

Öffentlich geförderte Beschäftigung – neue Wege?

Positionen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Anrede,

nachdem wir das zuständige Ministerium sowie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite gehört haben, liegt es nun an mir, Ihnen die Position der Freien Wohlfahrtspflege zu öffentlich geförderter Beschäftigung darzustellen. Eine Bemerkung zu unserem Selbstverständnis sei mir indes vorweg erlaubt:

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege begreifen sich als Partner des deutschen Sozialstaates. Das Verhältnis zwischen der Freien Wohlfahrtspflege und dem Staat basiert auf dem Grundsatz der Subsidiarität. Begründet wird diese Beziehung mit der Überzeugung und Erfahrung, dass nur im Zusammenspiel zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege eine verlässliche und ausreichende soziale Infrastruktur bereitgestellt werden kann. Ein weiterer Grund ist, dass nicht staatliche Organisationen soziale Dienstleistungen in der Regel klientennäher und kostengünstiger erbringen können.

Wir sind nicht Erfüllungsgehilfe der Sozialleistungsträger, sondern vielmehr verstehen wir uns als Mitgestalter und Partner. Die Freie Wohlfahrtspflege bringt ihre Positionen in die politische Debatte ein und schlägt Lösungskonzepte vor. Ihr Fokus richtet sich in allen sozialpolitischen Aktivitäten besonders auf benachteiligte Menschen, insbesondere auf das Drittel der Bevölkerung mit niedrigem Vermögen und Einkommen.

Die Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege orientiert sich am Gemeinwohl und der Verantwortung für hilfebedürftige Menschen. Dies bedeutet: Wirtschaftliche und qualitative Leistungserbringung, Kontinuität und Verlässlichkeit, Schaffung und Sicherung einer sozialen Infrastruktur.

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind Sprachrohr der Anliegen ihrer Träger, sie fördern die Weiterentwicklung der fachlichen Arbeit und bringen die konkreten Erfahrungen aus den Diensten und Einrichtungen in die sozialpolitische Auseinan-

dersetzung ein. Für uns ist wichtig, dass sich mit der Marke „Freie Wohlfahrtspflege“ das Vertrauen der Menschen verbindet. Neben der Hilfe und Unterstützung sowie der hohen fachlichen Qualität müssen die Menschen Zuwendung, eine Atmosphäre des Vertrauens und eine werteorientierte Begegnung erfahren, die über die reine Hilfe hinausgeht. Die Menschen wissen um diesen Mehrwert. Und gerade deshalb genießen die Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz.

Anrede,

mit der rot-grünen Reform der Arbeitsmarktpolitik sollte die Integration langzeitarbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt wesentlich verbessert werden. Die Gesetze sind zwar erst relativ kurze Zeit in Kraft, aber alle praktischen Erfahrungen deuten darauf hin, dass es auch bei deutlich verbesserter Arbeitsmarktlage und gut aufgestellter Arbeitsmarktpolitik mittel- bis langfristig nicht gelingen wird, alle Langzeitarbeitslose in reguläre Beschäftigung zu integrieren.

Folgende Befunde sind für uns besorgniserregend:

- Jeder zweite arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld II war in den vergangenen drei Jahren nicht beschäftigt.
- Ein Drittel der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II hatte in den letzten sechs Jahren keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Wir wissen alle: Wenn einer für Jahre arbeitslos ist, dann wird dies zu einer menschlich belastenden Erfahrung für den Betroffenen. Und nicht selten zu einer Katastrophe für seine Familie, insbesondere für die Kinder – mit schlimmen, auch finanziellen Spätfolgen. Deshalb haben wir seit längerem mit Blick auf diese Zielgruppe einen längerfristig geförderten integrativen Arbeitsmarkt gefordert, der für die Betroffenen die Teilhabe am Erwerbsleben ermöglicht und zugleich die im Einzelfall notwendige individuelle sozialpädagogische Förderung und Begleitung sicherstellt.

Vorrangiges Ziel derartiger Maßnahmen sollte die soziale Integration dieses Personenkreises sein, die durch die Integration in Arbeit bzw. Beschäftigung nachhaltig unterstützt und abgesichert wird. Den Beschäftigten ist zusätzlich zur Beschäftigung eine psychosoziale Betreuung und Begleitung zuzusichern. Nur durch eine Kombination dieser Maßnahmen können eine soziale Integration gelingen und langfristig Vermittlungshemmnisse abgebaut werden.

Aus unserer Sicht könnten als Beschäftigungsfelder neben zusätzlichen gemeinwohlorientierten Tätigkeiten auch Beschäftigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt, z. B. in Beschäftigungsunternehmen, identifiziert werden. Der Ausgleich einer möglichen Minderleistung muss konkret und im Einzelfall erfolgen und darf nicht von vornherein beschränkt sein. Die Tätigkeitsfelder sollten in Abstimmung mit den beteiligten regionalen Arbeitsmarktakteuren festgelegt werden. Dazu sind obligatorisch Beiräte bei den Trägern der Grundsicherung einzurichten. Bei der individuellen Bestimmung der Tätigkeit für den Arbeitsuchenden sind diesem und dem künftigen Arbeitgeber Wahlmöglichkeiten einzuräumen. Die Stellenbesetzung sollte daher im Einvernehmen zwischen den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende, den Arbeitsuchenden und den Trägern der Beschäftigungsangebote bzw. den künftigen Arbeitgebern erfolgen.

Aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ist eine Befristung der Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung für diesen Personenkreis mit multiplen Vermittlungshemmnissen nicht sinnvoll. Um den Menschen längerfristig die Perspektive auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erhalten, ist indes eine regelmäßige, mindestens jährliche Überprüfung des Förderbedarfs durch das Fallmanagement notwendig. Ferner ist die Beschäftigung sowohl durch Qualifizierungsmaßnahmen als auch durch sozial integrative Hilfen insbesondere nach § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB II und § 67 SGB XII zu ergänzen, um fachliche Fähigkeiten weiter zu entwickeln und persönliche Schwierigkeiten zu überwinden.

Im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung sind aus unserer Sicht in erster Linie sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Mögliche Drehtüreffekte zur Arbeitslosenversicherung sind zu vermeiden.

Zur Finanzierung: Öffentliche Beschäftigung muss ausreichend finanziert werden. Sinnvoll ist es, für ein neues Instrument neue eigene Mittel zur Verfügung zu stellen. Daneben ist dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung aus unserer Sicht auch durch eine Bündelung passiver und aktiver Leistungen finanzierbar. Auf diese Weise können sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose mit schon vorhandenen Instrumenten des SGB II, insbesondere auf Basis der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II, dauerhaft gefördert werden. Bei der Finanzierung der Maßnahmen ist überdies zu berücksichtigen, dass bei den Beschäftigungsträgern, sozialen Diensten und Integrationsfirmen nicht nur für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung ein besonderer finanzieller Aufwand entsteht, sondern auch die im Einzelfall erforderliche Anleitung, Betreuung und pädagogische Begleitung der geförderten Personen als Regelaufgabe der beteiligten Träger und Firmen ausreichend refinanziert werden müssen. Darüber hinaus ist eine verlässliche Gestaltung des Eingliederungstitels notwendig. Haushaltssperren und eine „stop-and-go“-Arbeitsmarktpolitik sind gerade auf diesem Arbeitsfeld kontraproduktiv. Insbesondere muss eine mehrjährige Förderdauer über das Haushaltsjahr hinaus ermöglicht werden. Durch die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel aus dem ESF ist darüber hinaus die Infrastrukturförderung gezielt auszubauen.

Die soziale Integration dieser arbeitsmarktfremden Personengruppe gelingt nach unserer festen Überzeugung nur dann, wenn die längerfristig öffentlich geförderte Beschäftigung freiwillig aufgenommen wird. Deshalb ist es wichtig, dass diese Arbeitsuchenden das Angebot einer dauerhaft finanzierten Beschäftigung freiwillig und ohne Sanktionsandrohung annehmen können.

Letztendlich sollten alle Instrumente zur Schaffung dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung wissenschaftlich evaluiert werden. Hierdurch können die Effekte der Zielgruppen- und Beschäftigungsfeldwahl sowie die Vermeidung von Verdrängungseffekten bewertet werden.

Anrede,

erfreulicherweise sind diese Vorstellungen im politischen Raum auf Zustimmung gestoßen. Deshalb möchte ich abschließend mit dieser dargestellten Messlatte die vom

Deutschen Bundestag am 6. Juli 2007 verabschiedeten Gesetze zum sozialen Arbeitsmarkt bewerten. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sehen die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen mit schweren Vermittlungshemmnissen grundsätzlich gestärkt. Wir halten die Entscheidung des Gesetzgebers für einen wichtigen sozialpolitischen Schritt. Mit der Entscheidung modifiziert nach unserer Auffassung die große Koalition an wichtiger Stelle die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Agenda 2010 und erkennt ausdrücklich an, dass es eine größere Gruppe von Menschen gibt, bei denen „Fordern und Fördern“ nicht greift. Wir sind überzeugt davon, dass mit diesem Gesetz neue Perspektiven für Menschen eröffnet werden, die trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs keine Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt haben. Ebenso begrüßen wir die beschlossenen Fördermaßnahmen für Jugendliche, die nun in einer durch einen Qualifizierungs- oder Eingliederungszuschuss geförderten Beschäftigung Erfahrung sammeln können. Deshalb kann ich Ihnen zusichern: Die Freie Wohlfahrtspflege wird ihren Beitrag dazu leisten, dass diese Gesetze erfolgreich umgesetzt werden können.

Auf der anderen Seite birgt die verabschiedete Gesetzesfassung auch Gefahren bei der Umsetzung: Ein Webfehler des Gesetzes ist nach unserer Auffassung die Begrenzung des Lohnkostenzuschusses auf 75 % der Bruttolohnkosten. Dies zwingt den Arbeitgeber, mindestens 25 % der Bruttolohnkosten und die darüber hinaus durch die Beschäftigung entstehenden Kosten auf dem Markt zu erwirtschaften. Folge: Arbeitgeber haben ein Interesse an der Beschäftigung von Personen, die mehr als die 25 % an Lohnkosten erwirtschaften können. In der praktischen Umsetzung besteht folglich die Gefahr, dass Personen die Förderung erhalten, für die sie nicht vorgesehen ist. Wir fordern daher die ARGE und Agenturen für Arbeit auf, in der Praxis sicherzustellen, dass bei der Beurteilung des Personenkreises durch den Fallmanager kein creaming-effect eintritt, sondern wirklich die arbeitsmarktfürtesten Personen dieses Förderinstrument erhalten. Hilfreich wäre hier auch eine entsprechende Anweisung in der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit. Zu empfehlen wäre zudem, dem Fallmanager in dieser Arbeitshilfe in Ergänzung zur Gesetzesbegründung eine umfassende beispielhafte Aufzählung möglicher Vermittlungshemmnisse zur Verfügung zu stellen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die behutsame Anwendung der Beschäftigungsförderung nach § 16 a SGB II bei Jugendlichen unter 25 Jahren. Der Ausbildungsvorrang ist

nach unserer Auffassung hier strikt zu beachten und ungeförderter Beschäftigung Vorrang vor öffentlich geförderter Beschäftigung zu geben. Allenfalls nach einer nicht gelungenen Vermittlung in eine Ausbildung, eine berufsvorbereitende Maßnahme oder einer ausbildungsbegleitenden Hilfe dürfen aus unserer Sicht Leistungen zur Beschäftigungsförderung als allerletztes Mittel zur Vermeidung von Beschäftigungslosigkeit gewährt werden.

Als besonders problematisch ist aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege zu sehen, dass für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen mit schweren Vermittlungshemmnissen die selben Sanktionsregeln gelten, die auch für Menschen ohne Vermittlungshemmnisse gelten. Hier ist der Gesetzgeber leider unseren Vorschlägen nicht gefolgt. Wir fordern die ARGE n und Agenturen für Arbeit auf, dass die Fallmanager bei der Bewertung, ob ein Sanktionstatbestand vorliegt, die persönlichen Gesamtumstände in angemessener Weise berücksichtigen. Hilfreich wäre auch hier ein deutlicher Hinweis in der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit. Dabei wäre aus unserer Sicht insbesondere klarzustellen, dass z. B. krankheitsbedingte Verhaltensauffälligkeiten, die zur Kündigung geführt haben, einen „wichtigen Grund“ im Sinne des § 31 SGB II begründen können.

Anrede,

die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeitenden Spitzenverbände sind der Ansicht, dass allein das Instrument zur Förderung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen nicht ausreicht, um die Integration von Langzeitarbeitslosen insgesamt erheblich zu verbessern. Insbesondere in Regionen mit verfestigter Arbeitslosigkeit sind darüber hinaus weitere Maßnahmen dringend geboten, um die Langzeitarbeitslosen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bringen zu können, die einfach mangels ausreichendem Arbeitsangebot keine Arbeit haben. Wir unterstützen deshalb ausdrücklich das vom Kabinett verabschiedete Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in Regionen mit hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit (Kommunal-Kombi). Allerdings haben wir Bedenken gegen die nur 50 %-ige Förderung der Lohnkosten. Die Einrichtung von zusätzlichen und gemeinwohlorientierten Arbeitsplätzen ist mit erheblichen Kosten verbunden, da einerseits Tariflohn gezahlt wird und andererseits in diesen Tä-

tigkeitsfeldern nicht kostendeckend gearbeitet werden kann. Erforderlich wird deshalb auch hier in vielen Fällen eine Kofinanzierung der Kommunen sein. Aufgrund der angespannten Haushaltslage gerade der Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit dürfen an die kommunale Kofinanzierung indes nicht zu hohe Erwartungen gestellt werden. Kommunen, die unter Haushaltssicherung stehen, werden keine Möglichkeit haben, mehr als nachweislich eingesparte Mittel zur Verfügung zu stellen. Wir bitten deshalb nachdrücklich darum, dass hier nachgesteuert wird. Es muss ausgeschlossen werden, dass das von den Bundesministern Tiefensee und Münzfeiring vorgestellte Programm durch eine strukturelle Unterfinanzierung leer läuft. Die Hoffnungen, die dieses Programm in den Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit geweckt hat, dürfen nicht enttäuscht werden. Die Freie Wohlfahrtspflege bietet ihre Unterstützung zur Umsetzung des Kommunal-Kombi-Programms ausdrücklich an.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.