

Ergänzungsvorlage Nr. 14/3982/2

öffentlich

Datum: 13.07.2020
Dienststelle: OE 1
Bearbeitung: Herr Limbach

Sozialausschuss	25.08.2020	Kenntnis
Finanz- und Wirtschaftsausschuss	23.09.2020	Kenntnis
Landschaftsausschuss	28.09.2020	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Arbeitsmarktpolitische Unterstützungsmöglichkeiten gemäß § 16 i SGB II

Kenntnisnahme:

Der Bericht der Verwaltung zu den arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsmöglichkeiten gemäß § 16 i SGB II, deren Zielsetzungen und Finanzierungsstrukturen sowie den Inanspruchnahmemöglichkeiten für den LVR als Arbeitgeber wird gemäß Vorlage Nr. 14/3982/2 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des
LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020.

nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten: Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	

Zusammenfassung:

Mit Beschluss der Landschaftsversammlung Rheinland über den Antrag 14/295 zum Haushalt der Jahre 2020/2021 wurde die Verwaltung beauftragt zu prüfen, ob die arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsmöglichkeiten, die mit der Einführung des § 16 i SGB II geschaffen wurden, durch den LVR in seiner Eigenschaft als kommunaler Arbeitgeber, insbesondere auch für langzeitarbeitslose Menschen mit Behinderung genutzt werden können. Der mit dem Teilhabechancengesetz Anfang des Jahres 2019 in Kraft getretene neue § 16 i SGB II sieht eine degressiv angelegte Lohnkostenförderung für sehr arbeitsmarktferne arbeitssuchende Menschen im Grundsicherungsbezug über einen Zeitraum von fünf Jahren vor, wobei die ersten beiden Jahre vollständig aus Eingliederungsmitteln des SGB II finanziert werden.

Auch vor dem Hintergrund der generellen Finanzierungssystematik im SGB II (welche in dieser Vorlage neben den Inhalten und Zielsetzungen des § 16 i SGB II dargestellt wird) und der damit einhergehenden besonderen Anreizsituation für kommunale Grundsicherungsträger, Leistungsberechtigte des SGB II als Arbeitnehmer zu beschäftigen, schlägt die Verwaltung vor, keine eigenen Beschäftigungsförderungsstrukturen im Verband aufzubauen, sondern ohnehin bestehende Stellen zu besetzen und dabei die Zielgruppe des SGB II verstärkt in den Blick zu nehmen. Die Verwaltung spricht sich somit dagegen aus, anlässlich der umfangreichen und langfristigen Lohnkostenförderungen neue Arbeitsplätze, für die zugleich Stellen einzurichten wären, aufzubauen. In Einzelfällen auf die Fördermodalitäten des § 16 i SGB II zurückzugreifen, bleibt selbstverständlich möglich. Um dies zu begünstigen, werden künftig alle externen Ausschreibungen neben der Arbeitsverwaltung auch an die zugelassenen kommunalen Träger des SGB II gerichtet. Über die gesetzlich vorgesehenen Evaluierungen der Förderregelungen des § 16 i SGB II und deren praktische Relevanz für den LVR wird die Verwaltung zu gegebener Zeit der politischen Vertretung berichten.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3982/2:

Im Zuge der Beratungen der Vorlage Nr. 14/3982/1 haben der Finanz- und Wirtschaftsausschuss am 17.06.2020 und der Landschaftsausschuss am 23.06.2020 die Vorlage Nr. 14/3982/1 vertagt und darum gebeten, diese Vorlage auch dem Sozialausschuss zur Kenntnis zu geben.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3982/1:

Die Vorlage 14/3982 wurde aufgrund abgesagter Ausschusssitzungen zur Reduzierung der Kontakte im Rahmen der Corona-Prävention im März 2020 nicht beraten.

Aus diesem Grund wird die Vorlage für den Personalausschuss am 15.06.2020, den Finanz- und Wirtschaftsausschuss am 17.06.2020 sowie den Landschaftsausschuss am 23.06.2020 in Form einer Ergänzungsvorlage erneut vorgelegt.

Begründung der Vorlage 14/3982:

In ihrer Sitzung vom 16.12.2019 hat die Landschaftsversammlung Rheinland im Rahmen der Beratungen des Haushaltsentwurfs für die Jahre 2020/2021 den Antrag 14/295 der Fraktionen von CDU und SPD beschlossen und damit die Verwaltung beauftragt zu prüfen, inwieweit die arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsmöglichkeiten des § 16 i SGB II seitens des LVR als Arbeitgeber, insbesondere auch für langzeitarbeitslose Menschen mit Behinderung, genutzt werden können.

Nachfolgend beschreibt die Verwaltung die Hintergründe der betreffenden Novellierung des SGB II im Kontext der Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit (**1.**), die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen des § 16 i SGB II sowie dessen Fördermodalitäten (**2.**), die zugrundeliegende Finanzierungssystematik des SGB II insgesamt (**3.**) und schließlich die Bedeutung für den LVR als Arbeitgeber (**4.**).

1.

Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des SGB II und SGB III

Seit dem Inkrafttreten des SGB II, der Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“), zum 01.01.2005 ist sowohl bei den Optionskommunen (die alleinige kommunale Zuständigkeit für die Aufgaben des SGB II, sog. zugelassene kommunale Träger im Sinne des § 6a SGB II) als auch bei den gemeinsamen Einrichtungen, getragen von der Bundesagentur für Arbeit und den kreisfreien Städten und Kreisen, die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ein zentrales Handlungsfeld. Der gesetzlichen Definition des § 18 Abs. 1 Satz 1 SGB III zufolge sind Langzeitarbeitslose solche Personen, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. Das SGB II enthält keine davon abweichende Definition der Langzeitarbeitslosigkeit.

Bundesweit gibt es seit vielen Jahren eine Vielzahl von Initiativen und Projekten, welche die Verringerung des Langzeitbezuges zum Gegenstand haben. Hierzu zählen verschiedene Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen des SGB II, deren gemeinsame Zielsetzung es ist, eine größere Zahl arbeitssuchender SGB II – Leistungsbezieher in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren und damit aus dem Bezug der Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende möglichst dauerhaft herauszuführen. Unter der Maxime „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ wurden auch in NRW, teilweise unter Einsatz von Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF), Projekte der öffentlich geförderten Beschäftigung aufgelegt, um die soziale und berufliche Teilhabe arbeitsmarktferner Personengruppen im SGB II zu verbessern und eine langfristige bzw. dauerhafte Integration besonders benachteiligter Zielgruppen des Arbeitsmarktes in das Erwerbsleben zu fördern.

Denn selbst unter den Vorzeichen der guten konjunkturellen Entwicklung und einer rückläufigen Arbeitslosenzahl in den letzten Jahren - insbesondere im Bereich der Arbeitsförderung gemäß SGB III bei Bezug von Arbeitslosengeld - gibt es weiterhin eine relevante Gruppe arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser, die langjährig Leistungen des SGB II beziehen und ohne spezifische Unterstützung keine realistische Beschäftigungschance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Die Projekte des sozialen Arbeitsmarkts sollen eine Brückenfunktion in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis leisten, daher arbeitsmarktnah ausgestaltet sein und mit ergänzenden individuellen Maßnahmen zur Aktivierung, Begleitung, Qualifizierung und Anleitung verbunden werden. Bei einer Vielzahl der Leistungsberechtigten bestehen ferner gesundheitliche Beeinträchtigungen somatischer oder/und psychiatrischer Art, deren Behandlung ein weiterer Erfolgsfaktor für eine dauerhafte Vermittlung in Arbeit bedeutet.

2.

Das Teilhabechancengesetz (10. SGB II – ÄndG) - Einführung des § 16 i SGB II

Vor diesem arbeitsmarktpolitischen Hintergrund hat der Bundesgesetzgeber das SGB II mit Wirkung zum 01.01.2019 novelliert und mit dem Teilhabechancengesetz ein neues Regelinstrument im gesetzlichen Maßnahmenkatalog zur Eingliederung in Arbeit in Form des § 16 i SGB II geschaffen und zudem den bisherigen § 16 e SGB II erweitert. Erstmals müssen die regulär geförderten Arbeitsplätze nicht ausschließlich wettbewerbsneutral, zusätzlich und gemeinnützig sein. Das neue Regelinstrument zur sozialen Teilhabe stellt damit einen Paradigmenwechsel in der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit dar.

Neben der Integration Langzeitarbeitsloser in für sie passende Beschäftigungsverhältnisse soll mit der Förderung gemäß § 16 i SGB II laut Gesetzesbegründung auch ein Beitrag zur Fachkräftesicherung geleistet werden. Ob dieses Ziel angesichts des im Regelfall problematischen Qualifikationsniveaus dieser Leistungsberechtigten erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Zielgruppe der Förderungen gemäß § 16 i Abs. 3 SGB II sind erwerbsfähige Leistungsbezieher ab 25 Jahren, die seit sechs oder mehr Jahren Grundsicherungsleistungen beziehen und in diesem Zeitraum nicht oder nur sehr kurz erwerbsfähig waren und infolgedessen als sehr arbeitsmarktfern bezeichnet werden müssen. Sofern die leistungsberechtigte Person in einer Bedarfsgemeinschaft mit mindestens einem minderjährigen Kind lebt oder schwerbehindert im Sinne des § 2 Abs. 2

und 3 SGB IX ist, reduziert sich die erforderliche Bezugsdauer gemäß § 16 i Abs. 3 Satz 3 SGB II auf fünf Jahre.

Die Förderung erfolgt im Wege eines Lohnkostenzuschusses an die anstellenden Arbeitgeber. Die Förderung ist im Hinblick auf die Arbeitsmarktferne der Zielgruppe im SGB II langfristig angelegt und durch feste Fördersätze transparent und degressiv ausgestaltet. Der Zuschuss beläuft sich in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses auf 100 %; vom dritten bis zum fünften Jahr reduziert er sich von 90 % über 80 % auf zuletzt 70 %. Ab dem sechsten Beschäftigungsjahr ist die lohnkostenzuschussfreie Fortführung des Arbeitsverhältnisses und damit die erfolgreiche, nachhaltige und möglichst transferleistungsfreie Integration in den Arbeitsmarkt das gesetzgeberische Ziel.

Der Lohnkostenzuschuss stellt keinen Ausgleich für eine individuelle Minderleistung der beschäftigten Person im Sinne eines Beschäftigungssicherungszuschusses dar. Vielmehr sollen auf diese Weise zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und die Arbeitgeber ermutigt werden, sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose dort zu beschäftigen. Die Fördermöglichkeit richtet sich an alle Arbeitgeber, unabhängig von Art, Branche oder Rechtsform und mithin auch an öffentliche Arbeitgeber. Ist der Arbeitgeber tarifgebunden, bemisst sich der Zuschuss auf Grundlage des zu zahlenden Arbeitsentgelts, andernfalls ist das Mindestlohngesetz die Referenzgröße.

In der Gesetzesbegründung ist angekündigt, dass die Wirkungen des § 16 i SGB II evaluiert werden sollen. Diese Aufgabe wird in zwei Berichtsstufen durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, der Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), zum 31.12.2021 und zum 31.12.2024 wahrgenommen. Die Evaluierung soll unter anderem die Fragen klären, ob die neuen Förderinstrumente zu einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und –chancen sowie der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden führen. Ferner soll ermittelt werden, ob eine Verdrängung von nicht geförderten Arbeitgebern oder Mitnahmeeffekte durch geförderte Arbeitgeber zu verzeichnen sind. Nach Einschätzung der Verwaltung ist angesichts des Umfangs der Lohnkostenförderung das Risiko von Mitnahmeeffekten gegeben (wie auch der eines Übergangs von der Förderung in die Verrentung). Entscheidend wird sein, ob es gelingt, über den Förderzeitraum von fünf Jahren hinaus die Menschen im Arbeitsmarkt dauerhaft zu binden. Die Verwaltung des LVR wird der politischen Vertretung über die Ergebnisse dieser Evaluierungen berichten.

3.

Finanzierungssystematik im SGB II generell und im Fall der Förderungen gemäß § 16 i SGB II

Unabhängig davon, ob die Leistungen des SGB II durch die Jobcenter als zugelassene kommunale Träger im Optionsmodell oder als Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung durch die Bundesagentur und die jeweilige Kommune gemeinsam erbracht werden, setzen sich die Leistungen aus kommunalen und staatlichen Finanzierungsanteilen zusammen. So lässt sich vereinfachend festhalten, dass die Kosten der Unterkunft (KdU) und bestimmte Eingliederungsleistungen aus kommunalen Finanzmitteln, die lebensunterhaltssichernden Leistungen in Form des Regelsatzes und alle übrigen qualifikations-, vermittlungs- und arbeitsmarktbezogenen Eingliederungsleistungen hingegen seitens der Bundesagentur für Arbeit und damit aus staatlichen Mitteln zu finanzieren sind.

Die Lohnkostenzuschüsse bei der Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt gemäß § 16 i SGB II werden aus dem Eingliederungstitel (EGT) in der haushalterischen Zuständigkeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), also aus bundesstaatlichen Mitteln, finanziert. Dieser Finanzierungshintergrund wirkt sicherlich mitbefördernd für das Interesse der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Kommunen, auch als Arbeitgeber für die Zielgruppe des § 16 i SGB II zu agieren. Denn mit der Integration in Arbeit endet der Bezug von Grundsicherungsleistungen des SGB II, so dass für die Kommunen keine weiteren Kosten der Unterkunft anfallen, sie insoweit entlastet werden.

Infolge der Tarifgebundenheit kommunaler Arbeitgeber ist es sehr unwahrscheinlich, dass im Fall vollzeitiger Beschäftigung noch ergänzende Leistungsansprüche gemäß SGB II als sog. Aufstocker bestehen. Infolge der binnen der ersten zwei Jahren vollständigen Finanzierung der Lohnkosten aus Eingliederungsmitteln beschränkt sich der Finanzierungsbeitrag der Arbeitgeber auf die von ihnen anteilig zu erbringenden Sozialversicherungsbeiträge. Dem steht die erbrachte Arbeitsleistung gegenüber. Weitere Effekte der Beschäftigung sind neben dem Beitragsaufkommen der Sozialversicherungssysteme und - aus der Perspektive der Leistungsberechtigten - die Reintegration in Arbeit und damit die Sicherung ihrer Autonomie und gesellschaftlicher Teilhabe, auch die Verringerung der Wahrscheinlichkeit, mit dem Erreichen des Rentenalters auf Leistungen der Grundsicherung im Alter gemäß §§ 41 ff. SGB XII angewiesen zu sein. Für diese Leistungen stünde dann der kommunale Grundsicherungsträger in der alleinigen Finanzierungsverantwortung. Eine hohe Zahl von SGB II - Leistungsberechtigten mit typischerweise mehrfach unterbrochenen Erwerbsbiographien bedeutet infolge unzureichender gesetzlicher Rentenanwartschaften gemäß SGB VI die Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen im Alter, sozialpolitisch formuliert: das Risiko der Altersarmut.

4.

Bedeutung der Förderungen gemäß § 16 i SGB II für den LVR als Arbeitgeber

Vorrangiges Ziel der Personalgewinnung im LVR ist die Besetzung von Stellen mit qualifiziertem Personal, welches nicht nur seine Fach- und Sozialkompetenzen für die vielfältigen Aufgaben einbringt, sondern sich mit dem Verband und seiner kommunalen Verfasstheit identifiziert. Die Profilierung des LVR als sozial verantwortungsvoller Arbeitgeber steht zu diesen Zielen in keinem Widerspruch. Dementsprechend beschäftigt der LVR einen Anteil von Menschen mit Schwerbehinderung, der sich oberhalb der gesetzlichen Beschäftigungsquoten des SGB IX bewegt (vgl. hierzu Vorlage 14/3686 zur Akquise von Mitarbeitenden mit Behinderung in der Laufbahngruppe 2, erstes und zweites Einstiegsamt in der Sitzung des PA vom 02.12.2019). Darüber hinaus bietet der LVR im Rahmen eines Programms gezielt jungen Menschen mit Schwerbehinderung eine Anstellung, beschäftigt Mitarbeitende von WfbM im Rahmen des betriebsintegrierten Arbeitens, führt einzelne Organisationseinheiten als Inklusionsbetriebe und baut eine Beschäftigung von Menschen mit geringem Qualifikationsniveau als Alltagshelfer auf.

Bereits heute wird jede externe Stellenausschreibung an die Arbeitsverwaltung adressiert, um arbeitssuchenden Menschen den LVR als Arbeitgeber zu öffnen und das Bewerberfeld zu verbreitern. Der LVR ist auf seiner Suche nach Fachpersonal selbstverständlich auch für Menschen aus der Arbeitsvermittlung offen. Um alle Grundsicherungsträger des SGB II zu

erreichen, werden die Stellenausschreibungen künftig auch an die Optionskommunen/zugelassene kommunale Träger adressiert. Der vorherige Bezug von Transferleistungen des SGB II oder SGB III ist im Rahmen der Bestenauslese zur Besetzung von Stellen nicht relevant, das heißt er führt weder zu einer Benachteiligung noch zu einer Bevorzugung dieser Bewerbenden. Da die Grundsicherung für Arbeitssuchende – im Gegensatz zu den kreisfreien Städten und Kreisen – nicht zum gesetzlichen Aufgabenkatalog des LVR zählt, greifen für den LVR die unter Gliederungspunkt 3. beschriebenen finanziellen Effekte bei der Einstellung eines SGB II – Leistungsberechtigten naturgemäß nicht. Wie andere Arbeitgeber würde auch der LVR von der langfristigen Lohnkostenförderung profitieren.

Solche Arbeitsplätze im LVR, die von Menschen ohne Berufsausbildung oder aus anderen Feldern des Arbeitsmarktes, wie bspw. dem industriell-gewerblichen Sektor, besetzt werden können, sind selten und zeichnen sich durch ein geringes Anforderungsniveau und (wenn auch tarifgebunden) vergleichsweise niedrige Vergütung aus. Sog. Nischenarbeitsplätze, die für leistungsgeminderte Mitarbeitende geeignet sind, bestehen LVR – weit allenfalls vereinzelt. Der LVR ist als Arbeitgeber auf allen Tätigkeitsfeldern Teil des ersten Arbeitsmarktes. Hieran ändern die vielfältigen Aufgaben in den Bereichen Soziales, Jugend und Gesundheit nichts; die Rollen als kommunaler Aufgabenträger mit dem aus der LVerbO abgeleiteten gesetzlichen Zuständigkeitskatalog und die des kommunalen Arbeitgebers sind insoweit zu unterscheiden. Infolgedessen existieren im LVR im Hinblick auf einen möglichst inklusiven und gleichberechtigten Arbeitsalltag auch keine verbandsinternen Beschäftigungsförderungsstrukturen im Sinne eines zweiten Arbeitsmarktes. Gleiches gilt für die RKG GmbH, die allerdings in einem nennenswerten Umfang Personal mit einem geringen Qualifikationsniveau beschäftigt, so dass diese Gesellschaft als Arbeitgeberin im Rahmen des § 16 i SGB II in Betracht kommt.

Die Verwaltung sieht es im Ergebnis daher nicht als zielführend an, anlässlich gesetzlicher Förderungen wie der des § 16 i SGB II, Nischenarbeitsplätze zu schaffen und auf diese Weise künstlich einen zweiten (sozialen) Arbeitsmarkt innerhalb des LVR zu etablieren. Stattdessen soll weiterhin der Weg beschritten werden, bestehende Stellen und damit Arbeitsplätze, zu besetzen und auf diese Weise auch Leistungsberechtigten aus dem SGB II mit und ohne Behinderung - unabhängig von staatlicher Lohnkostenförderung - eine Beschäftigung zu bieten und diese Arbeitsplätze soweit erforderlich mit individuellen Unterstützungsleistungen des Integrationsamtes zu flankieren. Dies schließt nicht aus, dass in Einzelfällen nach § 16 i SGB II geförderte Arbeitsverhältnisse eingegangen werden können und vakante Stellen gezielt auf eine grundsätzliche Besetzungsmöglichkeit im Wege des § 16 i SGB II hin überprüft werden.

In Vertretung

L i m b a c h