



## **Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Entwurf eines 10. SGB II-ÄndG - Teilhabe-Chancen-Gesetz und zu einem sozialen Arbeitsmarkt**

Trotz der bereits langandauernden Phase guter Konjunktur ist zwölf Jahre nach der Einführung des SGB II festzustellen, dass weiter viele Menschen langfristig von beruflicher und damit auch sozialer Teilhabe ausgeschlossen sind. Vor allem Personen mit sogenannten „mehrfachen Vermittlungshemmnissen“ schaffen den Sprung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht oder nur für kurze (Aushilfs-)Tätigkeiten. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ging 2015 von 100.000 bis 200.000 Personen aus, die „wegen gesundheitlicher Einschränkungen, fehlender Berufsabschlüsse oder sonstiger Einschränkungen ihrer Arbeits- und Leistungsfähigkeit auch zukünftig keine ungeforderten Beschäftigungsverhältnisse finden dürften und des Angebots eines sozialen Arbeitsmarkts mit langfristiger öffentlich geförderter Beschäftigung bedürfen“ (Christoph u.a. 2015, S. 2). Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sehen hier einen großen Handlungsbedarf, v.a. weil mit der Verfestigung der Erwerbslosigkeit ein hohes Risiko einhergeht, dass sich soziale Teilhabedefizite potenzieren. Vor diesem Hintergrund begrüßt die BAGFW den vorliegenden Referentenentwurf der die Voraussetzungen für einen sozialen Arbeitsmarkt schafft.

### **Zusammenfassung der Forderungen**

- Die BAGFW begrüßt die Schaffung eines Regelinstruments zur längerfristig angelegten Förderung von Menschen, die schon lange arbeitslos sind. Die Fördervoraussetzung von sechs Jahren Leistungsbezug nach dem SGB II mit allenfalls kurzen Zeiten der Beschäftigung, wie sie im Referentenentwurf formuliert wird, ist zu hoch und sollte abgesenkt werden. In Abgrenzung zum Lohnkostenzuschuss zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser nach § 16e SGB II sollte sich die Förderung nach § 16i SGB II an Erwerbslose richten, die seit vier Jahren im Leistungsbezug sind, ohne in dieser Zeit in nennenswertem Umfang einer Beschäftigung nachgegangen zu sein. So könnten diejenigen gefördert werden, die vom Arbeitsmarkt abgekoppelt und von negativen Folgen der fehlenden sozialen Teilhabe betroffen sind.
- Die Beschäftigung muss auf Freiwilligkeit beruhen. Eine Förderung zum Zweck der sozialen Teilhabe gegen den Willen der Betroffenen ist nach Auffassung der BAGFW nicht zielführend. Auch Arbeitgeber werden im Sozialen Arbeitsmarkt nur motivierte Personen beschäftigen.
- Wir begrüßen, dass das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ privatwirtschaftlichen, gemeinnützigen und kommunalen Arbeitgeber\*innen gleichermaßen offensteht, und dass auf die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität verzichtet wird. Damit ergeben sich neue Chancen auf eine Beteiligung am Erwerbsleben, verbesserte soziale Teilhabe und eine Reintegration in ungeforderte Erwerbsarbeit. Um eine nennenswerte Anzahl an Arbeitsplätzen gewinnen zu können, wird es zugleich entscheidend auf das Engagement gemeinnütziger Arbeitgeber ankommen, die Zielgruppe zu beschäftigen.

- Die BAGFW begrüßt, dass als Anfangsförderung in den ersten beiden Beschäftigungsjahren ein Lohnkostenzuschuss von 100 Prozent gewährt wird. Kritisiert wird jedoch die Orientierung am Mindestlohn. Für die Berechnung sollte vielmehr tatsächlich gezahlte Arbeitgeberbruttoentgelt maßgeblich sein, damit nach Tarif oder nach Branchenmindestlohn zahlende Arbeitgeber nicht in Nachteil gegenüber Arbeitgebern gesetzt werden, die lediglich den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn zahlen. Dadurch kann auch vermieden werden, dass schlechter bezahlte Sonderarbeitsverhältnisse entstehen.
- Zusätzlich zum Coaching sieht der Referentenentwurf auch die Möglichkeit berufsbezogener Qualifizierung vor, was die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten verbessert und ihnen Perspektiven eröffnet. Die BAGFW betont an dieser Stelle die Notwendigkeit, nicht nur externes Coaching zuzulassen, sondern auch ein vom Arbeitgeber selbst durchgeführtes Coaching zu fördern, sofern qualifiziertes Personal vorhanden ist. Es sollte außerdem klargestellt werden, dass neben einer externen Qualifizierung auch eine arbeitsplatzbezogene Qualifizierung möglich ist.
- Geförderte Beschäftigungsverhältnisse müssen anschlussfähig an die bestehenden Instrumente und Programme sein und auch in Teilzeit angeboten werden, um so viele Menschen wie möglich erreichen zu können.
- Die Verbände kritisieren, dass die Bedingungen für eine Förderung nach § 16e SGB II stark eingeschränkt werden. Die neu bestimmte Zielgruppe ist nach Auffassung der BAGFW kaum näher am Arbeitsmarkt als diejenigen, die nach dem bisherigen § 16e SGB II gefördert werden. Die mindestens zweijährige Arbeitslosigkeit und das im ersten Jahr verpflichtende Coaching machen deutlich, dass für eine Integration in ungeforderte Beschäftigung bei dieser Gruppe erhebliche Anstrengungen notwendig sind. Eine Gefahr von Mitnahmeeffekten ist daher nicht erkennbar. Die BAGFW plädiert dafür, den Lohnkostenschuss in beiden Jahren bei 75 Prozent zu belassen und auf die Nachbeschäftigungspflicht zu verzichten. Zudem ist die Möglichkeit begleitender Qualifizierung zu eröffnen, um nachhaltige Entwicklungs- und Beschäftigungsperspektiven für die geförderten Personen zu eröffnen.
- Die BAGFW fordert eine zügige Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT), um die von Bundesseite eingesparten Regelleistungen und den Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung für die Finanzierung nutzbar zu machen. Das PAT-Modell der BAGFW geht davon aus, dass auch ein Anteil der eingesparten Kosten der Unterkunft der Kommunen in die Finanzierung eingebracht wird. Die eingesparten Bundesmittel sollen prognostiziert, im Bundeshaushalt gesondert ausgewiesen und an die Länder weitergeleitet werden. Vor Ort können sie für flankierende Maßnahmen eingesetzt werden, bspw. den Aufbau von Sozialunternehmen. Bund und Länder sollen entsprechende Vereinbarungen treffen.
- Soziale Teilhabe muss als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende normiert werden.
- Das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und das bestehende Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen sollten im Rahmen des Zielsteuerungssystems im SGB II als Integration gezählt und damit als Beitrag zur Zielerreichung der Jobcenter anerkannt werden.
- Die finanzielle Ausstattung der Jobcenter für die Verwaltung und Eingliederung ist auch bei einer Mittelaufstockung für das neue Instrument insgesamt weiterhin unzureichend. Die BAGFW fordert eine aufgabenadäquate Finanzierung des Förderinstrumentariums. Der Eingliederungstitel muss haushaltsrechtlich so ausgestaltet werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt. Es muss sichergestellt werden, dass im Bundeshaushalt die Verpflichtungsermächtigungen so gestaltet werden, dass Förderungen über einen längeren Zeitraum gewährleistet werden. Die BAGFW weist darauf hin, dass für eine gelingende Integration in den Arbeitsmarkt eine qualitative Betreuung notwendig ist. Diese ist nur mit ausreichend Personal möglich. Deshalb muss auch der Verwaltungshaushalt aufgestockt werden, damit Jobcenter nicht wie bislang gezwungen sind, in einem hohen Maße Mittel aus dem Eingliederungsbudget in den Verwaltungshaushalt umzuschichten.

- Die BAGFW plädiert dafür, im SGB II die Voraussetzungen für den Aufbau von Sozialunternehmen nach dem Vorbild der Inklusionsbetriebe gem. § 215 SGB IX zu schaffen. Dies ist insbesondere wichtig, wenn Menschen, die lange vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind – auch mit psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen –, neue Beschäftigungsperspektiven erhalten sollen und die Aufnahmebereitschaft der lokalen Arbeitgeber\*innen es nicht ermöglicht, für diese Menschen Teilhabe am Arbeitsmarkt zu realisieren.
- Weiterbildungen und Möglichkeiten zur Umschulung erhöhen die Teilhabechancen von Langzeitarbeitslosen, nicht zuletzt im Kontext digitaler Herausforderungen der Arbeitswelt 4.0. Auch qualifizierte Angebote zur beschäftigungsorientierten Les- und Schreibförderung und eine entsprechende Sensibilisierung der Fachkräfte in den Jobcentern sind erforderlich. Die Weiterbildungsförderung für Langzeitarbeitslose muss bei der Kalkulation der Finanzmittel entsprechend berücksichtigt werden.

Im Folgenden nimmt die BAGFW zum Referentenentwurf Stellung und zeigt im Anschluss weitere Punkte auf, die zum Gelingen eines sozialen Arbeitsmarkts erforderlich sind.

## **1. Regelinstrument § 16 i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“**

Mit dem Referentenentwurf wird ein neues Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in § 16i SGB II eingeführt. Damit sollen Menschen, die schon sehr lange arbeitslos sind, wieder Teilhabe und eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt erhalten. Mit einem ganzheitlichen Ansatz soll die Qualifizierung, Vermittlung und Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt vorangetrieben werden. Die geförderten Arbeitsverhältnisse sollen Arbeitgeber\*innen der freien Wirtschaft, gemeinnützige Einrichtungen und Kommunen einschließen. Bis zu 150.000 Menschen sollen gefördert werden.

### **Allgemeine Bewertung**

Die BAGFW begrüßt, dass die Bundesregierung als eines ihrer ersten Vorhaben die Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsmarkt von langzeitarbeitslosen Menschen in den Blick nimmt und dafür ein Regelinstrument im SGB II schafft. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bildet das Kernstück des sozialen Arbeitsmarkts, denn Erwerbsarbeit ermöglicht (auch) Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Zugleich sei aber darauf hingewiesen, dass Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt, z.B. wegen verfestigten gesundheitlichen oder psychischen Problemen, vorheriger Wohnungslosigkeit oder Straffälligkeit, andere niedrigschwelligere Formen der Beschäftigung (z.B. Arbeitsgelegenheiten) zur Teilhabe benötigen können. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege begrüßen, dass mit dem geplanten Regelinstrument unterschiedliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze bei allen Arbeitgebern – von privat-gewerblichen über kommunale bis hin zu gemeinnützigen Arbeitgebern – geschaffen werden sollen und dass auf die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität verzichtet wird. Wir bewerten es als positiv, dass der Referentenentwurf auf die formale Feststellung von Vermittlungshemmnissen verzichtet. Die BAGFW ist der Auffassung, dass ein solches Verfahren defizitorientiert wäre und als stigmatisierend empfunden werden könnte.

Nach aller Erfahrung mit der Umsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung wird es vor allem auch auf das Engagement der gemeinnützigen Arbeitgeber ankommen, um eine ausreichend große Anzahl an Arbeitsplätzen für die Beschäftigung dieser Zielgruppe gewinnen zu können. Wie hierfür die notwendigen Rahmenbedingungen der Förderung ausgestaltet werden müssen, begründet die BAGFW im Einzelnen wie folgt.

### **Zielgruppe**

Der Referentenentwurf sieht die Förderung von „besonders arbeitsmarktfernen“ Personen vor, die seit mindestens sechs Jahren Leistungen nach SGB II bezogen haben und in dieser Zeit nicht oder nur kurz selbständig oder abhängig beschäftigt waren. Bei der Zielgruppen-

beschreibung geht der Referentenentwurf nach unserer Einschätzung an den tatsächlichen Herausforderungen vorbei. Mit der Definition von sechs Jahren werden auch Personen von einer Förderung ausgeschlossen, für die es keine anderen geeigneten Instrumente gibt. Gerade in Regionen mit einer sehr guten Arbeitsmarktlage werden sich – das oben genannte Kriterium bundesweit angewandt – kaum förderungsfähige Personen für das neue Regelinstrument finden. In den Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage könnte die Förderung zu spät ansetzen. Dass die Vermittlungschancen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinken, lässt sich schon nach zwei Jahren ohne Erwerbstätigkeit statistisch signifikant nachweisen. Langzeitarbeitslose, die bereits so lange im Leistungsbezug sind, haben regelmäßig mit diversen Problemlagen zu kämpfen, d.h. sie sind gesundheitlich eingeschränkt, älter oder schlecht qualifiziert. Die Wohlfahrtsverbände schlagen alternativ für die Bestimmung der Zielgruppe folgendes vor:

Das Teilhabeinstrument sollte sich an Erwerbslose richten, die seit vier oder mehr Jahren ohne nennenswerte Unterbrechungen im Leistungsbezug sind und in dieser Zeit nicht oder nur kurz selbstständig oder abhängig ungefordert erwerbstätig waren. Ein Orientierungswert für mögliche Unterbrechungen kann ein bis zwei Monate pro Jahr darstellen. Bei einer solch langen Dauer der Beschäftigungslosigkeit hat der/die Betroffene kaum Chancen auf Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Es würde sich damit entsprechend der Zielsetzung des sozialen Arbeitsmarkts um einen Personenkreis handeln, der vom Arbeitsmarkt abgekoppelt und von den negativen Folgen der fehlenden sozialen Teilhabe betroffen ist. Ob das Förderinstrument für einen bestimmten Leistungsberechtigten sinnvoll und angemessen ist, müssen die Integrationsfachkräfte vor Ort gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten prüfen und beurteilen. Erfahrungen aus dem Modellprojekt in Nordrhein-Westfalen zeigen, dass eine sorgfältige Teilnehmerauswahl gelingen und das Risiko von Einsperreffekten insbesondere dann gering gehalten werden kann, wenn nicht versucht wird, in kurzer Zeit hohe Teilnehmerzahlen zu generieren.

### **Grundsatz der Freiwilligkeit**

Die Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt kann nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Der Gesetzentwurf ist insoweit anzupassen und es ist klarzustellen, dass die Ablehnung einer solchen Beschäftigung keine Sanktion im Sinne von § 31a SGB II nach sich ziehen kann. Denn eine Förderung zum Zweck der sozialen Teilhabe gegen den Willen der Betroffenen ist nach Auffassung der BAGFW nicht zielführend. Die BAGFW weist darauf hin, dass auch die Arbeitgeber\*innen nur dann Arbeitsplätze im sozialen Arbeitsmarkt bereitstellen werden, wenn die zu beschäftigenden Personen motiviert sind.

Die Entscheidung über die Förderung sollten die Fachkräfte in den Jobcentern gemeinsam mit den Leistungsbeziehenden treffen und dabei auch den/die potenziellen Arbeitgeber\*in eng einbinden. Auch weitere Netzwerkpartner wie z.B. kooperierende Träger und soziale Dienste können einbezogen werden.

### **Arbeitsbedingungen (Förderdauer, Förderhöhe, Arbeitgeber)**

Die BAGFW begrüßt ausdrücklich, dass das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gem. § 16i SGB II privatwirtschaftliche, gemeinnützige und kommunale Arbeitgeber\*innen gleichermaßen anspricht und auf die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität verzichtet wird. Dies eröffnet unterschiedliche Beschäftigungsmöglichkeiten und erhöht die Chancen auf eine arbeitsmarkt- und betriebsnahe Integration. Auch die Gefahr einer Wettbewerbsbeeinträchtigung ist nicht gegeben, insofern das neue Instrument gem. § 16i SGB II für alle Arbeitgeber gleichermaßen offen ist.

Bezogen auf die Auswirkungen auf bestehende Beschäftigungsverhältnisse bekräftigt die BAGFW ihr Anliegen, dass der Lohnkostenzuschuss am tatsächlich gezahlten Arbeitgeberbruttoentgelt zu bemessen ist. Ansonsten würden für Arbeitgeber\*innen ohne Tarifbindung ungewollte Wettbewerbsvorteile entstehen. Das ist zudem eine zentrale Vorausset-

zung, dass tatsächlich Arbeitgeber\*innen gewonnen und Erwerbslose, die lange vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, erreicht werden. Ein Lohnkostenzuschuss, der sich am Mindestlohn orientiert, würde dazu führen, dass tarifgebundene Arbeitgeber\*innen bzw. jene, die nach Branchenmindestlöhnen vergütet, unmittelbar ab Beschäftigungsbeginn höhere Eigenanteile tragen müssen. Diese können nach den Rückmeldungen aus der Praxis bis zu 5.000 Euro pro Jahr und geförderten Beschäftigten betragen. Viele unserer gemeinnützigen Einrichtungen und Dienste könnten unter diesen Voraussetzungen keine Arbeitsplätze für die Zielgruppe bereitstellen. Die BAGFW findet es zudem problematisch, die geförderten Arbeitnehmer\*innen niedriger als die ungeforderten Mitarbeiter\*innen zu vergüten.

Es ist sinnvoll, den Umfang der Förderung, die Tätigkeitsfelder und die teilnehmenden Arbeitgeber im lokalen Konsens der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure abzustimmen. Denn die Absicherung der Idee eines sozialen Arbeitsmarkts, der Beschäftigungschancen auch für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose eröffnet, braucht einen starken gesellschaftlichen Konsens, transparente Verfahren und handhabbare Umsetzungsbedingungen vor Ort. Der lokale Beirat der Jobcenter ist der richtige Ort für die notwendige Konsensfindung. Auf bürokratische Instrumente, wie etwa Positiv-Negativlisten oder Unbedenklichkeitsbescheinigungen, die bei der Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung teils zu sinnentstellten Tätigkeiten geführt haben, sollte verzichtet werden. Sinnvoll könnte es sein, wenn die Kommunen im jährlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm (siehe auch § 44c Abs. 6 SGB II) darlegen, welche Beschäftigungseffekte infolge der Förderung gem. § 16i SGB II in ihrem Bereich eintreten.

Auch bei einer anfänglich vollen Förderung der Lohnkosten verbleiben erhebliche Kosten für Anleitung, Arbeitsplatzausstattung und Infrastruktur bei den Arbeitgeber\*innen. Die Zwischenevaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ hat gezeigt, dass auch gemeinnützige Arbeitgeber\*innen (aber nicht nur diese) davor zurückwichen, Arbeitsplätze bereitzustellen, weil sie teils keine Markterlöse erwirtschaften (können), eine arbeitsmarktferne Zielgruppe zu beschäftigen war und die Träger- und Overheadkosten nicht aus dem Bundesprogramm refinanziert wurden. Dementsprechend schwierig gestaltete es sich für die Jobcenter im Rahmen dieses Programms, Arbeitsplätze zu akquirieren. Die BAGFW fordert vor diesem Hintergrund für das Regelinstrument, dass Arbeitgeber\*innen eine Pauschale für Personalkosten erhalten, die entstehen, wenn eine besondere Anleitung, eine tätigkeitsbezogene Unterweisung oder eine sozialpädagogische Betreuung notwendig ist.

Gerade Leistungsempfänger\*innen, die viele Jahre keine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt hatten, bekommen aktuell oft keine hinreichende Förderung. Phasen der Arbeitslosigkeit werden immer wieder durch wechselnde Maßnahmen unterbrochen, ohne dass eine nachhaltige Integration in Arbeit und Teilhabe gelingt. Die bestehenden Instrumente sind aufgrund der zeitlichen Befristungen und Förderrestriktionen nicht hinreichend geeignet, diese Gruppe wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und/oder ihnen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Förderabbrüche, wenn eine Maßnahme endet, stellen für die Leistungsempfänger\*innen ein großes Problem dar. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass sie sich bereits während der befristeten Maßnahmen große Sorgen darüber machen, was nach der Maßnahme kommt. Die Leistungsempfänger\*innen möchten die neugewonnenen Kontakte zu den Kolleg\*innen am Arbeitsplatz halten und weiterhin Anerkennung bekommen. Der Blick auf die Befristung der Maßnahme ruft daher verständlicherweise Ängste hervor. Die Sorge nicht mehr gebraucht zu werden, nagt am Selbstwertgefühl. Langzeitarbeitslose brauchen eine Perspektive, um zu sehen, dass sich ihre Bemühungen auch längerfristig lohnen. Der Referentenentwurf sieht eine Förderung von maximal fünf Jahren vor. Die BAGFW betont, dass es wichtig ist, die Förderdauer nach dem individuellen Förderbedarf zu bestimmen. Das Instrument sollte die notwendige Flexibilität bieten, um in begründeten Einzelfällen auch unbefristete Förderungen bzw. bei Teilnehmenden über 55 Jahren auch Förderungen bis zum Renteneintritt zu ermöglichen.

Der Referentenentwurf sieht für das neue Instrument einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von 100 Prozent des Mindestlohns in den ersten beiden Beschäftigungsjahren vor. In den folgenden Jahren soll der Zuschuss um jeweils zehn Prozent sinken. Auch die BAGFW spricht sich für eine degressiv ausgestaltete Förderung aus. Der im Referentenentwurf vorgesehene Automatismus wird jedoch der Realität nicht gerecht: der Kreis der Langzeitarbeitslosen ist sehr heterogen, was einerseits die unterschiedlichen Problemlagen und andererseits die individuelle Leistungsfähigkeit betrifft. Entsprechend flexibel sollte bei der Förderung die persönliche Entwicklung berücksichtigt werden können.

### **Coaching / Betreuung und Qualifizierung**

Für die Stabilisierung der geförderten Arbeitsverhältnisse und die Entwicklung der geförderten Beschäftigten ist ein begleitendes Coaching durch eine sozialpädagogische Fachkraft ein unabdingbarer Bestandteil der Förderung. Das Coaching richtet sich sowohl an die geförderten Leistungsbezieher\*innen als auch an die Arbeitgeber\*innen. Die vorgesehene Freistellung der geförderten Beschäftigten im ersten Beschäftigungsjahr und die Finanzierung über die gesamte Förderdauer ist daher folgerichtig. Sinnvoll ist es, das Coaching bereits im Vorfeld der Beschäftigungsaufnahme anbieten zu können und im Fall einer Anschlussbeschäftigung bei Bedarf auch für einen gewissen Zeitraum nach Beendigung der Förderung. Das Coaching soll so gestaltet sein, dass die Kontinuität der Begleitung gewährleistet ist. Die Beschäftigungsträger der Wohlfahrtsverbände halten in der Regel selbst qualifiziertes Personal vor, das auftretende Probleme direkt im Arbeitsalltag löst. In diesen Fällen ist es nicht sinnvoll, das beschäftigungsbegleitende Coaching vom Jobcenter oder durch externe Dritte durchführen zu lassen. Auch bei den Landesprogrammen in NRW und Baden-Württemberg hat sich kontinuierliche Präsenz des Coaches am Arbeitsplatz bewährt. Die BAGFW plädiert dafür, auch internes Coaching zuzulassen.

Unklar sind die Ausführungen im Referentenentwurf zum Gegenstand der Betreuung. Formuliert wird, dass „die betrieblichen und sozialen Anforderungen, die der Arbeitgeber an sein Personal stellt“, Gegenstand der Betreuung sein sollen. Dies erscheint sinnvoll, um im Rahmen des Coachings zu klären, ob der Geförderte diese Anordnungen versteht und richtig umsetzt. Gerade weil das Gesetz allein ein externes Coaching vorsieht, erscheint es wichtig, dass der Coach den Geförderten das Direktionsrecht des Arbeitgebers erläutert und ihnen hilft, angemessenen Anordnungen nachzukommen. Das Coaching selber wäre hingegen nicht der Rahmen, um diese Anforderungen und Anordnungen zu kontrollieren oder gar in Frage zu stellen.

Die zusätzlich vorgesehene Möglichkeit berufsbezogener Qualifizierung begrüßt die BAGFW, weil dadurch die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten verbessert und Perspektiven eröffnet werden. Für die Zielgruppe bewähren sich nach unserer Erfahrung „on the job-Qualifizierungen“ häufig eher als externe Fort- und Weiterbildungen mit typischerweise schulischem Charakter. Die Förderung der Weiterbildungskosten sollte allerdings nicht auf 50 Prozent der Weiterbildungskosten und maximal 1.000 Euro begrenzt werden. Dies schränkt die Qualifizierungsmöglichkeiten für den Personenkreis unnötig ein, obwohl beispielsweise eine Förderung des Führerscheinerwerbs oder modulare Nachqualifizierungen (bis hin zum Berufsabschluss) den nachhaltigen Erfolg der geförderten Personen auf dem Arbeitsmarkt entscheidend absichern können. Die Qualifizierung ist am individuellen Bedarf auszurichten und ist Teil einer Integrationsstrategie, daher ist es nicht sinnvoll die Übernahme der Kosten für Weiterbildung pauschal zu begrenzen.

Die Förderung einer Fachanleitung im Arbeitsprozess sollte ergänzt werden, insbesondere wenn es um die Beschäftigung von sehr arbeitsmarktfernen Personen geht. Sie sind ohne besondere Anleitung bzw. eine tätigkeitsbezogene Unterweisung nicht in realitätsgerechte und qualifizierende Arbeitsprozesse zu integrieren. Weitere Hilfen (wie z.B. kommunale Eingliederungsleistungen), die auf den individuellen Unterstützungsbedarf ausgerichtet sind, sollen mit der öffentlich geförderten Beschäftigung verknüpft erbracht und finanziert werden.

Nur dann kann der vom BMAS proklamierte ganzheitliche Betreuungsansatz realisiert werden.

### **Anschlussfähigkeit**

Um das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gut in die bestehende Fördersystematik implementieren zu können, ist es wichtig, dass es anschlussfähig an bestehenden Instrumente wie z.B. Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung, Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II (AGH) und Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II ist. Auch eine Rückkehroption von einem geförderten Arbeitsverhältnis in eine Arbeitsgelegenheit sollte für die Geförderten eröffnet werden. Übergänge aus den Bundesprogrammen „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, dem „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“ und einem nach § 16e SGB II geförderten Arbeitsverhältnis sollen auch beim gleichen Arbeitgeber möglich sein.

Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die für eine Förderung in Betracht kommt, ist sehr heterogen und hat unterschiedlichste Unterstützungsbedarfe. Neben fehlenden beruflichen Qualifikationen, fehlenden oder geringen Kenntnissen der deutschen Sprache spielen gesundheitliche Beeinträchtigungen häufig eine große Rolle. Darüber hinaus können Schulden, Suchterkrankungen oder besonders belastende Lebensverhältnisse wie (frühere) Obdachlosigkeit vorliegen. Daher ist es notwendig, dass die Förderung auf die individuelle Leistungsfähigkeit und die individuellen Unterstützungsbedarfe ausgerichtet und mit Leistungen der anderen Sozialgesetzbücher kombiniert erbracht werden kann. Geförderte Beschäftigungsverhältnisse sollten aus diesem Grund auch in Teilzeit angeboten werden können und im Verlauf der Förderung sollte individuell und nachträglich die Möglichkeit bestehen, den Beschäftigungsumfang auszuweiten.

### **Finanzierung und Passiv-Aktiv-Transfer**

Die Bundesregierung will für das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ den Eingliederungstitel für den Zeitraum bis zum Jahr 2022 um vier Milliarden Euro aufstocken.

Der Koalitionsvertrag enthält darüber hinaus eine Vereinbarung zum Passiv-Aktiv-Transfer, die im Referentenentwurf jedenfalls angedeutet wird. Die Wohlfahrtsverbände fordern eine zügige Umsetzung, um die von Bundesseite eingesparten Regelleistungen und den Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung für die Finanzierung eines sozialen Arbeitsmarktes nutzbar zu machen. Die eingesparten Bundesmittel sollen prognostiziert, im Bundeshaushalt gesondert ausgewiesen und an die Länder weitergeleitet werden. Vor Ort können sie für flankierende Maßnahmen eingesetzt werden, bspw. den Aufbau von Sozialunternehmen. Bund und Länder sollen entsprechende Vereinbarungen treffen. Das PAT-Modell der BAGFW geht davon aus, dass auch ein Anteil der eingesparten Kosten der Unterkunft der Kommunen in die Finanzierung eingebracht wird.

## **2. Neufassung § 16e SGB II „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“**

Die bisherige „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II wird neu gefasst. Zielgruppe sind weiterhin Menschen, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Auf die Feststellung von Vermittlungshemmnissen wird jedoch künftig verzichtet. Die maximale Förderdauer mit Lohnkostenzuschuss bleibt bei 24 Monaten, jedoch ändert sich die Förderhöhe. Nach den ersten zwölf Monaten mit 75 Prozent sinkt der Zuschuss auf für die folgenden zwölf Monate auf 50 Prozent. Um eine beschäftigungsbegleitende Betreuung zu ermöglichen, müssen die geförderten Arbeitnehmer in den ersten sechs Monaten freigestellt werden. Qualifizierung ist nicht in die Förderung integriert, sondern kann nur im Rahmen der allgemeinen Vorschriften in Anspruch genommen werden. Neu ist eine Nachbeschäftigungspflicht von sechs Monaten nach Ende der Förderung. So sollen Mitnahmeeffekte und Missbrauch verhindert werden.

Die BAGFW begrüßt den Verzicht auf die Feststellung von Vermittlungshemmnissen, der eine negative Sichtweise auf die Kompetenzen und Fähigkeiten der Menschen bedeutet. Die Nachbeschäftigungspflicht wird jedoch kritisch bewertet. Die neu bestimmte Zielgruppe ist kaum arbeitsmarktnäher als diejenige, die nach dem bisherigen § 16e SGB II gefördert wird. Das macht die Fördervoraussetzungen für viele Arbeitgeber zu wenig attraktiv und zu risikoreich. Denn hier geht es um die Arbeitsmarktintegration von Leistungsberechtigten, die zuvor mindestens zwei Jahre arbeitslos waren. Sie weisen zunehmende Vermittlungshemmnisse auf und für sie ist zur Anbahnung und Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses ein verpflichtendes Coaching vorgesehen. Eine nennenswerte Gefahr von Mitnahmeeffekten besteht bei dieser Zielgruppe und angesichts der umfangreichen Anstrengungen zur erfolgreichen Arbeitsmarktintegration nicht. Die BAGFW plädiert dafür, den Lohnkostenzuschuss für zwei Jahre durchgängig bei 75 Prozent zu belassen und die Nachbeschäftigungspflicht zu streichen. Zudem regen wir an, die Möglichkeit der Qualifizierung (einschließlich der Möglichkeit einer modularen, abschlussbezogenen Nachqualifizierung) zu schaffen, um bei den oft geringqualifizierten Personen eine nachhaltige Beschäftigungsperspektive auch durch den Erwerb von beruflichen Qualifikationen zu sichern. Die Förderungen gem. § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. §§ 81ff. SGB III sind hierfür offen zu halten.

Der Referentenentwurf versäumt eine Lockerung der maximalen Förderdauer, für die sich die BAGFW einsetzt. Angesichts der bereits oben erwähnten sehr unterschiedlichen Problemlagen und Fähigkeiten der Zielgruppe auch des § 16e SGB II ist in Einzelfällen eine längerfristige Förderung notwendig, um erreichte Fortschritte zu festigen. In der Förderpraxis wird es zudem nötig sein, vom Arbeitsmarkt entfernte Personen auf die Beschäftigung vorzubereiten, z.B. mit einer geeigneten Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung.

### **3. Weitere Vorschläge**

Für die flexible Auswahl der Maßnahmen muss die individuelle Leistungsfähigkeit das Kriterium sein. Grundlage der Förderung sollte eine fundierte Teilhabe- und Hilfeplanung gemeinsam mit den Leistungsempfänger\*innen sein, in der ihre Wünsche und Perspektiven Berücksichtigung finden.

#### **Soziale Teilhabe als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende normieren**

Die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ist Teil des soziokulturellen Existenzminimums. § 1 Abs. 2 SGB II muss dazu klarstellend ergänzt werden: Soziale Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gehört zu einer der Würde des Menschen entsprechenden Lebensführung dazu. Zur Teilhabe gehört neben auskömmlichen Regelbedarfen und einer sozialen Infrastruktur auch Teilhabe durch Arbeitsmöglichkeiten. Das Ziel der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist es „erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen.“ (§ 1 Abs. 2 SGB II) Leistungsberechtigte, die z.B. psychische Probleme haben, brauchen für den Erhalt ihrer Teilhabechancen allerdings auch niedrighschwellige Angebote, die nicht unmittelbar der Aufnahme und Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit dienen. Soziale Teilhabe muss als Ziel in § 1 Abs. 2 SGB II explizit verankert werden, damit dieser Aspekt normativ angemessen einbezogen wird.

#### **Zielsteuerung**

Das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ und das bestehende Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (nach § 16e SGB II) sollten im Rahmen des Zielsteuerungssystems im SGB II als Integration gezählt und damit als Beitrag zur Zielerreichung der Jobcenter anerkannt werden. Denn mit diesem Instrument wird die Integration von bisher abgekoppelten Zielgruppen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei unterschiedlichen Arbeitgebern inmitten des allgemeinen Arbeitsmarkts erreicht. Aus Sicht



der BAGFW sollten auch Fortschritte bei der sozialen Teilhabe, der Alltagsstrukturierung sowie der psychischen und physischen Stabilisierung im Rahmen der Zielsteuerung honoriert werden.

### **Aufgabenadäquate Finanzierung des Förderinstrumentariums**

Für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist von großer Bedeutung, dass eine intensive und passgenaue Beratung und Begleitung stattfindet, die auch soziale Teilhabe umfasst. In den letzten Jahren wurden regelmäßig Mittel aus dem unterfinanzierten Eingliederungstitel in den ebenfalls unterfinanzierten Verwaltungstitel verschoben. Theoretisch wäre dann zumindest eine bessere Betreuung der Langzeitarbeitslosen durch Fachpersonal möglich, tatsächlich werden damit aber häufig ungedeckte Personal- und Sachkostensteigerungen aufgefangen. Diese Mittel fehlen für Fördermaßnahmen für Leistungsberechtigte. Eine neuere Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigt, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung in den letzten fünf Jahren um 40 Prozent reduziert wurde. Bei der öffentlich geförderten Beschäftigung sind die Platzzahlen sogar um 70 Prozent geringer. Die potentielle Zielgruppe dieser Förderinstrumente hat sich jedoch kaum verkleinert. Eine adäquate Ausstattung der Eingliederungs- und Verwaltungstitels ist dringend notwendig.

Der Eingliederungstitel muss haushaltsrechtlich so ausgestaltet werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt. Es muss sichergestellt werden, dass im Bundeshaushalt die Verpflichtungsermächtigungen so gestaltet werden, dass Förderungen über einen längeren Zeitraum gewährleistet werden.

### **Sozialunternehmen**

Die BAGFW plädiert dafür, im SGB II die Voraussetzungen für den Aufbau von Sozialunternehmen nach dem Vorbild der Inklusionsbetriebe gem. § 215 SGB IX zu schaffen, damit ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Langzeitarbeitslose – auch mit psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen – neue Beschäftigungsperspektiven erhalten. 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 dem besonderen sozialen Auftrag, stark unterstützungsbedürftige Langzeitarbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und hierfür zu qualifizieren. Um diesen Auftrag erfüllen zu können und gewerblich tätig zu sein, brauchen Sozialunternehmen eine eigenständige gesetzliche Grundlage im SGB II ähnlich wie Inklusionsbetriebe im SGB IX. Dadurch können für vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Langzeitarbeitslose im SGB II zusätzliche Erwerbchancen nach dem Erfolgsmodell der Inklusionsbetriebe erschlossen werden. Ausgangspunkt hierfür können Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen sein, die bereits als soziale Unternehmen tätig sind oder sich entsprechend weiterentwickeln.

Die öffentlichen Auftraggeber von Bund, Ländern und Kommunen sollten die Möglichkeiten des Vergaberechts ausschöpfen, um regelmäßig Aufträge zum Zweck der Beschäftigung von benachteiligten Zielgruppen an Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, Inklusionsbetriebe und Sozialunternehmen zu vergeben.

### **Weiterbildung im SGB II**

Weiterbildung findet heute vielfach am Arbeitsplatz über den/die Arbeitgeber\*in statt. Das gilt nicht zuletzt für Fähigkeiten und Kenntnisse in Bezug auf den digitalen Wandel der Arbeitswelt. Langzeitarbeitslosen fehlen diese Zugänge. Anschlussfähige Qualifizierung von Langzeiterwerbslosen im Kontext digitaler Herausforderungen kann daher idealerweise in (öffentlich geförderter) Beschäftigung erfolgen. Wichtig ist für Teilhabechancen auf dem Arbeitsmarkt 4.0 auch die Möglichkeit zu Umschulungen, wenn sich im Zuge der Digitalisierung Berufsfelder verändern oder wegfallen.

Besonders wichtig ist uns, dass ein Augenmerk auf etwaige Defizite im Bereich der Lese- und Schreibkompetenzen von langzeitarbeitslosen Menschen gelegt wird. Nach der Leo Le-

vel One Studie aus dem Jahr 2014 sind überdurchschnittlich viele Menschen im SGB II von funktionalem Analphabetismus betroffen, d.h. sie können schlecht lesen und schreiben (37 Prozent, im Vergleich dazu 21,8 Prozent im SGB III). Fehlende bzw. schlechte Lese- und Schreibkompetenzen stellen ein beträchtliches Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration dar. Eine entsprechende Sensibilisierung von Fachkräften in den Jobcentern sowie qualifizierte Angebote zur beschäftigungsorientierten Lese- und Schreibförderung sind erforderlich.

Die Weiterbildungsförderung für Langzeitarbeitslose muss bei der Kalkulation der Finanzmittel entsprechend berücksichtigt werden.

Freiburg/ Berlin, 20.06.2018

Bundesarbeitsgemeinschaft  
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm  
Geschäftsführer

**Kontakt:**

Claire Vogt ([claire.vogt@caritas.de](mailto:claire.vogt@caritas.de))