



Landratsamt
Biberach

Sozialausschuss

öffentlich am 20.03.2012

Vorbericht

Vorlage Nr. 401-002-2012

Ziffer 5 der Tagesordnung
SA-01-2012

Dezernat 4
Jobcenter
Harald Lämmle

Instrumentenreform - Auswirkungen auf die Eingliederungsstrategie des Jobcenters

Beschlussvorschlag:

Kenntnisnahme

Sachverhalt

1. Sachverhalt

Am 27.12.2011 wurde das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Mit dem Gesetz sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, Effektivität und Effizienz beim Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente zu erhöhen. Damit sollen die zur Verfügung stehenden Mittel für die Integration in Erwerbstätigkeit, insbesondere in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, gezielt besser als bisher genutzt und bei wachsender Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes die Integration in Erwerbstätigkeit beschleunigt sowie Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden. Das Gesetz zielt darauf ab, dezentrale Entscheidungskompetenzen zu stärken. Der mit der Einführung des Vermittlungsbudgets eingeschlagene Weg, einfache, überschaubar geregelte Instrumente als Orientierungsrahmen verbunden mit einem zweckmäßigen Controlling, wird konsequent fortgesetzt.

Alle Änderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Recht der Arbeitsförderung gelten grundsätzlich auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die zusätzlichen Eingliederungsleistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestehen als wichtige Ergänzung zu den Leistungen der Arbeitsförderung fort und unterstreichen den Grundsatz des „Förderns und Forderns“.

Der Gesetzentwurf trägt dem Beschluss der Bundesregierung vom Juni 2010 zum Zukunftspaket Rechnung, wonach die Bundesagentur für Arbeit Effizienzsteigerungen und strukturelle Einsparungen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro im Jahr 2012 und von jeweils 3 Milliarden Euro ab dem Jahr 2013 haushaltswirksam werden lassen muss. Mit der Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenz und der Neuordnungen der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind Effizienzgewinne verbunden. Der Umbau und die Abschaffung einzelner Instrumente der aktiven Arbeitsförderung führen zu Einsparungen im Bereich des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit.

Die nochmals verstärkte Ausrichtung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) auf Integrationen in Erwerbstätigkeit hat Auswirkungen auf die Eingliederungsstrategie des Jobcenters Biberach. Einige Änderungen werden daher hier vorgestellt. Die Änderungen bei den so genannten Arbeits Gelegenheiten werden in einem gesonderten Abschnitt dargestellt.

2. Änderungen im Sozialgesetzbuch III

§ 57 SGB III – Gründungszuschuss

Arbeitnehmer, die durch die Aufnahme einer selbständigen, hauptberuflichen Tätigkeit die Arbeitslosigkeit beenden, hatten bisher einen Rechtsanspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur sozialen Sicherung in der Zeit nach der Existenzgründung. Seit der Bekanntmachung der Instrumentenreform besteht kein Rechtsanspruch mehr auf den Gründungszuschuss. Auch wurden Änderungen in der Dauer der Leistung vorgenommen. Diese Änderung hat Auswirkungen auf Existenzgründer, die aufstockend zum Arbeitslosengeld I Leistungen der Grundsicherung beziehen.

§ 421f SGB III – Eingliederungszuschuss für Ältere

Der Eingliederungszuschuss für Ältere wurde befristet für Förderungen, die bis zum 31.03.2012 begonnen haben. Diesem Personenkreis stehen nur noch die Regelförderungen des Eingliederungszuschusses zur Verfügung.

§ 421g / § 45 SGB III – Vermittlungsgutschein

Der Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein besteht längstens bis zum 31.03.2012. Ein vergleichbares Instrument wurde im Rahmen der Maßnahmen zur Aktivierung und

beruflichen Eingliederung eingeführt.

§ 45 SGB III – Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Maßnahmen können zukünftig ergänzend zur Vergabe über Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine gefördert werden, sofern der Träger eine zugelassene Maßnahme anbietet oder die Maßnahme bei einem Arbeitgeber durchgeführt wird. Die Vergütung kann aufwands- oder erfolgsbezogen gestaltet werden. Eine Pauschalierung ist zulässig.

§ 51 SGB III – Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen können betriebliche Praktika nunmehr abgestimmt auf den individuellen Förderbedarf in angemessenem Umfang enthalten. Bisher war eine Begrenzung der Praktikazeiten auf maximal die Hälfte der Maßnahmendauer vorgesehen.

§ 54a SGB III – Einstiegsqualifizierung

Die Förderung von Betrieben, die Jugendlichen eine Einstiegsqualifizierung anbieten, wird von einer befristeten in eine unbefristete umgewandelt. Gleichzeitig wird die Bundesagentur ermächtigt, durch Anordnung das Nähere über Voraussetzungen, Art, Umfang und Verfahren der Einstiegsqualifizierung zu bestimmen.

§§ 89 ff SGB III – Eingliederungszuschuss

Die bisher auf verschiedenen Rechtsgrundlagen im SGB III beruhenden Eingliederungszuschüsse wurden zusammengeführt. Um den spezifischen arbeitsmarktlichen Belangen der Zielgruppe schwerbehinderter Menschen weiterhin gerecht zu werden, gibt es für diesen Personenkreis auch künftig erweiterte Fördertatbestände.

3. Änderungen im Sozialgesetzbuch II

§ 16 SGB II - Leistungen zur Eingliederung

Maßnahmen zur Aktivierung und Beruflichen Eingliederung, die bei oder von einem Arbeitgeber durchgeführt werden, können für Leistungsberechtigte des SGB II, wenn sie langzeitarbeitslos sind oder das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ihre berufliche Eingliederung auf Grund von schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen besonders erschwert ist, bis zu zwölf Wochen betragen. Für die übrigen Leistungsberechtigten gilt eine Höchstdauer von maximal sechs Wochen.

Mit der Durchführung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung können abweichend von den Regelungen des SGB III unter Anwendung des Vergaberechts Träger zur Durchführung von Maßnahmen der beruflichen Bildung beauftragt werden, soweit eine entsprechende Maßnahme örtlich nicht verfügbar ist oder die Eignung und persönlichen Verhältnisse der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dies erfordern.

§ 16c SGB II - Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die eine selbständige, hauptberufliche Tätigkeit ausüben, können zukünftig neben der Gewährung von Darlehen und Zuschüsse für die Beschaffung von Sachgütern auch durch geeignete Dritte durch Beratung oder Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten gefördert werden.

§ 16e SGB II - Förderung von Arbeitsverhältnissen

Bisher konnten Arbeitgeber zur Eingliederung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Vermittlungshemmnissen in Arbeit einen Beschäftigungszuschuss als Ausgleich der zu erwartenden Minderleistungen des Arbeitnehmers erhalten. Unter Vorliegen bestimmter Tatbestände konnte der Zuschuss unbefristet gewährt werden. Daneben konnten bisher Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante gefördert werden.

Beide Leistungen wurden zusammengefasst. Zukünftig kann auf Antrag die Beschäftigung von zugewiesenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt gefördert werden, soweit ein Arbeitsverhältnis begründet wird. Der Zuschuss kann bis zu 75 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts betragen. Die Förderung ist jedoch innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren höchstens für die Dauer von 24 Monate möglich.

§ 16f SGB II - Freie Förderung / § 46 SGB II - Finanzierung aus Bundesmitteln

Die Begrenzung der Freien Förderung auf bis zu 10 % des Eingliederungsbudgets ist entfallen. Jedoch wurden die Leistungen für Förderung der Arbeitsverhältnisse und Freie Förderung auf bis zu 20 % der Eingliederungsmittel begrenzt.

4. Arbeitsgelegenheiten § 16d SGB II

Die bisherigen Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden zu zwei Instrumenten zusammengefasst. Gefördert werden neben Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen nur noch die oben beschriebene Förderung von Arbeitsverhältnissen.

Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, mit denen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unmittelbar unterstützt werden kann, haben Vorrang gegenüber der Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten.

Die bisherige Verpflichtung, erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahre unverzüglich nach einer Antragstellung auf Leistungen in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln, wurde daher gestrichen. Auch wurde die Verpflichtung, erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln, gestrichen.

Arbeitsgelegenheiten können zukünftig zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist, eingesetzt werden. Dies setzt zusätzlich voraus, dass die darin verrichteten Arbeiten

- zusätzlich sind
- im öffentlichen Interesse liegen und
- wettbewerbsneutral sind.

Die verrichteten Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Arbeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung durchzuführen sind oder die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt würden. Ausgenommen sind Arbeiten zur Bewältigung von Naturkatastrophen und sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen. Diese Regelung wurde neu aufgenommen. Sie entspricht den bisherigen Voraussetzungen für die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Im öffentlichen Interesse liegen Arbeiten, wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient. Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises dient, liegen nicht im öffentlichen Interesse. Als neue Fördervoraussetzung wurde aufgenommen, dass Arbeiten wettbewerbsneutral sein müssen. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn durch die Arbeiten eine Beeinträchtigung der Wirtschaft infolge der Förderung nicht zu befürchten ist und Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weder verdrängt noch in ihrer Entstehung verhindert wird.

Diese Fördervoraussetzung führt dazu, dass Arbeitsgelegenheiten nicht mehr in Tätigkeiten durchgeführt werden können, die arbeitsmarktnah sind und einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen. In der Folge mussten fast alle bisherigen Arbeitsgelegenheiten beim Beschäftigungs- und Qualifizierungsverbund Biberach beendet werden. Maßgebliche Gründe sind:

- Die Arbeiten im Cafe Kumm entsprechen einem Gastronomiebetrieb, wie dieser regelmäßig von Selbständigen oder Existenzgründern geführt wird. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Bewirtung in anderen Hallen- und Freibädern durch erwerbswirtschaftlich tätige Firmen durchgeführt wird.
- Auch die bisher durchgeführten Arbeiten der Wohnungslosenhilfe Biberach stehen im Wettbewerb zu Existenzgründungen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen.
- Nicht mehr förderbar sind auch die Tätigkeiten der Diakonie im Second-Hand-Laden. Im Landkreis Biberach gibt es bereits ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen, das kostenlos abgegebene Kleidung gewerblich weiterverarbeitet und verkauft.

Mit den Trägern wurden vom Jobcenter Biberach frühzeitig Gespräche geführt, Lösungen gesucht und für das Jahr 2012 auch umgesetzt.

Die Fördervoraussetzung „Wettbewerbsneutralität“ wirkt sich zudem sehr stark auf Arbeitsgelegenheiten in den Gemeinden aus. Insbesondere können gewerbliche Tätigkeiten in den Bauhöfen nur noch sehr vereinzelt gefördert werden.

Bisher ist es dem Jobcenter Biberach gelungen, die Zahl der Plätze in Arbeitsgelegenheiten auf dem erforderlichen Niveau zu halten, obwohl bereits von September 2010 auf September 2011 die Teilnehmerzahlen bundesweit um 38,7 % gesunken sind. In Folge der jetzigen Änderungen werden die Teilnehmerzahlen aber nochmals deutlich rückläufig sein. Dies ist bedauerlich, da sich Arbeitsgelegenheiten insbesondere für sehr arbeitsmarktferne Personen als wichtiger Baustein auf dem langen Weg zu einer beruflichen Integration bewährt haben.

Eine weitere gesetzliche Änderung betrifft die Zuweisungsdauer von Teilnehmern in Maßnahmen. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte dürfen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nicht länger als insgesamt 24 Monate in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden.

Die im Gesetzesverfahren vorgesehene Obergrenze für die Erstattung von Maßnahmekosten der Träger wurde nicht aufrechterhalten. Aufgenommen wurde aber die Regelung, dass der örtliche Beirat das Jobcenter bei der Auswahl und Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten berät.

5. Bewertung der Verwaltung

59,1 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten des Jobcenters Biberach sind Langzeitleistungsbezieher. Als Langzeitleistungsbezieher wird gezählt, wenn in den letzten 24 Monaten mindestens 21 Monate Leistungen zum Lebensunterhalt bezogen wurden. Dies ist der drittniedrigste Wert in Baden-Württemberg.

Die Änderungen im Rahmen der Instrumentenreform wirken sich deutlich auf die Eingliederungsstrategie der Jobcenter aus. Durch die nochmals verstärkte Ausrichtung der Instrumente auf die sofortige Vermittlung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten werden insbesondere arbeitsmarktferne Personen im Eingliederungsprozess benachteiligt. Aus Sicht der zugelassenen kommunalen Träger (zKT) muss aber insbesondere in Zeiten guter Arbeitsmarktlage ein Schwerpunkt auf die Heranführung der Langzeitleistungsbezieher an den ersten Arbeitsmarkt gelegt werden.

Wie der sehr niedrige Anteil der erwerbsfähigen Langzeitleistungsberechtigten an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten belegt, waren die Ansätze des Jobcenters Biberach in den letzten Jahren richtig gewählt. Ein Schwerpunkt bei der Integration von arbeitsmarktfernen Personen lag in den Arbeitsgelegenheiten. Gemeinsam mit den Beschäftigungsträgern und den Gemeinden konnten individuelle Eingliederungsmaßnahmen entwickelt werden, die einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichten. So konnte insbesondere bei den Beschäftigungsträgern eine Eingliederungsquote von über 30 % erzielt werden.

Die Neuregelungen insbesondere bei den Arbeitsgelegenheiten beenden die erfolgreichen Eingliederungsansätze. Insbesondere die Regelung „Wettbewerbsneutralität“ führt dazu, dass nur noch Arbeitsgelegenheiten angeboten werden können, die nicht mehr den Bedingungen zukünftiger Arbeitsplätze der Teilnehmer entsprechen. Ein Training unter arbeitsmarktähnlichen Bedingungen – allerdings in einem geschützten Rahmen – ist nicht mehr möglich.

Diese Entwicklung wird landesweit, aber auch im Landkreis Biberach, von den Kirchen und Verbänden erheblich kritisiert. Diese gehen zu Recht davon aus, dass die bisher erfolgreichen Beschäftigungsprojekte zukünftig nicht mehr finanziert werden können. Dennoch ist die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren von ihren Änderungen nicht abgewichen.

Im Landkreis Biberach können ab 2012 insbesondere die Arbeitsgelegenheiten im Cafe Kumm, der Wohnungslosenhilfe und der Diakonie Biberach nicht mehr fortgeführt werden. Für 2012 ist es dem Jobcenter Biberach zwar gelungen, durch eine Fortentwicklung und Änderung der Maßnahme eine Finanzierung zu ermöglichen. Ob dies auch in 2013 und den späteren Jahren gelingt, kann derzeit noch nicht sicher abgeschätzt werden. Das Jobcenter Biberach wird sich aber weiterhin dafür einsetzen.

Die Rechtsprechung spricht zwischenzeitlich den Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten Lohnersatzansprüche gegenüber dem Jobcenter zu, sofern eine Arbeitsgelegenheit nachträglich als rechtswidrig eingestuft wird. Ein Einstieg des Landkreises aus kommunalen Mitteln in diese Beschäftigungsförderung kann daher nicht befürwortet werden. Hier ist vielmehr die Politik gefordert, die rechtlichen Grundlagen auch für die Heranführung von Langzeitleistungsbeziehern an den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen.