



Soziale Teilhabe im SGB II mit „Teilhabebegelegenheiten“ fördern

Ein Diskussionsimpuls

Elmar Deckert (Caritasverband für die Diözese Mainz)

Tina Hofmann (Der Paritätische Gesamtverband)

Thomas Jung (Diakonie Hessen)

Ines Nößler (Ev. Fachverband für Arbeit und Soziale Integration)

Tim Obermeier (Institut für Sozialpolitik und Arbeitsmarktforschung)

Conrad Skerutsch (Der Paritätische Hessen)

Annette Wippermann (Der Paritätische Hessen)



Erwerbstätig zu sein, ist zentral für die Teilhabe an unserer Gesellschaft. Bei Erwerbslosen steigt das Risiko von Armut, gesundheitlichen Problemen und sozialer Isolation. Langzeitarbeitslosigkeit wirkt sich nicht nur negativ auf die Betroffenen selbst, sondern auch auf ihre Familien, insbesondere die Kinder aus.

In einem ganzheitlichen Förderkonzept, das alle Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Blick nimmt, müssen für alle Leistungsberechtigten geeignete Förderangebote zur Verfügung stehen.

Aus diesem Grund haben wir uns für drei neue Zuschnitte als Änderungsvorschläge entschieden.

1. Teilhabebegelegenheiten

Bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende war der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass die meisten Menschen diese durch eine Vermittlung in Erwerbsarbeit überwinden können und keine längerfristige Förderung benötigen. Mittlerweile zeigt sich im SGB II jedoch das Problem, dass ein nennenswerter Teil der Leistungsberechtigten sehr lange im Leistungsbezug verbleibt und gar nicht (mehr) in den Arbeitsmarkt integriert werden kann. Die Lebenssituation dieser Menschen ist häufig durch dauerhafte, materielle Einschränkungen und soziale Ausgrenzung belastet.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die Förderung der „Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“ als kommunale Aufgabe im SGB II umzusetzen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt hierfür kann eine Förderung mit „Teilhabebegelegenheiten“ sein.

Bei der Zielgruppe für Teilhabebegelegenheiten handelt es sich mehrheitlich um ältere Langzeitleistungsbeziehende, die seit vielen Jahren an verschiedenen Vermittlungsbemühungen der Jobcenter beteiligt waren. Sie haben an unterschiedlichen Maßnahmen der Arbeitsförderung, darunter auch Arbeitsgelegenheiten, teilgenommen, ohne dass ihnen in all diesen Jahren der Übergang in den regulären Arbeitsmarkt gelungen ist. Der Arbeitsmarkt hält schlicht kein Angebot für diese Zielgruppe mehr bereit.

Aufgrund der weiten Definition der Erwerbsfähigkeit muss sich dieser Personenkreis heute den Aktivierungsbemühungen der Jobcenter stellen, ohne dass es eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt gibt. Somit passt der Ansatz der Aktivierung und der arbeitsmarktpolitischen Förderung nicht mehr zu dieser Zielgruppe.

In den Jobcentern werden durch die Betreuung dieses Personenkreises große Kapazitäten gebunden. Die üblichen Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung greifen bei diesem Personenkreis immer wieder ins Leere, weil eine Integration in Erwerbsarbeit nicht gelingt.

Eine Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Integration in Erwerbsarbeit kann nicht das Ziel in der Betreuung dieses Personenkreises sein, sondern es muss um die soziale Teilhabe in einer schwierigen Lebenslage gehen. Die Jobcenter können diesen Personen aktuell keine Angebote unterbreiten, da keine geeigneten Instrumente oder Beschäftigungsmöglichkeiten bereitstehen. Für diesen Personenkreis stößt das SGB II derzeit an seine Grenzen.



Zielgruppe und Teilhabeangebot

Mit dem Stand März 2017 gehen wir von einer Zielgruppe für Teilhabebegelegenheiten von rund 350.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus, die **mindestens 50 Jahre oder älter sind, seit über vier Jahren Leistungen beziehen und kein Einkommen** aus abhängiger oder selbstständiger Erwerbstätigkeit **beziehen** („Aufstocker“), somit wenig Nähe zum regulären Arbeitsmarkt aufweisen.

Um dieser Zielgruppe ein (Teilhabe-)Angebot im SGB II zu machen, können diese sich auf **freiwilliger Basis** dazu entscheiden, **einen Antrag** auf einen neuen **aktivierungs- und sanktionsfreien Status** im SGB II zu stellen. Dafür soll in den § 31 a SGB II ein Absatz 5 eingefügt werden:

(5) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 50. Lebensjahr vollendet haben und seit mehr als vier Jahren Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten, ohne Einkommen aus abhängiger oder selbstständiger Erwerbstätigkeit zu beziehen, können auf Antrag von den Rechtsfolgen der Pflichtverletzungen befreit werden. Der Träger prüft den Antrag der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und vergibt den Status.

Mit diesem Paragraphen wird im SGB II ein aktivierungs- und sanktionsfreier Status für einen Personenkreis geschaffen, der sich ansonsten den Aktivierungsbemühungen der Jobcenter anpassen müsste, ohne dass es eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt für ihn gibt. Durch diesen neuen Status der Aktivierungsfreiheit darf dieser Personenkreis aber nicht aus dem Blick und der Verantwortung der Jobcenter verloren gehen.

Die Zielgruppe soll durch „Teilhabebegelegenheiten“ im SGB II ein freiwilliges Angebot in Anspruch nehmen können, das alleine dem Ziel der sozialen Teilhabe des Personenkreises dient. Dazu soll ein neuer § 28 a SGB II geschaffen werden, der die bestehenden Leistungen für Bildung und Teilhabe ergänzt.

§ 28 a SGB II - Teilhabebegelegenheiten

(1) Für Personen, die nach § 31 a von den Rechtsfolgen der Pflichtverletzungen ausgenommen sind, können freiwillige Betätigungen (Teilhabebegelegenheiten) angeboten werden, die das Ziel der gesellschaftlichen Teilhabe verfolgen.

(2) Die Förderung von Teilhabebegelegenheiten kann, je nach Konzept, eine fachliche Anleitung und sozialpädagogische Betreuung umfassen.

(3) Es wird eine zentrale Anlaufstelle (Teilhabebüro) zur Information über und Vermittlung der Teilhabebegelegenheiten geschaffen.

(4) Zur Erbringung der Teilhabebegelegenheiten arbeitet der zuständige kommunale Leistungsträger eng mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege und den Einrichtungen von Sport und Kultur zusammen. § 17 SGB II gilt entsprechend.



Angebotspalette

Bei den Teilhabebelegenheiten handelt es sich um unterschiedliche Betätigungen ohne Erwerbscharakter. Die unterschiedlichen Betätigungen werden je nach den Interessen und Kompetenzen der Leistungsberechtigten von diesen frei ausgewählt und sind gemeinwohlorientiert. Es sind daher kompetenz-, interessen- und gemeinwohlorientierte Betätigungen. Je nach örtlicher Ausgestaltung kann es sich zum Beispiel um „Mitmachangebote“ in kulturellen Einrichtungen, die stundenweise Mitarbeit in einer Kiezküche gegen Mehraufwand oder eine ehrenamtliche Betätigung in der kommunalen Stadtteilbücherei handeln. Teilhabebelegenheiten befördern die Soziale Teilhabe. Teilhabebelegenheiten sollen den Selbstwert stärken, Tagesstruktur vermitteln, in eine Bedarfsgemeinschaft hinein wirken, soziale Kontakte ermöglichen und die Psyche und die Gesundheit stabilisieren. Sie können bei öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen bzw. Stellen durchgeführt werden.

Teilhabebelegenheiten sind keine Maßnahme und dienen nicht der Heranführung an den Arbeitsmarkt. Sie haben nicht das Ziel der Verbesserung der Beschäftigungs- oder Arbeitsfähigkeit und dienen nicht der beruflichen Qualifizierung. All dies können nur Nebeneffekte der Teilhabebelegenheit sein.

Struktur und Finanzierung

Die Teilhabebüros sollen in kommunaler Verantwortung betrieben werden und können je nach örtlichen Gegebenheiten im Auftrag der Kommune auch von einem freien Träger eingerichtet werden.

Alle in den Teilhabebelegenheiten engagierten Teilnehmenden erhalten einen Fahrtkostenzuschuss (etwa in Form eines pauschalen Zuschusses zur ÖPNV-Netzkarte). Die Teilnehmenden können zusätzlich, je nach Betätigung und Konzept, eine „Teilhabeauschale“ erhalten.

Die Einrichtungen und Stellen, die Teilhabebelegenheiten anbieten, können je nach Konzept und nach Prüfung durch die Kommunen auf Basis einer Zuwendungsfinanzierung Zuschüsse zu ihren Aufwendungen für Personal- und Sachkosten erhalten. Die Förderung wird nachrangig zu bestehenden Förderungen aus Landes- und kommunalen Mitteln (etwa im Rahmen der Stadtteilarbeit, Kulturförderung) gewährt.

Die Teilhabebüros und Teilhabebelegenheiten sollen aus Bundesmitteln finanziert werden, damit die Kommunen in die Lage versetzt werden, ein flächendeckendes Angebot der Sozialen Teilhabe im SGB II zu unterbreiten.

Es wird ein Programm aufgelegt, das einem Förderprogramm im strukturellen Sinne des Programms „Soziale Stadt“ entspricht, bspw. ein Bundesprogramm „Teilhabebelegenheiten“, bei dem Kommunen einen Antrag zur Finanzierung von Teilhabebelegenheiten stellen können.

Nach dem Verständnis der Autorinnen und Autoren braucht es im SGB II grundsätzlich neue Ansätze zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Teilhabebelegenheiten sollen für einen Teil des Personenkreises neue Hilfestellungen anbieten. Darüber hinaus halten wir es für zwingend notwendig, die Arbeitsgelegenheiten weiter zu entwickeln und einen Sozialen Arbeitsmarkt zu schaffen.



2. Arbeitsgelegenheiten (NEU)

Die bisherigen Arbeitsgelegenheiten sind aufgrund ihrer zeitlichen Befristung und Sanktionsbewährung kein geeignetes Mittel, dauerhaft soziale Teilhabe zu sichern. Wir schlagen vor diesem Hintergrund vor, Arbeitsgelegenheiten an dem Förderzweck auszurichten, die Beschäftigungsfähigkeit von besonders arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten zu erhöhen, zu erhalten und sie wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Dafür muss das Instrument weiter entwickelt werden.

- Die Förderbedarfe der Erwerbslosen sollen zukünftig maßgeblich für die Bereitstellung und Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten sein.
- Arbeitsgelegenheiten sind als echte Leistung zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mit arbeitsbegleitender Qualifizierung und sozialpädagogischer Betreuung auszugestalten.
- Erfolg und Zielerreichung der Arbeitsgelegenheit sind zukünftig an dem Kriterium „Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ zu bemessen.
- Die Arbeitsgelegenheit als Förderleistung wird bei gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen eingerichtet.
- Die Tätigkeiten in den Arbeitsgelegenheiten müssen in reelle Arbeitsprozesse eingebunden sein. Nur so können sie als sinnstiftend und nutzbringend wahrgenommen werden. Das Kriterium der Wettbewerbsneutralität muss entfallen, nur die Kriterien des öffentlichen Interesses und der Zusätzlichkeit bleiben erhalten. Diese Kriterien werden vor Ort durch den örtlichen Beirat ausgestaltet, wobei allein die Förderung langzeitarbeitsloser Menschen zum Zweck der Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit im öffentlichen Interesse liegt und somit bereits erfüllt ist. Zusätzlichkeit muss dadurch allein gegeben sein, wenn die Arbeitsgelegenheit reguläre Beschäftigung nicht verdrängt oder beeinträchtigt.
- In der Hierarchie der Instrumente sollen die Arbeitsgelegenheiten anderen Instrumenten gleichgestellt werden, die der Wiederherstellung bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dienen und nicht nachrangig sein.
- Die zeitliche Begrenzung der Förderdauer ist am individuellen Förderbedarf auszurichten.
- Leistungsberechtigte sollen freiwillig das Angebot der Arbeitsgelegenheit zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit nutzen können. Früher bestehende Möglichkeiten einer „Selbstsuche“ der Erwerbslosen sind wiederzubeleben.



3. Sozialer Arbeitsmarkt

Mit einem Sozialen Arbeitsmarkt sollen zusätzliche Erwerbschancen und Teilhabemöglichkeiten für diejenigen Menschen geschaffen werden, die ansonsten von Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind.

- Es geht um die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse. Das heißt, bei den angestrebten Arbeitsverhältnissen handelt es sich um tariflich bzw. ortsüblich entlohnte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, **die auf Freiwilligkeit** beruhen.
- Zielgruppe sind Langzeitarbeitslose, die auch bei guter Vermittlung und Förderung absehbar nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden können. Dennoch werden mittel- bis langfristige Entwicklungspotentiale gesehen.
- Kern der Förderung ist ein zeitlich befristeter, aber im Bedarfsfall längerfristig gewährter Lohnkostenzuschuss, verbunden mit der Vorbereitung der Erwerbslosen auf die Beschäftigung, wie auch die Begleitung während des Arbeitsverhältnisses (Jobcoaching) und die Möglichkeit der Qualifizierung.
§ 16 e SGB II wird für die Förderung weiterentwickelt, sodass ein pauschalierter Lohnkostenzuschuss in Höhe von 75 % des Arbeitsentgelts zunächst für zwei Jahre bewilligt wird. Auf Antrag kann dies um jeweils ein weiteres Jahr verlängert werden, wenn die Voraussetzungen für die Förderung weiterhin gegeben sind.
- Grundsätzlich sind bei diesem Modell alle Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes aufgefordert, entsprechende Arbeitsplätze bereitzustellen. Für sehr arbeitsmarktferne Personen, mit einem individuell hohen Betreuungs- und Qualifizierungsbedarf, können insbesondere Arbeitsplätze in den sozialen Beschäftigungsunternehmen sinnvoll sein.
- Die Auswahl der Arbeitgeber und Tätigkeitsfelder, wie auch die Details der Zielgruppenauswahl, sollten vor Ort – im lokalen Konsens der Arbeitsmarkt- und Sozialakteure (örtlicher Beirat des Jobcenters) vorgenommen werden, um eine Passgenauigkeit der Förderung in den Regionen zu erreichen und den lokalen Konsens zu sichern.
- Der Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung erfordert eine zusätzliche Finanzierung aus Steuermitteln im SGB II (für Eingliederung und Verwaltung). Zudem wird der so genannte „Passiv-Aktiv-Transfer“ ermöglicht. Zur Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers kann im Bundeshaushalt ein eigener Haushaltstitel gebildet werden. Darin würden die (infolge der geförderten Beschäftigung) voraussichtlich eingesparten Mittel für den Regelbedarf (inklusive Mehrbedarf) und für den Bundesanteil an den Unterkunftskosten umgeschichtet. Mit dieser Vorgehensweise könnte im Bundeshaushalt eine verlässliche, aber zugleich zielgenaue und begrenzte Finanzierungsgrundlage geschaffen werden. Außerdem sollen die Kommunen einen Anteil ihrer eingesparten Kosten der Unterkunft in die Finanzierung einbringen.
- Mittelfristig sollten für Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen ähnliche rechtliche Rahmenbedingungen im SGB II geschaffen werden, wie sie heute für Inklusionsbetriebe nach dem SGB IX gelten. Dies ist verbunden mit der Zielsetzung, für sehr arbeitsmarktferne Arbeitslose zusätzliche, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zu schaffen.



Kontaktdaten

Elmar Deckert (elmar.deckert@caritas-bistum-mainz.de)

Tina Hofmann (arbeitsmarkt@paritaet.org)

Thomas Jung (thomas.jung@diakonie-hessen.de)

Ines Nößler (inoessler@efas-web.de)

Tim Obermeier (obermeier@hs-koblenz.de)

Conrad Skerutsch (conrad.skerutsch@frap-agentur.de)

Annette Wippermann (annette.wippermann@paritaet-hessen.org)

Frankfurt am Main, 20.03.2017