

Soziale Integration: Die Rolle des SGB II an der Nahtstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

In meinem Beitrag möchte ich Ihnen die Sichtweise der Freien Wohlfahrtspflege mit Blick auf einige zentrale Aspekte der Umsetzung des SGB II erläutern. Bevor ich jedoch konkrete Erfahrungen und aktuelle Verbesserungsnotwendigkeiten benenne, möchte ich mit dem Stichwort „Integration durch Arbeit“ die Grundsatzoption an der Nahtstelle zwischen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik beschreiben. Im Anschluss benenne ich Erfahrungen der Freien Wohlfahrtspflege in der Arbeit mit Arbeitslosengeld II – Empfängern und in der Zusammenarbeit zwischen den Leistungsträgern des SGB II und der Freien Wohlfahrtspflege. Es folgen dann Hinweise zur Ausgestaltung des ordnungspolitischen Rahmens der Zusammenarbeit, zu den Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 und zur Integration langzeitarbeitsloser Menschen. Abschließend möchte ich auf die Frage zu sprechen kommen, was gemeinsam von den Leistungsträgern des SGB II und der Freien Wohlfahrtspflege getan werden kann, um Arbeitslosigkeit von vorneherein zu vermeiden.

1. Der Grundsatz: Integration durch Arbeit

„Integration durch Arbeit“ – diesen Namen hat sich die Bundesarbeitsgemeinschaft der Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte und –betriebe im Deutschen Caritasverband gegeben. Und dieser Name ist gleichzeitig der programmatische Ausgangspunkt für meine Überlegungen zum Thema: „Soziale Integration: Die Rolle des SGB II an der Nahtstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“. Auch wenn dieser Grundsatz „Integration durch Arbeit“ über die enge Zieldefinition des SGB II hinausgeht, wird das Gemeinte sicherlich von allen in diesem Saal geteilt: Es kann nicht allein um „die Beendigung oder Verringerung der Hilfsbedürftigkeit durch Eingliederung in Arbeit“ (§ 1 Abs. 2 SGB II) gehen, sondern: Die Teilhabe an der Erwerbsarbeit ist und bleibt – trotz aller Diskussionen um einen neuen Arbeitsbegriff – die zentrale Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe und soziale Integration.

Und gleichzeitig wissen wir, dass in diesem Punkt die Reform der Arbeitsmarktpolitik nicht überall die Erfolge erreicht hat, die angestrebt wurden. Nach wie vor haben wir eine – zwar sinkende – aber dennoch hohe Arbeitslosigkeit, und wir haben – mit Blick auf die soziale Integration besonders relevant – eine hohe Zahl langzeitarbeitsloser Menschen, die offensichtlich nur sehr schwer in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Mit Blick auf die soziale Integration gerade dieser langzeitarbeitslosen Menschen können wir mittlerweile feststellen, dass das Schicksal der Arbeitslosigkeit sich offenbar in ganzen Familien verfestigt und quasi vererbt wird. Hier kann von sozialer Integration kaum mehr gesprochen werden, sondern wir erleben regelrechte Abstiegs- und damit auch soziale Ausstiegskarrieren.

Unsere Erfahrung hat uns gezeigt: Eine einfache Strategie des Forderns und Förderns wird den Betroffenen nicht in jedem Fall gerecht. Wenn wir an der Aussage festhalten wollen, dass eine Teilhabe an der Erwerbsarbeit wesentlich zum Menschsein dazugehört und eine wichtige Voraussetzung der gesellschaftlichen Integration darstellt, muss das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium den individuellen Voraussetzungen und Möglichkeiten gerecht werden. Jeder Arbeitslose, jeder Arbeitslosengeld II – Bezieher hat eine individuelle Geschichte, die sich immer auch auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Verursachungszusammenhänge bezieht. Wenn „Passgenauigkeit“ ein wichtiges Kriterium der Hilfeangebote zur sozialen Integration ist, muss sich dieser individuelle Anteil jedes Betroffenen auch in der Umsetzung des SGB II wiederfinden.

Vor diesem Hintergrund möchte ich Ihnen einige praktische Hinweise und Erfahrungen wiedergeben, die die Referent/innen aus den Ortscaritasverbänden bei einer entsprechenden

Fachtagung des Diözesancaritasverbandes Münster zusammengetragen haben. Diese Erfahrungen könnten aber sicherlich genauso aus anderen Bereichen der Caritasarbeit oder von anderen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege vorgebracht werden.

2. Die Perspektive der Freien Wohlfahrtspflege: Berichte und Erfahrungen

- Nach wie vor sind die Höhe und die Ausgestaltung der Regelsätze des Arbeitslosengeldes II problematisch. Die Höhe dieser Sätze muss existenzsichernd sein und eine Teilhabe am Leben der Gesellschaft ermöglichen. Im Gegensatz dazu erleben wir eine dramatische Zunahme von Tafeln, Tafelläden und ähnlichen Angeboten der Freien Wohlfahrtspflege, die belegen, dass ALG II – Bezieher ohne solche Angebote ihre Existenz eben nicht sichern können. Damit werden diese Angebote zum Lückenbüßer einer nicht ausreichenden staatlichen Absicherung der Bürgerinnen und Bürger. Diese Situation wird auch durch die teilweise hohe Verschuldung der Haushalte von ALG II – Beziehern verdeutlicht. Insbesondere die Regelsätze für Kinder bedürfen dringend der Überprüfung, dies ist ja bereits Thema der politischen Debatte. Problematisch sind dabei immer wieder die nicht-typischen Ausgaben, die mit wesentlich zu geringen Pauschalen berechnet sind, z.B. Krankheitskosten, Schulbücher und Schulmaterialien. Dort, wo im Einzelfall Einmalzahlungen weiterhin möglich sind (z.B. bei Schwangerschaft), erleben wir immer noch eine große Spannweite unterschiedlicher Handhabungen.
- Ein weiterer Diskussionspunkt ist regelmäßig das Fallmanagement. Gewünscht wird hier eine stärkere individuelle Differenzierung der Eingliederungsvereinbarungen unter Berücksichtigung der oft vielfältigen Problemlagen. Wie das Stichwort „passgenaue Hilfen“ sagt, muss es darum gehen, individuelle Lösungen des Einzelfalls in den Vordergrund zu stellen. Im Gegensatz dazu wird unserer Meinung nach die Arbeitsgelegenheit nach § 16 Abs. 3 SGB II noch viel zu häufig undifferenziert als Standardlösung gewählt.
- Auch die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen auf der einen Seite mit den Diensten und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege auf der anderen Seite ist bisher unterschiedlich gut ausgeprägt. Was an der einen Stelle erfreuliche Realität in Sachen Information und Abstimmung ist, bleibt an anderer Stelle weiter unerfüllter Wunschtraum. Im Sinne der Effizienz und Konzentration der Hilfen und Unterstützungsmassnahmen sollte die Vernetzung der verschiedenen Leistungen aller Beteiligten oberste Priorität haben.
- Viele Rückmeldungen gab es mit Blick auf die Zielsetzung „Integration in Arbeit“; hier wurde immer wieder die Forderung nach einer längerfristigen Subventionierung von Arbeitsplätzen im Sinne eines langfristig geförderten Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose mit verminderter Leistungsfähigkeit gefordert. Hier sind zum 1. Oktober 2007 gesetzliche Veränderungen in Kraft getreten; wir werden sehen müssen, ob diese Maßnahmen wirklich dem genannten Personenkreis weiterhelfen.

3. Der ordnungspolitische Rahmen

Die seitens der Freien Wohlfahrtspflege gewünschte Zusammenarbeit zur Vernetzung der Hilfen und Unterstützungsleistungen ist in § 17 Abs. 1 SGB II grundgelegt. Genauerhin steht dort sogar im Satz 2: „Die zuständigen Träger der Leistungen nach diesem Buch sollen Träger der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende angemessen unterstützen.“ Dies betrifft sicherlich in erster Linie die Beratungs- und Unterstützungsangebote der Freien Wohlfahrtspflege für die Betroffenen, bezieht aber auch die Erbringung von Leistungen zur Eingliederungshilfe mit ein. Diese Regelung stellt die Grundlage für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit dar.

Bei der Erbringung von Leistungen – so § 17 Abs. 2 SGB II – sollen entsprechende Vereinbarungen zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer abgeschlossen werden. Damit – so wenigstens ein in der Literatur häufig vorzufindende Meinung – gilt auch in diesem Bereich des SGB II das „sozialrechtliche Dreiecksverhältnis“ als Basis der genannten Vereinbarungen (vergl. Neumann, Nielandt, Philipp, Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht, Freiburg 2004, s. 36 ff.). Eine Vereinbarung auf der Basis des Einkaufsmodells – und damit ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren – ist nur möglich, wenn die Leistungserbringung im SGB III ausdrücklich geregelt ist.

In der Praxis gibt es über genau diese Frage häufig Streit. Dabei wird der Eindruck erweckt, dass Träger, die sich einer Ausschreibung widersetzen, den Wettbewerb mit anderen Trägern fürchten. Die rechtliche Betrachtung macht jedoch klar, dass hier mit dem sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis eine rechtliche Grundstruktur geschaffen werden sollte, die auch den Rechten der Betroffenen selbst einen angemessenen Platz einräumt.

4. Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 – ein Projektbericht

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft „Integration durch Arbeit“ zusammengeschlossenen Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte und –betriebe im Deutschen Caritasverband haben die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II von Beginn an als eine Möglichkeit der Eingliederung langzeitarbeitsloser Personen in den Arbeitsmarkt betrachtet. Trotz vieler Bedenken gegen bestimmte gesetzliche Vorgaben (z.B. die Höhe der Mehraufwandsentschädigung und die Refinanzierung der Anleitung und Begleitung) haben diese Träger im Rahmen einer Selbstverpflichtungserklärung eigene Standards für die Zusatzjobs entwickelt und auf dieser Basis eine Vielzahl solcher Stellen angeboten und entsprechende Maßnahmen durchgeführt.

Darüber hinaus wurden im Rahmen der Equal – Entwicklungspartnerschaft „Wandel – Innovation – Botschaft“ an 17 Standorten in Deutschland Chancen der Zusatzjobs im Bereich der Dienstleistungen für die Gesundheits- und Sozialwirtschaft – also im originären Arbeitsfeld der Freien Wohlfahrtspflege – erprobt. Dabei widmete sich dieses Projekt einer zweifachen Fragestellung: Zum einen ging es um die Entwicklung spezifischer Stellenprofile im Bereich der Gesundheits- und Sozialwirtschaft und der Schaffung der dazu passenden Qualifizierungsbausteine, zum anderen ging es um die Weiterentwicklung von Vermittlung und Begleitung. Auch wenn der Anteil der Vermittlungen mit durchschnittlich ca. 13 % bei insgesamt ca. 3.600 Zusatzjobs sicherlich noch zu wünschen übrig lässt, so ist doch die Zufriedenheit der Betroffenen mit ihrem Zusatzjob sehr hoch: Ca. 90 % der Betroffenen fühlen sich durch die Arbeit neu motiviert, jeweils über 75 % der Befragten sagten aus, dass ihnen der Zusatzjob Spaß macht und sie sich nützlich fühlen. Zusammenfassend stimmen ca. 60 % der Befragten der Aussage „Der Zusatzjob macht Sinn“ vollständig zu, weitere 15 % stimmen teilweise zu; nur 20 % lehnen diese Aussage ab (vergl. dazu: Neue Caritas, Heft 16/2007, S. 23 ff.).

Auf der Basis dieser Erfahrungen gilt es insbesondere folgende Punkte zu betonen:

- Für die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Menschen gelingt es in vielen Fällen durch die Zusatzjobs, den Kontakt zum Arbeitsmarkt durch die Beschäftigung wiederherzustellen. So haben sich Zusatzjobs bei vielen Betroffenen als eine mögliche Maßnahme für eine soziale Eingliederung erwiesen und damit weitere soziale Ausgrenzung verhindert.
- Integrationsmaßnahmen müssen wegen der unterschiedlichen Problemlagen der Hilfeberechtigten auf die Person abgestimmt sein; dafür ist ein umfassendes und qualifiziertes Fallmanagement erforderlich. Zusatzjobs bilden dann auch nur eine der möglichen Maßnahmen aus dem Gesamtkatalog von SGB II und SGB III.

- Die Bedingung der „Zusätzlichkeit“ erschwert die Suche nach arbeitsmarktnahen Beschäftigungen; auch die pauschale Befristung auf sechs Monate steht im Widerspruch zu fallbezogenen Lösungen; beides zusammen erschwert die Vermittelbarkeit nach Beendigung des Zusatzjobs.
- Am erfolgreichsten sind lokale Netzwerke der örtliche Akteure am Arbeitsmarkt, die auch nach Beendigung des Zusatzjobs den Betroffenen weitergehende Angebote machen können.

5. Die Integration langzeitarbeitsloser Menschen – eine bleibende Aufgabe

Die Erfahrungen der letzten zweieinhalb Jahre mit dem Instrumentarium des SGB II, insbesondere auch mit den Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II, haben aber auch gezeigt, dass es noch zu wenig gelingt, langzeitarbeitslose Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen mit dem Arbeitsmarkt in Kontakt zu bringen. Aus der Sicht möglicher Anstellungsträger ist ihre Leistungsfähigkeit – auch aufgrund der langen Arbeitslosigkeit – so weit eingeschränkt, dass über eine Beschäftigung in der Regel nicht nachgedacht wird. Hier sollen die verschiedenen Kombilohnmodelle zur Lösung beitragen.

In Nordrhein-Westfalen hat der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Karl-Josef Laumann, ein entsprechendes Modell gestartet, das die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge als Kombiförderung vorsieht; einzelne Arbeitsgemeinschaften bzw. Optionskommunen ergänzen diese Förderung durch weitere Unterstützungszahlungen. Die Diözesancaritasverbände in NRW beteiligen sich mit einem Projekt im Bereich der Gesundheits- und Sozialwirtschaft an diesem Kombilohnmodell. Die Erfahrungen zeigen, dass bei einer den persönlichen Verhältnissen und der Leistungsfähigkeit des Betroffenen entsprechenden Förderung durchaus die Bereitschaft bei Arbeitgebern besteht, diesen Personen die Möglichkeit der Integration in den Arbeitsmarkt zu geben. Allerdings wird häufig auch deutlich, dass nur die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge häufig nicht ausreicht, die Produktivitätsnachteile auszugleichen.

Hier stellen sich natürlich dann auch die Fragen an die neuen gesetzlichen Regelungen des § 16 a SGB II zum „Sozialen Arbeitsmarkt“: Will man mit diesem Instrument wirklich die besonders benachteiligten Personengruppen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen erreichen, ist fraglich, ob eine Förderquote von 75 % ausreichend ist. Gerade mit Blick auf die besonders Benachteiligten wäre eine höhere Förderungsquote wünschenswert gewesen, um die Bevorzugung arbeitsmarktnäherer Personen zu verhindern. Auch die zwingenden Sanktionsmaßnahmen bei mangelnder Bereitschaft zur Beschäftigungsaufnahme passen nicht gut zu dieser Zielgruppe. Zu fordern bleibt, dass die begleitenden Bestimmungen so ausgestaltet werden, dass nicht nur begleitende Qualifizierung, sondern auch die notwendige individuelle sozialpädagogische Begleitung und Anleitung möglich ist.

6. Arbeitslosigkeit vermeiden

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes, aber auch der gesamten Freien Wohlfahrtspflege, dringend darauf ankommt, Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen zu vermeiden. Das schließt insbesondere auch ein, Karrieren von Arbeitslosigkeit in Familien, die in der zweiten oder dritten Generation von Sozialhilfe leben, zu durchbrechen. Hier sollten alle Anstrengungen darauf ausgerichtet sein, für entsprechende Qualifizierungen Sorge zu tragen. Ausbildung geht hier deutlich vor Beschäftigung. Die entsprechenden Änderungen im SGB III zur Verbesserung der Qualifizierung und der Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen sind daher zu begrüßen, da sie in der Regel auf Qualifizierung abstellen. Auch die Regelung des § 3 Abs. 2 SGB II zielt ja in diese

Richtung und betont den Vorrang der Ausbildung für Jugendliche. Kontraproduktiv ist allerdings die niedrige Altersgrenze für den Arbeitgeberzuschuss nach § 16 a SGB II.

Vor dem Hintergrund der Feststellung, dass für junge Menschen die Möglichkeiten einer Ausbildung das entscheidende Argument für eine soziale Integration und gegen Ausgrenzung von Anfang an sind, hat der Deutsche Caritasverband seine Befähigungsinitiative gestartet, in deren Rahmen Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten auch in den unterschiedlichen sozialen Betrieben der Caritas angestrebt werden.

Zusammenfassend: Sie sehen, von der Befähigung junger Menschen bis zur Vermittlung langzeitarbeitsloser älterer Menschen kann an der Nahtstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik viel für die soziale Integration von am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen getan werden. Ich habe versucht, aus der Praxis Ihnen einige Hinweise zu geben, wie das noch besser gelingen könnte. Wichtig, und damit möchte ich schließen, ist dabei immer wieder die vertrauensvolle partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Akteure der Arbeitsmarktpolitik – sowohl vor Ort, in der Region, in den Ländern und auf der Bundesebene.

gez. Heinz-Josef Kessmann