



Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen zum Teilhabechancengesetz für Langzeitarbeitslose

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches
Sozialgesetzbuch**

**– Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen
und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz – 10. SGB II-ÄndG)**

Langzeitarbeitslosigkeit ist eine der größten Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik. Vom schon länger andauernden wirtschaftlichen Aufschwung und dem Beschäftigungszuwachs kommt bei den Langzeitarbeitslosen kaum etwas an. Dieser Befund gilt bundesweit, tritt aber in einzelnen Regionen besonders deutlich hervor – unter anderem auch im Land Bremen: Im Bundesländervergleich hat der Zwei-Städte-Staat das höchste Wirtschaftswachstum (2017), zuletzt nach Hamburg das zweithöchste Bruttoinlandsprodukt pro Kopf,¹ auch der Arbeitsmarkt entwickelt sich positiv, und doch ist die Langzeitarbeitslosenquote mit 4,5 Prozent bundesweit die höchste und mehr als doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (2017).² Schon nach einer Dauer von mehr als zwei Jahren ununterbrochener Arbeitslosigkeit sinken im Land Bremen die statistischen Chancen auf eine neue Arbeitsstelle auf unter ein Prozent.³ Vor Ort umgesetzte Modellprojekte wie die Joboffensive, die auf mehr Arbeitsmarktintegrationen durch erhöhte Kontaktdichte und intensive Vermittlungsbemühungen abzielten, konnten daran substantiell nichts ändern.

Die Koalition hat die Langzeitarbeitslosigkeit nun vor allem aus der Perspektive der sozialen Teilhabe auf ihre Agenda gesetzt. Dem Koalitionsvertrag zufolge soll ein neues unbürokratisches Regelinstrument im Sozialgesetzbuch II „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ entwickelt werden, mit dem bis zu 150.000 Menschen erreicht werden sollen. Der Eingliederungstitel soll dafür im Zeitraum 2018 bis 2021 um vier Milliarden Euro aufgestockt werden. Außerdem soll den Ländern der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht und dazu vom Bund die eingesparten Passiv-Leistungen zusätzlich für die Finanzierung der Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in unserem Bundesland begrüßt die Arbeitnehmerkammer Bremen diese Vorhaben ausdrücklich, da damit eine Förderlücke im SGB II geschlossen würde.

Es ist ebenfalls höchst erfreulich, dass die Bundesregierung sich zügig mit der Umsetzung dieser Koalitionsvereinbarung befasst. Mit dem Entwurf für das zehnten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch soll ein neues Regelinstrument im SGB II geschaffen werden, das die gesellschaftliche Teilhabe von langzeitarbeitslosen Menschen durch öffentlich geförderte Beschäftigung zum Ziel hat. Damit werden zugleich die Voraussetzungen für einen sozialen Arbeitsmarkt geschaffen. Im Folgenden nimmt die Arbeitnehmerkammer Bremen zu dem Entwurf Stellung und zeigt dabei auch Punkte auf, an denen noch Verbesserungen erreicht werden sollten.

Soziale Teilhabe

Soziale Teilhabe ist ein positiver Gegenbegriff zu Ausgrenzungsprozessen in der Gesellschaft. In den aktuellen Diskussionen scheint er hin und wieder der Gefahr ausgesetzt, als sozialtherapeutische Maßnahme missverstanden zu werden. Tatsächlich ist er ein zentrales Element von Gerechtigkeitspolitik.

¹ Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2018): Gesamtwirtschaftliche Ergebnisse im Bundesländervergleich, Ausgabe 2018.

² Bundesagentur für Arbeit (2018): Blickpunkt Arbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2017, Nürnberg.

³ Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2016): Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug in Bremen.

Soziale Teilhabe umfasst die Frage, wie sich die sozioökonomischen Möglichkeiten einer Gesellschaft für alle gleichermaßen verwirklichen lassen ebenso wie Vorstellungen über ein Recht auf gleichberechtigtes, selbstbestimmtes Dazugehören. Dabei spielt in einer Arbeitsgesellschaft die Erwerbsarbeit eine besondere Rolle für die soziale Teilhabe. Denn über Arbeit vermitteln sich Einkommen, soziale Sicherheit, gesellschaftliche Anerkennung und Zugehörigkeit. Deshalb ist Arbeit ein starkes Band für den sozialen Zusammenhalt.

Umgekehrt heißt das: Arbeitslosigkeit schwächt dieses Band. Je länger aber der Zustand der Arbeitslosigkeit andauert, umso höher werden die Zugangsbarrieren zu einer neuen Arbeitsstelle, bis eine Integration schließlich unerreichbar scheint. Es droht der soziale Ausschluss.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer ist es richtig, dass die Bundesregierung jetzt die Initiative ergreift, um solchen Schließungsprozessen entgegenzuwirken. Mit dem neuen § 16i SGB II wird ein gesetzliches Instrument vorgelegt, dass Arbeitslose ohne realistische Aussichten auf einen ungeforderten Arbeitsplatz Möglichkeiten zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bietet. Wir unterstützen ausdrücklich den damit eingeschlagenen Weg, die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des zweiten Sozialgesetzbuches um sozialpolitische Ziele zu ergänzen und dadurch den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Es wäre zu begrüßen, wenn weitere Schritte folgen würden. Dazu gehört auch, dass die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben einer demokratischen Gesellschaft als Ziel der Grundversicherung für Arbeitsuchende explizit verankert wird.

Einzelne Bestandteile des Gesetzentwurfs bewertet die Arbeitnehmerkammer wie folgt:

- ▶ **Förderziel: „Teilhabe am Arbeitsmarkt“**
Die Arbeitnehmerkammer begrüßt es sehr, dass die Eröffnung von Teilhabechancen im Zentrum der Förderziele steht und dafür ein präventiver Ansatz eingeführt werden soll. Die Prävention soll wirksam werden gegen sich weiter verfestigende lange Arbeitslosigkeit und ebenso gegen deren negative Folgen für die Betroffenen selbst und ihre Familien (Drucksache 19/4725, S. 10).
- ▶ **Grundsatz der Freiwilligkeit**
Soziale Teilhabe beinhaltet als wichtigen Aspekt die selbstbestimmte Integration. Sie lässt sich nicht verordnen. Das neue Instrument muss deshalb auf Freiwilligkeit beruhen. Nach unserer Auffassung ist es deshalb nicht zielführend, auf das Zuweisungsprinzip zu setzen, das auch die bestehenden Sanktionsregelungen (vgl. § 31 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II) einschließt. Die Förderentscheidung sollte stattdessen im Einvernehmen mit dem/der Leistungsberechtigten getroffen werden.

Zielgruppe: Besonders arbeitsmarktferne Menschen über 25 Jahre mit mindestens sieben Jahren Leistungsbezug

Es ist positiv zu bewerten, dass bei den Zugangsvoraussetzungen zu dem neuen Instrument nach § 16i SGB II einzig auf die Dauer des Leistungsbezugs abgestellt wird. Denn Kriterien wie die nach statistischen Maßgaben definierte Dauer der Arbeitslosigkeit oder der zusätzliche Nachweis weiterer vermittlungshemmender Merkmale haben sich in der Vergangenheit als eine wenig sinnvolle Verengung erwiesen.

Doch mit der sehr langen Wartezeit von sieben Jahren ununterbrochenem Leistungsbezug innerhalb von acht Jahren droht die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ an einem wesentlichen Ziel vorbeizugehen: Der präventive Charakter des neuen Instruments würde ins Leere laufen. Denn bei anhaltender Arbeitslosigkeit kommt es zur Entwertung erworbener Qualifikationen und die Betroffenen entfernen sich zunehmend von den Leistungsanforderungen des Marktes. Bei vielen kommen mit der Zeit neue Probleme hinzu: Materielle Not und Verschuldung, soziale Isolation und Vereinsamung, Resignation und gesundheitliche Probleme sind häufige Folgen langer Arbeitslosigkeit. Sie verschärfen sich mit jedem Jahr und erschweren die Integration in Beschäftigung selbst dann, wenn sie öffentlich gefördert ist. Nach einer Wartezeit von sieben Jahren würde die Förderung nach § 16i SGB II sehr spät, möglicherweise zu spät einsetzen. Dabei ist auch zu bedenken, dass ein arbeitsvertragliches Arbeitsverhältnis als eine im Verhältnis zu anderen Instrumenten durchaus voraussetzungsvolle Förderung zu betrachten ist.

Die Arbeitnehmerkammer schlägt deshalb dringend vor, die mindestens notwendige Dauer des Leistungsbezugs auf vier Jahre zu verkürzen. Davor haben die Jobcenter ausreichend Fördermöglichkeiten, um mit adäquaten Aktivierungs- und Weiterbildungsinstrumenten die Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Schon nach zwei Jahren sinken nach Berechnungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit die durchschnittlichen Abgangsraten in Beschäftigung auf circa ein Prozent.⁴ Sie sind ein wichtiger Anhaltspunkt dafür, wie hoch die Chancen sind, die Arbeitslosigkeit doch noch durch Aufnahme einer ungeforderten Erwerbstätigkeit beenden zu können. Zugleich sind i.S. der Regelabläufe der Jobcenter die Potenziale des Förderinstrumentariums nach vier Jahren ohne Integrationserfolg erschöpft.

Nach einem mindestens vier Jahre andauernden Leistungsbezug würde die Förderung ziel-sicher einen Personenkreis erreichen, der keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt mehr findet, von den negativen sozialen Folgen dieses Ausschlusses betroffen ist und bei dem ein arbeitsvertragliches Beschäftigungsverhältnis seine volle sozialintegrative Wirkung entfalten kann. Dann sollte die Intervention mit dem neuen Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ grundsätzlich möglich sein. Ob dies im Einzelfall sinnvoll ist oder ob andere Förderoptionen aussichtsreicher erscheinen, sollen die Integrationsfachkräfte vor Ort individuell prüfen und im Gespräch mit dem Leistungsberechtigten gemeinsam entscheiden.

Unterbrechungen des Leistungsbezugs durch geförderte Beschäftigung nach dem SGB II oder durch einschlägige Bundesprogramme sind nach der Gesetzesvorlage als unschädlich für die

⁴ Bundesagentur für Arbeit (2018): Blickpunkt Arbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2017, Nürnberg, Mai 2018.

Wartezeit definiert. Dasselbe muss aber auch für Landesprogramme gelten, wie sie beispielsweise das Land Bremen aufgelegt hat. Auch kurze Unterbrechungen des Leistungsbezugs durch Erwerbstätigkeit müssen unschädlich sein. Ein Orientierungswert für solche Kurzzeitunterbrechungen könnte bei einem Monat pro Jahr bzw. maximal vier Monaten innerhalb von vier Jahren liegen. Eine geringfügige Beschäftigung sollte selbst dann kein Ausschlussgrund für die Förderung darstellen, wenn sie über einen längeren Zeitraum ausgeübt wurde. Denn der kleine Stundenumfang dieser Beschäftigungsform, der geringe Lohn und das Fehlen eines angemessenen Sozialversicherungsschutzes sind unzureichend, um soziale Teilhabe durch Arbeit zu ermöglichen.

Arbeitgeber und Einsatzfelder

Es ist sehr zu begrüßen, dass das neue Regelinstrument Wirtschaftsunternehmen, gemeinnützigen oder öffentliche Arbeitgebern gleichermaßen offenstehen soll und dass auf die Zusätzlichkeit, das öffentliche Interesse und die Wettbewerbsneutralität als Fördervoraussetzungen verzichtet wird. An deren Stelle tritt die jährliche Stellungnahme des örtlichen Beirats. Durch diese Regelungen ergibt sich vor Ort eine Vielzahl von Beschäftigungsfeldern, was die Arbeitnehmerkammer ausdrücklich begrüßt.

Zugleich weisen die Evaluationsergebnisse aus verschiedenen Bundesprogrammen darauf hin, dass die Aufnahmebereitschaft von Wirtschaftsunternehmen trotz aller Förderung gering ist und es realistischerweise auf Träger und kommunale Einrichtungen ankommen wird, um genügend Arbeitsplätze zu akquirieren. Diese Erkenntnisse müssen bei der Ausgestaltung der Förderhöhe stärker berücksichtigt werden.

Förderhöhe

Die Fördersätze liegen in den ersten beiden Beschäftigungsjahren bei 100 Prozent des Mindestlohns, in den folgenden Jahren sinken sie jeweils um zehn Prozent. Die Arbeitnehmerkammer befürwortet diese leicht degressive Ausgestaltung. Zu bedenken ist aber, dass Träger und kommunale Einrichtungen ohne eigene Markterlöse dennoch Probleme bekommen könnten, die ab dem dritten Jahr entstehende Förderlücke zu schließen. Es sollte daher grundsätzlich ermöglicht werden, das Arbeitsentgelt über den gesamten Förderzeitraum mit 100 Prozent zu bezuschussen. Da der Lohnkostenzuschuss explizit keinen Ausgleich für eine individuelle Minderleistung der geförderten Person darstellt, sondern den zusätzlich bereitgestellten Arbeitsplatz fördern soll (Drucksache 19/4725, S.11, S.19), ist dies umstandslos möglich.

Die vorgesehene Bemessung des Lohnkostenzuschusses am Mindestlohn ist aus Sicht der Arbeitnehmerkammer nicht ausreichend. Tarifgebundene Arbeitgeber oder Arbeitgeber, die eine ortsübliche Entlohnung gewähren, müssten dann nämlich unmittelbar höhere Eigenanteile tragen. Das würde ausgerechnet solche Arbeitgeber bevorteilen, die nicht tarifgebunden sind.

Die Sozialversicherungspflicht nimmt bedauerlicherweise die Arbeitslosenversicherung aus. Auch das halten wir nicht für angemessen. Nach einer mehrjährigen Beschäftigung müssen

auch öffentlich geförderte Beschäftigte den vollen Schutz der Sozialversicherungen in Anspruch nehmen können.

Regiekosten

Auch bei Förderung der Lohnkosten entstehen für das Einrichten eines zusätzlichen Arbeitsplatzes, die Einarbeitung und die tätigkeitsbezogene Anleitung weitere Kosten, zumal wenn die neuen Beschäftigten seit langer Zeit nicht mehr im Arbeitsprozess waren. Wir empfehlen dringend eine auskömmliche Regiekostenpauschale zu ergänzen.

Förderdauer

Die Förderung ist langfristig angelegt. Das ist außerordentlich sinnvoll, um eine nachhaltige Stabilisierung und Teilhabewirkung zu erreichen. Die Förderungshöchstdauer ist auf fünf Jahre begrenzt. Wünschenswert wären individuelle Verlängerungsmöglichkeiten, um spezifische und im Einzelfall zu begründende Förderbedarfe abzudecken oder bei Älteren über 55 Jahren die Zeit bis zum Renteneintritt zu überbrücken.

Begleitung und Qualifizierung

Es ist positiv, dass eine ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung während der gesamten Förderdauer vorgesehen ist. Um gerade den Einstieg in das Arbeitsverhältnis zu stabilisieren, ist für das erste Jahr die Freistellung der geförderten Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts vorgegeben.

Es ist auch sehr begrüßenswert, dass die Potenziale wieder genutzt werden können, die in der Verknüpfung von geförderter Beschäftigung mit Qualifizierung liegen. Auch für Weiterbildungen soll die bezahlte Freistellung gelten und eine finanzielle Förderung bereitgestellt werden.

Nachteilig dürfte sich dagegen auswirken, dass die Weiterbildungskosten nach dem Gesetzentwurf lediglich bis zur Hälfte und maximal mit einem Betrag von 1.000 Euro refinanziert werden. Dies schränkt die Qualifizierungsmöglichkeiten unnötig ein. Es ist zudem davon auszugehen, dass insbesondere in den ersten Jahren arbeitsplatzbezogener Weiterbildungsbedarf entsteht, wenn die geförderten Beschäftigten anforderungsadäquat in Arbeitsprozesse und Arbeitsorganisation eingebunden werden müssen. Mindestens für zwei Jahre sollten deshalb die vollen Weiterbildungskosten erstattet werden und - wenn überhaupt - erst ab dem dritten Jahr ein Maximum für den Zuschuss gelten.

Anders sollte bei berufsabschlussbezogenen Weiterbildungen verfahren werden. Angesichts des hohen Anteils von Menschen ohne Berufsabschluss im SGB II empfiehlt die Arbeitnehmerkammer dringend, durch das neue Instrument die Verknüpfung von öffentlich geförderter Beschäftigung mit berufsabschlussbezogener Qualifizierung beispielsweise durch die Vorbereitung zur sogenannten Externenprüfung gemäß § 45 (2) BBiG oder auch durch modulare Nachqualifizierung dezidiert zu ermöglichen und sowohl für die Beschäftigten als auch für die Arbeitgeber gezielt anzureizen. Das würde die Erfolgchancen der geförderten Personen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig absichern helfen.

Anschlussfähigkeit an andere Förderinstrumente

Die Neuregelung in § 16g Absatz 3 SGB II eröffnet den Jobcentern die Möglichkeit, flankierend weitere Leistungen zur ganzheitlichen Betreuung zu erbringen, selbst wenn die Hilfebedürftigkeit durch die Förderung des Arbeitsverhältnisses entfällt. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer wäre es zielführend, diese Öffnung auch für die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II vorzusehen.

Neufassung des § 16e SGB II: Von der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ zur „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“

Die Neufassung des § 16e SGB II von der bisherigen „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) zur „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ kommt überraschend und ist bedauerlich. Denn hier wird ein Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung umgeformt zu einem klassischen Eingliederungszuschuss plus Coaching: Statt einer maximal 75 Prozent – Förderung der Lohnkosten über zwei Jahre wird ein degressiver Lohnkostenzuschuss von 75 Prozent im ersten und 50 Prozent im zweiten Jahr eingeführt und um eine Nachbeschäftigungspflicht von sechs Monaten ergänzt. Die im Durchschnitt deutlich abgesenkte Förderhöhe und insbesondere die Nachbeschäftigungszeit werden sich negativ auswirken.

Die Arbeitnehmerkammer plädiert sehr dafür, dass der § 16e SGB II erhalten bleibt als ein Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung mit dem Fokus, bei einer Förderdauer von zwei Jahren und einem Lohnkostenzuschuss von 75 Prozent Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Die Zielgruppe der mindestens seit zwei Jahren Arbeitslosen ist dafür passend gewählt. Flankierendes Coaching unterstützt das Ziel, mit diesem Instrument Übergänge in ungeforderte Beschäftigung zu erreichen, muss aber bei Bedarf durch arbeitsplatzbezogene Weiterbildung ergänzt werden.

Die Beibehaltung des § 16e SGB II halten wir für umso dringlicher, sofern die Wartezeit für das neue Instrument § 16i SGB II nicht auf vier Jahre abgesenkt wird, da ansonsten zwar eine Förderlücke geschlossen, aber gleichzeitig eine neue geschaffen würde.

Passiv-Aktiv-Transfer

Der Koalitionsvertrag enthält auch eine Vereinbarung zum Passiv-Aktiv-Transfer. Im Gesetzesentwurf finden sich dazu aber keine Hinweise. Es wird lediglich im Vorblatt und in der Begründung zum Gesetzesentwurf dargelegt, dass im Bundeshaushalt Möglichkeiten geschaffen werden sollen, um die durch Maßnahmen nach § 16i SGB II eingesparten Ausgabemittel des Bundes für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II zusätzlich für die Finanzierung der Maßnahmen nach § 16i SGB II zur Verfügung zu stellen (Drucksache 19/4725, S.2 und S.12).

Eine solche Regelung ist nicht ausreichend. Die Arbeitnehmerkammer fordert eine zügige gesetzliche Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers im SGB II, damit die auf Bundeseite eingesparten Regelleistungen und die gesamten Kosten für Unterkunft und Heizung – also die des

Stellungnahme

zum Teilhabechancengesetz für Langzeitarbeitslose

Bundes und der Kommunen – durch die Länder für die Finanzierung eines sozialen Arbeitsmarkts eingesetzt werden können.

Oktober 2018

Regine Geraedts

**Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
geraedts@arbeitnehmerkammer.de**