

Chancen zur Integration von Langzeitarbeitslosen verbessern Passiv-Aktiv-Transfer erproben

Vorschlag von Peter Weiß MdB, Prof. Dr. Matthias Zimmer MdB, Jutta Eckenbach MdB, Martin Pätzold MdB, Gabriele Schmidt MdB, Kai Whittaker MdB

Ausgangslage

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, Langzeitarbeitslose verstärkt in existenzsichernde Arbeit zu vermitteln, sie passgenau zu qualifizieren und zu begleiten sowie bei Bedarf auch nachgehend zu betreuen und dafür die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Personengruppe der langzeitarbeitslosen Menschen gelegt werden, die nur mit massiver Unterstützung Teilhabe und Integration am Arbeitsmarkt finden können.

Entsprechend unserem christlichen Menschenbild brauchen gerade die Personen, die dauerhaft von Arbeit ausgeschlossen sind, eine Chance auf Integration. Neben dem geplanten ESF-Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose halten wir hier weiterführende Maßnahmen für notwendig.

Aufgrund der Schuldenbremse ist eine massive Ausweitung der Haushaltsmittel nicht zu erwarten. Geprüft werden müssen daher alternative Wege, die vorhandenen Mittel besser einzusetzen. Als Konzept wird hier in der Fachwelt seit mehreren Jahren der Passiv-Aktiv-Transfer diskutiert. Die Idee dahinter ist, Mittel, die ohnehin an Langzeitarbeitslose gezahlt werden, zu ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt nutzbar zu machen: Regelleistungen und Zahlungen für Kosten und Unterkunft werden mit Eingliederungsmitteln zur aktiven Arbeitsmarktförderung eingesetzt. Ziel ist es, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und damit verbunden „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ zu finanzieren. Wir wollen für Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen Leitern bauen und ihnen nach dem Prinzip des Aufstiegs und Ausstiegs helfen, sie in der Perspektive nachhaltig in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren und sie auch für weitere Qualifikationen zu öffnen.

Personengruppe

Eine große Zahl von Personen ist seit Einführung des SGB II dauerhaft arbeitslos. Laut IAB muss davon ausgegangen werden, dass zwischen 100.000 und 200.000 Personen trotz Bemühungen keine Chance auf nicht geförderte Beschäftigung haben, da sie zwei und mehr Jahre arbeitslos sind und mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen. Wir wollen für diese Gruppe neue Chancen auf Integration eröffnen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung steht immer unter den Verdacht, dass die falschen Personen in Genuss einer Förderung kommen (Creaming-Effekt). Wir halten es deshalb für erforderlich, dass die Zielgruppe eng gefasst wird. Gefördert werden sollen Personen, die folgende vier Kriterien erfüllen:

- a) Die Personen müssen mindestens 24 Monate durchgängig arbeitslos gewesen sein. Zeiten, in denen an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung oder zur Eingliederung in Arbeit nach SGB II teilgenommen wurde, unterbrechen diesen Zeitraum nicht.
- b) Die Personen müssen mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen. Diese dürfen nicht alleine zugeschriebener Art sein (z.B. Alter, Geschlecht, Herkunft). Vorhanden sein müssen gesundheitliche und soziale Einschränkungen.

c) Die Personen müssen über 25 Jahre alt sein. Junge Menschen müssen vorrangig in Ausbildung vermittelt und hierfür befähigt werden.

d) Für alle geförderten Personen gilt: Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt ist ohne vorherige Förderung und sozialpädagogische Begleitung voraussichtlich nicht möglich.

Längerfristige Förderung und sozialpädagogische Begleitung

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfolgt gegenwärtig im Rahmen der Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16 e SGB II. Die Förderung ist auf 24 Monate innerhalb einer Rahmenfrist von 5 Jahren begrenzt. Sozialpädagogische Begleitung wird nicht finanziert. Wir wollen die Ermöglichung einer längerfristigen Förderung und mehr Hilfen zur sozialen Betreuung von Langzeitarbeitslosen. Es geht mithin darum, über eine sozialpädagogisch begleitete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Leitern für Langzeitarbeitslose zu bauen.

Hierfür sind folgende Änderungen erforderlich:

a) Notwendig ist eine Verlängerung der Förderdauer. Hierfür sollte im SGB II das Prinzip des Aufstiegs und Ausstiegs aus der Förderung verankert werden. Voraussetzung hierfür ist eine regelmäßige Überprüfung der Fördervoraussetzung. Eine Erstprüfung ist nach zwei Jahren sinnvoll. Danach sollte jährlich geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine weitere Förderung erforderlich ist. Bei Verbesserung der Situation kann der Lohnkostenzuschuss reduziert werden.

b) Die Heranführung von Langzeitarbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen an den ersten Arbeitsmarkt erfordert Unterstützung. Die geförderten Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen benötigen hierfür Begleitung, Anleitung und Unterstützung. Aber auch die Betriebe und Träger, die sich bereit erklären, Arbeitsplätze für diese Personen zu schaffen, müssen die Sicherheit erhalten, im Konfliktfall professionelle Unterstützung zu erhalten. Für eine erfolgreiche Förderung der genannten Zielgruppe halten wir es deshalb für unabdingbar, sozialpädagogische Begleitung anzubieten. Dies sollte in kommunaler Verantwortung geschehen, da die Kommunen nach § 16 a SGB II auch jetzt schon für die ganzheitliche und umfassende Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit zuständig sind. In der Regel werden die Kommunen die Betreuung geeigneten Trägern überlassen, die im Bereich der Integration von Langzeitarbeitslosen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen Erfahrung haben.

Modellprojekt vor einer dauerhaften Einführung eines Passiv-Aktiv-Transfers

Es gibt gegenwärtig nur wenig Erfahrung mit der Überführung von passiven Leistungen zu aktiven Leistungen. In einigen wenigen Modellprojekten wurde der Passiv-Aktiv-Transfer simuliert. Erste Evaluierungen liegen nur für Baden-Württemberg vor. Wir sprechen uns vor diesem Hintergrund dafür aus, zunächst bundesweit in einem Modellprojekt Erfahrungen mit dem Einsatz des Passiv-Aktiv-Transfers zu sammeln. Beteiligt sein sollten wirtschaftlich unterschiedlich prosperierende Regionen, damit auch in strukturschwachen Regionen ein Test möglich ist. Das Projekt sollte wissenschaftlich begleitet und in folgenden Bereichen evaluiert werden:

- a) Befragung der beteiligten Jobcenter und Kommunen nach Erfolgen aber auch Problemen in der Zusammenarbeit.
- b) Befragung der geförderten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nach ihren Erfahrungen. Gegenstand dabei muss auch der Aspekt soziale Teilhabe sein.
- c) Befragung der teilnehmenden Betriebe und Träger. Das Programm soll sich sowohl an die Privatwirtschaft als auch an kommunale und freie Träger richten.
- d) Bewertung der sozialpädagogischen Begleitung durch teilnehmende Betriebe und Träger sowie geförderte Personen.

Ziel muss eine längerfristige Förderung sein. Ein Modellprojekt sollte deshalb mindestens zwei bis drei Jahre Erfahrungen erproben.

Zusammenführung unterschiedlicher finanzieller Mittel

Bisher erfolgt die Finanzierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Rahmen der Förderung nach § 16 e SGB II (Förderung von Arbeitsverhältnissen) allein zu Lasten des Bundes, da Mittel aus dem Eingliederungstitel eingesetzt werden. Damit profitieren aktuell die Kommunen von solchen Förderungen, da sie Kosten für Unterkunft und Heizung einsparen. Die Idee des Passiv-Aktiv-Transfers ist es, auch passive Mittel der Kommunen und des Bundes für die Finanzierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung heranzuziehen. Dadurch werden im Bereich des Eingliederungstitels Mittel eingespart, die für die Finanzierung weiterer Maßnahmen eingesetzt werden können. In der Konsequenz können damit also mehr Personen eine Arbeitsförderung erhalten, als wenn man den § 16 e SGB II in seiner bisherigen Form zur Anwendung bringen würde. Der Anreiz für die Kommunen und den Bund besteht darin, dass die Personen durch eine Förderung mit Mitteln des Passiv-Aktiv-Transfers aus dem ALG II-Bezug herausfallen und in den ersten Arbeitsmarkt kommen. Fiskalisch ist für den Passiv-Aktiv-Transfer die Zusammenführung von Mitteln aus unterschiedlichen staatlichen Ebenen erforderlich. Dies kann nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen bereit zur Kooperation sind. Alle Beteiligten müssen hinreichend Sicherheit erhalten, dass die eingebrachten Mittel zweckentsprechend eingesetzt werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung eines Modellprojektes sind damit mehrere Voraussetzungen erforderlich:

- a) Einige Länder haben bereits öffentlich Interesse bekundet, sich an Modellprojekten zu beteiligen. Es müssen bundesweit Partner für den Test eines Modellprojektes gefunden werden, insbesondere auf der kommunalen Seite. Erforderlich ist eine Einigung auf die Anzahl der geförderten Personen im Rahmen des Modellprojektes.
- b) Das Zusammenführen der Mittel muss auf einem transparenten Weg erfolgen. Im Einzelplan des Haushaltes BMAS muss beim Eingliederungstitel ein eigener Untertitel für Maßnahmen nach § 16 e SGB II eingerichtet werden, um die entsprechenden Mittelflüsse nachvollziehen zu können.
- c) Bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach § 16 e SGB II entfällt der Anspruch von Maßnahmeteilnehmer auf Regelleistungen. Diese voraussichtlichen Einsparungen auf Bundesseite bei den passiven Leistungen müssen in einem separaten Titel abgebildet werden, um die „Transfers“

sichtbar zu machen. Der Haushaltstitel „Arbeitslosengeld II“ im BMAS Haushalt kann um dieselbe Summe gekürzt werden.

d) Eine Abwicklung des Passiv-Aktiv-Transfers bietet sich über den Bundeszuschuss an die Länder für die Kosten der Unterkunft an. Dieser ist in § 46 Abs. 5 SGB II geregelt. Seitens des Bundes kann nach entsprechenden Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen der Bundeszuschuss entsprechend gekürzt werden.

e) Für die Kalkulation der mit dem Passiv-Aktiv-Transfer voraussichtlich einzusparenden kommunalen Mittel ist es zunächst erforderlich, pro Kommune festzulegen, wie viele Personen sich beteiligen und wieviel Mittel die Kommune voraussichtlich an kommunalen Mitteln einsparen wird. Da die Kosten der Unterkunft regional variabel sind und die kommunalen Einsparungen von der Haushaltsgröße und der Höhe des gezahlten Lohns abhängen, sind auf Ebene der Länder mit den Kommunen Verabredungen erforderlich, wie der gekürzte Bundeszuschuss über die Länder an die Kommunen abgewickelt wird.

Nutzen einer Erprobung von Passiv-Aktiv-Transfer

Gegen die Erprobung des Passiv-Aktiv-Transfers wird häufig als Argument eingewendet, dass ein hoher Aufwand einem geringen Nutzen gegenüber steht. Vier Punkte sprechen aber für eine Erprobung des Passiv-Aktiv-Transfers:

a) Durch die Forschung ist erwiesen, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung positive Auswirkung auf das gesundheitliche und soziale Befinden der geförderten Personen hat. Auch die aktuelle Evaluierung zum Passiv-Aktiv-Transfer in Baden-Württemberg zeigt, dass die geförderten Personen durch die Tätigkeit gute Aufnahme in den Betrieben erhalten haben, die sozialen Kontakte ausbauen können und über eine Verbesserung ihrer persönlichen Situation und höheres Wohlbefinden berichten.

b) Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bringt auch Einnahmen in die sozialen Sicherungssysteme (Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Rente) und entlastet dieses damit. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung trägt darüber hinaus dazu bei, dass Personen eigenständige Anwartschaften in den sozialen Sicherungssystemen aufbauen. Dies gilt insbesondere dann, wenn über die öffentlich geförderte Beschäftigung neben der sozialen Stabilisierung eine Entwicklung beruflicher Kompetenzen gelingt, die mittelfristig Chancen auf reguläre Beschäftigung eröffnet. Dies schützt vor Altersarmut, da der Anteil der Personen, die auf Grundsicherung von Alter angewiesen sind, reduziert wird. Damit werden sowohl der Bund fiskalisch als auch die Kommunen administrativ entlastet.

c) Durch die Forschung ist erwiesen, dass es einen engen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Krankheit gibt. Die Untersuchungen zeigen auch, dass nicht nur die Arbeitslosen selbst häufiger Krankheitssymptome aufweisen. Auch die Kinder weisen höhere Gesundheitsrisiken auf. Wenn durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung die gesundheitliche und soziale Lage der Langzeitarbeitslosen verbessert werden kann, werden damit mittelbar auch Ausgaben im Gesundheitssystem reduziert.

d) Dem christlichen Menschenbild entsprechend darf niemand dauerhaft von sozialer Teilhabe ausgeschlossen werden. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung leistet einen elementaren Beitrag zur Stärkung der sozialen Teilhabe. Wir fordern vor deshalb neue Wege zu erproben, durch welche die Chance auf soziale Teilhabe für Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen erhöhen. Kein Mensch darf zurückgelassen werden.