

Empfehlungen der bag arbeit zur erfolgreichen Umsetzung von Eingliederungsaktivitäten nach SGB II § 16

Zur Erfolgsabsicherung des SGB II werden neue Forderungen an die Beschäftigungs- und Qualifizierungsbetriebe gestellt, um mehr und noch qualitativere Eingliederungsangebote für Benachteiligte bereitzustellen. Die bisherigen Strukturen werden hierfür nicht ausreichen und bestehende Rahmenbedingungen werden zum Teil ihre Gültigkeit verlieren. Deshalb erfordert die Umsetzung neue Herangehensweisen um die Qualität der Arbeits- und Beschäftigungsangebote zu sichern. Es gilt hierfür Handlungsempfehlungen und Lösungen zu erarbeiten.

Zielsetzung von öffentlich geförderter Beschäftigung nach § 16 SGB II

Öffentlich geförderte Beschäftigung zielt auf die Integration Langzeitarbeitsloser in und durch Arbeit. Dies geschieht in einem qualifizierenden Arbeitsprozess, der sich u.a. zum Ziel setzt das Leistungspotenzial des Einzelnen zu erhöhen. Ziel jeglicher Integrationsmaßnahmen ist die Eingliederung in einen Arbeitsplatz der allgemeinen Wirtschaft; die Zielsetzung, Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und weiterzuentwickeln, um die Integrationschancen zu erhöhen, ist als gleichrangig zu betrachten. In Zusammenarbeit mit einem vernetzten regionalen Wirtschaftsgeschehen können Eingliederungschancen nur dort entstehen, wo Arbeitsplätze tatsächlich vorhanden sind oder entstehen werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ein Bestandteil dieses regionalen Wirtschaftsgeschehens, auch in der Rolle als Personalentwickler und Vermittler für die örtlichen Betriebe

Mit der Einführung der neuen Leistung wird die Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung in einem Leistungsbuch statt in zwei Regelwerken erfasst. Für die Zielgruppe stehen nun alle Eingliederungsinstrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung zur Verfügung. Die Zielgruppe ist sehr heterogen und reicht von den arbeitslosen Bankangestellten über Lehrerinnen bis zu unqualifizierten HilfsarbeiterInnen.

Unser aller Aufgabe wird es künftig sein, für die unterschiedlichen Berufsgruppen qualifizierende und sinnstiftende Arbeit in der öffentlich geförderten Beschäftigung bereitzustellen, die reale Integrationschancen eröffnen. Das heißt im Sinne eines tatsächlich individuellen Forderns und Förderns, dass eine hohe Diversifizierung bei Angeboten und Betätigungsfeldern erreicht werden muss, die die unterschiedlichsten Qualifizierungen, Berufserfahrungen, Benachteiligungen und Schicksale berücksichtigt.

Zusätzlichkeit/gemeinnützige Arbeit

Arbeitslosigkeit findet lokal statt und die aufgrund von Arbeitslosigkeit entstehenden Probleme erfordern lokale Lösungen, lokale Steuerung und lokalen Konsens.

In der 20 jährigen Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung sind in den Regionen konsensfähige Strukturen und Bedingungen für die Beschäftigung entstanden. Dies hat dazu geführt, dass im Jahr 2002 weit über 400.000 Eingliederungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Einsatzbereichen geschaffen werden konnten. Künftig findet öffentlich geförderte Beschäftigung in drei Varianten statt - Weiterführung von ABM nach SGB III, die sozialrechtliche Arbeit (Mehraufwandsvariante 1-2 Euro Job) und die arbeitsrechtliche Vertragsarbeit (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung).

Wichtig für die erfolgreiche Integrationsarbeit ist, dass öffentlich geförderte Beschäftigung sinnstiftend, qualifizierend und integrativ ist. Um die geplanten 700.000 Arbeitsplätze und -gelegenheiten nach diesen inhaltlichen Kriterien zu schaffen, müssen die Akteure vor Ort entscheiden können, welche rechtliche und inhaltliche Ausgestaltung für den Einzelnen Perspektive aufzeigen kann, welche Dauer die Arbeitsverhältnisse haben sollen, welche Zielsetzung mit der Integrationsarbeit verfolgt wird und wo sie stattfindet.



Die Sozialrechtsvariante lässt eine marktnahe Integration nur bedingt zu. Sie wurde aber auch schon in der Vergangenheit als Einstieg genutzt und kann im Rahmen eines Eingliederungsplanes ein sinnvolles Instrument sein. Alle Varianten sind unter dem Ziel einer individuellen Integration in Arbeit zu nutzen. Die Planzahl von 700.000 Plätzen ist nur unter Nutzung aller Ressourcen vor Ort zu erreichen.

Aktivierung von passiver Leistung

Wir begrüßen, dass vor Ort in den Arbeitsgemeinschaften und in den optierenden Kommunen entschieden werden soll, welche Maßnahmentearten nach § 16 SGB II umgesetzt und ebenfalls welche Zielgruppen besonders gefördert werden sollen. Diese Entscheidungen können nur dort getroffen werden, da diese nicht nur von der Budgetierung abhängig sind, sondern auch von der inhaltlichen lokalen Zielsetzung und von den regionalen Gegebenheiten.

Um das höchste Maß an Flexibilität bei diesen Entscheidungen zu gewährleisten, müssen aber alle Eingliederungsinstrumente gleichrangig bewertet werden. Propagiert wird, dass die Errichtung der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für den Staat und den neuen Aufgabenträger vor Ort kostengünstiger sei. Auf den ersten Blick scheint dies richtig zu sein, da nur die Mehraufwandsentschädigung aus dem Eingliederungsbudget vor Ort bezahlt werden muss im Gegensatz zu den vollen Lohnkosten der Beschäftigungsverhältnisse mit Arbeitsvertrag oder ABM.

Bei genauerer Betrachtung erweist sich dies allerdings als Trugschluss: Eine echte Ersparnis im Hinblick auf die realen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit wird für den Staat nicht erreicht. Der Teilnehmer mit Mehraufwandsentschädigung bezieht parallel weiterhin ALG II und bekommt auch die Unterkunftskosten weiter erstattet. Somit kostet der 1 Euro Job in der Realität so viel wie die arbeitsrechtliche Vertragsarbeit. Es wird lediglich eine Verlagerung der Kosten innerhalb verschiedener Haushalte vorgenommen. Dafür findet aber eine echte Eingrenzung der Entscheidungsmöglichkeiten der Aufgabenträger zwischen den 3 Varianten vor Ort sowie eine Verschlechterung der inhaltlichen Arbeit statt.

In den meisten Regionen wird die Entscheidung für sozialrechtliche Arbeit aus diesen falschen fiskalischen Gründen fallen. Somit werden Integrationschancen nicht optimal wahrgenommen und der Staat hat keinen Cent gespart. Um eine gesunde Mischung der Instrumente zu ermöglichen und sie nach den lokalen Gegebenheiten angemessen einsetzen zu können, müssen die neuen Aufgabenträger die Möglichkeit erhalten, passive Leistungen (Grundsicherung ALG II, Zuschläge und Kosten der Unterkunft und Heizung) in aktive Eingliederungsleistungen umzuwandeln.

Qualität der Arbeit

Das neue Gesetz sieht das gezielte Fordern und Fördern von Hilfebedürftigen vor. Durch das Fallmanagement soll die Qualität der Eingliederungsarbeit verbessert werden. Hierzu müssen die neuen Fallmanagerinnen eine Vielfalt an Eingliederungsinstrumenten vor Ort zur Verfügung haben, um dieses Prinzip wirksam umsetzen zu können. Ebenfalls müssen sie individuell zuweisen können und Dauer und Ziel der Maßnahmen nach den individuellen Bedürfnissen und den regionalen Gegebenheiten bestimmen können. Nur so behält öffentlich geförderte Beschäftigung ihre Qualität und inhaltliche Sinnggebung.

Der Fallmanager ist der Partner aller Akteure im lokalen Wirtschaftsraum; er ist ebenfalls der Partner des Leistungsempfängers. Nur wenn er/sie konstruktiv und verbindlich mit den Leistungsempfängern und Betrieben der lokalen Wirtschaft arbeiten darf, wird das Fallmanagement angenommen. Hierzu muss der Fallmanager über das Eingliederungsbudget bestimmen können. Ebenfalls muss der Fallmanager mit nachhaltigen, vielfältigen und stabilen Strukturen verhandeln und arbeiten können.



Fallpauschalen

Die Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen vor Ort müssen adäquate Möglichkeiten für die Refinanzierung ihrer Kosten erhalten.

Dies muss nicht immer nur in Form der Erstattung von Regiekosten durch den Staat erfolgen. Durch die Erbringung von marktnahen Diensten haben die Unternehmen reale Chancen eigene Mittel zu erwirtschaften. Diese Chance darf der Gesellschaft nicht im bürokratischen Dschungel verloren gehen.

Die Höhe der Regiekosten hängt wesentlich ab von

- der Möglichkeit, Erträge außerhalb öffentlicher Zuwendungen in nennenswertem Umfang zu erwirtschaften,
- der kontinuierlichen Auslastung der Unternehmen, die verhindert, dass hohe Sicherheitsmargen einbezogen werden müssen,
- der Möglichkeit, nichtgewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung in großem Umfang durchzuführen und so Ressourcen Dritter mit zu nutzen,
- von der sozialen und qualifikatorischen Lage der beschäftigten Zielgruppe. Eine Maßnahme mit arbeitslosen Jungerwachsenen verlangt den vielfach höheren Aufwand als der Entleih von Menschen, die gerade ein Jahr Arbeitslosigkeit hinter sich bringen mussten,
- der inneren Struktur der beauftragten Unternehmen und dem dort vorhandenen Verhältnis von Regiekosten zu unmittelbar durchführungsbezogenen Kosten. Hier haben wir die Verantwortung, ein optimales Kostenmanagement zu betreiben,
- die durch den Auftraggeber veranlassten Verwaltungskosten bei der Abrechnung von Fallkosten.

Wenn künftig nur im geringen Umfang oder gar keine Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen die Unternehmen marktnah agieren können, dann müssen, um qualifizierende Arbeit anbieten zu können, die Fallpauschalen alle Kosten (Anleitung, Begleitung, Qualifizierung und Verwaltung) abdecken. Ebenfalls muss in diesem Zusammenhang Sorge dafür getragen werden, dass die notwendigen Strukturen für eine effektive Integrationsarbeit vor Ort stabil aufrechterhalten werden können und dass die Unternehmen Planungssicherheit bekommen.

Ein bundesweiter Regelsatz für die Eingliederungspauschalen wäre hierzu nicht effektiv. Die Fallpauschale hängt von der notwendigen Qualifizierungsarbeit, der Betreuungsarbeit, den Teilnehmerinnen und den Strukturen vor Ort ab. Es ist vor Ort mit den Unternehmen zu verhandeln, in welcher Höhe Regiekosten erstattet werden und wie sie durch marktnahes Agieren weitere Arbeitsplätze absichern können.

Qualitätsstandards

Öffentlich geförderte Beschäftigung erfordert ein hohes Maß an Qualität. Hier werden Betriebe geführt, die mit benachteiligten Arbeitskräften produktiv tätig sind und nach Handelsrecht ihre Geschäfte führen müssen.

Zunehmend lassen sich mehrere Unternehmen diese Qualität im Sinne des modernen Qualitätsmanagements zertifizieren - nicht als Nachweis für einen Fördergeber sondern als Instrument der eigenen betrieblichen Weiterentwicklung. Qualitätsstandards für öffentlich geförderte Beschäftigung müssen für unsere Partner in der allgemeinen Wirtschaft erkennbar sein.

Erreichung von Qualitätsstandards darf nicht auf die Voraussetzung zur Einwerbung von Fördermitteln zurückgestuft werden. Für viele kleinere Unternehmen stellen sich nach wie vor die hohen Kosten ei-



ner Zertifizierung als ein Hindernis dar. Diese Betriebe brauchen Unterstützung. Die Lösungen für sie müssen auf verschiedener Ebene im finanziellen Bereich sowie im inhaltlichen Bereich stattfinden. Hierzu hat die bag arbeit bereits einen QM-Handlungsleitfaden und ein QM-Qualifizierungssystem entwickelt, das den Unternehmen den Aufbau von QM in den Betrieben ermöglicht und sie kostengünstig zur Zertifizierungsreife nach ISO führt.

Evaluierung

Evaluierung von öffentlich geförderter Beschäftigung sollte folgende Prinzipien haben: Dokumentation, Auswertung und Weiterentwicklung. Die Evaluierung sollte die Grundlage für die Weiterentwicklung von inhaltlicher Methodik sowie der Eruiierung neuer Betätigungsfelder sein. Diese Evaluierung ist am effektivsten, wenn sie vor Ort geschieht und die Akteure vor Ort mit Hinweisen über ihre individuelle Wirksamkeit unterstützt. Eine zentral angelegte Evaluierung kann dagegen nur pauschal Erfahrungen widerspiegeln. Aus der örtlichen Evaluierung muss ein Forum von Best Practice entstehen, um einen bundesweiten Transfer abzusichern und einen maximalen Output aus der Evaluierung zu erzielen.

Zusammenfassung

Zur Erfolgsabsicherung der neuen Eingliederungsleistungen und zur Erreichung der politischen Zielvorgaben ist es notwendig, dass:

- die Entscheidungskompetenz und Handlungsbefugnis vor Ort bei den neuen Aufgabenträgern fest verankert wird
- öffentlich geförderte Beschäftigung in Form von ABM, arbeitsrechtlicher und sozialrechtlicher Angebote gleichrangig nebeneinander stehen
- passive und aktive Leistungen deckungsfähig sind
- öffentlich geförderte Beschäftigung sinnstiftend, qualifizierend und integrativ wirken kann
- Fallmanagerinnen Entscheidungs- und Handlungsbefugnis einschließlich Budgetverwaltung haben
- die Betriebe marktnah agieren können
- die neuen Aufgabenträger mit ihren arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern real verhandeln können.
- Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen Planungssicherheit bekommen.

Die künftige Gestaltung von öffentlich geförderter Beschäftigung muss als wertschöpfende Eingliederung verstanden werden und nicht als Hilfeleistung oder Strafmaßnahme. Jeder soll ein Angebot und die Chance bekommen, eine für seine Region sinnstiftende Gegenleistung erbringen zu können.

Die bag arbeit setzt sich hierfür ein!

Nach: Bundesarbeitsgemeinschaft, Berlin, 04.10.2004

