

Gesamtkonzept Arbeit

Integration von Leistungsbeziehenden der Existenzsicherungssysteme in den Arbeitsmarkt

Inhalt

- 1. Einleitung**

- 2. Gesamtkonzept Arbeit - Zielsetzung und Vorgehen**

- 3. Eckpunkte der Gesamtkonzeption**
 - 3.1 Definition der Arbeitsmarktformen
 - 3.2 Struktur und Vernetzung

- 4. Sozialer Arbeitsmarkt**

- 5. Integration von Leistungsbeziehenden der Existenzsicherungssysteme in den Arbeitsmarkt**
 - 5.1 Rahmenbedingungen
 - 5.2 Datenanalyse
 - 5.3 Ziele/Handlungsfelder
 - 5.4 Maßnahmen/Instrumente
 - 5.5 Umsetzung: Strukturelle und prozessuale Verankerung

- 6. Fazit/Ausblick**

1. Einleitung

*„Was ist Arbeit? Lebensunterhalt?
Beschäftigung? Oder das, was das
Leben ausmacht? Es ist alles das und
mehr. Praktisch und symbolisch - wir
haben immer mit Arbeit zu tun.“*

Henry Louis Mencken

Wie das Zitat des in den 20er Jahren einflussreichen Journalisten und Literaturkritikers Mencken verdeutlicht, haben wir es vor allem in den westlichen Gesellschaften, in denen auch das Individuum stark über Arbeit definiert wird, stets mit Arbeit zu tun.

Umso gravierender ist das Thema Arbeitslosigkeit sowohl auf der gesellschaftlichen als auch auf der individuellen Ebene. Als gesamtgesellschaftliches Problem schlägt sich Arbeitslosigkeit konkret im Lokalraum nieder – hier sind auch die Folgen sowohl für die betroffene Person als auch für die dort angesiedelten Hilfesysteme sicht- und spürbar.

In Karlsruhe liegt die Quote der Sozialgesetzbuch II-Leistungsempfängenden seit Jahren zwar unter den Bundeswerten, zugleich aber über denen Badens-Württembergs. Im Jahr 2012 betrug diese Quote 3,9 % (Baden-Württemberg 2,2 %), die Gesamtquote aller Arbeitslosen lag bei 5,7 % (Baden-Württemberg 3,9 %). Konkret in Zahlen ausgedrückt waren im September 2012 in Karlsruhe 8.509 Personen arbeitslos gemeldet bei 1.759 gemeldeten Stellen.

Die Entwicklung eines in seinen Teilbereichen durchlässigen Arbeitsmarktes anhand von konkreten Maßnahmen und nachhaltigen Strukturen in Karlsruhe ist nicht nur für den von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen bedeutsam, sondern ist auch ein wichtiger Wirtschaftsstandortfaktor für die Stadt, von dem sowohl die Kammern als auch die jeweiligen Arbeitgeber profitieren.

Zentrale Aufgabengebiete sind u. a. die Fachkräftesicherung, die Anerkennung der nicht in Deutschland erworbenen Abschlüsse oder die Ausbildungsbefähigung junger Menschen am Übergang von Schule/Beruf.

Mit dem hier vorliegenden Gesamtkonzept Arbeit wird daher ein Prozess der kommunalen Arbeitsförderung fortgeführt und weiterentwickelt, der in Karlsruhe bereits eine lange Tradition hat. Dies verdeutlicht den hohen Stellenwert kommunaler Arbeitsförderung und die Bereitschaft aller Akteure Karlsruhes, sich für arbeitslose Menschen zu engagieren.

Die Arbeitsförderungsbetriebe gGmbH (AFB) wurden 1988 als gemeinnützige Gesellschaft der Stadt Karlsruhe gegründet. Ursprünglich als kommunaler Beitrag zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit eingerichtet, hat sich das Spektrum der Aktivitäten entsprechend der wechselnden Gesetzeslagen und politischen Rahmenbedingungen stetig erweitert.

Im Jahr 1997 wurde bei den AFB die Beschäftigungs- und Ausbildungsinitiative (BAI) für junge Menschen und Langzeitarbeitslose ins Leben gerufen. Hier hat Karlsruhe im Rahmen des damaligen Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) Maßstäbe bei der Integration junger Menschen und Langzeitarbeitsloser gesetzt. Zentrale Themen waren u. a. die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, die Qualifizierung für Beschäftigung und Ausbildung sowie die Vermittlung von jungen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern in Arbeitsverhältnisse des 1. Arbeitsmarktes. Wesentliche Teile dieses kommunalen Hilfesystems sind auch heute noch wichtige Elemente bei der Eingliederung junger Menschen am Ausbildungsmarkt bzw. Langzeitarbeitsloser am Arbeitsmarkt.

Für die Stadt Karlsruhe ist das Thema Integration von Leistungsberechtigten der Existenzsicherungssysteme in den Arbeitsmarkt auch nach Einführung des Sozialgesetzbuches II (SGB II) im Jahr 2005 ein zentrales Thema geblieben, zumal die Zahl der Arbeitslosen zu diesem Zeitpunkt stark anstieg.

Erste Vorarbeiten zu einem kommunalen Gesamtkonzept Arbeit fanden bereits in den Jahren 2010/2011 unter Mitwirkung der in diesem Bereich relevanten Akteure statt. Vorbild für die Konzeption ist das Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe `97, das im Zweijahresrhythmus fortgeschrieben wird.

Schließlich wurde das Vorhaben Mitte 2012 mit Unterstützung der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl und insbesondere durch die Projektkoordination von Professor Dr. Kegelmann konkretisiert.

2. Gesamtkonzept Arbeit - Zielsetzung und Vorgehen

Mit dem Inkrafttreten des SGB II am 01.01.2005 wurden die beiden steuerfinanzierten Sozialsysteme, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Menschen zusammengelegt. Die im BSHG normierten Möglichkeiten der Hilfe zur Arbeit (HzA) wurden in das neue SGB II übernommen. Die Zuständigkeiten für die Personengruppe der erwerbsfähigen Sozialleistungsberechtigten wurde mit Einführung des SGB II auf die Jobcenter übertragen.

Im April 2012 wurde das „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“, der so genannten Instrumentenreform, verabschiedet. Von den darin beschlossenen Änderungen und Kürzungen des Eingliederungsbudgets für die Jahre 2010 - 2014 waren besonders die öffentlich geförderten Beschäftigungen betroffen. Dadurch wurde in Karlsruhe die Zahl der Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose von rund 1.100 Plätzen im Jahr 2010 auf rund 400 Plätze im Jahr 2012 reduziert. Für die Jahre 2013 und 2014 ist mit weiteren Kürzungen dieser Bundesmittel zu rechnen. Trotz der sehr guten konjunkturellen Situation der letzten Jahre mit zurückgehenden Arbeitslosenzahlen hat die Langzeitarbeitslosigkeit in Karlsruhe deutlich zugenommen. Die Instrumentarien des Bundes sind offensichtlich nicht ausreichend oder geeignet, dieses Problem nachhaltig zu lösen.

Daher ist grundsätzliches Ziel die Erarbeitung einer kommunalen Handlungskonzeption mit dem Fokus, langzeitarbeitslose Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, zumal Erwerbsarbeit nicht nur der Existenzsicherung dient, sondern Menschen dazu befähigt, an der Gesellschaft teilzuhaben. Dort, wo eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt nicht mehr oder noch nicht gelingt, ist folglich die Beschäftigungsförderung auf dem 2. und 3. Arbeitsmarkt von Bedeutung.

Das Gesamtkonzept Arbeit versucht eine Antwort auf folgende zentrale Fragestellungen zu geben:

Wie sieht angesichts gegebener rechtlicher Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten (organisatorischer Rahmenbedingungen) zwischen Bund (in Form der Bundesanstalt für Arbeit), Ländern (z. B. im Rahmen der bildungspolitischen Zuständigkeiten) und Kommunen ein Konzept aus, das die Stadt Karlsruhe u. a. befähigt,

- ergänzende und unterstützende Strukturen und Maßnahmen zur Integration von arbeitslosen Leistungsempfängerinnen und -empfängern zu optimieren,
- die Ausbildungsfähigkeit zu verbessern,
- ausländische Fachkräfte zu integrieren,
- einen Arbeitsmarkt, der die Bandbreite von einfachen bis hochqualifizierten Arbeitsplätzen umfasst, bereitzustellen.

Das Gesamtkonzept Arbeit deckt dabei den gesamten Aspekt „Arbeit“ vom Übergang Schule/Beruf, Fachkräfteentwicklung, Integration, Willkommenskultur sowie Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt ab.

Aufgrund des rechtlich vorgegebenen Rahmens hinsichtlich der Fördermöglichkeiten langzeitarbeitsloser Menschen ist daher zunächst die Frage zu beantworten, welchen Handlungsspielraum die Stadt Karlsruhe hat. Im nächsten Schritt ist dann zu klären, welche konkreten Unterstützungsmöglichkeiten den entsprechenden Zielgruppen (beispielsweise Alleinerziehende) auch unter sozialräumlichen Gesichtspunkten angeboten werden können, um sie rasch und nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zudem ist zu überlegen, wie ergänzende und unterstützende Strukturen verbessert werden können.

Das Gesamtkonzept Arbeit ist nicht nur als Konzept mit Umsetzungsempfehlungen für die kommunale Arbeitsmarktpolitik zu betrachten, sondern ist zugleich ein fortlaufender Prozess, der im Mai 2012 mit dem Vertragsabschluss mit der Hochschule Kehl startete, alle zwei bis drei Jahre fortgeschrieben werden soll und von einer **Lenkungsgruppe** gesteuert wird.

Die derzeitige Lenkungsgruppe unter Vorsitz des Sozialdezernenten setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern des Sozialdezernats, der Sozial- und Jugendbehörde, der Gemeinsamen Einrichtung Jobcenter Stadt Karlsruhe, der Arbeitsförderungsbetriebe sowie der wissenschaftlichen Begleitung der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl. Die Lenkungsgruppe hat die Aufgabe, die Zielsetzung des Projekts zu bestimmen, Entscheidungen über den Projektverlauf zu treffen und die Projektergebnisse zu diskutieren. Sie hat bisher fünfmal getagt. Bei der Vertiefung der weiteren Handlungsfelder (Fachkräftesicherung, Entwicklung des Arbeitsmarktes etc.) wird die Lenkungsgruppe zur besseren Verzahnung der dezernatsübergreifenden Thematik um das Wirtschaftsdezernat ergänzt.

3. Eckpunkte der Gesamtkonzeption

3.1 Definition der Arbeitsmarktformen

Für eine Beschäftigungsförderung im Rahmen des sozialen Arbeitsmarkts ist es von Bedeutung, zwischen verschiedenen Formen des Arbeitsmarktes zu unterscheiden.

Folgt man der Arbeitsmarkt-Definition der Arbeitsagentur, so wird damit allgemein das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskraft in einer Volkswirtschaft bezeichnet: „Auf dem Arbeitsmarkt wird Arbeitskraft in Zeiteinheiten zu Marktbedingungen nachgefragt, angeboten und getauscht. Menschen verkaufen gegen Arbeitsentgelt ihre Arbeitskraft zur Verrichtung konkreter Tätigkeiten an Arbeitgeber, für die sie bestimmte Produkte herstellen oder Dienstleistungen ausführen. Die Arbeitgeber überlassen ihnen dazu die notwendigen Rohstoffe und Arbeitsmittel“ (Arbeitsagentur.net).

Es wird unterschieden zwischen

1. Arbeitsmarkt, der den betriebswirtschaftlich begründeten Bedarf nach Arbeitskräften (Arbeitsplatzangebote) von Unternehmen (Arbeitgeber) mit einer Nachfrage geeigneter freier Arbeitskräfte (Arbeitnehmer) zusammenführt (Arbeitsagentur.net),
und

2. (staatlich gefördertem) Arbeitsmarkt, der über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zusätzliche Anreize für Arbeitgeber schafft, Arbeitsplätze anzubieten, um damit einen Marktausgleich von Angebot und Nachfrage herbeizuführen (Arbeitsagentur.net).

Zumeist werden die verrichteten Tätigkeiten von einer institutionellen Trägerschaft im Rahmen offizieller Beschäftigungsprogramme organisiert, z. B. in Form von Arbeitsgelegenheiten (AGH), die mit einer Mehraufwandsentschädigung abgegolten werden. Der Begriff 2. Arbeitsmarkt ist nicht abschließend und allgemein anerkannt definiert.

Die angebotenen Maßnahmen und Programme sind vor allem auf die Rückführung oder (Wieder-)Eingliederung der Leistungsberechtigten in den 1. Arbeitsmarkt angelegt.

Die nach der Instrumentenreform zur Verfügung stehenden Maßnahmen, also Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16 d des SGB II und die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16 e SGB II, stellen keinen Ersatz für einen sozialen Arbeitsmarkt dar, da sie jeweils auf zwei Jahre innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums beschränkt sind (IAB -Stellungnahme 2/2013 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit).

Dementsprechend richtet sich der Fokus des **3. Arbeitsmarktes** auf einen eng definierten Personenkreis, der aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit und multiplen Problemlagen trotz intensiver vermittlerischer Bemühungen und 24-monatiger Verweildauer in Arbeitsgelegenheiten weiterhin arbeitslos ist. Aufgrund der vielfältigen Einschränkungen des Personenkreises sollten die Ange-

bote zum Erhalt der Beschäftigung niederschwellig und langfristig angelegt sein.

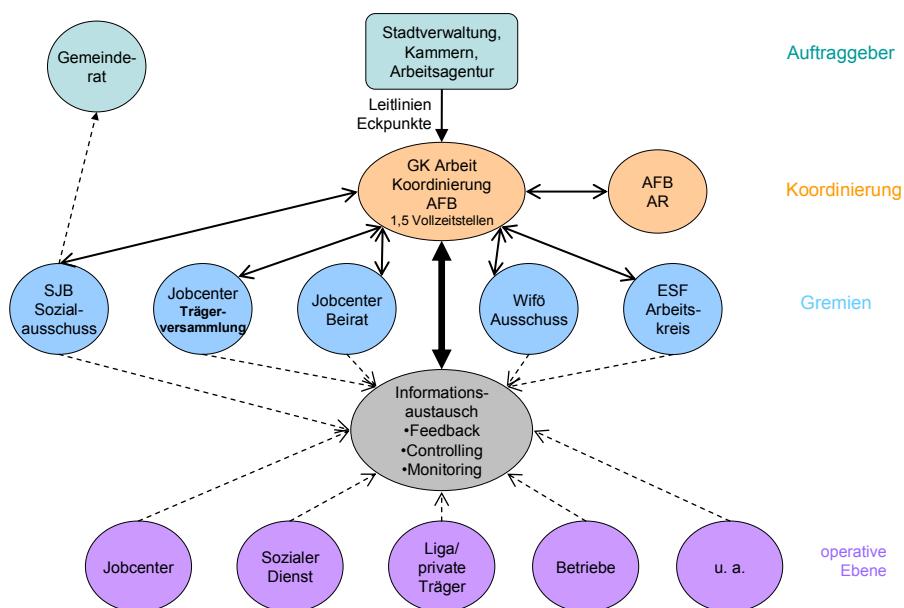
3.2 Struktur und Vernetzung

Der Arbeitsmarkt der Stadt Karlsruhe ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Wichtige Aufgabengebiete sind u. a. die Sicherung von Fachkräften, die Ausbildungsbe-fähigung junger Menschen am Übergang von Schule/Beruf, die Anerkennung nicht in Deutschland erworbener Abschlüsse sowie die Entwicklung eines in seinen Teilbereichen (1., 2. und 3. Arbeitsmarkt) durchlässigen sozialen Arbeitsmarktes, um Karlsruhe als Wirtschaftsstandort weiter attraktiv zu halten.

Zur Umsetzung sind strategische Partnerschaften auf unterschiedlichen Ebenen einzurichten. Mit Einrichtung dieser Partnerschaften soll ermöglicht werden, bedarfs- und zielgruppengerechte Angebote für einen durchlässigen Arbeitsmarkt bereitzustellen.

Ziel ist dabei die optimale Koordination der unterschiedlichen Unterstützungs-systeme und die Vermeidung von Doppelstrukturen und Reibungsverlusten, um zukünftig schnell und effektiver auf die Veränderungen des 1., 2. und 3. Arbeitsmarktes und seiner durch Bund und Land vorgegebenen Regularien reagieren zu können. Zudem sind Erfolgskontrollen zu analysieren und ge-eignete Maßnahmen zu entwickeln.

Die unterschiedlichen Ebenen, ihre Funktionen und die Akteure sind im folgenden Schaubild dargestellt. Da die Teilbereiche (1., 2., 3. Arbeitsmarkt) durchlässig sind, profitieren die Akteure von einer guten Vernetzung.



Auftraggeber

Bei den Auftraggebern handelt es sich um die Verwaltungsspitzen der Stadt Karlsruhe und die Leitungsfunktionen der Kammern und der Arbeitsagentur. Auf dieser strategischen Ebene werden Leitlinien und Eckpunkte abgestimmt, die wiederum in das Gesamtkonzept Arbeit Eingang finden und maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des lokalen Arbeitsmarktes haben.

Gremien

Es gibt bereits viele für den arbeitsmarktpolitischen Bereich relevante Gremien, wie beispielsweise den Sozialausschuss, den Wirtschaftsförderungsausschuss, die Trägerversammlung sowie den Beirat der Gemeinsamen Einrichtung Jobcenter Stadt Karlsruhe, den Aufsichtsrat der Arbeitsförderungsbetriebe (AFB), sowie den ESF-Arbeitskreis. Im Sinne einer Koordinierung ist Ziel, dass sich die jeweiligen Gremien in Bezug auf das Gesamtkonzept Arbeit abstimmen, so dass beispielsweise die ESF-Arbeitsmarktstrategie der kommenden Jahre koordiniert ist mit den Zielen des Gesamtkonzepts Arbeit.

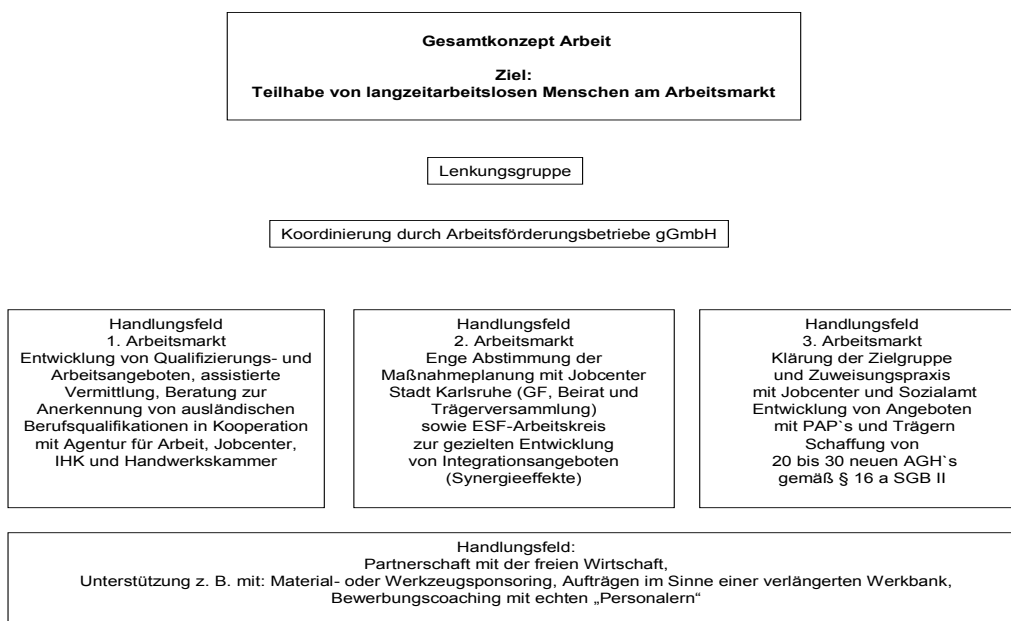
operative Ebene

Auf der operativen Ebene sind u. a. folgende Akteure mit der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen betraut:

persönliche Ansprechpartnerinnen und -partner der Gemeinsamen Einrichtung, LIGA der freien Wohlfahrtspflege und weitere freier Träger, AFB, Kreishandwerkerschaft, Sozial- und Jugendbehörde (SJB), Sozialer Dienst (SoDi). Auf dieser Ebene ist eine enge Kooperation und Vernetzung wichtig, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Zudem wird der Input von den jeweiligen Fachkräften und Praktikern z. B. in Bezug auf mögliche Bedarfe aufgenommen.

Koordinierung

Der Gesamtkoordination durch die Arbeitsförderungsbetriebe kommt dabei eine zentrale Rolle zu, wie die unten stehende Grafik veranschaulicht



4. Sozialer Arbeitsmarkt

Allen positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt zum Trotz gibt es in Karlsruhe etwa 2.000 Menschen, die langzeitarbeitslos, d. h. mehr als zwei Jahre arbeitslos sind. Bei diesen treten in der Regel mehrere Problematiken nebeneinander auf. Sie haben beispielsweise gesundheitliche und/oder soziale Schwierigkeiten, Suchterfahrung, geringe soziale Kompetenzen, keine oder nur eine geringe Ausbildung, ein höheres Alter oder einen Migrationshintergrund in Verbindung mit geringen Deutschkenntnissen. Am Arbeitsmarkt haben sie deshalb, völlig unabhängig von einer hohen Nachfrage nach Arbeitskräften, keine reale Chance mehr, denn sie entsprechen oftmals nicht den Mindestanforderungen des Arbeitsmarktes. Je länger ihre Arbeitslosigkeit andauert, desto stärker werden sie an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Ihre Kompetenzen verkümmern und die Chancen, wieder in Arbeit zu kommen, sinken drastisch.

Vor allem die Menschen mit multiplen Problemlagen spüren besonders deutlich die im Zuge der Instrumentenreform durchgeführten finanziellen Kürzungen sowie Restriktionen im Bereich der Arbeitsgelegenheiten. So wurde die Zahl der Arbeitsgelegenheiten von rund 1.100 Plätzen im Jahr 2010 auf 418 Einsatzstellen im Jahr 2012 und in 2013 auf 372 Plätze reduziert.

Ein sozialer Arbeitsmarkt soll den Menschen, an denen der wirtschaftliche Aufschwung vorbeiging und geht, eine Perspektive auf Arbeit und gesellschaftliche Teilhabe bieten und sie, wenn möglich, langfristig auf eine Beschäftigung am 1. (ungeförderten) Arbeitsmarkt vorbereiten.

Mit Antrag vom 15.11.2012 der SPD-Gemeinderatsfraktion wurde die Stadtverwaltung aufgefordert, Eckpunkte für die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes in Karlsruhe zu erstellen. Wie aus den Wortprotokollen der Gemeinderatssitzungen vom 15.05.2012 sowie vom 15.01.2013 hervorgeht, sind sich die Fraktionen in ihrer Forderung eines Karlsruher sozialen Arbeitsmarktes einig. Daher haben CDU, GRÜNE, SPD und „Die Linke“ in den Etat-Beratungen Gelder für kommunale Arbeitsförderung beantragt - mehrheitsfähig mit Sperrvermerk waren letztlich 300.000 € für 2013 und 600.000 € für 2014.

Bei der Forderung nach einem sozialen Arbeitsmarkt handelt es sich darüber hinaus auch um einen bundesdeutschen Trend. Inzwischen ist die Debatte mit dem von GRÜNEN, SPD und Linken jeweils vorgelegten Gesetzesentwurf zur Einrichtung staatlich (teil-)finanzierter sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose, die keine reelle Chance am Arbeitsmarkt haben, im Deutschen Bundestag angestoßen.

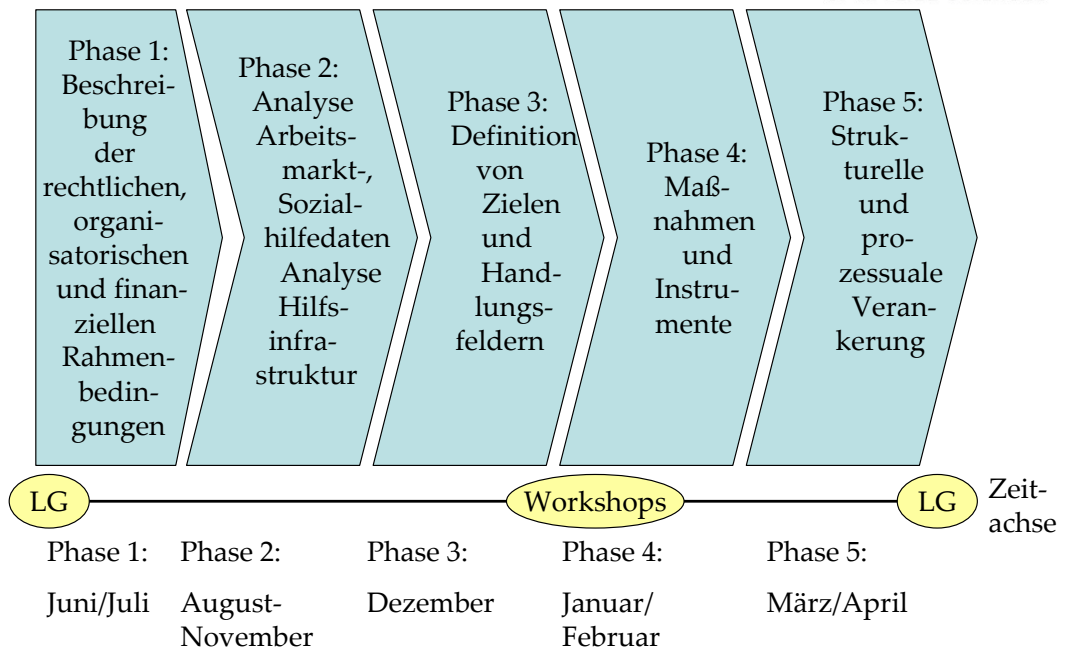
5. Integration von Leistungsbeziehenden der Existenzsicherungssysteme in den Arbeitsmarkt

Das Projekt „Gesamtkonzept Arbeit“ wurde wissenschaftlich von der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl begleitet. Die Expertisen der Hochschule, insbesondere im rechtlichen Bereich und auf dem Gebiet der Karlsruher Arbeitsmarkt- und Sozialhilfedaten (Phase 1 und 2), bildeten die Ausgangsbasis für die weiteren Projektphasen.

Eine exponierte Stellung nahm Professor Dr. Kegelmann in der Gesamtkoordination des Projekts ein.

Das unten stehende Schaubild verdeutlicht die einzelnen Projektphasen im Zeitverlauf. Im Folgekapitel werden die jeweiligen Phasen und deren Ergebnisse detaillierter beschrieben.

Vorgehen im Projekt



Neben der Lenkungsgruppe wurden insbesondere in den Phasen 3 und 4 weitere Akteure zu einem moderierten Workshop sowie zur Abstimmung und Diskussionen mit der LIGA der freien Wohlfahrtspflege hinzugezogen.

5.1 Rahmenbedingungen

Die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen im Bereich der kommunalen Arbeitsmarktpolitik sind sehr komplex. Das heißt, dass es viele gesetzliche Aufgaben-, Zuständigkeits- und Finanzierungsregelungen gibt, die beachtet werden müssen.

Phase 1 umfasste daher zunächst eine rechtliche Begutachtung der unterschiedlichen Ziele, Aufgaben und Kompetenzen sowie Instrumente der verschiedenen Akteure im Bereich der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Diese Rahmenbedingungen haben erheblichen Einfluss auf die Gestaltungsmöglichkeiten und -interessen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik.

Das Rechtsgutachten wurde von Professor Dr. Pattar der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl erstellt. Demnach ist der kommunale Handlungsspielraum angesichts der komplexen Zuständigkeitsregelungen eng eingegrenzt.

Gleichwohl besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Stadt Karlsruhe bei entsprechendem Bedarf im Rahmen flankierender kommunaler Eingliederungsleistungen gemäß § 16 a SGB II, insbesondere im Bereich der psychosozialen Betreuung, tätig wird. Dies sind Leistungen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit. Die psychosoziale Betreuung reicht über bloße Beratung hinaus; sie umfasst u. a. (entsprechend § 33 Abs. 6 SGB IX)

- medizinische, psychologische und pädagogische Hilfen,
- die Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen,
- Hilfen zur seelischen Stabilisierung,
- Training lebenspraktischer Fähigkeiten.

Die psychosoziale Betreuung darf in der Erscheinungsform anderen Eingliederungsleistungen ähneln, auch den Arbeitsgelegenheiten. Die im Rahmen von psychosozialer Betreuung erbrachten Arbeiten müssen wettbewerbsneutral und zusätzlich sein. Die Förderung darf keine staatliche Beihilfe für die Träger und/oder Arbeitgeber darstellen. Es muss sich um den Gegenwert der vom Träger und/oder Arbeitgeber erbrachten Leistung zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit handeln.

Zudem ist sicherzustellen, dass die Leistungsberechtigten eine eventuell erbrachte Arbeitsleistung in einer Maßnahme der psychosozialen Betreuung vollständig freiwillig und unentgeltlich erbringen. Sanktionen sind nicht möglich. Da Arbeiten der Leistungsberechtigten in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag (Eingliederungsvereinbarung) vereinbart werden, liegt kein Arbeitsverhältnis vor. Mangels Entgeltlichkeit (ausschließlich Erstattung von Mehraufwendungen an Leistungsberechtigte) liegt keine Beitragspflicht in der Sozialversicherung vor.

5.2 Datenanalyse

Die Datenanalyse von Prof. Dr. Kopnarski der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl umfasste die Arbeitsmarkt- und Sozialhilfedaten der Stadt Karlsruhe, um die relevanten Zielgruppen für die Integration in den Arbeitsmarkt benennen zu können (Phase 2). In einem weiteren Schritt wurden einige der definierten Zielgruppen dahingehend beleuchtet, ob für sie eine räumliche Segregation in Karlsruhe existiert.

Laut Datenanalyse ergibt sich für folgende Zielgruppen ein hohes Risiko arbeitslos zu werden und SGB II-Leistungen zu beziehen:

- Auffällig ist, dass von den Arbeitslosen 49,3 % ohne abgeschlossene Ausbildung sind. Bezogen auf die SGB-II-Beziehenden steigt dieser Wert sogar auf 60,4 %.
- Der Anteil der 50-Jährigen und Älteren beträgt bei den SGB-II-Beziehenden 28,1 %. Bezogen auf den Anteil der Karlsruher Gesamtbevölkerung mit 19,4 % zum 31.12.2011 sind sie stark überrepräsentiert. Die Altersgruppe ab 50 Jahre ist somit ein Indikator für Arbeitslosigkeit/SGB II-Bezug.
- 27,9 % der SGB-II-Beziehenden sind Ausländerinnen/Ausländer¹. Der Anteil der Karlsruher Gesamtbevölkerung zum 31.12.2012 beträgt hingegen 15,8 %. Dies bedeutet, dass sie überrepräsentiert sind. Der Status Ausländerin/Ausländer ist somit ein Indikator für Arbeitslosigkeit/SGB-II-Bezug.
- Während lediglich 4,3 % der Karlsruher Haushalte das Merkmal „Alleinziehend mit Kindern“ aufweisen², trifft dieses Merkmal auf 19,2 % der Bedarfsgemeinschaften zu³. Diese exorbitante Überrepräsentation Alleinerziehender bei den SGB II-Beziehenden ist ein eindeutiges Indiz dafür, dass für diese Personengruppe ein hohes Risiko besteht, SGB-II- Leistungen zu erhalten.

Deutlich unterhalb des Landesdurchschnitts hingegen liegt in Karlsruhe die Gruppe der Schwerbehinderten und dank der intensiven Betreuung von Seiten des Jobcenters auch die der 15- bis unter 25-Jährigen. Somit ergibt sich für beide Personengruppen kein Ansatzpunkt für ein erhöhtes Risiko der Arbeitslosigkeit/des SGB II-Bezugs.

Gemäß der Datenanalyse der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl liegen - bezogen auf die räumliche Verteilung des SGB-II-Bezug - die vier folgenden Stadtteile weit über dem gesamtstädtischen Durchschnitt von 6,4 %:

- Oberreut 16,4 %,
- Innenstadt Ost 13,7 %,
- Südstadt 10,3 %,
- Mühlburg 10,2 %.

Es ist somit offensichtlich, dass in Karlsruhe eine sozialräumliche Segregation hinsichtlich des Status (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und damit einhergehend Einkommensarmut existiert. Auch für den Status „alleinerziehend“ konnte eine sozialräumliche Segregation in Karlsruhe festgestellt werden, denn 59,7 % der Alleinerziehenden in Oberreut beziehen SGB-II-Leistungen bei einem gesamtstädtischen Durchschnitt von 30,7 %. Hingegen sind in den Höhenstadtteilen wie Stupferich mit 13,6 % oder Hohenwettersbach mit 3,6 % die alleinerziehenden SGB-II-Beziehenden vergleichsweise unterrepräsentiert.

¹ Die Bundesagentur riet in einer E-Mail vom 07.08.2012 davon ab, das Merkmal „Migrationshintergrund“ aufzunehmen, da es nicht mit der Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung (MighEV) übereinstimmt. Der Migrationshintergrund in der 2. Generation etc. kann aus den IT-Systemen der BA nicht ermittelt werden. Außerdem kann z. B. ein Migrationshintergrund momentan nicht ermittelt werden, wenn die Person erst nach Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft in den IT-Systemen der BA erfasst wurde.

² Stadt Karlsruhe: Statistisches Jahrbuch 2011, Seite 51 f.

³ Stadt Karlsruhe: SGB II- und SGB XII-Beziehende 2006 - 2011 (Exceldatei).

Der prozentuale Anteil der Personen in alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften, die in Karlsruhe zwei Jahre und länger im Leistungsbezug stehen, liegt bei 61,6 % und somit über den Durchschnittswerten von Deutschland (60,1 %) und Baden-Württemberg (55,6 %). Dieses Ergebnis ist eine weitere Bestätigung dafür, dass der Gruppe der Alleinerziehenden besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

Auch im Konzept 2012 - 2013 zur Förderung von Alleinerziehenden der Gemeinsamen Einrichtung Jobcenter Stadt Karlsruhe wird verdeutlicht, dass bei dieser Personengruppe Handlungsbedarf besteht wie folgende Daten belegen:

- 19 % besitzen keinen Schulabschluss,
- 65 % haben keine abgeschlossene Ausbildung,
- 58 % sind zwischen 25 und 39 Jahre alt,
- 63 % leben mit einem Kind in einer Bedarfsgemeinschaft.

Die Auswertung der Stellengesuche ergab, dass 93 % der Alleinerziehenden eine reine Teilzeitstelle suchen. 81 % wollen überdies nur vormittags arbeiten. Mit diesem Wissen ist es evident, dass die Betreuung der Kinder bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit eine zentrale Rolle spielt.

5.3 Ziele/Handlungsfelder

Aufgrund des über die Datenlage festgestellten Handlungsbedarfs für die Gruppe der Alleinerziehenden, insbesondere in Oberreut, fand Ende Februar 2013 ein von der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl moderierter Workshop statt. Teilnehmende waren die persönlichen Ansprechpartnerinnen und -partner für Alleinerziehende der Gemeinsamen Einrichtung Jobcenter sowie die dortige Maßnahmeplanung und die Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA). Von Seiten der Sozial- und Jugendbehörde waren das Jugendamt, Kinderbüro, Kita- und Sozialplanung, Aktivierung SGB XII sowie der Soziale Dienst vertreten. Darüber hinaus haben ein Vertreter der Arbeitsförderungsbetriebe und des Sozialdezernats teilgenommen.

Ziel des Workshops war es, von den Teilnehmenden zu erfahren, in welchen Bereichen ein möglicher Handlungsbedarf für die Zielgruppe der Alleinerziehenden in Oberreut besteht, um konkrete Lösungsansätze entwickeln zu können.

In der 3. Phase wurden auf der Grundlage der im Workshop erarbeiteten Stärken und Schwächen der im Sozialraum (Oberreut) vorhandenen bzw. nicht vorhandenen aber erwünschten Strukturen und Angebote Ziele und Handlungsfelder definiert.

Insbesondere wurde auch noch einmal festgehalten, wo aufgrund der festgelegten Rahmenbedingungen Steuerungsgrenzen aber auch Steuerungsmöglichkeiten der Kommune vorhanden sind.

Die Ergebnisse des Workshops und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl lassen sich in

verschiedene Dimensionen einteilen und werden im Folgenden detailliert dargestellt:

- Informationsgrundlagen,
- strukturelle Grundlagen,
- prozessuale Grundlagen,
- rechtliche Grundlagen,
- inhaltliche Grundlagen.

Informationsgrundlagen

- Bisher gestaltet sich die teilraumbezogene Datenaufbereitung schwierig, da die verschiedenen Institutionen wie beispielsweise Jobcenter oder Sozialamt unterschiedliche Bezugsräume (Stadtteil versus Postleitzahl und Buchstaben) definieren. Eine Vernetzung der Datengrundlagen findet nicht statt. Teilraumbezogene Daten sind jedoch für die sozialräumliche Steuerung wichtig.
 - ⇒ Ziel ist die Verbesserung der Datengrundlage auf „Teilraumebene“ (hier z. B. Oberreut) hinsichtlich der Verknüpfung folgender Variablen/Daten:
 - Anzahl Kinder/Bedarfsgemeinschaft,
 - Alter/Bedarfsgemeinschaft,
 - Verknüpfung mit Berufs- und Schulausbildung, Kita-/Hortplätze,
 - Profillagen der Problemgruppen pro Stadtteil.

Strukturelle Grundlagen

- Die internen Organisationsstrukturen im Sozialamt und dem Jobcenter sind unterschiedlich und nicht sozialräumlich orientiert.
 - ⇒ Ziel ist der Aufbau gleicher bzw. kompatibler, möglichst sozialräumlich orientierter Strukturen.
- Aufbau eines bedarfs- statt angebotsorientierten Fallmanagements
 - ⇒ Ziel ist ein bedarfsorientiertes Fallmanagement.
- Eine Nachbetreuung nach Ende einer Qualifizierungsmaßnahme muss den Betroffenen ermöglicht werden. Dies geschähe am besten durch die persönlichen Ansprechpartnerinnen und -partner des Jobcenters
 - ⇒ Ziel ist daher ein nachhaltiges Fallmanagement.
 - Aus rechtlicher Sicht ist eine Nachbetreuung möglich bei betrieblicher Berufsausbildung als ausbildungsbegleitende Hilfen bis zur Begründung oder Festigung eines Arbeitsverhältnisses nach § 16 I 2 Nr. 3 SGB II, § 75 II 1 Nr. 3 SGB III. Ansonsten wäre eine Nachbetreuung als Leistung der psychosozialen Betreuung im Rahmen des § 16 a Nr. 3 SGB II denkbar.
- Schulische/Berufliche Ausbildungen, die vom Jobcenter im Regelfall verkürzt zur regulären Ausbildungsdauer finanziert werden, müssen durchgängig finanziert werden, z. B. über eine Anschlussfinanzierung durch die Stadt.
 - ⇒ Ziel ist eine durchgängige Finanzierung der Ausbildungen.

Prozessuale Grundlagen

- Es findet keine sozialräumliche Gesamtkoordination zwischen den beteiligten Akteuren auf der Planungsebene, auf der „Umsetzungsebene“ (z. B. Instrumenteneinsatz) und auf der Evaluierungs- und Controllingebene statt.
 - ⇒ Ziel ist eine stadtteilbezogene, institutionalisierte Sozialraumplanung und Zusammenarbeit.

Inhaltliche Grundlagen (strategisch)

- Die Stadt und ihre Partner definieren strategische Ziele und „Leitbilder“.
- Die Stadt schließt entsprechende Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter.
- Verantwortlichkeiten (wer macht was) werden geklärt.
- Ziele und Leitbilder werden Teil und Anspruch der Sozialplanung.
- Quartiersplanung: Aufbruch bestehender Milieus und Abbau der Segregation (z. B. durch Förderung von Mehrgenerationenwohnen, durch soziale Durchmischung {Studenten ins Quartier}).

Im bisherigen Prozess wurde zunächst exemplarisch die Gruppe der Alleinerziehenden genauer im Sozialraum betrachtet, um konkrete, bedarfsgerechte Handlungsansätze entwickeln zu können. Es ist im fortlaufenden Prozess der Umsetzung eines kommunalen Arbeitsmarktes angestrebt, diese Vorgehensweise bei Bedarf auch auf andere Gruppen anzuwenden, um eine zielgruppengerechte und sozialräumliche Steuerung zu optimieren.

5.4 Maßnahmen/Instrumente

Konkrete Maßnahmen, die dazu beitragen sollen, Stärken weiterzuentwickeln bzw. Defizite abzubauen, wurden in der 4. Projektphase diskutiert. Weitere konkrete bedarfs- und zielgruppenorientierte Maßnahmen werden u. a. mit der LIGA der freien Wohlfahrtspflege abgestimmt. Dabei wird geklärt, ob die bisher vorhandene Hilfeinfrastruktur und die Zusammenarbeit der Akteure ausreichen oder ob gegebenenfalls strukturelle Veränderungen erforderlich sind.

Die im Rahmen des Gesamtkonzepts Arbeit erarbeiteten Vorschläge zur Entwicklung und Umsetzung eines kommunalen Arbeitsmarktes sind keine Ausweitung des ESF-Programms oder eine Ergänzung der Jobcenter-Maßnahmen, sondern dienen der Deckung noch offener Bedarfe und einer Verstetigung durch Schaffung nachhaltiger Strukturen.

Im Sinne dieser Verstetigung ist angestrebt, die im Rahmen des Gesamtkonzepts Arbeit aufgelegten Maßnahmen nicht wie übliche Arbeitsgelegenheiten auf die Dauer von sechs Monaten zu befristen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass für den Personenkreis mit multiplen Vermittlungshemmnissen, der schrittweise wieder an den Arbeitsmarkt geführt werden soll, eine größere Zeitspanne nötig ist, um Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten oder zu entwickeln. Ziel ist es, den vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen Stabilität, soziale Kontakte sowie eine Tagesstruktur zu geben und sie somit an der Gesellschaft teilhaben zu lassen.

Zielgruppe für Maßnahmen psychosozialer Betreuung sind die Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und unter 65 Jahren im Übergang zwischen SGB II und SGB XII, die aufgrund ihrer Einschränkungen aktuell nicht mehr auf dem 1. Arbeitsmarkt vermittelbar sind. Die Förderung dieses Personenkreises endet mit dem Vorliegen von Anspruchsvoraussetzungen für Grundsicherung nach SGB XII und/oder mit dem Eintritt in das Rentenalter.

Erste Maßnahmevorschläge

Der Gemeinderat hat im März 2013 beschlossen, für 2013 300.000 € und für 2014 600.000€ für die Umsetzung des Gesamtkonzepts Arbeit bereitzustellen.

Aus den Ergebnissen des mit Fachleuten veranstalteten Workshops und der daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl sowie der Lenkungsgruppe wurden folgende konkrete Maßnahmevorschläge für die Jahre 2013 und 2014 erarbeitet:

- a) Seit dem Jahr 2007 werden 40 Arbeitsgelegenheiten (AGH) mit einem intensiven zusätzlichen psychosozialen Betreuungsangebot bei fünf verschiedenen Trägern mit insgesamt jährlich 200.000 € aus kommunalen Finanzmitteln bereit gestellt. Ziel des Angebots ist es, Menschen, die für eine allgemeine AGH aufgrund ihrer multiplen Einschränkungen (noch) nicht in Frage kommen, durch intensive Beratung und Unterstützung für allgemeine Eingliederungsmaßnahmen des Jobcenters oder für eine Vermittlung am allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten und den so Beschäftigten eine sinnvolle Tätigkeit nach ihren Möglichkeiten zu bieten.

Angesichts des großen Bedarfs ist die Ausweitung solcher Arbeitsgelegenheiten um 20 bis 30 Plätze sinnvoll. Die Kosten pro Maßnahme belaufen sich auf 5.000 € pro Jahr. Bei Installierung von weiteren 20 bis 30 Plätzen ergibt sich ein zusätzlicher Finanzbedarf von 50.000 € bis 75.000 € für das Haushaltsjahr 2013 und 100.000 € bis 150.000 € für das Haushaltsjahr 2014. Das Projekt ist zunächst auf zwei Jahre angelegt.

- b) Zur Gesamtkoordination der Hilfesysteme des 1., 2. und 3. Arbeitsmarktes ist die Einrichtung einer auf zwei Jahren befristeten Koordinierungsstelle mit 1, 5 Vollzeitstellen erforderlich. Diese sind organisatorisch und räumlich bei den städtischen Arbeitsförderungsbetrieben (AFB) anzusiedeln. Die Kosten für die Koordinationsstelle betragen für das laufende Jahr 2013 45.000 € und für das Jahr 2014 150.000 €.

- c) Die Gesamtkoordination der Hilfesysteme durch die AFB beinhaltet dabei auch bei Bedarf eine auf den Sozialraum Oberreut ausgerichtete Beratungsstelle für Alleinerziehende mit folgenden Aufgabenschwerpunkten:

- Beratung und Hilfestellung zum Beispiel hinsichtlich Kinderbetreuungsplätzen im Stadtteil,
- stadtteilbezogene Angebotsübersicht und Vernetzung der bestehenden Angebote und Strukturen zur Vermeidung von Doppelstrukturen.

Für die Gruppe der alleinerziehenden SGB-II-Beziehenden hat das Jobcenter Stadt Karlsruhe seit September 2012 spezielle Ansprechpartnerinnen und -partner eingesetzt. Mit Hilfe der Beratungsstelle würde somit das Angebot für Alleinerziehende von städtischer Seite ergänzt.

- d) Ziel des Beratungsangebots unter c ist außerdem die Verbesserung und Schaffung der notwendigen Informationsgrundlage auf sozialräumlicher Ebene. Die Erleichterung des Informationsaustausches verschiedener Hilfesysteme auf sozialräumlicher Ebene ermöglicht eine bedarfsgerechte Fallsteuerung. Hierzu könnten folgende Maßnahmen beisteuern:
- Installierung eines Runden Tisches im Sozialraum Oberreut zur Vernetzung des Sozialen Dienstes mit den Ansprechpartnerinnen und -partnern für Alleinerziehende des Jobcenters. Ziel ist, Hilfen passgenau, individuell und bedarfsgerecht für die Zielgruppe anbieten zu können und im Sinne der Kundinnen und Kunden an einem Strang zu ziehen.
 - Verbesserung der Datensituation und der Datenkompatibilität. Dies würde eine sozialräumliche Steuerung erleichtern und Bedarfe aufdecken, z. B. hinsichtlich von Angeboten oder Einrichtungen im Stadtteil.

Unabhängig von diesen Vorschlägen ist zu prüfen, inwieweit die weiteren kommunalen Eingliederungsleistungen gemäß § 16 a SGB II neben der psychosozialen Betreuung ausgebaut werden können. Im Einzelnen sind dies

- die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
- die Schuldnerberatung,
- die psychosoziale Betreuung sowie
- die Suchtberatung.

5.5 Umsetzung: Strukturelle und prozessuale Verankerung

In einem weiteren Schritt (Phase 5) werden die strukturellen Voraussetzungen oder aber Konsequenzen diskutiert. Als Frage steht im Vordergrund, ob die bisher vorhandene Hilfeinfrastruktur und die Zusammenarbeit der Akteure ausreichen oder ob gegebenenfalls strukturelle Veränderungen notwendig sind.

In diesem Zusammenhang ist die im Konzept vorgesehene Gesamtkoordination durch die AFB von Bedeutung. Auch ist die Rolle der Akteure im Leistungssystem insbesondere im Hinblick auf die teilräumliche Steuerung zu klären.

Die Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl ist im Rahmen eines Folgeprojektes bereit, zur Umsetzung der Maßnahmen den wissenschaftlichen und theoretischen Background zu liefern.

6. Fazit/Ausblick

Ein kommunales Gesamtkonzept Arbeit kann erfolgreich nur gemeinsam mit den auf den unterschiedlichen Ebenen genannten Kooperationspartnerinnen und -partnern innerhalb des rechtlich möglichen Rahmens umgesetzt werden.

Zukünftig wäre zu überlegen, wie neben der individuellen Förderung über Maßnahmen psychosozialer Betreuung auch eine institutionelle Förderung aussehen kann. Diese ermöglicht nachhaltige Strukturen, beispielsweise über die Förderung von Sozialunternehmertum. Neben dem 1. und 2. Arbeitsmarkt spielt bei diesen Überlegungen auch der 3. Arbeitsmarkt eine erhebliche Rolle.

In einem durch die Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl weiter wissenschaftlich begleiteten Folgeprojekt zur Verbesserung der gesamt- und teilraumbezogenen Steuerung der Integration von Leistungsempfängerinnen und -empfängern der Existenzsicherungssysteme in den Arbeitsmarkt sind folgende Projektschwerpunkte angestrebt:

- Verbesserung und Schaffung der notwendigen Informationsgrundlagen auf sozialräumlicher Ebene.
- Klärung der Rolle relevanter Akteure im Leistungssystem, insbesondere im Hinblick auf die teilräumliche Steuerung,
- daraus abgeleitet, die damit verbundene Optimierung von Aufbau- und Ablaufstrukturen in und zwischen den Organisationen/Abteilungen zur Verbesserung der teilräumlichen Steuerung.
- Stärkung der strategischen Steuerung durch die Implementierung entsprechender Steuerungselemente wie Zielvereinbarungen, Kennzahlen etc.
- Einbindung von „Betroffenen“ in die Bedarfs- und Instrumentenplanung.
- Weiterentwicklung des „Instrumentensets“ in Richtung sozialräumliche und zielgruppenspezifische Steuerung.

Es ist angestrebt, die Schwerpunkte exemplarisch anhand der Gruppe der Alleinerziehenden im Teilraum Oberreut umzusetzen. Die Koordination dieses Projekts wird über die Arbeitsförderungsbetriebe erfolgen.