



ZDH
ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Schaffung neuer Teilhabechancen für Lang-
zeitarbeitslose auf dem allgemeinen und
sozialen Arbeitsmarkt

Berlin, Juni 2018
Abt. Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und Tarifpolitik

Zum Referentenentwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Gesetz zur Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (10. SGB II-ÄndG - Teilhabechancengesetz)

Im Einzelnen

1. „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II

Zuschuss von 100 Prozent ohne Schrankentrias

Bei dem neuen Regelinstrument § 16i im SGB II zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist für die ersten zwei Jahre ein Förderumfang von 100 Prozent Zuschuss gemessen an der Höhe des Mindestlohnes zuzüglich des pauschalierten Anteils des Arbeitgebers zur Sozialversicherung vorgesehen. Jedoch sollen die Voraussetzungen des § 16d Abs. 1 (Arbeitsgelegenheiten) Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität hier keine Anwendung finden.

Dies stellt einen Bruch mit den bisherigen Grundsätzen der geförderten Beschäftigung dar, der aus Sicht des Handwerks sehr kritisch zu bewerten ist. So gelten bei den derzeitigen Regelungen die Voraussetzungen der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität immer dann, wenn der Förderumfang bei 100 Prozent der Lohnkosten liegt, wie z.B. bei den Arbeitsgelegenheiten oder dem Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Werden die Lohnkosten hingegen nicht in vollem Umfang übernommen, liegt in der Praxis die Höhe des Zuschusses derzeit bei bis zu 75 Prozent (Förderung von Arbeitsverhältnissen § 16e SGB II) oder 75 Prozent degressiv gestaltet bis zu einer sechsmonatigen Nachbeschäftigungsphase ohne Lohnkostenzuschuss in dem ESF-Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit.

Diese systematische Trennung zwischen Förderung in vollem Umfang (100 Prozent) und der Notwendigkeit der Anwendung der Schrankentrias (Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und der Wettbewerbsneutralität) und bei Nichtanwendung dieser Voraussetzung einer Förderung von bisher maximal 75 Prozent ist dringend geboten. In der Folge heißt dies, dass ein Einsatz für gewerbliche und damit auch handwerkliche Tätigkeiten (bzw. Tätigkeiten in Konkurrenz zu gewerblichen Tätigkeiten) nur dann zulässig und auch notwendig ist, wenn ein Teil der Lohnkosten erwirtschaftet werden muss.

Müssen die Lohnkosten hingegen nicht erwirtschaftet werden, dürfen keine gewerblichen Tätigkeiten ausgeübt werden (Wettbewerbsneutralität) und müssen die Tätigkeiten zusätzlich sein. Ansonsten drohen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der gewerblichen Wirtschaft, wie das Handwerk im Zuge der Ein-Euro-Jobs vor Einführung der Voraussetzung der Wettbewerbsneutralität in großem Umfang erleben konnte. Ohne das Merkmal der Zusätzlichkeit droht hingegen besonders in der öffentlichen Hand die Verdrängung regulärer Beschäftigung.

Im vorliegenden Referentenentwurf beruft man sich in Bezug auf den neuen § 16i auf die Erfahrungen mit dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Doch hier wurde vor dem Hintergrund einer 100 prozentigen Förderung die Schrankentrias angewendet.

Tatsächlich stellt der neue § 16i in Bezug auf die Förderhöhe eine Art Hybrid zwischen beiden bisher strikt durch die Gültigkeit der Schran-

zentrias getrennten Instrumenten für den sozialen Arbeitsmarkt dar.

Bei Arbeitsentgeltzuschüssen von 100%, wie sie in § 16i SGB II in den beiden ersten Jahren vorgesehen sind, müssen die bewährten Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität zwingend Anwendung finden. Die Anwendung der Schrankentrias gewährleistet, dass mittels öffentlich geförderter Beschäftigung nicht zu Dumpingkonditionen handwerkliche oder gewerbliche Leistungen am Markt erbracht werden, die zu dem Verlust von Arbeit und Aufträgen bei privaten Unternehmen führen. Die Formulierung in der Gesetzesbegründung, wonach der Verzicht auf die die Schrankentrias „weitere Tätigkeitsfelder für öffentlich geförderte Beschäftigung eröffnet“ ist insoweit bezeichnend und alarmierend. Tatsächlich zeigen Beispiele wie die Berliner „Positivliste“ für Arbeitsgelegenheiten, dass trotz der Geltung der Kriterientrias eine Vielzahl von Tätigkeitsfeldern für Maßnahmeteilnehmer zur Verfügung steht. Angesichts der Erfahrungen mit dem wettbewerbswidrigen Einsatz von Ein-Euro-Jobbern wäre zur Vermeidung der Wiederholung solcher Fehlentwicklungen die Anwendung der Schrankentrias bei einer 100% Förderung zwingend erforderlich.

Alternativ wäre denkbar, die Förderung auf unter 100 Prozent zu reduzieren. Da es sich um einen Personenkreis mit besonders starken Vermittlungshemmnissen handeln soll (gleichwohl die Auswahlkriterien hierfür noch enger gefasst werden müssen! s.u.), ist auch eine Förderquote von über 75 Prozent in den ersten beiden Jahren denkbar, z. B. 85 Prozent. Auf keinen Fall darf es aber von vornherein dem privaten oder öffentlichen Träger/Arbeitgeber möglich sein, einen Geförderten ausschließlich für eine Förderung im Umfang von 100 Prozent zu beschäftigen. Eine Förderung im Umfang von 100 Prozent im ersten Jahr sollte dann nur möglich sein, wenn sich im

Gegenzug der Träger/Arbeitgeber zu einer Weiterbeschäftigung zu einem (deutlich) niedrigeren Fördersatz verpflichtet.

Im Übrigen ist sicherzustellen, dass bei der Beschäftigung von nach § 16i Geförderten vor allem durch Träger öffentlich geförderter Beschäftigung die geltenden Regelungen der öffentlichen Auftragsvergabe – insbesondere was die Einhaltung von Vergabemindestlöhnen angeht – respektiert werden.

Jobcenter-Beiräte obligatorisch einbeziehen

Laut Referentenentwurf sollen die Sozialpartner über die Jobcenter-Beiräte hinsichtlich der Tätigkeitsfelder und Branchen, die für öffentlich geförderte Beschäftigung besonders geeignet sind, einbezogen werden. Die Berücksichtigung der Sozialpartner für Empfehlungen besonders geeigneter Einsatzfelder ist in dieser Form nicht ausreichend.

Bei der Einrichtung von öffentlich geförderter Beschäftigung sollen nach aktueller Rechtslage (§ 16d i. V. m. § 18d SGB II) nur die Stellungnahmen der Jobcenter-Beiräte, insbesondere der Sozialpartner, berücksichtigt werden. Bei einer derart umfassenden Lohnsubventionierung, wie sie in § 16i SGB II vorgesehen ist, ist aber eine gesetzlich normierte Einbeziehung der Sozialpartner hinsichtlich der zulässigen Einsatz- und Tätigkeitsfelder zwingend erforderlich.

Daher ist eine gesetzliche Fixierung der Einbeziehung und Zustimmung, also die Einführung eines konstitutiven Mitsprache- und Mitentscheidungsrechts der örtlichen Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und damit eine entsprechende Ergänzung des § 16i SGB II notwendig. Nur wenn die Sozialpartner den Einsatz geförderter Beschäftigung in einem gewerblichen Bereich für unbedenklich halten, darf eine

entsprechende Tätigkeit im Rahmen der Förderung nach § 16i erfolgen.

Eine solche gesetzliche Regelung dient der breiten Akzeptanz von Einsätzen in Tätigkeitsbereichen, in denen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der gewerblichen Wirtschaft entstehen können.

Klarstellung bei Zuweisungsregelung

In Abs. 1 und 3 des neuen § 16i SGB II wird von einer Zuweisung von Leistungsberechtigten auf geförderte Arbeitsplätze gesprochen. Der sehr hohe Förderumfang und die vorgesehene lange Förderdauer rechtfertigen diese Zuweisung zwar im Grundsatz. Gleichzeitig dürfte dies jedoch private Arbeitgeber eher davon abhalten, eine entsprechende Stelle einzurichten.

Ebenfalls unklar bleibt bei den Neuregelungen, ob die Zuweisung auch für SGB-II-Empfänger ohne deren Zustimmung erfolgen kann. Im Grundsatz wäre dies zu begrüßen. Die Aufnahme einer Tätigkeit in angemessenem Umfang ist eine selbstverständliche Gegenleistung für die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft im SGB II. Das Ausschlagen einer zugewiesenen und zumutbaren Arbeit muss entsprechende Sanktionen nach sich ziehen.

Individuelle Voraussetzungen für die Förderung

Das Ziel der Vereinfachung der Handhabung der Förderinstrumente, insbesondere für die Jobcenter, ist zu begrüßen. Gleichwohl ist die Voraussetzung – Leistungsbezug für eine Dauer von sechs Jahren innerhalb der letzten sieben Jahre – kein in Anbetracht der langen Förderdauer und des hohen Förderumfangs angemessenes Auswahlkriterium. Da z. B. auch Zeiten im Leistungsbezug aufgrund von Pflege und Kindererziehung angerechnet werden sollen, können sehr wohl Personen mit abgeschlossener Be-

rufsausbildung oder Studium und einschlägiger, sogar langjähriger Berufserfahrung in den förderfähigen Personenkreis fallen. Das gleiche gilt für noch vergleichsweise junge Leistungsempfänger von z.B. 25 Jahren. Daher sollte den Voraussetzungen unbedingt mindestens das sonst regelmäßig (z.B. beim Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“) verwendete Kriterium, dass keine oder keine verwertbare Berufsausbildung vorliegt, Anwendung finden. Ebenfalls wäre ein höheres Mindestalter von z. B. 35 Jahren wünschenswert, da insbesondere bei jüngeren Arbeitslosen eine Ausbildung Vorrang haben sollte. Bei diesem Personenkreis dürfte eine langjährige Förderung mit dem Instrument der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine folgenreiche Entfremdung von ungeförderter Beschäftigung und eine negative Stigmatisierung bewirken. Gesundheitliche Einschränkungen hingegen könnten ein nicht zwingendes Positivkriterium sein.

In Anbetracht der Höhe der Fördermittel pro Förderfall wäre es für die Jobcenter durchaus zumutbar, einen höheren Aufwand bei der Auswahl der Leistungsberechtigten nach § 16i zu betreiben.

Da offenbar dennoch eine möglichst unbürokratische Handhabung der Förderung gewünscht wird, sollte alternativ zumindest eine Phase von 6 Monaten intensiver Vermittlungsarbeit vorangeschaltet werden, analog z. B. zur Bürgerarbeit, wo dies erfolgreich genutzt wurde. Intensive Vermittlungsbemühungen mit einer hohen Kontaktdichte zum Kunden können annähernd solche Personen herausfiltern, für die eine ungeförderter oder nur in geringerem Maße geförderte Beschäftigung nach § 16e oder vielleicht auch Weiterbildung oder Ausbildung in Frage kommen.

Es ist zu begrüßen, dass in § 16i Abs. 6 SGB II explizit Regelungen zum Vorrang von zumutbarer Arbeit oder der Vermittlung in Ausbildung

genannt werden. Gleichwohl bleibt offen, wer dies wie prüft. Ohne entsprechende Vorgaben zur regelmäßigen Überprüfung der Vermittelbarkeit bleiben die Vorgaben in Abs. 6 wirkungslos. Auch wenn dies mit zusätzlichem Aufwand für die Jobcenter verbunden ist, ist es unbedingt notwendig, eine regelmäßige – z.B. jährliche – Überprüfung der Vermittelbarkeit vorzugeben.

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Reintegration in Arbeit, Ausbildung oder Weiterbildung ist auch zu prüfen, ob ein Höchstalter für die Förderung festgelegt wird, damit sich der Förderung nicht unmittelbar die Verrentung anschließt.

Dauer der Förderung

Kritisch zu sehen ist darüber hinaus die Regelung zur Dauer der Förderung. Eine bis zu fünfjährige Förderung mit maximal einmaliger Befristung könnte auch unter den gegebenen Voraussetzungen zu einem Missbrauch führen, indem stets eine Befristung auf z.B. ein halbes Jahr und dann eine einmalige Verlängerung um weitere 1,5 Jahre erfolgt. Damit würde stets eine 100-prozentige Förderung erreicht.

Ausgehend davon, dass die geförderte Person bis zu fünf Jahre auf dem Arbeitsplatz verbleibt, ist der pauschalierte und relativ wenig absinkende Fördersatz sehr hoch. Wünschenswert wäre spätestens ab dem dritten Jahr der Beschäftigung die Prüfung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit und entsprechende Anpassung des Fördersatzes. Insbesondere, wenn der Arbeitgeber regelmäßig Weiterbildungen durchführt, ist davon auszugehen, dass die Leistungsfähigkeit deutlich stärker ansteigt.

Auch ist die unter dem Mantel der Verwaltungsvereinfachung eingeführte Regelung, nach der die Zuschüsse für den gesamten Bewilligungszeitraum erbracht werden sollen (§ 16g Abs. 3) zu hinterfragen. In der Praxis könnte sie dazu

führen, dass sich gerade Träger von Beschäftigungsgesellschaften auf die kontinuierliche Mittelüberweisung verlassen und damit faktisch keinen Anreiz haben, arbeitsmarktaugliche Teilnehmer vorzeitig in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu überführen.

Begleitendes Coaching

Es ist richtig, dass Arbeitgeber und Leistungsbererechtigte während der Förderung systematisch begleitet und gecoacht werden sollen. Die Evaluierung verschiedener Maßnahmen und Programme durch die Bundesagentur für Arbeit haben deutlich gezeigt, dass sich hierdurch die Nachhaltigkeit der Beschäftigung signifikant verbessert. Gerade besonders arbeitsmarktferne Personen profitieren von einem Coaching, genauso wie vor allem kleine Arbeitgeber einen Ansprechpartner benötigen, falls Probleme entstehen, z. B. mit dem regelmäßigen pünktlichen Erscheinen zur Arbeit.

Verfehlt ist hingegen die Einführung von Freistellungsansprüchen für eine regelmäßige Durchführung der beschäftigungsbegleitenden Beratung im Betrieb in den ersten zwölf Monaten gemäß § 16i Abs. 4.¹ Die Einführung eines solchen Anspruches dürfte gerade in kleinen Unternehmen die Arbeitsorganisation und die Personaleinsatzplanung und damit die Integration des Geförderten in den normalen Betriebsalltag vor erhebliche Probleme stellen und damit die Bereitschaft privater Arbeitgeber, diese Förderungen in Anspruch zu nehmen, deutlich abschwächen.

Förderung der Weiterbildung

Die in § 16i Abs. 5 SGB II vorgesehene Förderung der Weiterbildung ist hingegen vergleichsweise eng bemessen. Sie liegt mit einem Umfang von maximal 1.000 € sogar spürbar unter

¹ Und analog in den ersten sechs Monaten gemäß § 16e Abs. 4.

den Fördermöglichkeiten im Rahmen von WeGebAU. Insbesondere berufsanschlussfähige Qualifizierungen könnten damit nicht durchfinanziert werden.

Um dem im Entwurf verankerten Ziel der Integration in reguläre Beschäftigung, Ausbildung oder Weiterbildung Nachdruck zu verleihen, sollte die Weiterbildung stärker gefördert werden. Die Durchführung von Weiterbildungen während der geförderten Beschäftigung ist auch ein Hinweis darauf, dass der Träger/das Unternehmen ein ernsthaftes Interesse an einer weiteren und dauerhaften Beschäftigung des Geförderten aufweist und kein reiner Mitnahmeeffekt vorliegt. Daher ist eine vollumfängliche Förderung von nachweislich sinnvollen und notwendigen Maßnahmen zur Weiterbildung zu prüfen.

Klarstellung arbeitsrechtlicher Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Förderung nach § 16i müssen offene arbeitsrechtliche Fragen geklärt werden. Aufgrund des bisherigen Hybrid-Charakters der Förderung ist unklar, inwieweit die ansonsten geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften zur Beschäftigung hier Anwendung finden. So muss z.B. geregelt werden, wie zu verfahren ist, wenn trotz aller Bemühungen eine Weiterbeschäftigung nicht möglich ist und das Beschäftigungsverhältnis innerhalb des Förderzeitraums vorzeitig gelöst werden muss.

Evaluierung anhand des Ziels der Integration in reguläre Beschäftigung

Das neue Instrument § 16i wird nicht befristet eingeführt und soll nicht gesondert evaluiert werden, sondern im Rahmen der Wirkungsforschung der BA. Hierbei soll das neue Regelinstrument der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ allerdings schwerpunktmäßig berücksichtigt werden. Dabei ist es wichtig, dass die Evaluation anhand des Ziels der Integration in ungeförderte Be-

schäftigung, Aus- oder Weiterbildung erfolgt und nicht etwa anhand des Merkmals der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, da dies bei der Aufnahme einer geförderten Beschäftigung zwangsläufig selbsterfüllend wäre. Auch um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten und ggf. gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, ist zwingend erforderlich, die im Referentenentwurf im Absatz VII. angesprochene Evaluierung der neuen Regelungen äußerst zeitnah durchzuführen.

Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten

Nicht nachvollziehbar ist der viel zu niedrig angesetzte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 16 Euro bzw. ca. 30 Minuten pro Förderfall. Diese Einschätzung dürfte allenfalls für Träger oder Unternehmen, die regelmäßig solche Förderungen in Anspruch nehmen und in der Beantragung von Fördermitteln sehr geübt sind, zutreffen. Gerade für kleine Unternehmen, die sehr selten oder erstmals eine entsprechende Förderung beantragen, dürfte der Zeitaufwand sehr viel höher ausfallen.

2. „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II

Weniger kritisch als die Neuregelungen zum § 16i „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind die geplanten Änderungen am Regelinstrument § 16e SGB II „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ zu bewerten. Auch hier erfolgen deutliche Rechtsvereinfachungen, vor allem für die Jobcenter, was im Grundsatz zu begrüßen ist.

Voraussetzungen der Förderung

Die bisherigen umfangreicheren Voraussetzungen der Förderung (Langzeitarbeitslosigkeit und zwei weitere Vermittlungshemmnisse, 6 Monate intensive Vermittlungsbemühungen, keine Aus-

sicht auf ungeforderte Beschäftigung) werden zugunsten einer einfachen Voraussetzung der Mindestdauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren aufgegeben. Das entlastet allein die Jobcenter in der Verwaltung, erhöht jedoch die Anfälligkeit für Creaming und Mitnahmeeffekte. In der Vergangenheit wurden immer wieder missbräuchliche Inanspruchnahmen von Eingliederungszuschüssen beobachtet, z. B. 2015/2016 durch Zeitarbeitsunternehmen.

Auch bei den künftigen Förderungen nach § 16e sollte zumindest die Voraussetzung der sechsmonatigen Phase intensiver Vermittlungsbemühungen vorgeschaltet werden. Die jüngeren Erfahrungen zeigen, dass in Anbetracht der guten Arbeitsmarktlage mit einem steigenden Anteil von Helfertätigkeiten durchaus Vermittlungen in Arbeit und Ausbildung ohne Förderung auch bei langzeitarbeitslosen Personen möglich sind. Aber auch Zahlen aus früherer Zeit, wie z. B. zum bereits 10 Jahre zurückliegenden Projekt „Bürgerarbeit“ für Bad Schmiedeberg zeigen, dass fast ein Drittel der Leistungsbezieher während der vorgeschalteten 6-monatigen intensiven Vermittlungsarbeit aus dem Leistungsbezug ausgeschieden ist (19 Prozentpunkte in Beschäftigung, Ausbildung etc. und ca. 10 Prozentpunkte ohne Angabe von Gründen).

Den geplanten deutlichen Vereinfachungen der Förderung nach § 16e SGB II steht eine Verschärfung der Förderbedingungen für Arbeitgeber gegenüber. So muss gemäß § 16e Abs. 1 künftig das Arbeitsverhältnis für die Dauer von mindestens 2 Jahren begründet werden, während das Gesetz gegenwärtig für die Förderung keine entsprechende Dauer nennt.

Gleichzeitig ist jedoch im neuen § 16e nicht mehr die Rede von einer Zuweisung von Beschäftigten. Allerdings ist unklar, wie diese Zuweisung in der Vergangenheit gehandhabt wurde.

Auch hier ist die Voraussetzung der Freistellung durch den Arbeitgeber für eine beschäftigungsbegleitende Betreuung, wie bereits unter § 16i SGB II erläutert, kritisch zu sehen.

Höhe des Lohnkostenzuschusses

Es ist nachvollziehbar, dass sich der Lohnkostenzuschuss nach § 16e SGB II im Gegensatz zu § 16i nicht am gesetzlichen Mindestlohn bemisst, sondern an der Höhe des tatsächlich gezahlten (z.B. tariflichen) Lohns. Fraglich ist allerdings, ob das in der Gesetzesbegründung ausgeführte Anpassungserfordernis des Lohnkostenzuschusses an sich ändernde Arbeitsentgelte erforderlich ist bzw. angesichts zumeist sich jährlich ändernder Lohnhöhen aufgrund von Tarifsteigerungen nicht zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die Jobcenter führt. Jedenfalls dürften auch von dieser Regelung zuallererst Trägerstrukturen profitieren.

Evaluierung und Befristung der Neuregelungen

Zum veränderten § 16e SGB II ist keine separate Evaluierung vorgesehen, lediglich eine im Sinne der regulären Instrumentenevaluierung durch die Bundesagentur für Arbeit. Da der § 16e jedoch sehr umfassend geändert und vereinfacht wird, wäre eine separate Evaluierung sinnvoll. Im Zusammenhang mit möglicherweise unerwünschten Folgen, z. B. des Creamings und der missbräuchlichen Inanspruchnahme, sollte die Neuregelung auf jeden Fall befristet werden.