Eckpunktepapier

Gesetzlicher Änderungsbedarf bei den Förderinstrumenten im SGB II und SGB III aus Sicht der Länder in der Arbeitsgruppe Eingliederung[1]

Der Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II hat die Arbeitsgruppe Eingliederung beauftragt, Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Rechts für die künftigen Gesetzesvorhaben zu konkretisieren. Als Ergebnis der fachlichen Diskussion sehen die in der Arbeitsgruppe Eingliederung vertretenen Länder[1] bei den folgenden Themen einen gesetzlichen Änderungsbedarf:

1 Nachbetreuung, Stabilisierung und Unterstützung von Langzeitarbeitslosen nach Beschäftigungsaufnahme

Die Beschäftigungsfähigkeit von langzeitarbeitslosen Menschen, besonders derjenigen im Rechtskreis SGB II, ist durch verschiedene erschwerende Faktoren beeinflusst (z.B. unzureichende Qualifikation, gesundheitliche Beeinträchtigung und oft problematische familiäre und finanzielle Rahmenbedingungen). Gelingt es ihnen nach Zeiten längerer Arbeitslosigkeit einen Weg zurück in den Beruf zu finden, kann es aus unterschiedlichen Gründen zu Anlaufschwierigkeiten am neuen Arbeitsplatz kommen. Für den Einzelnen ist es oft schwierig, die Herausforderung einer geregelten beruflichen Tätigkeit anzunehmen und gleichzeitig aus diversen Problemsituationen einen Ausweg zu finden. Ohne eine entsprechende Unterstützung von außen gelingt dies häufig nicht.

Ist durch das im neuen Beschäftigungsverhältnis erzielte Arbeitseinkommen keine Hilfebedürftigkeit mehr gegeben, fehlt den Jobcentern die gesetzliche Grundlage, um im Rahmen einer Nachbetreuung das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren und zu unterstützen. Das Jobcenter kann grundsätzlich erst dann eingreifen, wenn der Betroffene wieder in den SGB II-Leistungsbezug zurückfällt. Eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt wird somit erschwert.

Folgende gesetzliche Änderungen sind notwendig:

- Schaffung einer eigenständigen Fördergrundlage für eine Betreuung und Unterstützung von Beschäftigten und Arbeitgebern für die Zeit nach der Beschäftigungsaufnahme;
- Eine gesetzliche Regelung sollte die konkrete Ausgestaltung der Nachbetreuung offen lassen. Denkbar sind sowohl Stabilisierungsmaßnahmen durch Dritte als auch eine Unterstützung durch das Jobcenterpersonal selbst;
- Vermeidung von „Betreuungsbrüchen“ durch einen Rechtskreiswechsel in der Nachbetreuungsphase;
- Zulassung sämtlicher Eingliederungsleistungen auch als „Nachbetreuungsleistungen“, um vor Ort zweckmäßige und bedarfsgerechte Entscheidungen treffen zu können;
- Es sollten unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur Langzeitarbeitslose, sondern die gesamte Familie/Bedarfsgemeinschaft gecoacht werden.

[1] Alle Länder mit Ausnahme Bayerns (siehe dazu Erläuterungen auf Seite 5) tragen diese Positionen mit.

2 Öffentlich geförderte Beschäftigung

2.1 Arbeitsgelegenheiten (AGH) - § 16d SGB II

Die Hierarchie der Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung muss klargestellt werden. AGH sind das nachrangige Instrument der aktiven Arbeitsförderung und Eingliederung. Arbeitslose Leistungsberechtigte sollten nicht vorschnell in AGH gefördert werden. Eine Zuweisung sollte nur dann erfolgen, wenn andere Förderstrategien keine ausreichende Integrationsperspektive bieten. Der Fokus von AGH liegt, im Gegensatz zur Förderung von - sozialversicherungspflichtigen - Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II, stärker auf der persönlichen Stabilisierung und schrittweisen Heranführung an den Arbeitsmarkt.

Damit AGH als Förderinstrument für die SGB II-Leistungsempfänger ohne absehbare Chancen auf dem Arbeitsmarkt und ohne alternative Förderperspektive sinnvoll eingesetzt werden können, sind folgende Aspekte bei der Weiterentwicklung des Eingliederungsrechts zu berücksichtigen:

- Die derzeitige Begrenzung der Förderung auf zwei Jahre in einem Zeitraum von fünf Jahren muss entfallen. Diese Regelung führt zum Ausschluss der Förderung gerade für Leistungsberechtigte, für die keine alternative und erfolgversprechendere Förderstrategie erkennbar ist. In AGH müssen Teilnehmer niedrigschwellig, falls notwendig auch längerfristig und sinnstiftend gefördert werden können. Diese Entscheidung zu verantworten und zu dokumentieren muss den Integrationsfachkräften vor Ort obliegen;
- AGH müssen möglichst nah am regulären Arbeitsprozess organisiert sein und niedrigschwellige Qualifizierung, Anleitung und sozialpädagogische Begleitung beinhalten. Der derzeit notwendige Zukauf dieser Leistungen über andere Förderinstrumente im Rahmen von Vergabeverfahren führt zu komplizierten und bürokratischen Verfahren, die sich in der Praxis nur schwer realisieren lassen. AGH sind so nicht sinnvoll einsetzbar;
- AGH müssen für die regionale Wirtschaft weiterhin wettbewerbsneutral sein. Den Beiräten der Jobcenter kommt bei der Beurteilung eine wichtige beratende Funktion zu. Der regionale Konsens ist entscheidend. Die Rolle der Beiräte sollte im Gesetz präzisiert werden;
- AGH dürfen keine regulären Arbeitsplätze auf dem regionalen Arbeitsmarkt verdrängen. Als Fördervoraussetzung sollte deshalb an die Stelle der „zusätzlichen Arbeiten“, die Voraussetzung der „zusätzlichen Beschäftigung“ treten. Die Fördervoraussetzung der „zusätzlichen Arbeiten“ führt nicht zu sinnstiftenden und arbeitsmarktnahen Maßnahmen. Zukünftig sollten alle Arbeiten gefördert werden können, die „zusätzliche Beschäftigung“ auslösen. Im Hinblick auf die geringe Leistungsfähigkeit der in AGH zu fördernden Arbeitslosen ist das Risiko der Wettbewerbsverzerrung und Verdrängung regulärer Beschäftigung gering.

2.2 Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) - § 16e SGB II

Das Instrument FAV geht dem Einsatz von AGH in seiner neuen Ausgestaltung als Instrument für weit vom 1. Arbeitsmarkt entfernte Personen mit dem Ziel der schrittweisen Heranführung an den Arbeitsmarkt und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Ziffer 2.1) vor. FAV sollte künftig dazu dienen, arbeitsmarktnähere Langzeitarbeitslose mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren. FAV sollte sowohl sozialpädagogische Begleitung als auch bei Bedarf Qualifizierung beinhalten.

Das Instrument FAV sollte vor diesem Hintergrund wie folgt weiterentwickelt werden:

- Beteiligung des örtlichen Beirates nach §18 d SGB II;
- Klarstellung, dass der Arbeitgeberzuschuss als individueller Minderleistungsausgleich zu sehen ist;
- Zahlung eines tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgeltes als Bedingung für die Förderung;
- Personen unter 25 Jahren sind grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen; diese sollten vorrangig in Ausbildung vermittelt werden;
- Möglichkeit der Verlängerung der 2-jährigen Förderdauer um jeweils ein Jahr, wenn die Fördervoraussetzungen weiterhin vorliegen und bei gleichzeitiger Überprüfung der Höhe des Minderleistungsausgleichs. Die Praxis zeigt, dass in dem zweijährigen Förderzeitraum zwar Integrationsfortschritte erzielt werden können, in der Regel aber längerfristige Strategien zur Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit notwendig sind;
- Pauschale Finanzierung einer sozial-pädagogischen Begleitung des Arbeitnehmers zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses und zur Bewältigung von Problemlagen im Alltag;
- Pauschale Finanzierung einer Qualifizierung und Kompetenzentwicklung während der Maßnahme;
- Ziel sollte vorrangig die Akquise von Arbeitsplätzen bei Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes sein. Um Arbeitgeber für die Zielgruppe stärker aufzuschließen, sollten zur Deckung von Kosten für erhöhten Anleitungs- und Begleitungsaufwand Prämien gewährt werden können. Die Prämie sollte als Pauschale ausgestaltet sein;
- Passiv-Aktiv-Transfer: Passive SGB II-Mittel des Bundes und der Kommunen sollten zusätzlich zu Mitteln aus dem EGT zur Finanzierung herangezogen werden können.
  (Hinweis: Dieser Vorschlag wird von Bayern, Hessen und Sachsen nicht mitgetragen.)

3 Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) - § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. §§ 81 ff. SGB III

Mangelnde Qualifikation und fehlende Berufsabschlüsse erhöhen das Arbeitsmarktrisiko deutlich. Darum zählt FbW zu den bedeutendsten Förderinstrumenten im SGB II und SGB III. Angesichts des zunehmenden Fachkräftebedarfs der Wirtschaft setzen die Jobcenter verstärkt auf abschlussorientierte Weiterbildungsmaßnahmen und Umschulungen.

Länger andauernde, abschlussorientierte Weiterbildungsmaßnahmen sind ein vergleichsweise teures Förderinstrument. Aus diesem Grund sollten alle Anstrengungen unternommen werden, dass Abbrüche vermieden und Maßnahmen erfolgreich abgeschlossen werden. Gerade bei Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II fällt es den Jobcentern schwer, diese für eine längerfristig angelegte Weiterbildung zu motivieren und die Motivation bis zum Abschluss der Maßnahme aufrecht zu erhalten. Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten im Helferbereich werden häufig aufgrund kurzfristiger wirtschaftlicher Überlegungen bevorzugt, obwohl diese in der Regel den Leistungsbezug nicht auf Dauer beenden.

Den Jobcentern müssen daher Instrumente zur Steigerung der Weiterbildungsbereitschaft und des Durchhaltevermögens an die Hand gegeben werden.

Folgende gesetzliche Änderungen sind notwendig:

- Einführung einer monatlichen Anreizleistung zum Ausgleich finanzieller Nachteile in Höhe von 100 bis 150 Euro, die zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gezahlt wird;
- Ergänzend dazu könnten Erfolgsprämien nach thüringischem oder niedersächsischem Vorbild eingeführt werden. Die Prämie sollten für den erfolgreichen Abschluss von Zwischen- und Abschlussprüfungen gezahlt werden;
- Bei Umschulungen sollte ein Ausnahmetatbestand eingeführt werden, dass im Einzelfall von der gesetzlich vorgeschriebenen Verkürzung auf 2/3 der regulären Ausbildungsdauer abgewichen werden kann. Damit wird den besonderen Bedarfen von SGB II-Leistungsberechtigten Rechnung getragen. Es kann erwartet werden, dass sich dies positiv auf den Maßnahmeerfolg auswirkt.

4 Freie Förderung - § 16f SGB II

Der Personenkreis der SGB II-Leistungsbeziehenden, insbesondere der Langzeitleistungsbeziehenden und langzeitarbeitslosen Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, bedarf besonderer Handlungsansätze. Diese können nicht immer über die bestehenden gesetzlichen Instrumente zur Eingliederung in Arbeit abgedeckt werden. Die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und die„Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“ wird dadurch erschwert.

Damit die Jobcenter innovative und bedarfsgerechte Handlungsansätze entwickeln können, ist eine Anpassung des § 16f SGB II notwendig.

Zwar können die Jobcenter bereits nach derzeit geltender Rechtslage die gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen erweitern. Dies gilt jedoch nur in einem sehr begrenzten Rahmen. Dementsprechend haben die bisherigen Erfahrungen mit § 16f SGB II (derzeitige Fassung) Unsicherheiten in der praktischen Anwendung für die

Jobcenter aufgezeigt. Dies hat im Ergebnis zu einer sehr geringen Inanspruchnahme dieser Fördermöglichkeit geführt.

Um die Inanspruchnahme des Instruments zu erhöhen und die Möglichkeit zur Erprobung innovativer Ansätze zur verbesserten Integration von Personen mit Vermittlungshemmnissen zu schaffen, wird es als notwendig erachtet, eine echte Erprobungsklausel mit einem begrenzten Budget zu schaffen. Eine Evaluierung der arbeitsmarktlichen Wirkung der Freien Förderung sollte vorgesehen werden.

§ 16 f SGB II sollte wie folgt geändert werden:

„Die Agentur für Arbeit kann bis zehn Prozent der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen einsetzen, um die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten Leistungen zur Eingliederung durch weitere, freie Leistungen zu erweitern. Die weiteren, freien Leistungen müssen den Zielen und Grundsätzen der gesetzlichen Leistungen entsprechen. Bei Leistungen an Arbeitgeber ist darauf zu achten, Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden. Projektförderungen sind zulässig“.

Erläuterungen zur Position Bayerns

Bayern trägt das Eckpunktepapier in wesentlichen Punkten nicht mit, insbesondere hinsichtlich:

- einer möglichen Ausweitung der öffentlich geförderten Beschäftigung über die bestehenden Regelungen hinaus;
- der Einführung eines Passiv-Aktiv-Tauschs zur Finanzierung von FAV;
- dem Vorschlag einer monatlichen Anreizleistung bei FbW.