wie schwerwiegend sich individuelle Vermittlungshemmnisse darstellen. Diese aber sind für den Zugang und die Höhe einer Unterstützung entscheidend. Nur eine zielgruppengerechte Förderung bietet echte Hilfe bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Teilhabe am Erwerbsleben.

Deshalb müssen am Anfang die entsprechenden **Voraussetzungen für eine Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung sorgfältig ermittelt** werden. Dazu zählen mindestens ein schwerwiegendes Vermittlungshemmnis (Sucht, Schulden, psychische Einschränkungen usw.) und zuvor erfolglose Vermittlungsbemühungen. Diese Aufgabe fällt den Jobcentern zu, die in einem belastbaren Klärungsverfahren mit anderen Hilfetägern unterschiedliche Anforderungen zu berücksichtigen haben. Mit den Betroffenen wird eine ausführliche Hilfeplanung erstellt, die während der Förderdauer nachzuhalten ist. Ihre Teilnahme an der intensiveren Förderung im Rahmen einer geförderten öffentlichen Beschäftigung ist freiwillig.

Die **Förderung** selbst wird **an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als Nachteilsausgleich** für die geringere Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität der teilnehmenden Personen gewährt. Das Wettbewerbsrecht gebietet, dass jede Arbeitgeberin und jeder Arbeitgeber diesen Zuschuss erhalten können. Er 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. Die örtlichen Beiräte der Jobcenter, in dem die Sozialpartner vertreten sind, müssen an der Planung und Ausgestaltung der Maßnahmen angemessen beteiligt werden.

Dauer und Höhe der Förderung richten sich nach den individuellen Voraussetzungen der teilnehmenden Personen und ihren Vermittlungshemmnissen. Die Unterstützung sollte auf zunächst ein Jahr begrenzt sein, kann aber im Ermessen der Jobcenter verlängert werden. Die Höhe des Arbeitgeberzuschusses soll im Regelfall 50% betragen und bei begründeten Ausnahmen darüber hinausgehen. In jedem Fall sollte eine abschmelzende Förderung vorgesehen werden. Nach der Durchsetzung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns bildet er eine wesentliche Orientierungsmarke für die Lohnfindung. Die geförderten Personen nehmen weiterhin an begleitenden Qualifizierungsmaßnahmen teil, erhalten eine intensive sozialpädagogische Betreuung und können sozialintegrative Leistungen der Kommunen in Anspruch nehmen.

Im Rahmen einer öffentlich geförderten Beschäftigung muss von vornherein deutlich werden, dass diese **Unterstützung nicht beliebig lange gewährt** wird. Andernfalls hätte das für die betroffenen Personen, vor allem aber für den gesamten Arbeitsmarkt problematische Konsequenzen. Sollte deshalb eine Teilnahme an geförderter Beschäftigung auch in mittlerer Frist nicht zu einer Vermittlung in normale Erwerbstätigkeit führen und dies nicht einer konjunkturell bedingten Arbeitsmarktlage geschuldet ist, muss die im SGB II angenommene Erwerbsfähigkeit überprüft werden. In solchen Fällen liegt der Übergang in das SGB XII oder der Bezug von Erwerbsunfähigkeitsrente nahe. Allerdings sollte auch in diesen Systemen die Möglichkeit zur Teilnahme an tagesstrukturierenden Tätigkeiten bestehen. Denn für die betroffenen Menschen gilt ebenso, dass Beschäftigung zur psychischen und sozialen Stabilisierung beiträgt.

3.3. Verlässliche Finanzierung

Die beschriebenen **Maßnahmen** sollten **aus einem gesonderten Budget finanziert** werden. Abgedeckt wären damit die Zuschüsse an Arbeitgeber sowie Maßnahmen zur begleitenden Unterstützung der geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

- Die Basis würde ein neuer **separater Eingliederungstitel des Bundes** bilden, der neben das bisherige Eingliederungsbudget träte und in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes abgebildet wäre.
- Hinzutreten sollten auf Entscheidung des kommunalen Trägers jene Mittel, die bei einem fortgesetzten Leistungsbezug als **Kosten der Unterkunft** anfallen würden.
- Zur Finanzierung begleitender Qualifizierungsmaßnahmen bestünde unverändert Anspruch auf **Leistungen aus dem herkömmlichen Eingliederungstitel** der Jobcenter.

- Die geförderten Personen erbrächten eine Wertschöpfung, die sich im **Lohnanteil der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber** und im Zuschuss der Grundsicherungsträger abbildet.
- Es wäre anzustreben, das Budget der öffentlich geförderten Beschäftigung durch EU-, **Bundes- und Landesprogramme** zu verstärken.

Vorgesehen wäre damit keine direkte und vor allem **keine automatische Umwandlung von passiven in aktive Leistungen** (sog. Passiv-Aktiv-Tausch). Es würde aber indirekt auf diese Mittel zur zurückgegriffen, indem Leistungen auf Seiten des Bundes und der Kommunen entfielen. Der Vorteil läge darin, dass der öffentlich geförderte Arbeitsmarkt in seinem Umfang kalkulierbar bliebe und in Abhängigkeit vom Erfolg schrittweise ausgebaut werden könnte. Insbesondere würde ein unkontrolliertes Anwachsen der Ausgabenverpflichtungen vermieden. Zur Finanzierung von Maßnahmen für Personen, die auch nach einer mittelfristigen Beschäftigungsförderung im SGB II nicht auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelbar wären, würde das SGB XII herangezogen. Um keine Anreize für eine Abschiebung von Langzeitarbeitslosen in das SGB XII auszulösen, dürfen die damit verbundenen Aufwendungen nicht zu Mehrausgaben der Kommunen führen und sind deshalb in vollem Umfang aus der vom Bund getragenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu bestreiten.

Insgesamt rechtfertigt sich ein in dieser Form geförderter Arbeitsmarkt durch die im Einzelfall, aber auch **gesamtgemeinschaftlich ersparten Aufwendungen**. So führt die psychosoziale Stabilisierung der Teilnehmer nachgewiesenermaßen zu geringeren individuellen Belastungen und erhöhten Chancen auf reguläre Beschäftigung. Zugleich verbessern sich die Erwerbs- und Entwicklungsaussichten des sozialen Umfelds der geförderten Personen. In der Folge fallen u. a. auf Seiten der Sozial- und Jugendhilfeträger weniger Lasten an.

Schließlich wird erreicht, dass eine auf Qualifizierung und Heranführung an den Arbeitsmarkt zielende Integrationspolitik auch für Langzeitarbeitslose greift. Sofern sie hingegen nach einer mehrjährigen Förderung nicht vermittelt werden können, muss von ihrer dauerhaften Erwerbsunfähigkeit ausgegangen werden. Deshalb wird für sie im SGB XII ein verbessertes Angebot geschaffen. Für das SGB II 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 sollten.