

AG Grundsicherung der Nationalen Armutskonferenz

Soziale Teilhabe durch Arbeit

sozialpolitische Anforderungen an die Beschäftigungsförderung

Diskussionsgrundlage und Forderungen

Inhalt

Zusammenfassung: soziale Teilhabe durch Arbeit - Thesen der nak ..	3
I. Arbeit und soziale Teilhabe	6
II. Zur Systematik arbeitsmarktpolitischer Integrationsleistungen	6
III. Die gesellschaftliche Bedeutung öffentlich geförderter Beschäftigung	9
IV. Grundsätze nachhaltiger Beschäftigungsförderung	10
V. Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung	11
VI. Rahmenbedingungen der Beschäftigungsförderung	12
VII. Persönliche Voraussetzungen	14

Berlin, 9. Dezember 2014

Impressum

Das vorliegende Papier wurde gemeinsam von Mitwirkenden aus der Selbsthilfe und Selbstorganisation, Fachverbänden der sozialen Arbeit, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden in der AG Grundsicherung der nationalen Armutskonferenz (nak) erarbeitet und von der Delegiertenversammlung am 9. Dezember 2014 in Berlin beschlossen.

Mitwirkende:

Inga-Karina Ackermann	Landesarmutskonferenz Brandenburg
Michael David	Diakonie Deutschland
Anna Droste-Franke	AWO-Bundesverband
Günther Hieber	Deutscher Caritasverband
Angelika Klahr	Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen
Heinz Pawliczek	Bundesbetroffenen- Initiativen wohnungloser Menschen; Landesarmutskonferenz Baden-Württemberg
Jens E. Schröter	DPWV; VAMV
Johannes Spenn	Diakonie Mitteldeutschland
Kerstin Uelze	DRK- Generalsekretariat
Elena Weber	Diakonie Deutschland
Julia Zürcher	Deutscher Caritasverband

Kontakt zur AG Grundsicherung:

Michael David, Diakonie Deutschland
stellvertretender Sprecher der nationalen Armutskonferenz
michael.david@diakonie.de
Tel. +49 30 652 11-1636
Diakonie Deutschland
Sozialpolitik gegen Ausgrenzung und Armut
Zentrum Migration und Soziales
Caroline-Michaelis-Str. 1
10115 Berlin

Weitere Positionspapier der nationalen Armutskonferenz zur Grundsicherung:

Grundsicherung für Arbeitsuchende: Armutsverwaltung oder Armutsbekämpfung. Mai 2011.
http://nationalearmutskonferenz.de/data/nak_positionspapier_grundsicherung.pdf

Gemeinsame Veröffentlichung des „Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum“: Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden! Dezember 2012. http://www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org/wp-content/uploads/2013/05/broschuere_existenzminimum.pdf

Soziale Teilhabe und ein menschenwürdiges Existenzminimum. Januar 2014.
<http://www.nationalearmutskonferenz.de/data/14-01-27%20nak-Positionspapier%20Existenzminimum%20Teilhabe.pdf>

Zusammenfassung: soziale Teilhabe durch Arbeit - Thesen der nak

1. Arbeit und soziale Teilhabe

Die Teilhabe am Arbeitsleben ist in unserer Gesellschaft ein wesentlicher Ausdruck von sozialer Teilhabe. Regionale wirtschaftliche Probleme, mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Ausbildungslücken oder Diskriminierung erschweren den Arbeitsmarktzugang.

Forderungen der nationalen Armutskonferenz:

- Angemessene Arbeitsbedingungen und Entlohnung ermöglichen soziale Teilhabe.
- Zielgruppenspezifische Angebote sind notwendig.

2. Zur Systematik arbeitsmarktpolitischer Integrationsleistungen

Die kurzfristige Vermittlung von leicht vermittelbaren Erwerbslosen wird zur Messung arbeitsmarktpolitischer Erfolge verwendet. Langzeiterwerbslose haben weiter kaum eine Chance. Zwei Drittel aller Erwerbslosen werden nach dem SGB II („Hartz IV“) betreut. Ihnen stehen schlechtere Eingliederungsmöglichkeiten als nach dem SGB III zur Verfügung. Gekürzte Hilfsangebote im SGB II gehen mit mehr Sanktionen einher. Soziale Teilhabeleistungen nach § 16 a SGB II unterliegen dem Arbeitsmarktvorbehalt. Eine einseitige Festlegung von Integrationszielen erleben Betroffene als Zwang. Leistungsberechtigte können kaum überblicken, auf welche weiteren Sozialleistungen Anspruch besteht und wie diese verrechnet werden. Das arbeitsmarktpolitische Eingliederungsbudget wird ohne Bedarfsermittlung festgelegt.

Forderungen der nationalen Armutskonferenz:

- Die nachhaltige Verbesserung der sozialen Situation und der sozialen Teilhabe der Leistungsberechtigten muss Maßstab für Erfolgswertungen sein.
- Die unterschiedliche Ausgestaltung von Arbeitsfördermaßnahmen entweder nach SGB II oder nach SGB III steht einer gleichberechtigten Teilhabe an arbeitsmarktpolitischen Hilfen entgegen. Im Rahmen des SGB III sollte ein einheitliches Eingliederungsbudget geschaffen werden.
- Die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen muss freiwillig sein.
- Einen Zwang zu prekärer Beschäftigung darf es nicht geben.
- Fehlende Zuverdienstmöglichkeiten bei Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollten durch einen anreizorientierten Zuschlag ausgeglichen werden.
- Arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen und Maßnahmen der sozialen Stabilisierung sollten klar unterschieden werden.
- arbeitsmarktpolitische Hilfeprozesse müssen mit den Betroffenen auch in der Praxis einvernehmlich entwickelt werden
- Ansprüche auf weitere Sozialleistungen sollten von Amts wegen geprüft und ggf. beantragt werden.
- Die notwendige Höhe des Eingliederungsbudgets muss genauso wie der Regelsatz in der Grundsicherung transparent, sach- und realitätsgerecht ermittelt werden.

3. Die gesellschaftliche Bedeutung öffentlich geförderter Beschäftigung

Arbeitsplätze werden aus vielen kulturpolitischen, medienpolitischen, wohlfahrtspolitischen, energiepolitischen und wirtschaftspolitischen Gründen mit Hilfe staatlicher Zuschüsse gefördert und geschaffen. Dennoch unterliegt die Beschäftigungsförderung aus Gründen der Arbeitsmarktintegration von Betroffenen – die öffentlich geförderte Beschäftigung - einem außergewöhnlich starken Begründungszwang. Seit 1996 wurden ABM immer weiter reduziert und seit 2009 fast ganz eingestellt. Wirksame teilha-

beorientierte Angebote für Langzeiterwerbslose wurden nicht aufgebaut.

Forderungen der nationalen Armutskonferenz:

- Arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung hat ihren Wert. Sie gewährleistet Teilhabe von Personen, die auf nicht geförderte Arbeitsplätze kaum Chancen haben. Sie ist gesellschaftlich und menschenrechtlich betrachtet notwendig, um dem dauerhaften Ausschluss von Arbeitsuchenden aus dem Erwerbsleben entgegen zu wirken.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung umfasst Lohnkostenzuschüsse im regulären Arbeitsmarkt, Qualifizierungsmaßnahmen und Ziele wie Selbstorganisation, Selbsthilfe, unabhängige Beratung und Unterstützung von non-Profit-Bereichen.

4. Grundsätze nachhaltiger Beschäftigungsförderung

Derzeit werden vor allem Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung angeboten, die dem Erhalt und Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit und der Tagesstrukturierung dienen sollen. Sie werden gleichwohl anhand von kurzfristigen Vermittlungserfolgen bewertet. Daneben existieren Lohnkosten- und Eingliederungszuschüsse. Der arbeitsmarktpolitische Eingliederungstitel wurde in den letzten Jahren fast um die Hälfte reduziert. Jeder Arbeitsplatz ist zumutbar.

Forderungen der nationalen Armutskonferenz:

- Gute und existenzsichernde Arbeit soll Maßstab für öffentlich geförderte Beschäftigung sein.
- Die öffentlich geförderte Beschäftigung soll der Verbesserung der finanziellen Situation der Betroffenen durch ein eigenes Einkommen und ihrer sozialen Vernetzung dienen.

5. Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung

Die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung sind nicht flexibel genug und zu wenig an der jeweiligen Situation der Leistungsberechtigten orientiert.

Forderungen der nationalen Armutskonferenz:

- Öffentlich geförderte Beschäftigung soll mit Arbeitszeiten von 15 Stunden wöchentlich bis zu Vollzeit möglich sein.
- Beratung, Coaching und Qualifizierung sind vorzusehen.
- Im Rahmen des regulären Arbeitsmarktes soll die Förderung von regulären sozialversicherungspflichtigen Stellen bei Anstellung von Langzeiterwerbslosen erfolgen.
- Im Rahmen der Selbstorganisation und Interessenvertretung können sozialversicherungspflichtige Stellen voll gefördert werden.
- Durch einen Passiv-Aktiv-Transfer werden Eingliederungsleistungen und bisherige existenzsichernde Leistungen in einem Lohnkostenzuschuss zusammengefasst.
- Beschäftigungsmaßnahmen mit vorwiegendem Qualifizierungscharakter, die keine regulären Arbeitsverhältnisse begründen, sind von öffentlich geförderter Beschäftigung klar zu unterscheiden.

6. Rahmenbedingungen der Beschäftigungsförderung

Neben Erwerbslosigkeit stellen nicht existenzsichernde und nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnissen ein großes Problem dar:

Forderungen der nationalen Armutskonferenz:

- Alle Arbeitsverhältnisse sollen in geeigneter Weise in die Sozialversicherung einbezogen werden.
- Erwerbslose erhalten nach zwei Jahren Zugang zur Beschäftigungsförderung.

Weitere Kriterien zur Feststellung des Förderbedarfs sind nicht notwendig
→ Auch prekär Beschäftigte erhalten Zugang zu Arbeitsfördermaßnahmen mit dem Ziel, existenzsichernde Arbeitsverhältnisse erreichen zu können.
→ Alle Arbeitgeber können die Vorteile der öffentlichen Förderung nutzen.

7. Persönliche Voraussetzungen

Arbeitsförderung knüpft an die Beschäftigungsfähigkeit an. Im SGB II ist die Beschäftigungsfähigkeit von 3 Stunden täglich Maßstab. Bei der Arbeitsförderung bestehen Schnittmengen zu Rehabilitation und ehrenamtlichem Engagement.

Forderungen der nationalen Armutskonferenz:

→ Beschäftigungsfähigkeit lässt sich nicht einfach durch Stundenzahlen definieren, sondern über die grundsätzlich mögliche Mitwirkung an Arbeitsprozessen.
→ Die verschiedenen Varianten der Beschäftigungsförderung sollen an die jeweils vorhandenen Potentiale anknüpfen und diese erweitern helfen.
→ Auch freiwillige bürgerschaftliche Arbeit durch Leistungsberechtigte in der Grund-sicherung soll unterstützt werden. Insbesondere in der Selbstorganisation von Erwerbslosen entstehen Material-, Fahrt- und Kommunikationskosten, die nicht durch Aufwandsentschädigungen aufgefangen werden. Letztlich müssen sie sich diese Kosten vom Munde absparen. Freiwillig Engagierten sollen Kosten für ein solches freiwilliges Engagement in gemeinnützigen Selbsthilfeorganisationen aus dem Eingliederungsbudget erstattet bekommen können.

Anmerkungen zum Text

Im Papier „Soziale Teilhabe und ein menschenwürdiges Existenzminimum“, Januar 2014 beschreibt die nak soziale Teilhabe umfassender:
<http://www.nationalearmutskonferenz.de/data/14-01-27%20nak-Positionspapier%20Existenzminimum%20Teilhabe.pdf>

Als Erwerbslose werden in diesem Papier Personen im Erwerbsalter bezeichnet, die über kein oder nur in äußerst geringem Umfang über Einkommen aus Erwerbsarbeit verfügen und deswegen ihr Existenzminimum nicht selbst sichern können.

Prekäre Beschäftigung bezeichnet in diesem Papier Erwerbsarbeit, durch die das Existenzminimum wenigstens für Alleinstehende nicht gesichert werden könnte oder bei der durch kurze Befristungen immer wieder das Existenzminimum gefährdet wird.

I. Arbeit und soziale Teilhabe

Die Teilhabe am Arbeitsleben ist wesentlicher Ausdruck von sozialer Teilhabe. Der Verlust oder das Nicht-Erlangen eines Arbeitsplatzes bedeutet in der Regel nicht nur einen materiellen Verlust, sondern kann auch die Möglichkeit der Sinnstiftung und des Erlangens sozialer Bezüge stark beeinträchtigen.

Darum hat auch die Integration in Arbeitsprozesse eine doppelte Bedeutung. Materielle Armut lässt sich ohne ein existenzsicherndes Einkommen nicht überwinden. Aber auch die Überwindung sozialer Ausgrenzung gelingt ohne Teilhabe am Arbeitsleben nur schwer. Der Wunsch Erwerbsloser nach Verbesserung ihrer sozialen Situation findet zu meist seinen Ausdruck im dringenden Wunsch nach existenzsichernder Arbeit.

Die Teilhabe an Arbeit kann auf vielfältige Weise erschwert sein. Ältere stoßen auf vielfältige Barrieren am Arbeitsmarkt wie Vorurteile gegen ältere Arbeitnehmer_innen einerseits und fehlende altersgerechte Arbeitsplätze andererseits. In vielen Regionen gibt es aufgrund von wirtschaftlichen Veränderungen einen strukturellen Mangel an Arbeitsplätzen. Durch Lücken in der Ausbildung können formelle Voraussetzungen in Ausschreibungen nicht erfüllt werden. Aufgrund schlechter sozialer Vernetzung erfahren Arbeitsplatzsuchende nicht von Arbeitsplätzen, die ohne öffentliche Ausschreibung angeboten werden. Frauen stoßen auf geschlechtsbezogene Diskriminierung und Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Oft fehlen passende und gut erreichbare Kinderbetreuungsplätze. Viele Arbeitsuchende werden in Bezug auf Abstammung, Aussehen, Religion oder Behinderung diskriminiert. Die Folge solcher Barrieren sind die Verfestigung von Erwerbslosigkeit oder eine fortdauernde prekäre Beschäftigung der Betroffenen.

Eine soziale Teilhabe durch Arbeit gelingt nicht, wenn nur prekäre und nicht auskömmliche Beschäftigung erreicht werden kann. Trotz Arbeit kann dann das Existenzminimum nicht selbst erwirtschaftet werden. Selbst wenn Betroffene im Arbeitsprozess mehr soziale Teilhabe erleben, bedeutet prekäre Beschäftigung in jedem Fall starke materielle Benachteiligung. Trotz Arbeit stoßen gemeinsame Aktivitäten mit Anderen an finanzielle Grenzen. Viele schlecht bezahlte Arbeitsplätze zeichnen sich zudem durch schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde Wertschätzung für die geleistete Arbeit aus.

Arbeitsmarktpolitik muss für gute Rahmenbedingungen sorgen, die die Aufnahme von existenzsichernder Arbeit für alle Personengruppe ermöglichen. Nur so können Teilhabaspekte wie die soziale Vernetzung, die durch Arbeit ermöglichte Sinnstiftung genauso wie die materielle Sicherung sichergestellt werden. Um den spezifischen Beschäftigungs- und Teilhabeproblemen gerecht zu werden, muss es zielgruppenspezifische Angebote geben. Diese sollen gewährleisten, dass alle Erwerbslosen auch bei besonderen Problemlagen eine Chance auf Rückkehr ins Erwerbsleben und soziale Teilhabe durch Erwerbsarbeit erreichen können

II. Zur Systematik arbeitsmarktpolitischer Integrationsleistungen

1. Gleichberechtigte Teilhabe an arbeitsmarktpolitischen Hilfen

Die Messung von arbeitsmarktpolitischen Erfolgen anhand kurzfristiger Vermittlungszahlen, die hauptsächlich durch Vermittlungserfolge bei arbeitslos Gemeldeten ohne besondere Unterstützungsbedarfe (von der Bundesagentur für Arbeit als „arbeitsmarktnah“ bezeichnet) belegt werden können, hat eine äußerst begrenzte Aussagekraft. Aktuell zeigen

sich die Grenzen dieser Output-Messungen trotz arbeitsmarktpolitischer Erfolgsmeldungen an der konstanten bis steigenden Zahl von Langzeiterwerbslosen. Insbesondere Personen, die länger als zwei Jahre erwerbslos sind, werden kaum vermittelt. Fast die Hälfte aller arbeitslos Gemeldeten hat kaum eine Chance am Arbeitsmarkt. Der Abbau von Arbeitslosigkeit konzentriert sich auf Personen, die sowieso einen guten Zugang zum Arbeitsmarkt haben und keiner intensiven Unterstützung bei der Stellensuche bedürfen.

Leistungsberechtigte Erwerbslose werden derzeit zu einem Drittel im Rahmen von SGB-III-Leistungen („Arbeitslosengeld“) und zu zwei Drittel im Rahmen von SGB-II-Leistungen („Hartz IV“) betreut. Eine unterschiedliche Ausgestaltung von arbeitsmarktpolitischen Integrationsleistungen für Leistungsberechtigte nach SGB III und SGB II ist nach Auffassung der nationalen Armutskonferenz nicht sinnvoll. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Arbeitsfördermaßnahmen steht einer gleichberechtigten Teilhabe entgegen.

Leistungsberechtigte nach dem SGB II („Hartz IV“) erleben sich nach wie vor oft als Erwerbslose zweiter Klasse. Alle arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen sollten daher im Rahmen des SGB III im Rahmen eines einheitlichen Eingliederungsbudgets geregelt werden. Alle Erwerbslosen sollten Zugang zu allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhalten, auch wenn sie keine monetären Leistungsansprüche haben.

2. Gemeinsame Entwicklung der Hilfeprozesse

Bei der Gestaltung von Hilfeprozessen, die die soziale Situation der Betroffenen nachhaltig verbessern soll, muss auch die Selbsteinschätzung der Betroffenen eine hinreichende Rolle spielen. Wenn die Eingliederungsvereinbarung bei Nicht-Zustimmung der Leistungsberechtigten durch einen einseitigen Verwaltungsakt ersetzt wird, ist der Misserfolg naheliegend. Die so festgelegten Ziele werden von dem oder der Leistungsberechtigten ja nicht geteilt, sondern als Zwang erlebt.

Es soll nicht über die Betroffenen gesprochen und ihnen eine Maßnahme verordnet werden. Gemeinsam mit ihnen soll vielmehr im Dialog und mit ihrer Zustimmung ein Hilfe- bzw. Förderprozess entwickelt werden. Dabei müssen auch persönliche und personenbezogene Maßstäbe wie langfristige Auswege aus verfestigter Armut, Zufriedenheit, Respekt, (Selbst-)Achtung, Angstfreiheit und Sinnstiftung eine Rolle spielen.

Sanktionen für denkbare Fehlverhalten stehen einem angstfreien und erfolgreichen Beratungs- und Hilfeprozess entgegen. Der Beratungsprozess soll auf Augenhöhe und mit einvernehmlichen Vereinbarungen stattfinden. Nicht nur Hilfesuchende gehen hierbei Verpflichtungen ein. Auch die Unterstützungsangebote müssen individuell und klar vereinbart werden und für die Helfenden ebenso verpflichtend sein.

Die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen muss individuell ausgerichtet und mit den Arbeitsuchenden gemeinsam und ohne Zwang entwickelt und vereinbart werden. Das Existenzminimum unterliegt nach der UN-Sozialcharta keinen Sanktionen, sondern muss allen Menschen zur Verfügung stehen. Auch Sperrzeiten oder Sperrzeiten gleichwirkende Sanktionen für existenzsichernde Leistungen wären demnach nicht zulässig.

Von vielen Arbeitsmarktforschern wird bezweifelt, dass Sanktionen überhaupt zu Verhaltensänderungen führen oder einfach nur einen erhöhten bürokratischen Aufwand mit entsprechenden Folgekosten und der Gefahr der Unterdeckung grundlegender und existentiell notwendiger Bedarfe bedeuten.

Die Gewährleistung der Menschenwürde darf nicht unter Sanktions- oder Finanzierungsvorbehalt stehen, das heißt: Sanktionierungen im Bereich Wohnen wie Deckung von Grundbedarfen darf es keinesfalls geben.

Es ist nicht zielführend, wenn nicht existenzsichernde Arbeitsverhältnisse als zumutbar gelten und ihre Nicht-Aannahme sanktioniert wird. Durch einen Zwang zu prekärer Beschäftigung kann die Armutssituation der Betroffenen nicht überwunden werden. Auch kann so der Bezug von Sozialleistungen nicht überwunden werden. Aus erwerbslosen Leistungsbeziehenden werden lediglich aufstockende Leistungsbeziehende. De facto wird die Grundsicherung in einem solchen Kontext zum Kombilohn.

Auch ist es wenig hilfreich, Erwerbslose, die derzeit keine reelle Chance am Arbeitsmarkt haben, unter starken Bewerbungsdruck zu setzen. Dies führt nur zu Frustrationen und längerfristig zum inneren Aufkündigen der Kooperationsbereitschaft mit dem Jobcenter. Hilfeangebote werden mit in diesem Zusammenhang entwickelten Misstrauen dann oft nur noch als Versuch der Schikane interpretiert.

Erwerbslose, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, bei denen nicht die Beschäftigung, sondern die Qualifizierung oder die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund stehen, können während der Maßnahmenteilnahme nicht hinzuverdienen. Sie haben aber mehr Aufwand als Erwerbslose, die nicht an Maßnahmen teilnehmen. Es ist sinnvoll, hierfür einen Ausgleich zu schaffen – und damit zusätzliche Anreize für die Maßnahmenteilnahme zu entwickeln. Werden im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Vereinbarungen nicht eingehalten, kann die Maßnahme beendet werden. Vergünstigungen / monetäre Anreize entfallen dann.

3. Arbeitsmarktpolitische Hilfen und soziale Integrationsleistungen

Es sollte klar zwischen direkten arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen und langfristigen Hilfen zur sozialen Stabilisierung unterschieden werden. Diese tragen zu einer größeren Arbeitsmarktnähe bei, lassen sich aber nur schwer durch Indikatoren wie schnelle Vermittlungserfolge belegen. Die Verbesserung der sozialen Teilhabe und der sozialen Situation von Leistungsberechtigten muss einen eigenständigen Wert haben.

Aus der Perspektive sozialer Teilhabe sind weitere Maßstäbe und Ziele als der Bezug zur kurzfristigen Vermittlungsquote nötig, wie er heute die Leistungen nach § 16 a SGB II prägt. Eine Prozessorientierung sollte für die Erfolgsmessung maßgeblich sein. Der Prozess der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Integration von Langzeiterwerbslosen umfasst Elemente wie Begleitung, Coaching und Qualifizierung. Die Vermittlungsquote misst nur das Verlassen des Leistungsbezugs, nicht aber die Nachhaltigkeit der Hilfe / die Überwindung von Armut. Dagegen wäre die Messung der Herstellung von mehr Nähe zum Arbeitsmarkt sinnvoller.

Entscheidendes Erfolgskriterium sollte die Schaffung einer langfristigen Perspektive sein, eigenständig einen ausreichenden Lebensunterhalt zu erarbeiten. Dabei darf nicht unterschätzt werden, dass die Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt sich nicht einfach aus der Marktnähe der Arbeitsuchenden ergeben. Wenn nicht genügend sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze vorhanden sind, kann dies nicht einfach durch Qualifizierung oder Arbeitsvermittlung kompensiert werden. Das Zusammenspiel ökonomischer Faktoren und der individuellen Verbesserung von Arbeitsmarktchancen ist ein sehr komplexer Prozess.

Der Umfang eines (Eingliederungs-)Budgets zur Finanzierung der notwendigen teilhabeorientierten und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen muss wie die materiellen Leistungen auf Grundlage einer regelmäßigen bundesweiten Bedarfserhebung – wie bei der Ermitt-

lung des Regelsatzes - transparent, sach- und realitätsgerecht festgelegt werden. Bei der Ermittlung der notwendigen Höhe des Eingliederungsbudgets geht es allerdings um ein Gesamtbudgets für alle Leistungsberechtigten, aus dem nach jeweiliger persönlicher Bedarfslage heraus Leistungen beantragt werden können. Die Schaffung eines pauschalisierten persönlichen Eingliederungsbudgets wäre aufgrund der vielen unterschiedlichen Situationen der Betroffenen nicht sinnvoll.

Auf dieser Basis dieser Ermittlung muss dann die Festlegung des Haushaltsansatzes für die entsprechenden Bundesmittel erfolgen. Ziel der Maßnahmen sind die Verbesserung der sozialen Situation der Betroffenen und die langfristige Überwindung der Hilfebedürftigkeit.

4. Amtsermittlungsgrundsatz für existenzsichernde Hilfen

Die nak regt an, dass bei der Beantragung von Grundsicherungsleistungen oder Lohnersatzleistungen eine Prüfung von Amts wegen erfolgt (Amtsermittlungsgrundsatz), welche weiteren Ansprüche auf existenzsichernde und soziale Leistungen bestehen. Diese sollen in einem Gesamtvorgang beantragt und verrechnet werden.

Bisher kommt es regelmäßig zu einem großen Wirrwarr darum, welche Leistungsansprüche überhaupt bestehen, welche vor und welche nachrangig sind und ob sie auch bei Nicht-Beantragung angerechnet werden können. So stehen etwa Kindergeld, Elterngeld und Kinderregelsatz genauso nebeneinander wie Jugendhilfeleistungen und Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket oder soziale Integrationsleistungen nach § 16 a SGB II, § 67 ff SGB XII oder psychosoziale Leistungen der Krankenkassen oder im Rahmen von Reha-Maßnahmen der Rentenversicherung.

Ohne Lotsen durch das Sozialsystem ist es für Betroffene kaum möglich, einen Überblick über die angebotenen Leistungen und die in diesem Zusammenhang bestehenden rechtlichen Verpflichtungen der Leistungsberechtigten wie der leistungsgewährenden Stellen zu erlangen. Eine größere Einheitlichkeit der Gewährleistung materieller und sozialintegrativer Leistungen erleichtert auch arbeitsmarktpolitische Integrationsbemühungen.

Die derzeitige starke Versäulung der Sozialgesetzbücher sollte durch die Möglichkeit durchbrochen werden, Leistungsansprüche einheitlich zu prüfen und insgesamt zu bescheiden. Ausgangspunkt sozialer und arbeitsmarktpolitischer Integrationsbemühungen müssen Hilfeanliegen und Situation der Antragstellenden sein. Von hier sollten dann einvernehmlich zwischen Hilfesuchenden und den Mitarbeitenden der Hilfe leistenden Stellen und Behörden geeignete Hilfen vereinbart und vermittelt werden. Diese umfassen materielle, arbeitsmarktpolitische und teilhabeorientierte Leistungsanteile.

III. Die gesellschaftliche Bedeutung öffentlich geförderter Beschäftigung

Der Wert arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bemisst sich an der Herstellung existenzsichernder Arbeit sowie an der Herstellung von gesellschaftlicher Teilhabe an Arbeit. Die sozialintegrative Funktion von Arbeit steht im Vordergrund. Daher hat auch öffentlich geförderte Beschäftigung einen gesellschaftlichen Wert an sich.

Zunächst ist die Klarstellung nötig, dass öffentlich geförderte Beschäftigung kein Sonderfall ist und „nur“ Angebote für erwerbslose Menschen erfasst. Der Staat und die Gesellschaft sehen in zahlreichen Bereichen des Arbeitsmarktes Förderziele und Subventionen

etwa aus kulturpolitischen, medienpolitischen, wohlfahrtspolitischen, energiepolitischen, wirtschaftspolitischen und weiteren Gründen wie Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor. Die so geförderten Arbeitsplätze sollen bestimmte gesellschaftliche Funktionen sicher stellen, könnten ohne öffentliche Förderung aber nicht existieren. Nur ein geringerer Teil von Arbeitsplätzen funktioniert nach reiner Marktlogik ohne jede öffentliche Förderung. Die verbale Fokussierung auf einen sogenannten rein marktorientierten „ersten Arbeitsmarkt“ widerspricht der gesellschaftlichen Realität und sollte überwunden werden.

Es ist legitim und sozialpolitisch notwendig, öffentlich geförderte Beschäftigung mit dem Ziel der Überwindung von sozialer Ausgrenzung auszubauen. Die öffentliche Förderung von Arbeit und Beschäftigung wird zumeist nur gesellschaftlich anerkannt, wenn sie nicht nur aus der Gewährleistung von Teilhabe bei den so Beschäftigten heraus begründet wird. Die Gewährleistung von Teilhabe ist aber ein gesellschaftlicher und demokratischer Wert an sich. Es ist notwendig und auch aus einer menschenrechtsorientierten Sichtweise unabdingbar, alle Instrumente aktiv zu nutzen, die eine gesellschaftliche Teilhabe von bisher Ausgegrenzten verbessern. Zugleich ermöglicht öffentlich geförderte Beschäftigung aus arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen heraus, ergänzend zu den anderen genannten Förder- und Subventionszielen zu wirken.

Öffentlich geförderte Beschäftigung soll möglichst weitgehend im Rahmen des allgemeinen Arbeitsmarktes über Lohnkostenzuschüsse für sozialversicherte Arbeitsplätze erfolgen. Zugleich ist die Brückenfunktion von öffentlich geförderter Beschäftigung in andere Arbeitsmarktbereiche zu achten. Auch Ziele wie Selbstorganisation, Selbsthilfe, unabhängige Beratung oder Unterstützung von non-profit-Bereichen und NGOs sind legitime Förderziele öffentlich geförderter Beschäftigung, die mit Formen von Projektförderung kombiniert werden können. Die nak kritisiert, dass nach 1996 die Förderung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen immer weiter reduziert wurde und dieses Instrument seit 2009 im Rahmen von Leistungen nach dem SGB II gar nicht mehr zur Verfügung steht. Statt die ABM zu reformieren, wurden sie bis auf verschwindend kleine Restbestände schließlich abgeschafft. Wirksame teilhabeorientierte Alternativen für Langzeiterwerbslose wurden nicht aufgebaut. Die nak fordert, Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung, die eine hohe sozialintegrative und gesellschaftliche Wirkung haben, wieder vorzusehen und entsprechend der bestehenden Bedarfe anzubieten.

IV. Grundsätze nachhaltiger Beschäftigungsförderung

Öffentlich geförderte Beschäftigung gibt es derzeit vorwiegend im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten. Nach dem SGB II werden Arbeitsgelegenheiten seit der sogenannten Instrumentenreform nur noch in der Mehraufwandsentschädigungsvariante durchgeführt. Daneben gibt es die Möglichkeit, Arbeitgebern einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 75 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgeltes zu zahlen, wenn sie eine/n Erwerbslose/n einstellen. Neben dieser geförderten Beschäftigung gibt es ein Einstiegsgehalt für Leistungsempfänger, die eine sozialversicherungspflichtige oder selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen. Das übergeordnete Ziel ist Eingliederung in Arbeit. Während die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung vor allem Tagesstrukturierung, Stabilisierung sowie Erhalt und Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit ermöglichen sollen, wird ihr Erfolg gleichwohl hauptsächlich daran gemessen, inwieweit ein Heranführen an den Arbeitsmarkt und letztlich Arbeitsvermittlung gelingt. Dieser Widerspruch kann weder von den Maßnahmeträgern, noch von den so Beschäftigten aufgelöst werden. Mit solchen Zielvorgaben lassen sich schlicht keine Erfolge dieser Maßnahmen sinnvoll messen.

Die Kürzungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind zurück zu nehmen und öffentlich geförderte Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten auszubauen. Gute, existenzsichernde Arbeit ist ein wesentliches Instrument für Teilhabe und von Selbstverwirklichung, Würde und sozialen Vernetzungsmöglichkeiten nicht zu trennen. Gute Arbeit zeichnet sich durch Existenzsicherung, Sozialversicherung, Mitbestimmungsmöglichkeiten und tarifliche Eingruppierung aus. Sie setzt die Achtung des gesetzlichen Mindestlohnes voraus. Gute Arbeit bietet langfristige Perspektiven und ermöglicht eine langfristige und nachhaltige Verbesserung auch der sozialen Situation der Beschäftigten.

Ein wesentliches Ziel arbeitsmarktpolitischer Vorhaben muss sein, (gute) Arbeit statt Erwerbslosigkeit zu finanzieren und hierdurch soziale Teilhabe zu gewährleisten. Wenn diese Wertigkeit von Beschäftigung anerkannt wird, macht ein Konzentration auf sogenannte „arbeitsmarktnahe“ Personen zur kurzfristigen Verringerung der Leistungsbeziehenden-Zahlen wenig Sinn. Die öffentlich geförderte Beschäftigung soll dazu dienen, die soziale Situation der Betroffenen zu verbessern. Hierbei sollen klare Ziele definiert werden, die durch geförderte Beschäftigung erreicht werden können. Durch die geförderte Beschäftigung wird es möglich, die soziale Isolation zu verringern, durch Erwerbsarbeit die Existenz zu sichern und im Arbeitskontext gebraucht zu werden. Die Beschäftigten erleben dabei zu sein, Ziele des Beschäftigungsvorhabens mit zu verwirklichen und die Wertschätzung von Kolleg_innen und Vorgesetzten zu erfahren. So können sich die geförderten Beschäftigten persönlich weiterentwickeln.

Eine solche Vorstellung von öffentlich geförderter Beschäftigung geht davon aus, dass Gesellschaft und Wirtschaft von der Verwirklichung sozialer Teilhabe her gedacht werden müssen. Nicht Arbeit an sich ist ein positives Ziel, sondern gute, auskömmliche und Teilhabe verwirklichende Arbeit.

V. Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung

Auch öffentlich geförderte Beschäftigung muss flexible Arbeitszeitmodelle bieten. Wenn die im SGB II zugrundegelegte Mindest-Beschäftigungsmöglichkeit von drei Stunden Grundlage ist, wären Arbeitszeiten von 15 Stunden bis zu wöchentlicher Vollzeit anzubieten.

Geförderte Beschäftigung muss sinnhaft sein, eine weitere berufliche Entwicklung und Mitbestimmung ermöglichen. Der nötige Mindestumfang von Beratung und Coaching wäre wie bei Fortbildung im Rahmen der jeweiligen Arbeitszeit zu vereinbaren. Zusätzliche Angebote können in die Freizeit fallen. Der übliche Mindestumfang von Qualifizierungsmöglichkeiten, wie sie für Beschäftigte vorgesehen sind, ist ebenso zu erfüllen. Über das Beschäftigungsverhältnis wird ein Arbeitsvertrag geschlossen. Die Aufnahme von Beschäftigung soll auch dazu dienen, Lücken in der Renten-Erwerbsbiografie zu schließen, die zu späterer Altersarmut führen können. Neben geförderter Beschäftigung von regulären Arbeitsverhältnissen und qualifizierenden Maßnahmen bei einem Beschäftigungsträger können auch die Erfüllung sinnvoller gesellschaftlicher Aufgaben im Rahmen von Selbstorganisation und Interessenvertretung der Betroffenen gefördert werden.

Die nationale Armutskonferenz unterscheidet drei Arten von sinnvollen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung:

1. Öffentlich geförderte Beschäftigung: Förderung regulärer Arbeitsverhältnisse im Rahmen des allgemeine Arbeitsmarktes durch Lohnkostenzuschüsse mit regulärem Arbeitsvertrag und Sozialversicherungspflicht;

2. Qualifizierung: Nicht durch Erwartungen an die Wertschöpfung geprägte Maßnahmen zur Bildung und Weiterqualifizierung von Personen, die an den Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen;
3. Hilfen zur Selbstorganisation: Förderung von zusätzlichen sozialversicherten Beschäftigungsverhältnissen zur Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Selbstorganisation und Interessenvertretung, die im Rahmen von bürgerschaftlichem Engagement nicht hinreichend erfüllt werden können.

Neben Mitteln aus dem Eingliederungstitel sollte der bisherige Leistungssatz durch einen Passiv-Aktiv-Transfer in den Lohnkostenzuschuss bei öffentlich geförderter Beschäftigung einfließen. Durch den Passiv-Aktiv Transfer sollen die arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsleistungen und die bisherigen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für Leistungsberechtigte zusammengefasst und zur Bezuschussung von Lohnkosten verwendet werden.

Soweit eine Beschäftigung durch das Erreichen von Zielen geprägt ist, die über Weiterqualifizierung oder Tagesstrukturierung der Geförderten hinausgehen, ist regelmäßig öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorzusehen. Das ist der Fall, wenn ein Produkt oder eine Dienstleistung nach bestimmten Vorgaben in einer bestimmten Zeit erzeugt wird. Davon klar zu unterscheiden sind berufsqualifizierende und tagesstrukturierende Maßnahmen. Hier überwiegen Bildungs- und Qualifizierungsanteile deutlich und es besteht keine Produktivitätserwartung, so dass der Maßnahmeträger nicht Arbeitgeber der Maßnahmeteilnehmenden ist. In solchen Maßnahmen sollte auch eine abschlussorientierte berufsqualifizierende Weiterbildung ermöglicht werden.

Die Förderung für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse steht allen Arbeitgebern offen. Argumente von Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität oder öffentlichem Interesse verfangen hier nicht, da sich jeder Arbeitgeber gleichberechtigt einen solchen Förder-Vorteil aus Lohnkostenseite verschaffen kann, indem er Langzeiterwerbslose anstellt. Arbeitgeber werden die Vorteile der Lohnkostenzuschüsse und den betrieblichen Förderbedarf ins Verhältnis setzen. Daher ist weder mit einer Verdrängung von Konkurrenten zu rechnen, noch mit einer Konkurrenz zum öffentlichen Dienst. Längerfristig soll der Förderanteil zugunsten eigenständiger Lohnzahlung durch den Arbeitgeber heruntergefahren werden. Hier müssen individuelle Absprachen je nach Situation und Integrationsbedarfen der Arbeitnehmer_innen möglich sein.

VI. Rahmenbedingungen der Beschäftigungsförderung

Um prekäre Beschäftigung einzudämmen und die soziale Situation von Beschäftigten mit geringem Einkommen langfristig zu verbessern ist eine allgemeine Sozialversicherungspflicht für alle regulären Arbeitsverhältnisse vorzusehen, die auch Minijobs umfasst – etwa durch Ausweitung der Gleitzone der Midijobs - und Selbstständige in geeigneter Weise einbezieht. Eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit muss zumindest so bezahlt werden, dass bei Alleinstehenden kein ergänzender Sozialleistungsbezug mehr nötig ist.

Zugang zu öffentlich geförderter Beschäftigung besteht für alle Erwerbslosen, die mindestens zwei Jahre erwerbslos sind. Mit einer Erwerbslosigkeit von zwei Jahren ist die Gesamtdauer unabhängig von unschädlichen Unterbrechungen gemeint. Wenn jemand so lange erwerbslos ist, sind die fehlenden Arbeitsmarktchancen hinreichend belegt. Auf die Beschreibung zusätzlicher Vermittlungshemmnisse kann verzichtet werden. Unschädliche Unterbrechungen sind Maßnahmen zur Qualifizierung oder Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, öffentlich geförderte Beschäftigung und Beschäftigungen, die vor Erreichen des Endes einer Probezeit beendet wurden. Erziehungszeiten zählen regulär als

Zeiten ohne Beschäftigung. Auch Inhaftierungszeiten sollten in diesem Zusammenhang nicht als Unterbrechung der Erwerbslosigkeit gewertet werden, sondern wie Zeiten der Erwerbslosigkeit, da im Anschluss an eine Inhaftierung der Zugang zum Arbeitsmarkt vielfältig erschwert ist.

Auch bei Aufnahme einer regulären, nicht öffentlich geförderten Beschäftigung auf dem sogenannten „ersten Arbeitsmarkt“ sind allein von den Bedarfen des Einzelfalls abhängige Nachbetreuungs-, Coaching-, Qualifizierungs- und Beratungszeiten zu ermöglichen.

Beschäftigte in nicht existenzsichernden Arbeitsverhältnissen, Beschäftigte, deren fehlende Qualifikation im Falle einer Entlassung eine Neuanstellung deutlich erschwert sowie Erwerbslose, die keinen Anspruch auf existenzsichernde oder Lohnersatzleistungen haben, sollen den gleichen Zugang zu allen Maßnahmen der Arbeitsförderung bekommen.

Entsprechend der Forderung der nationalen Armutskonferenz, das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen und die dort Leistungsberechtigten entsprechend der SGB II und XII zu betreuen, wären die Maßgaben zur Beschäftigungsförderung auch auf diese anzuwenden.

Bei Personen, die in Deutschland einen unbegrenzten Aufenthaltstitel haben oder die deutsche Staatsbürger_innen sind, sind Zeiten eines kurzzeitigen Aufenthalts im Ausland unschädlich für den Status als Langzeiterwerbslose.

Öffentlich geförderte Beschäftigung als allgemein zugängliches Instrument für reguläre Arbeitsverhältnisse müsste eigentlich im Interesse von langfristig und nachhaltig denkenden Arbeitgebern sein. Es ist wenig nachvollziehbar und irrational, wenn von Arbeitgeberverbänden darauf verwiesen wird, dass einerseits zunehmend Arbeitskräfte fehlen, andererseits aber kein Wille und keine Möglichkeit zur betrieblichen Integration von Langzeiterwerbslosen bestehen würden. Besondere Förderbedarfe und eine geringere Produktivität während der individuell anzusetzenden Phase der beruflichen Eingliederung werden ausgeglichen. Zusätzliche Potentiale von Beschäftigten werden erschlossen, etwa indem Betroffene betrieblicher Umstrukturierungen, Personen aus benachteiligten Regionen, Müttern nach der Erziehungsphase oder Alleinerziehenden mit erschwertem Arbeitsmarktzugängen eine Starthilfe gegeben wird. Bei der öffentlichen Auftragsvergabe könnte ein soziales Kriterium sein, inwieweit sich Arbeitgeber um die Integration von Langzeiterwerbslosen bemühen.

Gewinnorientierte Betriebe, die Beschäftigungsförderung in Anspruch nehmen, müssen langfristige Beschäftigungsperspektiven auch nach Ende der Förderzeit nachweisen, um ein einfaches Abschöpfen von Fördermitteln zu verhindern. Nach Abschluss der Förderung muss zumindest ein Jahr reguläre Beschäftigung erfolgen. Ansonsten sind die Fördermittel rückzuzahlen, soweit nicht eine betriebliche Insolvenz oder das Auslaufen von beantragten Drittmitteln Grund für den Ausspruch betriebsbedingter Kündigungen oder das Auslaufen von Arbeitsverhältnisse ist. Vorher geförderte Personenkreise sind bei der Sozialauswahl angemessen zu berücksichtigen.

Werden öffentlich geförderte Arbeitsverhältnisse zur Erfüllung zusätzlicher Aufgaben der Selbstorganisation und Interessenvertretung in Organisationen begründet, die ansonsten gar keine Stellen schaffen könnten und gemeinnützig arbeiten, kann vom Nachweis der weiteren Beschäftigungsperspektive nach Auslaufen der Förderung abgesehen werden.

VII. Persönliche Voraussetzungen

Beschäftigungsförderung setzt voraus, dass Beschäftigungsfähigkeit besteht oder erlangt werden kann. Beschäftigungsfähigkeit lässt sich nicht einfach über Stundenzahlen definieren. Die grundsätzlich mögliche Mitwirkung an – ggf. eingegrenzten - Arbeitsprozessen und eine Verbesserung der sozialen Teilhabe der Geförderten sind ausreichende Ziele, um Beschäftigungsförderung zu begründen. Personen, die gesellschaftliche Beiträge erbringen, dabei aber klare Zeit- und Ziel-Vorgaben nicht immer einhalten können, sind in diesem Rahmen beschäftigungsfähig. Geförderte Beschäftigungs- und Erwerbsangebote knüpfen an vorhandene Potentiale an und geben eine Möglichkeit, diese zu erweitern.

In Einzelfällen bestehen auch Schnittmengen zur beruflichen Rehabilitation. Auch bei bestehenden Arbeitsverhältnissen kann die Erwerbs- oder sogar Beschäftigungsfähigkeit aus vielen Gründen gefährdet sein und muss (wieder-) hergestellt werden. Im Falle unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse werden solche Probleme bereits in bestehenden Arbeitsvertragsverhältnissen gelöst.

Auch unbezahlte, bürgerschaftliche Arbeit, hat eine eigene Wertigkeit – vom sozialen Engagement über die Beteiligung an Gremien, politischen, kulturellen oder religiösen Organisationen bis hin zur freiwilligen Feuerwehr und zum Technischen Hilfswerk.

Erfolgt eine Aufnahme von Beschäftigung, die nicht unmittelbar mit Einkommenserwerb verbunden ist, ist diese anzuerkennen und zu fördern. Dies gilt auch für ein Engagement im Rahmen der politischen und gesellschaftlichen Selbstorganisation. Hier kann etwa eine Erstattung von Material-, Fahrt- und Kommunikationskosten sinnvoll sein, wenn Selbsthilfeorganisation diese Kosten nicht tragen können und Engagierte sie ansonsten selbst aus dem Regelsatz bestreiten müssten. Um eine Erstattung beantragen zu können, sollen entsprechende Organisationen das Engagement der Betroffenen schriftlich bestätigen.

Auf der anderen Seite muss der Grundsatz der Freiwilligkeit geachtet werden. Ehrenamtliches Engagement darf weder Gegenstand von Eingliederungsvereinbarungen sein, noch darf die Aufgabe eines solchen Engagements Sanktionen unterliegen.

Die Förderung von nicht erwerbsorientierter Beschäftigung darf nicht zur Entlastung von Arbeitsmarktstatistiken dienen. Wer kein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erreicht, gilt als erwerbslos.

Aber: Jede Beschäftigung hat ihren Wert und soll unterstützt werden.