



zu TOP 5 Kommunale Beschäftigungsförderung

Entwurf und Gesprächsleitfaden

1. Ausgangssituation

Nach der letzten Umfrage des Deutschen Städtetages zu der im Jahr 2000 durchgeführten Kommunalen Beschäftigungsförderung¹ haben 150 Mitgliedstädte mit insgesamt 26,7 Mio. Einwohnern angegeben, im Jahresverlauf insgesamt 131.317 Sozialhilfeempfänger im Rahmen von 94.000 Stellen in Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung nach den §§ 19 und 20 BSHG beschäftigt zu haben. Hochgerechnet auf das gesamte Bundesgebiet ergibt sich, dass im Jahr 2000 zwischen 250.000 und 400.000 Sozialhilfeempfänger in Maßnahmen nach den §§19, 20 BSHG beschäftigt wurden.

In der Umfrage wird weiter angegeben, dass 43 % der Beschäftigungsverhältnisse eine Dauer von einem Jahr hatten. Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer ist hiernach zwar im Vergleich zu den Vorjahren von 11,3 auf 9,5 Monate zurückgegangen.. Der Anstieg der länger als ein Jahr Beschäftigten ist aber von 1996 bis 2000 über den Jahresverlauf kontinuierlich angestiegen.

Neben den Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG führen die Kommunen in erheblichem Umfang auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem SGB III selbst durch oder fördern diese bei anderen Trägern, insbesondere bei Trägern der freien Wohlfahrtspflege. Es ist davon auszugehen, dass die geförderten Arbeitnehmer Leistungsempfänger nach SGB III und nur zu einem geringeren Teil Sozialhilfeempfänger sind. Im Jahresverlauf 2000 wurden nach der Umfrage des Deutschen Städtetages 7.284 Maßnahmen mit insgesamt 42.235 Beschäftigten in 154 Städten durchgeführt. Hochgerechnet auf das gesamte Bundesgebiet ergibt sich, dass zwischen 80.000 und 140.000 Beschäftigte an solchen Maßnahmen teilgenommen haben.

¹ Deutscher Städtetag, 2001: Kommunale Beschäftigungsförderung: Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000.

Umfassende und repräsentative Ergebnisse zur Frage der Integration in den ersten Arbeitsmarkt aufgrund von Hilfe zur Arbeit (HzA) liegen der Bundesregierung nicht vor. Nach den Berichten einiger Länder liegt die Übergangsquote in reguläre Arbeit im Bereich der HzA aber zwischen 20 bis maximal 40 % (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram, Dr. Maria Böhmer, Rainer Eppelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drs. 14/2277 – Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Drs. 14/2531, S. 10 unter b) Übergang in den regulären Arbeitsmarkt). Auch bei ABM ist die Übergangsquote in reguläre Arbeit gering.

2. Heutige Grundbedingungen der kommunalen Beschäftigungsförderung

Erste Grundbedingung:

Bei der kommunalen Beschäftigungsförderung handelt es sich heute um eine Aufgabe, die als eigene Angelegenheit der Kommunen (Selbstverwaltungsangelegenheit) wahrgenommen wird. Dies hat den Vorteil, dass die Kommunen auf die für sie maßgebenden spezifischen Rahmenbedingungen flexibel reagieren und hierdurch die örtlichen Gegebenheiten mit den individuellen Voraussetzungen auf Seiten der Hilfeempfänger in Übereinstimmung bringen können. In der Vergangenheit hat sich das hierfür zur Verfügung stehende gesetzliche Instrumentarium der §§ 18 bis 20 BSHG als sehr geeignet erwiesen.

Hierbei kommt die Wertschöpfung, die im Rahmen der Maßnahmen jeweils erzielt wird, unmittelbar den Kommunen zu.

Zweite Grundbedingung:

Die Frage, ob und inwieweit kommunale Beschäftigungsförderung zu Wettbewerbsverzerrungen mit der Privatwirtschaft führen und damit Verdrängungseffekte auslösen kann, wird verschiedentlich diskutiert. Allerdings wird diese Frage vor dem Hintergrund verneint, dass es sich bei den von den Kommunen bzw. ihren Beschäftigungsgesellschaften durchgeführten Projekten im Rahmen zusätzlicher oder gemeinnütziger Arbeit im Sinne von § 19 BSHG zumeist um Tätigkeiten handelt, die ohne die Hilfe zur Arbeit nicht verwirklicht werden könnten (z.B. Grünflächenbereich, Soziales, Haushalt, Umweltschutz etc.). Darüber hinaus werden aber auch private Unternehmen für Fachaufgaben als Subunternehmer eingesetzt, wodurch sich das Auf-

tragsvolumen der Privatwirtschaft eher noch erhöht. Da den Kommunen auch nur begrenzt Haushaltsmittel zur Verfügung stehen und sie mit Maßnahmen der Hilfe für Arbeit letztendlich Einsparungen erzielen, führt im Übrigen gerade die Ausschöpfung der Möglichkeiten der Hilfe zur Arbeit zu mehr Investitionsvolumen der Kommunen - zum Nutzen der gewerblichen Wirtschaft vor Ort.

Dritte Grundbedingung:

Das nach BSHG im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung zu zahlende Entgelt ist - soweit es sich um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis handelt - an der jeweiligen Ortsüblichkeit zu orientieren.

Im Übrigen dürfen die Tätigkeiten im Rahmen der kommunalen Beschäftigung auch im Wege der sog. „Mehraufwandsentschädigung“ entlohnt werden. Hierbei wird nur Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) zuzüglich einer angemessenen Mehraufwandsentschädigung von üblicherweise 1 bis 2 € pro Stunde gezahlt. Allerdings darf diese Variante nach Rechtsprechung und Literatur nicht bei vollschichtigen Tätigkeiten angewandt werden, da die Tätigkeit zur fortgewährten HLU in einem angemessenen Verhältnis stehen müsse. Außerdem – so die Argumentation in der Sozialhilfepraxis – müsse für den Betroffenen noch genügend Zeit bestehen, sich um eine reguläre Tätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt zu bemühen (Bewerbung, Vorstellungsgespräche etc., die üblicherweise nur während der regulären Arbeitszeit erledigt werden können).

Vierte Grundbedingung:

Soweit Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen von § 19 BSHG sozialversicherungspflichtig ausgestaltet sind, entsteht heute nach 12 Monaten einer solchen Beschäftigung ein (finanzieller) „Verschiebebahnhof“ von der Kommune zur BA, weil dann den Arbeitslosengeldanspruch auslösende Anwartschaften erworben sind.

Fünfte Grundbedingung:

Nach geltendem Recht finanzieren die Kommunen und Landkreise die Maßnahme der kommunalen Beschäftigungsförderung selbst. Hinzu kommen ggf. Kofinanzierungen im Rahmen von ESF- und Ländermitteln. Für die Kommunen besteht heute trotz wesentlicher Eigenfinanzierung der finanzielle Anreiz zur Beschäftigung von kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen darin, Sozialhilfeempfänger – soweit wie möglich – in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren, damit die Betroffenen entweder ganz aus der Sozialhilfe herausgeführt werden können oder aber zumindest nach 12 Monaten leistungsberechtigt nach SGB III werden. Die letztge-

nannte Möglichkeit wird im Rahmen des neuen Leistungssystems allerdings nicht mehr bestehen, wenn auch die unter TOP 4 beschriebenen Berechtigten in Gruppe 2 dieselbe Geldleistung wie Gruppe 1 erhalten.

3. Zukünftige Aufgabenstellung für die kommunale Beschäftigungsförderung im Rahmen eines neuen Leistungssystems

Wie zu TOP 4 dargestellt, wird davon ausgegangen, dass alle Leistungsempfänger, die innerhalb der letzten 48 Monate mindestens 6 Monate beitragspflichtig beschäftigt waren, als arbeitsmarktnah einzustufen und damit der Gruppe 1 zuzuordnen sind.

Dieses Kriterium wird nach ersten groben Schätzungen von etwa 69 % der bisherigen Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die Anspruch auf die neue Leistung haben werden, erfüllt.

Somit sind in Zukunft etwa 31 % der bisherigen Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die Anspruch auf die neue Leistung haben, Gruppe 2 (siehe TOP 4) zuzuordnen und damit von den Kommunen zu betreuen. Angaben zur Größe der Gruppe 1 und der Gruppe 2 bei der Aufteilung, wie sie in TOP 4 beschrieben wird, werden auf der Sitzung der Arbeitsgruppe am 11. März vorgelegt. Nach ersten groben Schätzungen dürften von den rund 2,2 Mio. Haushalten, die die neue Leistung erhalten, etwa 700.000 Haushalte von den Kommunen betreut werden, da diese Haushalte keine Person enthalten, die als arbeitsmarktnah eingestuft werden kann.

Hinzu kommen - zumindest vorübergehend - auch Personen aus Gruppe 1, die von der Bundesanstalt in kurzfristige Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung vermittelt werden, um dort „fit“ für den ersten Arbeitsmarkt gemacht zu werden. Zu berücksichtigen ist außerdem die von den Kommunen zu übernehmende „Job-Garantie“ für junge Menschen bis 25 Jahren, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden.

Erste Modellkomponente:

Die Kommunen müssen künftig das Volumen der Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung deutlich erhöhen.

Zweite Modellkomponente:

Es ist sicherzustellen, dass auch im Rahmen des neuen Leistungssystems sowie im Rahmen eines deutlich erweiterten Maßnahmenvolumens durch Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungs-

förderung keine Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zur Privatwirtschaft entstehen und keine Verdrängungseffekte gegenüber bereits bestehenden, regulären Arbeitsverhältnisse ausgelöst werden. Vielmehr sollte in einem breiten Konsens mit der örtlichen Privatwirtschaft öffentliche Beschäftigung organisiert und insoweit den privaten Arbeitgebern auch die Möglichkeit zur Mitsteuerung bei dieser Beschäftigungsform einzuräumen.

Dritte Modellkomponente:

Die kommunale Beschäftigungsförderung sollte auch im Rahmen des neuen Leistungssystems weiterhin als Selbstverwaltungsangelegenheit mit einem den Regelungen der §§ 18 bis 20 BSHG entsprechenden Instrumentarium durchgeführt werden.

Vierte Modellkomponente:

Im Rahmen des neuen Leistungssystems müssen Tätigkeiten, die in Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung ausgeübt werden, nicht sozialversicherungspflichtig ausgestaltet sein. Vielmehr genügt ein niedrighschwelliges Beschäftigungsangebot (Ausgestaltung beispielsweise über die Mehraufwandsentschädigung). Die Betroffenen erleiden auch insoweit keine Nachteile, weil sie als Bezieher der neuen Geldleistung ohnehin in der RV, KV und PV versichert sind.

Fünfte Modellkomponente:

Im Rahmen des neuen Leistungssystems darf es künftig keinen „finanziellen Verschiebebahnhof“ von den Kommunen zur BA geben.

Die Durchlässigkeit zwischen Gruppe 2 und Gruppe 1 darf nur noch aufgrund der Veränderung im Grad der Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne erfolgen. Daher sind kommunale Beschäftigungsverhältnisse, sofern sie als sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ausgestaltet sind, künftig auf maximal 11 Monate zu begrenzen. .

Sechste Modellkomponente:

Die Durchlässigkeit des neuen Leistungssystems ist auch in bezug auf die kommunale Beschäftigungsförderung zu gewährleisten. Es ist sicherzustellen, dass für Personen, die Gruppe 2 zugeordnet sind (siehe TOP 4), und die im Rahmen kommunaler Beschäftigungsmaßnahmen die für Gruppe 1 erforderliche Arbeitsmarktnähe erreichen, in enger Abstimmung zwischen Kommunen und BA von der BA Maßnahmen für arbeitsmarktnahe Personen angeboten werden (z.B. Lohnkostenzuschüsse etc.). Die Durchlässigkeit muss umgekehrt auch für Personen in Gruppe 1 gel-

ten, bei denen im Wege der Vermutungswiderlegung oder im Rahmen der einmal pro Jahr stattfindenden Überprüfung der Gruppenzuordnung zwischenzeitlich die für Gruppe 2 bestimmende Arbeitsmarktferne eingetreten ist.

Siebte Modellkomponente:

Um für die Kommunen auch künftig einen zwar finanziellen, aber außerhalb des bisherigen „Verschiebebahnhofs“ liegenden Anreiz zu schaffen, Personen in Gruppe 2 in Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung zu beschäftigen, muss es sich für die Kommunen mehr lohnen, die Betroffenen in Beschäftigung zu integrieren als sie nur im Rahmen der Geldleistung aus dem neuen System zu „alimentieren“. Dies gilt auch unter Berücksichtigung dessen, dass die Kommunen künftig das Volumen der Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung deutlich erhöhen müssen (siehe Erste Modellkomponente).

Der Bund übernimmt die Ausgaben im Rahmen der neuen Geldleistung für Gruppe 2 nicht in voller Höhe, sondern reduziert um einen Festbetrag, der identisch mit der kommunalen Interessenquote ist.

Für die Kommunen lohnt sich die Durchführung von Beschäftigungsmaßnahmen dann, wenn der Bund bei Durchführung einer Beschäftigungsmaßnahme einen deutlich höheren finanziellen Beitrag leistet als ohne Durchführung einer Maßnahme. Vorgeschlagen wird deshalb die Übernahme der Kosten einer Beschäftigungsmaßnahme durch den Bund bis zur Höhe von 800 € pro Monat. Hierdurch verringern sich für die Kommunen die Ausgaben für Erwerbsfähige nicht nur spürbar, es werden für die Kommunen auch die notwendigen Anreize geschaffen, über das bisherige Volumen an Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung (nachgewiesene rd. 131.000, siehe unter 1.) künftig deutlich hinauszugehen. Führen die Kommunen die Maßnahmen künftig erfolgreich durch, besteht für sie zudem die Chance, dass die Betroffenen auch die für Gruppe 1 erforderliche Arbeitsmarktnähe erreichen und von den Job-Centern in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden können.

Wenn der Bund eine Beschäftigungsmaßnahme in Höhe von 800 € fördert, entfällt dafür die Übernahme der Kosten der passiven Geldleistung für den Geförderten durch den Bund. Falls weiter passive Geldleistungen für andere Angehörige der Bedarfsgemeinschaft des Geförderten erforderlich sind, trägt diese der Bund.

Hat die Kommune oder der Kreis hingegen den Betroffenen bereits ein Jahr nur Geldleistungen gewährt, ohne ihm eine kommunale Beschäftigungsmaßnahme angeboten zu haben, so übernimmt der Bund ab dem 13. Monat von der Geldleistung für den Erwerbsfähigen keinen Anteil mehr.

Für eine erst nach dem 12. Monat erstmalig angebotene kommunale Beschäftigungsmaßnahme übernimmt der Bund nur noch 400 € pro Monat.