

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt		
<u>Beschlussvorlage</u>			öffentlich		
Termin	Gremium	Vorlage zur*	Ergebnis	Beschluss- kontrolle*	
13.03.2019	Jugendhilfeausschuss	V			
14.03.2019	Sozialausschuss	V			
21.03.2019	Finanz- und Personalausschuss	V			
25.03.2019	Hauptausschuss	V			
01.04.2019	Rat der Stadt	B			

Beratungsgegenstand

Konzept zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen

Beschlussvorschlag

- Der Rat der Stadt nimmt das als Anlage beigefügte Konzept zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen zur Kenntnis.
- Der Rat der Stadt unterstützt die Umsetzung des Teilhabechancengesetzes im Konzern Stadt.
 - Der Rat der Stadt beauftragt die Verwaltung, ein Umsetzungskonzept zum Teilhabechancengesetz für den Konzern Stadt zu erarbeiten und zur Beschlussfassung im Rat vorzulegen.
 - Der Rat der Stadt beauftragt die Verwaltung, eine kommunale „Koordinierungsstelle für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ einzurichten. Hierzu beschließt der Rat der Stadt die Einrichtung einer mit A 13 2.1 (g.D.) LBesG tg. EG 13 TVöD – vorbehaltlich der Festlegung des Stellenwertes durch die Bewertungskommission - bewerteten Vollzeitplanstelle im Dezernat 0 / Strategische Planung.

Bereichsleiter Bereich 3-2	Beigeordnete Dezernat 3	Dezernent Dezernat 4	Dezernent Dezernat 0
Herr Bohnes Datum 26.02.2019	Frau Münich Datum 26.02.2019	Herr Schmidt Datum 26.02.2019	Herr Güldenzopf Datum 27.02.2019
Beigeordneter Dezernat 2	Kämmerer Dezernat 1	Oberbürgermeister	
Herr Motschull Datum 26.02.2019	Herr Tsalastras Datum 26.02.2019	Herr Schranz Datum 28.02.2019	
* Vorlage zur: Anhörung (A) Kenntnisnahme (K) Vorberatung (V) Beschlussfassung (B)	* Ergebnis : Zustimmung (Z) Ablehnung (A) Änderung (Ä) Anhörung vollzogen (AV) Kenntnisnahme (K)	Beschlusskontrolle: Ja oder nein	Beteiligung: Personalrat [x] Gleichstellungsstelle [x]

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

3. Der Rat der Stadt beauftragt die Verwaltung zu prüfen, wie die Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe Berücksichtigung finden kann.
4. Der Rat der Stadt erklärt seine grundsätzliche Bereitschaft, die Gründung eines trägerübergreifenden Sozialbetriebs zur Beschäftigung Langzeitarbeitsloser zu unterstützen.
5. Der Rat der Stadt beschließt, die BFO Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH (BFO) mit Ablauf des 31.12.2019 aufzulösen.
6. Die Beratungsstelle Jugend und Beruf kehrt zum 01.01.2020 von der BFO zur Stadt zurück, die organisatorische Anbindung erfolgt im Bereich 3-1 / Kinder und Jugend. Zu diesem Zweck beschließt der Rat der Stadt die Einrichtung von 2,5 Planstellen.
7. Der Rat der Stadt beschließt für das Jahr 2019 die Leistung von überplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen in Höhe von 58.000 EUR im Deckungsring Personal (D00000001).
8. Die Vertreterin der Stadt in der Gesellschafterversammlung der BFO wird angewiesen, die zur Umsetzung der vorstehenden Entscheidungen zu Punkt 5 und 6 erforderlichen Beschlüsse zu fassen.
9. Den Mitgliedern des Aufsichtsrates der BFO wird empfohlen, die zur Umsetzung der vorstehenden Entscheidungen zu Punkt 5 und 6 erforderlichen Beschlüsse zu fassen.

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

Bezug

Drucksache A/16/3151-01 Änderungsantrag der SPD-Fraktion, Fraktion Die Grünen und der FDP im Rat zum Haushalt 2018: Entwicklung eines Handlungskonzeptes „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“ für die Stadt Oberhausen

Konsequenzen

a) Finanzielle

keine ☐

ja ☒ Personalkosten gem. Ziffer 2 und Ziffer 6

b) Sonstige

Begründung

1. Ausgangslage

Der Rat der Stadt hat in seiner Sitzung am 27.11.2017 die Verwaltung beauftragt, ein Handlungskonzept zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen zu entwickeln. Losgelöst von der grundsätzlichen Zuständigkeit des Jobcenters war hiermit der Auftrag verbunden, eine Arbeitsstruktur innerhalb der Kommunalverwaltung vorzuhalten, die sich den unterschiedlichen Facetten der Langzeitarbeitslosigkeit in einer begleitenden und koordinierenden Funktion widmet. Dabei war als sinnvoll erachtet worden, dass sich die strategische Ausrichtung dieser „kommunalen Beschäftigungsaktivität zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit“ in das gesamtstädtische Konstrukt des Konzerns Stadt einfügt, die Vernetzung stärkt und ein ressortübergreifendes Denken und Arbeiten der beteiligten Akteure fördert.

Die Initiative des Rates der Stadt korrespondierte mit den Bestrebungen der Bundesregierung, die sich im Koalitionsvertrag dem Thema „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gewidmet hat und in diesem Rahmen ein neues Regelinstrument im Sozialgesetzbuch II ankündigte. Daraus resultiert das nunmehr vorliegende **Teilhabechancengesetz**, das am 01.01.2019 in Kraft getreten ist.

Kernelemente des Teilhabechancengesetzes sind die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und die „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ durch die Förderung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

In Oberhausen gibt es rund 6.500 Personen, die die formalen Voraussetzungen für eine freiwillige Teilnahme erfüllen und mit dem Instrument der §§ 16e bzw. 16i SGB II gefördert werden können. Das Jobcenter Oberhausen hat im Rahmen von Beratungsgesprächen ca. 800 Personen identifiziert, die im weiteren Prozess konkret für eine Vermittlung anstehen. Die Zielperspektive des Jobcenters, ca. 550 – 600 versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu akquirieren, stellt die bevorstehende Herausforderung dar.

Mit der Fragestellung, welche Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in der kommunalen Begleitung des Umsetzungsprozesses liegen, wurde die Arbeitsforschung & Transfer e.V. in Duisburg von der Stadt Oberhausen mit der Erstellung eines Konzeptes zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen beauftragt.

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

Dabei sollten folgende Schwerpunkte beleuchtet werden:

- Der Konzern Stadt als Arbeitgeber
- Förderung der Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen durch öffentliche Auftragsvergabe
- Kommunale Koordinierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
- Rolle der BFO Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH (BFO)

Abgeleitet aus dem beigefügten Gutachten werden im Folgenden die weiteren Handlungsschritte beschrieben.

2. Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Der kommunale Einfluss auf die lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gestaltet sich im Wesentlichen über die Beteiligung an der Trägerversammlung des Jobcenters, dem Beirat des Jobcenters und anderen Gremien, die sich mit den Fragen des lokalen Arbeitsmarktes beschäftigen. Das Gutachten macht allerdings deutlich, dass eine strategische und politische Begleitung des Themas auf kommunaler Seite sinnvoll ist und empfiehlt im Ergebnis die Einrichtung einer Organisationseinheit, die sich dem Thema intensiv widmet. Diese Einschätzung korrespondiert mit dem einleitend beschriebenen Ratsbeschluss vom 27.11.2017, der eine Arbeitsstruktur auf kommunaler Seite für notwendig erachtet.

Das Aufgabenspektrum der Koordinierungsstelle stellt sich wie folgt dar:

- Vernetzung relevanter arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Akteure in Oberhausen; u.a. Durchführung der Arbeitsmarktkonferenz
- Anlaufstelle für externe „Arbeitsmarktakteure“ sowie für Fragen und Ideen aus dem Konzern Stadt
- Konzeptionelle Arbeit zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes
- Koordination und Unterstützung bei der Identifikation von potenziellen Beschäftigungsfeldern für Langzeitarbeitslose innerhalb des Konzerns Stadt
- Initiator für verwaltungsinterne Vernetzung und dezernatsübergreifende Zusammenarbeit
- Identifikation von Möglichkeiten begleitender Förderprogramme in Zusammenarbeit mit dem Fördermanagement und entsprechend Entwicklung von Umsetzungskonzepten
- Überregionale Vernetzung bzw. Begleitung überregionaler, koordinierender Formate

Die Koordinierungsstelle soll im Umfang von einer Vollzeitstelle eingerichtet werden. Je nach inhaltlichen Erfordernissen und Erfolg der neuen Arbeitsstruktur wäre im Zeitverlauf eine Aufstockung zu prüfen.

Die Koordinierungsstelle soll im Dezernat 0/Strategische Planung mit einem Stellenwert A13 2.1. (g.D.) LBesG tg. EG 13 TVöD – vorbehaltlich der Festlegung des Stellenwertes durch die Bewertungskommission – organisatorisch verortet werden.

Finanzielle Auswirkungen:

Die jährlichen Gesamtkosten einer Stelle ergeben sich bei einem Büroarbeitsplatz aus den klassischen Personalkosten und den Sachkosten (9.700,- EUR Pauschalwert gem. KGSt). Die verwendeten Werte sind Orientierungswerte der KGSt. (Bericht 9/2018):

Tarifbeschäftigte/r = 89.000 EUR (79.300 EUR Personalkosten + 9.700,- EUR Sachkosten)

Beamter/in = 115.700 EUR (106.000 EUR Personalkosten + 9.700 EUR Sachkosten).

Für das Jahr 2019 fallen überplanmäßige Kosten i.H. v. max. rd. 58.000 EUR (angenommen wird eine Besetzung ab dem 01.07.2019) an. Im Zuge der Beschlussfassung zur Entwicklung eines Handlungskonzeptes zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen wurden finanzielle Mittel i.H.v. 50.000 Euro für das Haushaltsjahr 2018 bereitgestellt. Daraus wurde eine Rückstellung

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

gebildet, die in 2019 in Anspruch genommen wird. Voraussichtlich können rund 20.000 Euro ertragswirksam aufgelöst und somit zur Deckung herangezogen werden.

Für das Jahr 2020 sind die anfallenden Kosten in der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Mit der perspektivischen Liquidation der BFO und der Einsparung des Betriebskostenzuschusses werden die Kosten der nebenamtlichen Geschäftsführung in den kommenden Jahren entfallen.

3. Möglichkeiten zur Förderung der Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen durch öffentliche Auftragsvergabe

Im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe können grundsätzlich auch arbeitsmarktpolitische Aspekte berücksichtigt werden.

In Betracht kommen dabei solche Leistungsmerkmale, die der Förderung der sozialen Integration bestimmter Personengruppen dienen.

Im Rahmen des Prüfauftrages ist zu klären, ob und inwieweit die Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe Berücksichtigung finden kann.

4. Sozialbetrieb zur Beschäftigung Langzeitarbeitsloser

Die Gründung eines trägerübergreifenden Sozialunternehmens, an dem sich das Zentrum für Ausbildung und berufliche Qualifikation e.V. (ZAQ), das katholische Jugendwerk Oberhausen gGmbH („die Kurbel“) sowie die Ruhrwerkstatt Oberhausen beteiligen wollen, ist im Sommer 2018 erstmalig in der Diskussion erörtert worden.

Die konkrete Ausgestaltung und mögliche Tätigkeitsfelder des Unternehmens sind noch offen.

Die drei genannten Beschäftigungsträger sind bereit, eine Machbarkeitsstudie zur Gründung eines Sozialbetriebes zu erstellen.

Ziel der Studie ist es, die erforderlichen finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Gründung eines Sozialbetriebes zu benennen.

5. Einstellung des Geschäftsbetriebes der BFO

5.1 Ausgangslage

Die BFO ging im Jahr 2001 aus der „Koordinierungsstelle Beschäftigungsförderung der Stadt Oberhausen“ hervor, um einen aktiven Beitrag zur Beschäftigungsförderung in Oberhausen zu leisten. Sie nahm eine Regiefunktion ein, indem sie als Arbeitgeberin ohne das Einrichten eigener Arbeitsplätze fungierte und die Einsatzstellen der Beschäftigten bei Dritten koordinierte. Als Servicestelle war sie für die Auswahl der Beschäftigten bis zur Beendigung der Arbeitsverträge zuständig. Darüber hinaus war die BFO für die sozialpädagogische Betreuung und Qualifizierung verantwortlich.

Mit Inkrafttreten der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und dem dadurch bedingten Wegfall des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 2005 wurde eine Neuorganisation der Beschäftigungsförderungslandschaft notwendig.

Aufgrund der neuen Sach- und Rechtslage war die beschriebene Einbeziehung der BFO in die Aufgabenerledigung „Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II“ nicht mehr möglich. Mit Ratsbeschluss vom 19.03.2012 (Drucksache Nr. B/15/1851-01) wurde in diesem Zusammenhang beschlossen, den Geschäftsbetrieb der BFO zum 31.12.2012 einzustellen. Hierbei wurde auch beschlossen, dass die Tätigkeit der Beratungsstelle Jugend und Beruf bis zum 01.01.2013 zur Stadt zurück übertragen, dem damaligen Bereich 3-2 Jugendamt und soziale Angelegenheiten angegliedert

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

werden sollte. Es sollte die BFO für eine potenzielle zukünftige Nutzung bei Änderung der sozialrechtlichen Rahmenbedingungen bestehen bleiben.

Nachdem die Rheinische Zusatzversorgungskasse (RZVK) angekündigt hatte, gemäß ihrer Satzung die Mitgliedschaft der BFO im Fall der Einstellung des Geschäftsbetriebes zu kündigen und auf dieser Grundlage einen Ausgleichsbetrag für die Abgeltung der entstandenen Anwartschaften in sechsstelliger Höhe zu fordern, hat der Rat am 19.11.2012 (Drucksache Nr. B/15/2349-01) dem Umstand der in Aussicht gestellten Zahlungsverpflichtung Rechnung getragen und beschlossen, die Beratungsstelle Jugend und Beruf über den 31.12.2012 bei der BFO fortzuführen und somit den Betrieb der BFO nicht vollständig einzustellen. Die landesgeförderte Beratungsstelle Jugend und Beruf sowie das damit beauftragte Personal verblieben somit auch ab dem Jahr 2013 weiterhin bei der BFO.

5.2 Handlungsempfehlung hinsichtlich des Fortbestehens der BFO aufgrund des erstellten Konzeptes zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen

Entsprechend den Handlungsempfehlungen im Konzept zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen ergeben sich durch eine potenzielle Revitalisierung der BFO keine Vorteile aus arbeitsmarktpolitischer Sicht, vielmehr wird festgestellt, dass nicht notwendige und teure Doppelstrukturen geschaffen werden. Mit einer Revitalisierung wäre ein entsprechend hoher finanzieller und organisatorischer Aufwand erforderlich, da die erforderliche Infrastruktur nicht vorhanden ist. Somit scheidet eine Funktion der BFO entsprechend ihrem Gesellschaftszweck in der Zukunft aus, so dass eine Liquidation der Gesellschaft anzustreben ist. Abgesehen von dem finanziellen Aufwand der Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes einer GmbH für die Aufgabe der Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ ist außerdem in Frage gestellt, ob ein öffentlicher Zweck die Erfüllung dieser Aufgabe in Form einer GmbH gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 107 Abs. 1. Nr. 1 Gemeindeordnung NRW erfordert.

5.3. Wesentliche Rahmenbedingungen für die Einstellung des Geschäftsbetriebes der BFO

5.3.1 Prüfung der Ausgleichsansprüche für Anwartschaften aus der Mitgliedschaft in der Rheinischen Zusatzversorgungskasse (RZVK)

Die Satzung der RZVK ist aufgrund der Rechtsprechung des Bundeshofgerichtshofes insoweit geändert worden, als der Kreis der in einen Ausgleichsbetrag einzubeziehenden Anwartschaften sich erheblich verringert hat.

Im Ergebnis kommt eine Ausgleichszahlung an die RZVK nur für die drei Beschäftigten der Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ in Betracht.

Der Ausgleichsbetrag vermindert sich für Pflichtversicherungen der Beschäftigten des ausgeschiedenen Mitglieds, die in den 36 Monaten vor dem Ausscheiden bestanden haben, wenn die Pflichtversicherung spätestens drei Monate nach ihrer Beendigung durch ein anderes Mitglied, auf das die Aufgaben des früheren Mitglieds übergegangen sind, im Abrechnungsverband I fortgesetzt wird. Demnach entfällt nach Auskunft der RZVK ein Ausgleichsbetrag, wenn die Aufgabe der Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ auf die Stadt Oberhausen überginge und für die Beschäftigten der BFO entsprechende zusätzliche Stellen bei der Stadt eingerichtet würden.

5.3.2 Beratungsstelle „Jugend und Beruf“, Landesförderung

Bevor die BFO letztendlich liquidiert werden kann, sollte die bei der BFO verbliebene landesgeförderte Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ zur Stadt zurückübertragen werden. Eine Überleitung sollte nicht vor Beendigung des Jahres 2019 erfolgen, da für das komplette Wirtschaftsjahr die Landesmittel der BFO bewilligt wurden und dementsprechend eine innerjährliche Verrechnung mit erheblichem Aufwand verknüpft wäre.

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

216 Hinsichtlich der Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ wird im Weiteren verwiesen auf die Ausführungen
217 zu Punkt 6 der Vorlage.

218 219 **5.3.3 Verfahrensschritte zur Liquidation der BFO**

220
221 Das Ausscheiden der BFO aus dem Rechtsverkehr würde sich hierbei in mehreren Stufen vollziehen:

222
223 Die Auflösung der GmbH erfolgt regelmäßig durch Beschluss der Gesellschafterversammlung. Der
224 Auflösungsbeschluss ist sofort wirksam, sofern nicht ein zukünftiges Wirksamkeitsdatum vereinbart
225 wird. Wegen des Erfordernisses der Aufstellung einer (Liquidations)Eröffnungsbilanz im
226 Zusammenhang mit dem Auflösungsbeschluss und der für das Jahr 2019 bewilligten Förderung der
227 Beratungsstelle ist es zweckmäßig, den Auflösungsbeschluss zum 31.12.2019 zu fassen. Für den
228 Zeitpunkt der Wirksamkeit der Auflösung spricht außerdem, dass die wesentlichen Verträge ebenfalls
229 zum Jahresende kündbar sind. Somit würde ein früheres Datum der Auflösung keine vorzeitige
230 Beendigung der Liquidation bewirken.

231 Durch die Gesellschafterversammlung sind ein bzw. mehrere Liquidatoren zu bestellen. Im Falle der
232 BFO sollte die Geschäftsführerin zum Liquidator bestellt werden. Die ersten Liquidatoren sind von der
233 Geschäftsführerin anzumelden. Sie haben zum Zeitpunkt der Wirksamkeit der Auflösung einer
234 (Liquidations)Eröffnungsbilanz zu erstellen.

235 Die Auflösung der BFO ist durch den/die Liquidatoren in notariell beglaubigter Form zur Eintragung in
236 das Handelsregister anzumelden. Die Bekanntmachung der Auflösung hat im elektronischen
237 Bundesanzeiger zu erfolgen sowie gem. § 5 des Gesellschaftsvertrages der BFO in den vom Rat der
238 Stadt Oberhausen bestimmten amtlichen Verkündungsblättern.

239 Die Bekanntmachung muss die Aufforderung an die Gläubiger enthalten, sich wegen ihrer
240 Forderungen bei der BFO zu melden. Mit der Veröffentlichung des Gläubigeraufrufs beginnt das
241 Sperrjahr, in dem ein Liquidationserlös nicht ausgeschüttet werden darf.

242
243 Zum Abschluss der Liquidation haben die Liquidatoren eine Liquidationsschlussbilanz aufzustellen, die
244 von den Gesellschaftern festzustellen ist. Die Schlussbilanz ist zu veröffentlichen. Das sich aus der
245 Schlussbilanz ergebende Vermögen ist im Rahmen einer Liquidations-Schlussrechnung an die Stadt
246 als alleinige Gesellschafterin auszukehren.

247
248 Bei der Verwendung des Vermögens ist die Gemeinnützigkeit der BFO zu beachten. Der Anerkennung
249 als gemeinnützige GmbH trägt § 3 Abs. 5 des Gesellschaftsvertrages Rechnung. Danach fällt bei
250 Auflösung der BFO das Vermögen der Gesellschaft an die Stadt Oberhausen, die es unmittelbar und
251 ausschließlich für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke zu verwenden hat.

252
253 Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass die BFO in der Vergangenheit überschüssige Gewinne
254 einer Rücklage gem. § 58 Abgabenordnung (AO) zugeführt hat. Diese Rücklage dient dazu,
255 steuerbegünstigte und satzungsmäßige Zwecke nachhaltig erfüllen zu können. In den vergangenen
256 Jahren ist die Rücklage bereits sukzessiv abgebaut worden und betrug zum 31.12.2017 rd. 56 TEUR.
257 Diese Mittel wurden für bestimmte – die steuerbegünstigten Satzungszwecke verwirklichende –
258 Vorhaben angesammelt. Bei Auflösung der BFO darf dieses Vermögen nur für steuerbegünstigte
259 Zwecke entsprechend verwendet werden. Der Endbestand der vorhandenen Rücklagen wäre auf der
260 Grundlage der Liquidations-Schlussrechnung entsprechend gem. § 3 Abs. 5 des
261 Gesellschaftsvertrages an die Stadt Oberhausen auszukehren, die dieses unmittelbar und
262 ausschließlich für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke zu verwenden hat.

263 Das Sachanlagevermögen der Gesellschaft in Form von Büroausstattung ist überwiegend
264 abgeschrieben und betrug zum 31.12.2017 lediglich 0,4 TEUR. Stille Reserven werden sich aus dem
265 Vermögen der BFO voraussichtlich nicht ergeben. Hinsichtlich des Wegfalls der steuerbegünstigten
266 Zwecke bei Aufgabe der operativen Geschäftstätigkeit der BFO ist beim Finanzamt Oberhausen-Süd
267 eine verbindliche Auskunft im April 2012 eingeholt worden. Demnach ist bei Einstellung des
268 Geschäftsbetriebes der BFO das sich aus der Schlussbilanz ergebende Vermögen der BFO an die
269 Stadt Oberhausen für steuerbegünstigte Zwecke gem. BFO-Satzung auszukehren.

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

270 Mit Beendigung der Liquidation durch Verteilung des Vermögens ist die Löschung der Gesellschaft im
271 Handelsregister einzutragen. Nach Abschluss der Liquidation sind die Bücher und Schriften der BFO
272 für die Dauer von zehn Jahren einem der Gesellschafter oder einem Dritten zur Verwahrung zu geben,
273 § 74 Abs. 2 GmbHG.

274 Bei der Auflösung kommen neben den aus der Abwicklung der Verträge und Verwertung des
275 Vermögens entstehenden Kosten, weitere Aufwendungen (Notarkosten, Liquidationsbilanz,
276 Handelsregisterkosten, Veröffentlichungskosten) hinzu. Diese sind aus dem Vermögen der BFO zu
277 leisten.

278
279

280 **6. Rückführung der Beratungsstelle Jugend und Beruf von der BFO zur Stadt Oberhausen**

281

282 Vor dem Hintergrund der Entscheidung, die BFO zum nächstmöglichen Zeitpunkt aufzulösen, sollte der
283 Betrieb der BFO-Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ mit Ablauf des 31.12.2019 eingestellt werden. Zur
284 Fortführung dieser Aufgabe sollte zum 01.01.2020 eine Rückübertragung der Beratungsstelle auf die
285 Stadt, Bereich 3-1/Kinder, Jugend erfolgen.

286 Die vom Land NRW geförderte Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ in Oberhausen wurde 1978 beim
287 Jugendamt der Stadt Oberhausen eingerichtet und ab dem Jahr 1996 der neugeschaffenen
288 Koordinierungsstelle Beschäftigungsförderung Oberhausen zugeordnet. Die Aufgaben der
289 Koordinierungsstelle Beschäftigungsförderung Oberhausen übernahm zum 01.01.2001 die
290 neugegründete BFO Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH, mit deren Betriebsaufnahme auch
291 die Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ von der Stadt Oberhausen auf die BFO übertragen wurde.

292 Die Beratungsstelle Jugend und Beruf richtet sich an sozial benachteiligte und individuell
293 beeinträchtigte Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre, die eine gezielte Unterstützung
294 vorwiegend beim Übergang von der Schule in den Beruf benötigen.

295 Die Zielgruppe der zu beratenden jungen Menschen in Oberhausen gliedert sich in folgende
296 Personengruppen:

297

- 298 • Haupt-, Förder- und Gesamtschüler/-innen vorwiegend im 9. und 10. Schulbesuchsjahr
- 299 • Abbrecher/-innen schulischer und beruflicher Bildungsgänge
- 300 • Berufsschulpflichtige Jugendliche ohne Ausbildungsplatz
- 301 • Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche
- 302 • Schulmüde und schulverweigernde Jugendliche
- 303 • Flüchtlinge in der Berufsorientierung
- 304 • Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund

305

306

307 Das Angebot der Beratungsstelle „Jugend und Beruf“ beinhaltet sowohl die klassische Einzelberatung
308 als auch zielorientierte Gruppenveranstaltungen. Zudem wirkt die Beratungsstelle aktiv an
309 Projektangeboten im Bereich Berufsorientierung im Übergang Schule-Beruf mit. Die Unterstützung
310 junger Menschen findet statt durch:

311

- 312 • Individuell orientierte Einzelfallberatung unter Einbeziehung des sozialen Umfeldes
- 313 • Hilfestellung beim Erkennen und Beseitigen von Vermittlungshemmnissen
- 314 • Kennenlernen von Stärken und Nutzung von vorhandenen Ressourcen
315 (Einzelberatung/Projektarbeit in Gruppen)
- 316 • Einbindung und sozialpädagogische Begleitung der Eltern
- 317 • Vernetzung von allen beteiligten Personen, Institutionen und Einrichtungen
- 318 • Berufsorientierung und Bewerbungsgespräche, Mithilfe bei der Erstellung von
319 Bewerbungsunterlagen
- 320 • Unterstützung bei der Suche nach einem Praktikumsplatz
- 321 • Vermittlung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und ggf. Nachbetreuung
- 322 • Begleitung zu Beratungsstellen, Ausbildungseinrichtungen, Betrieben und Behörden

Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. B/16/4461-01	Termin 01.04.2019	Rat der Stadt
-----------------------------	--	------------------------------	----------------------

Die Beratung der Zielgruppe wurde in den letzten Jahren durch zwei pädagogische Fachkräfte in Vollzeit und eine pädagogische Fachkraft in Teilzeit durchgeführt.

Zur Fortführung dieser wichtigen Aufgabe sollte die BFO-Beratungsstelle mit Ihrem Personal wie bereits im Jahr 2012 beabsichtigt (Drucksache Nr. B/15/1851-01 und B/152349-01), zum 01.01.2020 zur Stadt zurück übertragen werden. Aus organisatorischer Sicht sollten die Aufgabe, die 2,5 Stellen (TVöD SuE Entgeltgruppe 11b) und die Stelleninhaber/innen der Beratungsstelle Jugend und Beruf im Bereich 3-1 / Kinder und Jugend, Fachbereich 3-1-50 / Jugendförderung angesiedelt werden.

Finanzielle Auswirkungen:

Die aktuellen jährlichen Personalkosten der 2,5 Stellen belaufen sich laut Wirtschaftsplan der BFO auf rd. 156.000 EUR Arbeitgeber-Brutto. Zzgl. Sachkosten in Höhe von 24.500 EUR (Pauschalwert gem. KGSt) ergeben sich Gesamtkosten von rd. 180.000 EUR/Jahr.

Dem gegenüber steht der Landeszuschuss in Höhe von rd. 69.000 EUR/Jahr. Hierzu ist in Absprache mit dem Land NRW (Landschaftsverband Rheinland) rechtzeitig sicher zu stellen, dass der Landeszuschuss ab 2020 an die Stadt gewährt wird. Darüber hinaus steht dem zusätzlichen Aufwand der einzuspargende städtische Betriebskostenzuschuss an die BFO gegenüber. Dieser beläuft sich im Jahr 2019 auf 111.000 EUR.

Die zusätzlich anfallenden Kosten aus dem Übergang der BFO-Beratungsstelle Jugend und Beruf sind damit voll kompensiert. Eine entsprechende Veranschlagung ist im Haushaltsplan 2020 vorzunehmen.

Kurzfassung

Der AT Arbeitsforschung und Transfer e.V. hat im Auftrag der Stadt Oberhausen ein Konzept zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen erstellt. Elementare Empfehlungen sind die Unterstützung der Umsetzung des Teilhabechancengesetzes im Konzern Stadt und die Einrichtung einer kommunalen „Koordinierungsstelle für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“, die Prüfung, ob die Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe Berücksichtigung finden kann, die Unterstützung der Gründung eines trägerübergreifenden Sozialbetriebs zur Beschäftigung Langzeitarbeitsloser, die Auflösung des Geschäftsbetriebs der BFO Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH (BFO) sowie die Rückführung der Beratungsstelle Jugend und Beruf zur Stadt Oberhausen.

Anlage

1. AT Arbeitsforschung und Transfer e.V.:
Konzept zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen, Handlungsempfehlungen zur kommunalen Unterstützung einer erfolgreichen Umsetzung von § 16 i SGB II
2. Präsentation zum Konzept des AT Arbeitsforschung und Transfer e.V.

Konzept zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen

*Handlungsempfehlungen zur kommunalen Unterstützung
einer erfolgreichen Umsetzung von § 16i SGB II*

Dr. Andreas Jansen, Johannes Kirsch, Philipp Langer und Manuela Schwarzkopf

Kontaktadresse für Rückfragen:

Dr. Andreas Jansen
Universität Duisburg-Essen
Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)
Forsthausweg 2
47057 Duisburg
E-Mail: andreas.jansen@uni-due.de
Tel.: 0203/379-1391

Inhaltsverzeichnis

1. Das Teilhabechancengesetz als Chance und Gestaltungsherausforderung	5
2. Stand der Forschung zur Umsetzung und Wirkung von öffentlich geförderter Beschäftigung.....	11
2.1 Wirkungen geförderter Beschäftigung	12
2.1.1 Integration in den Arbeitsmarkt	12
2.1.2 Förderung der sozialen Teilhabe	12
2.1.3 Umsetzungsbedingungen geförderter Beschäftigung.....	13
2.2 Das Teilhabechancengesetz	15
2.2.1 Ausgestaltungsgrundlagen des § 16i SGB II – Teilhabe am Arbeitsmarkt.....	15
2.2.2 Voraussetzungen an das geförderte Beschäftigungsverhältnis	18
2.2.3 Förderkonditionen	19
2.2.4 Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching).....	20
2.2.5 Qualifizierung.....	20
2.3 Welche Möglichkeiten bietet der § 16i SGB II?	21
3. Leitlinien für die Schaffung teilhabeorientierter und nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten	23
4. Möglichkeiten des Konzerns Stadt Oberhausen als Arbeitgeber	32
4.1 Neue Chancen durch das Teilhabechancengesetz	33
4.2 Potenzielle Einsatzbereiche	36
4.2.1 „Klassische“ Einsatzbereiche	37
4.2.2 Neue Einsatzbereiche	38
4.3 Anforderungen an (die Entwicklung von) Einsatzstellen.....	40
4.3.1 Anforderungen mit Blick auf die regulär Beschäftigten	41
4.3.2 Anforderungen mit Blick auf die geförderten Beschäftigten	41
4.4 Zwischenfazit.....	45
5. Förderung der Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen durch öffentliche Auftragsvergabe	46
5.1 Probleme der Anwendung sozialer Vergabekriterien aus Sicht der Akteure in Oberhausen.....	47
5.1.1 Vergaberechtliche Zulässigkeit	48
5.1.2 Dauer der Vergabeverfahren / Aufwand	48
5.1.3 Organisation / Struktur der Vergabeverfahren	49
5.1.4 Einsatz der Langzeitarbeitslosen in den ausführenden Betrieben	50
5.1.5 Beschäftigungsdauern	50
5.1.6 Zwischenfazit	51
5.2 Zentrale Elemente praktizierter Umsetzungsstrategien in anderen Kommunen	52
5.3 Fazit	55

6.	Perspektiven der Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH.....	57
6.1	Beitrag der BFO für die Beschäftigungsförderung in Oberhausen?.....	58
6.2	Mögliche Rolle der BFO bei der Umsetzung des Teilhabechancengesetzes und geförderter Beschäftigung allgemein	59
6.3	Probleme einer Revitalisierung der BFO.....	61
6.4	Fazit	63
7.	Der Konzern Stadt Oberhausen als koordinierender arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Akteur	65
7.1	Einleitung.....	65
7.2	Sollte der Konzern Stadt Oberhausen stärker als gestaltender Akteur in der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik aktiv werden?	67
7.3	Organisatorische Verankerung der Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“	73
7.4	Fazit	75
8.	Zusammenfassende Handlungsempfehlungen	77
9.	Literaturverzeichnis.....	81

1. Das Teilhabechancengesetz als Chance und Gestaltungsherausforderung

Infolge einer weitgehend guten bis sehr guten konjunkturellen Entwicklung in Deutschland ist seit Mitte der 2000er Jahre sowohl die Arbeitslosigkeit, als auch die Langzeitarbeitslosigkeit kontinuierlich zurückgegangen. Für das Jahr 2018 weist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahresdurchschnitt eine Zahl von 813.000 Langzeitarbeitslosen aus (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019). Dies sind rund 500.000 langzeitarbeitslose Personen weniger als 2008 (ca. 1.325.000 Langzeitarbeitslose). Der relative Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit beträgt für diesen Zeitraum somit 38,7 Prozent.

Allerdings konnten nicht alle von Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Gruppen in gleicher Weise von der positiven Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt profitieren. Dies gilt insbesondere für den Teil der Leistungsbezieher_innen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die mehrere Vermittlungshemmnisse und entsprechend mehrere Einschränkungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit aufweisen und die aus diesem Grund „aus dem Erwerbsleben und den damit verbundenen Teilhabechancen faktisch ausgeschlossen sind“ (Lietzmann et al. 2018, S. 1).¹ Der Anteil von Grundsicherungsbezieher_innen mit multiplen Vermittlungshemmnissen ist nicht unerheblich. Nach einer Studie von Beste und Trappmann (2016) weisen 78 Prozent der Personen im Grundsicherungsbezug (ohne sogenannte „Aufstocker“²) mindestens zwei vermittlungsrelevante Hemmnisse auf. Bei 46 Prozent konnte sogar das Vorliegen von drei oder mehr Vermittlungshemmnissen festgestellt werden. Spiegelbildlich dazu zeigt eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), dass sich bei 43 Prozent der am 31.12.2014 statistisch erfassten Langzeitarbeitslosen in Nordrhein-Westfalen die Arbeitslosigkeitszeiten auf vier Jahre und länger aufsummieren. Bei rund zwei Dritteln der Langzeitarbeitslosen zeigen sich Arbeitslosigkeitszeiten von mehr als drei Jahren. Die Zeiten der Arbeitslosigkeit werden nur in sehr geringem Maße von Beschäftigungszeiten unterbrochen. Bei 73 Prozent der Langzeitarbeitslosen addieren sich die Beschäftigungszeiten innerhalb eines definierten Drei-Jahres-Zeitraumes nur auf maximal einen Monat auf. Legt man einen

¹ Relevante Vermittlungshemmnisse sind nach Beste und Trappmann (2016) das Vorliegen eines Migrationshintergrundes, Sprachdefizite, eine fehlende Schul- und/oder Berufsausbildung, die Ausübung von Pflegetätigkeiten, gesundheitliche Einschränkungen, ein Lebensalter von mehr als 50 Jahren sowie Mutterschaft. Die stärksten negativen Effekte auf den Übergang in eine bedarfsdeckende Beschäftigung zeigen sich bei den gesundheitlichen Einschränkungen, dem höheren Lebensalter sowie einer langen Bezugsdauer von Grundsicherungsleistungen, die unabhängig vom Vorliegen weiterer Hemmnisse die Wahrscheinlichkeit verringert, ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Dieser bemerkenswerte Befund verdeutlicht den Teufelskreis, in dem sich Langzeitleistungsbezieher_innen befinden.

² Aufstocker sind erwerbstätige Leistungsempfänger. Sie stocken entweder ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit mit Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) auf, um das soziokulturelle Existenzminimum zu erreichen, oder ergänzen ihre Sozialleistungen mit einem eigenen Beitrag zum Lebensunterhalt – meist aus geringfügigem Erwerbseinkommen – und entlasten damit das Sozialsystem.

Beobachtungszeitraum von fünf Jahren zugrunde, trifft dieser Befund immerhin noch auf 58 Prozent der entsprechenden Langzeitarbeitslosen zu (Bauer und Sieglen 2018). Nach Bauer und Sieglen (2018, S. 91) zeigen diese Zahlen sehr deutlich, „dass die Realität von ‚offizieller Langzeitarbeitslosigkeit‘ für sehr viele Betroffene durch eine dauerhafte Abwesenheit regelmäßiger Erwerbsarbeit gekennzeichnet ist“. Dies gilt in besonders ausgeprägter Form für eine Gruppe, die als „abgekoppelte Langzeitarbeitslose“ bezeichnet werden. Diese Gruppe weist in einem definierten Beobachtungszeitraum von fünf Jahren kumulierte Zeiten der Arbeitslosigkeit von mindestens 48 Monaten sowie eine kumulierte Beschäftigungszeit von maximal einem Monat auf. In Nordrhein-Westfalen werden knapp 100.000 Personen dieser Gruppe zugerechnet, was einem Anteil von 36 Prozent an allen Langzeitarbeitslosen entspricht (Bauer und Sieglen 2018). Hinter den NRW-weit 36 Prozent verbirgt sich allerdings eine erhebliche regionale Streuung. So liegt der Anteil der „abgekoppelten Langzeitarbeitslosen“ an allen Langzeitarbeitslosen in Coesfeld (Münsterland) bei gerade einmal 18 Prozent, während der entsprechende Anteilswert in Hamm (Ruhrgebiet) bei 55 Prozent liegt. Generell zeigen sich vor allem im Ruhrgebiet sehr hohe Anteile an „abgekoppelten Langzeitarbeitslosen“, wobei alle drei Städte der MEO-Region (Mülheim/Ruhr-Essen-Oberhausen) zu den Ruhrgebietskommunen mit den höchsten Anteilswerten gehören (Bauer und Sieglen 2018).

Die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit bei bestimmten sozialen Gruppen wirkt sich in erheblicher Weise auf die sozialen und kulturellen Teilhabechancen der Betroffenen aus, da diese in der deutschen Arbeitsgesellschaft in erster Linie über Erwerbsarbeit vermittelt werden. Mögliche individuelle Folgen der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, sind u.a. psychologische und gesundheitliche Probleme, Entqualifizierung (Entwertung der bisher erlangten Qualifizierung), gesellschaftlich-kulturelle und soziale Isolation (Stigmatisierung), familiäre Spannungen und Konflikte, Schuldgefühle, Aggressivität und – trotz des Bezuges von Grundsicherungsleistungen - relative Verarmung. Zwischen den meisten genannten Folgen besteht dabei ein sehr enger Zusammenhang. Die Folgen von Arbeitslosigkeit beschränken sich zudem nicht auf die Arbeitslosen selbst. Auch für nahe Angehörige kann Arbeitslosigkeit eine gravierende Beeinträchtigung von Wohlstand, Selbstachtung, sozialem Ansehen und Lebenschancen bedeuten.

Der Gesetzgeber hat in den letzten zehn Jahren durch zahlreiche zeitlich befristete Projekte auf Bundes- und Landesebene, wie beispielsweise die Bundesprogramme „Perspektive 50plus“, „Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit“ und „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sowie das

NRW-Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung NRW“ aktiv versucht, das Problem verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit durch geförderte Beschäftigung zu bekämpfen und den Teilnehmer_innen auf diese Weise zumindest für eine gewisse Zeit soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit ermöglicht. Das Problem an allen genannten Beschäftigungsförderungsmaßnahmen ist aber die zum Teil sehr enge zeitliche Befristung, die es in vielen Fällen kaum ermöglicht, nachhaltige soziale Teilhabeeffekte, geschweige denn Klebeeffekte am Arbeitsmarkt zu realisieren (vgl. dazu im Detail den Forschungsstand in Kapitel 2). Denn folgt man beispielsweise Bauer (2015), so ist es insbesondere die Langfristigkeit der Förderung und die damit einhergehende längerfristige Unabhängigkeit vom Jobcenter, die die stärksten Normalisierungs- und somit auch Beschäftigungs- und Teilhabeeffekte mit sich bringt. Mit dem Teilhabechancengesetz wird der Aspekt der Langfristigkeit nun in das SGB II implementiert. Mit dem Gesetz sollen neue Teilhabechancen für Langzeitleistungsbezieher_innen auf dem allgemeinen oder dem sozialen Arbeitsmarkt geschaffen werden. Dafür wurde zum 1. Januar 2019 ein neues Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eingeführt (§ 16i SGB II). Zum förderberechtigten Kreis zählen Leistungsbezieher_innen, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, innerhalb der letzten sieben Jahre mindestens sechs Jahre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (Arbeitslosengeld II) bezogen haben und in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig erwerbstätig waren.³ Für diese besonders schwer zu vermittelnde Gruppe unter den Bezieher_innen der Grundsicherung sollen öffentlich geförderte Arbeitsverhältnisse bei privaten, öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgeber_innen geschaffen werden. Der Lohnkostenzuschuss beträgt in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses 100 Prozent des Lohns, wobei auch Tariflöhne gefördert werden, und sinkt danach um jährlich 10 Prozentpunkte auf 70 Prozent im fünften Jahr. Zudem ist ein beschäftigungsbegleitendes Coaching vorgesehen und es steht ein Qualifizierungsbudget im Umfang von 3.000 Euro je Förderfall zur Verfügung. Wie bereits angedeutet ist die Förderung für diese Gruppe längerfristig angelegt und erstreckt sich über die ersten fünf Beschäftigungsjahre.

Darüber hinaus soll die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Personen mit einer längeren Arbeitslosigkeitsdauer unterstützt werden, indem die Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse vereinfacht wird. Dazu wird § 16e SGB II neu gefasst. Gefördert werden demnach Arbeitsverhältnisse mit Personen, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Im Gegensatz zur ursprünglichen Regelung knüpft der neugestaltete

³ Für Leistungsbezieher_innen, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit minderjährigen Kindern leben oder die eine anerkannte Schwerbehinderung aufweisen, gilt ein abweichendes zeitliches Kriterium. Sie müssen in den letzten fünf Jahren Arbeitslosengeld 2 bezogen haben.

Lohnkostenzuschuss dabei weder bei der Auswahl der förderfähigen Personen noch bei der Dauer und Höhe der Förderung an Merkmale wie einer sogenannten „Minderleistung“ oder an das Vorliegen von Vermittlungshemmnissen an. Er wird für maximal zwei Jahre gewährt und beträgt pauschal im ersten Jahr 75 Prozent und im zweiten Jahr 50 Prozent des Arbeitsentgeltes.⁴

Allerdings kann der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene nur den gesetzlichen Rahmen und die grundsätzlichen finanziellen Arrangements definieren. Für die konkrete Umsetzung sowie die institutionelle Verankerung der Maßnahmen sind die Arbeitsmarktakeure vor Ort in den Kommunen zuständig, das heißt die Bundesagentur für Arbeit, das lokale Jobcenter, die Stadtverwaltung, die überbetrieblichen Beschäftigungsträger, die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und die Sozialpartner. Der Erfolg etwaiger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hängt somit auch von der Abstimmung und Netzbildung auf kommunaler Ebene ab. Dementsprechend erscheint es aus kommunaler Sicht durchaus geboten, konzeptionelle Überlegungen zur Umsetzung und Flankierung des § 16i SGB II anzustellen.

Das von der Stadt Oberhausen bei Arbeit und Transfer e.V. in Auftrag gegebene Gutachten stellt dazu eine erste Arbeitsgrundlage dar. Es basiert vornehmlich auf Dokumentenanalysen und qualitativen Interviews. Für die Dokumentenanalyse wurden zum einen die für den Gesetzgebungsprozess relevanten Dokumente ausgewertet, insbesondere die verschiedenen Bundestags- und Bundesratsdrucksachen sowie die Stellungnahmen von Sachverständigen und Interessengruppen; zum anderen erfolgte eine Analyse jüngerer Evaluationsstudien zu verschiedenen Aspekten geförderter Beschäftigung. Zweck der qualitativen Interviews mit Mitarbeiter_innen des Konzerns Stadt Oberhausen und weiterer Arbeitsmarktakeure war es, konkrete lokale Erfahrungen mit geförderter Beschäftigung in Oberhausen sowie Einschätzungen zum Potenzial des § 16i SGB II kennenzulernen und Erkenntnisse für die Möglichkeiten des Konzerns Stadt Oberhausen zur Unterstützung des § 16i SGB II zu gewinnen. In 13 Gesprächen wurden insgesamt 17 Personen zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen befragt. Sechs Gespräche wurden mit Führungs- und Fachkräften aus verschiedenen Bereichen beziehungsweise Konzernteilen des Konzerns Stadt Oberhausen geführt, vier Gespräche mit weiteren Oberhausener Arbeitsmarktakeuren sowie drei Gespräche mit Arbeitsmarktakeuren anderer Kommunen, um

⁴ Vgl. die entsprechenden Passagen im Teilhabechancengesetz vom 17.12.2018 (https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*/%5b@attr_id=%27bgbl118s2583.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s2583.pdf%27%5D_1548941139148)

im Sinne von „Lernen von Anderen“ weitere Anregungen für Gestaltungsmöglichkeiten zu erhalten. Die Gespräche wurden, soweit die Gesprächspersonen dies erlaubten, aufgezeichnet und wortgetreu transkribiert, andernfalls umfangreich protokolliert; die Dokumente wurden qualitativ-inhaltsanalytisch ausgewertet.

In Kapitel 2 wird zunächst der aktuelle Stand der Forschung zu geförderten Beschäftigungsmaßnahmen vorgestellt und diskutiert (Abschnitt 2.1), bevor im zweiten Teil des Kapitels detailliert auf die zentralen Regelungsinhalte des § 16i SGB II eingegangen wird (Abschnitt 2.2). Daran anschließend wird in einem zusammenfassenden Abschnitt 2.3 aufgezeigt, welche Defizite und Probleme bisheriger Programme zur öffentlichen Beschäftigungsförderung durch den § 16i SGB II behoben werden sollen und können. In diesem Kontext wird aber auch dargestellt, welche Probleme und Herausforderungen weiterhin bestehen bleiben beziehungsweise neu entstehen.

In Kapitel 3 werden grundlegende Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Ausgestaltung der nach § 16i SGB II geförderten Arbeitsverhältnisse formuliert. Die Leitlinien stellen die Grundlage für die Bewertung verschiedener Handlungsoptionen zur Unterstützung der Umsetzung des § 16i SGB II durch den Konzern Stadt Oberhausen dar.

Im Rahmen der daran anschließenden Kapitel werden vier Handlungsfelder aufgezeigt, auf denen der Konzern Stadt Oberhausen Einfluss auf die erfolgreiche Umsetzung des § 16i SGB II nehmen kann. Dies ist erstens die naheliegende Möglichkeit, selber als Arbeitgeber geförderte Arbeitsverhältnisse anzubieten (Kapitel 4). Im Rahmen dieses Kapitels ist in einem ersten Schritt zu diskutieren, in welchen Tätigkeitsfeldern und in welchem Umfang geförderte Arbeitsverhältnisse angeboten werden können und sollen. Bewertungsmaßstab ist dabei weniger die monetäre Belastung durch eine sukzessive abschmelzende Förderung, sondern der beschäftigungs- und teilhabeorientierte Nutzen der angebotenen Arbeitsverhältnisse. In einem zweiten Schritt werden Anforderungen an die Qualität der geförderten Arbeitsverhältnisse formuliert. Denn auch wenn es nicht das alleinige Ziel des Teilhabenchancengesetzes ist, die geförderten Menschen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, sollten die sich mit dem Teilhabenchancengesetz ergebenden Möglichkeiten zur tätigkeitsbezogenen Qualifizierung und sozialen Stabilisierung bestmöglich genutzt werden, um den geförderten Langzeitleistungsbezieher_innen zumindest die Chance auf eine Weiterbeschäftigung nach Auslaufen der Förderung zu ermöglichen.

Im fünften Kapitel wird die Möglichkeit diskutiert, über die öffentliche Auftragsvergabe gezielt die Einstellung von Langzeitleistungsbezieher_innen zu befördern. Dabei wird zunächst auf

Basis der geführten Interviews skizziert, inwieweit eine Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen mittels öffentlicher Auftragsvergabe in Oberhausen als gangbarer Weg angesehen wird (Abschnitt 5.1). Im darauffolgenden Abschnitt werden sodann Lösungen dargestellt, die in anderen Ruhrgebietskommunen, die sich für den Weg der Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen per kommunaler Auftragsvergabe entschieden haben, gefunden wurden (Abschnitt 5.2). In einem abschließenden Abschnitt werden vor diesem Hintergrund zunächst noch einmal zusammenfassend die zentralen Voraussetzungen skizziert, die für den zielgerichteten Einsatz des Instruments der öffentlichen Auftragsvergabe notwendig sind. Im Anschluss daran werden Handlungsempfehlungen zum kurz- und mittelfristigen Umgang mit diesem Gestaltungsinstrument formuliert (Abschnitt 5.3).

In Kapitel 6 steht die Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH (BFO) im Zentrum des Interesses. Dabei wird zum einen die Frage diskutiert, ob und wenn ja, wie sich die BFO für eine erfolgreiche Umsetzung des § 16i SGB II beziehungsweise für geförderte Beschäftigung im Allgemeinen nutzen ließe (Abschnitt 6.1). Die Antwort auf diese Frage wird zum anderen mit einer Diskussion über die generelle Zukunft der BFO verbunden, deren konkretes arbeitsmarktpolitisches Aufgabenfeld in einer sich verändernden Förderlandschaft zunehmend unklar erscheint (Abschnitt 6.2). In Abschnitt 6.3 werden im Anschluss einige Probleme aufgezeigt und diskutiert, die sich bei einer Revitalisierung der BFO für den Konzern Stadt Oberhausen ergeben würden. Das Kapitel endet mit einer Handlungsempfehlung zum weiteren Umgang mit der BFO (Abschnitt 6.4).

Die Frage nach der Zukunft der BFO hängt eng mit der Frage zusammen, ob und wenn ja auf welche Art und Weise der Konzern Stadt Oberhausen kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gestalten sollte. Diesbezüglich werden in Kapitel 7 einige mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt und diskutiert. Nach einer kurzen Einleitung (Abschnitt 7.1) wird auf Basis der geführten Experteninterviews dazu in Abschnitt 7.2 zunächst untersucht, ob überhaupt ein Bedarf für eine gestaltende Rolle des Konzerns Stadt Oberhausen in der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gesehen wird. Im Anschluss daran wird in Abschnitt 7.3 ein Vorschlag unterbreitet, in welcher Form der Konzern Stadt Oberhausen kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik betreiben kann und welche Aufgaben er dann konkret wahrnehmen könnte. Konkret wird dazu die Einrichtung einer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsstelle empfohlen. Im selben Abschnitt werden auch einige Vorschläge dahingehend unterbreitet, wie die Koordinationsstelle organisatorisch verankert werden kann. Auch dieses Kapitel endet mit einem kurzen Zwischenfazit (Abschnitt 7.4).

Im abschließenden Kapitel 8 werden aus den Ergebnissen der vier inhaltlichen Kapitel zentrale Handlungsempfehlungen für den Konzern Stadt Oberhausen abgeleitet. Dabei finden nur Handlungsempfehlungen Berücksichtigung, die den in Kapitel 3 formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige öffentlich geförderte Beschäftigung entsprechen.

2. Stand der Forschung zur Umsetzung und Wirkung von öffentlich geförderter Beschäftigung

Öffentlich geförderte Arbeitsverhältnisse sind Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Darunter fallen verschiedene Lohnkosten- und Eingliederungszuschüsse sowie Beschäftigung schaffende Maßnahmen, wie beispielsweise Arbeitsgelegenheiten (Hirsland et al. 2012). Die Diskussion um öffentlich geförderte Beschäftigung findet insbesondere mit Blick auf Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen und sehr geringen Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt statt. Die Zielsetzungen, die mit geförderter Beschäftigung verbunden werden, unterscheiden sich je nach Instrument oder Programm. Zu nennen sind vor allem drei Ziele:

1. Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.
2. Die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt.
3. Die Förderung der sozialen Teilhabe.

Dies entspricht exakt den drei Zielsetzungen, die sich auch im Teilhabechancengesetz finden. Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von wissenschaftlichen Studien, die die Umsetzungsbedingungen und die arbeitsmarkt- und sozialintegrativen Wirkungen der unterschiedlichen Maßnahmen der geförderten Beschäftigung untersuchen. Hierbei handelt es sich unter anderem um Untersuchungen zu Arbeitsgelegenheiten (z.B. Gundert und Hohendanner 2015), zum Beschäftigungszuschuss (z.B. ISG et al. 2011) sowie zu spezifischen Programmen auf Landesebene (z.B. IAB 2016; ISG und IAB 2016) und Bundesebene (IAQ et al. 2018). Auf Basis dieser Arbeiten werden im Folgenden zentrale Befunde zur Umsetzung und Wirkung öffentlich geförderter Beschäftigung dargestellt.

Grundsätzlich anzumerken ist die schwierige Vergleichbarkeit der Studien, da es sich um Untersuchungen zu unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten handelt, die sich in ihrer Ausgestaltung und ihren Zielen unterscheiden. Daher wird im Folgenden auf übergreifende Erkenntnisse zu geförderter Beschäftigung fokussiert und diese werden zusammenfassend dargestellt.

2.1 Wirkungen geförderter Beschäftigung

2.1.1 Integration in den Arbeitsmarkt

Hinsichtlich einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt durch öffentlich geförderte Beschäftigung lassen sich anhand der Evaluationsstudien unterschiedliche Wirkungen feststellen. Auf der einen Seite zeigen Wirkungsanalysen, dass während der geförderten Beschäftigung häufig keine höheren Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt bestehen (IAW und ISG 2015). Vielmehr stellen einige Studien sogenannte „Lock-in-Effekte“ fest: Aus Zeitmangel, gesunkener Konzessionsbereitschaft oder fehlender Motivation, ein vorhandenes (gefördertes) Beschäftigungsverhältnis zu verlassen, besteht das Risiko, dass Teilnehmer_innen einer Maßnahme beziehungsweise eines Programms weniger intensiv nach Arbeit auf dem Arbeitsmarkt suchen als ähnliche Nicht-Teilnehmende (ISG et al. 2011). Die Folge davon ist, dass eine Programmteilnahme auch mit negativen Effekten auf eine Integration in ungeforderte Beschäftigung einhergehen kann. Jedoch zeigen Wirkungsanalysen von geförderter Beschäftigung auch, dass diese „Einsperreffekte“ in unterschiedlicher Stärke bzw. in einigen Programmen kaum bis gar nicht auftreten. So weisen beispielsweise das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ oder die Evaluation des § 16e SGB II von 2011 (JobPerspektive) substanzielle „Lock-in-Effekte“ auf, während die Evaluation der „Modellprojekte öffentlich geförderter Beschäftigung“ in Nordrhein-Westfalen keine nennenswerten negativen Effekte bei den Teilnehmer_innen hinsichtlich der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ermittelt (IAB 2016). Als wesentliche Gestaltungsfaktoren zur Reduzierung von Einsperreffekten werden die adäquate Definition der Zielgruppe (BT-Drs. 19/4725, Seite 18) sowie die sorgfältige Teilnehmendenauswahl genannt (IAB 2016). Weitergehend zeigen Forschungsergebnisse außerdem, dass nach dem Ende der geförderten Beschäftigung durchaus signifikant positive Beschäftigungseffekte auftreten können. Beispielsweise liegen in dem baden-württembergischen Landesprogramm „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch (PAT)“ die Beschäftigungsquoten der ehemaligen Teilnehmer_innen zwischen fünf und sieben Prozentpunkte über denen ihrer Kontrollpersonen (ISG und IAB 2016).

2.1.2 Förderung der sozialen Teilhabe

Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, bei denen Auswirkungen der geförderten Beschäftigung auf die soziale Teilhabe der Teilnehmer_innen untersucht wurden, zeigen eindeutig, dass die Teilnahme an einer geförderten Beschäftigungsmaßnahme die soziale Teilhabe und die Lebenszufriedenheit der geförderten Personen (zum Teil deutlich) verbessern kann. Dies muss

allerdings nicht unter allen Umständen der Fall sein. So weisen einige Untersuchungen darauf hin, dass geförderte Beschäftigung mitunter auch zur Reproduktion von Ausgrenzungserfahrungen führen kann (Gundert und Hohendanner 2015). Dies tritt demnach vor allem dann auf, wenn Beschäftigte das Arbeitsverhältnis lediglich als Maßnahme des Jobcenters und nicht als „richtiges“ Arbeitsverhältnis wahrnehmen. Wichtige Einflussfaktoren hierbei sind die konkrete Ausgestaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sowie auch die Erwartungen der Personen an die geförderte Arbeit (Ramos Lobato 2017). Außerdem besteht das Risiko, dass ein Ende der Förderung zu einem Rückgang der sozialen Teilhabe bei den ehemals Beschäftigten führt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass geförderte Beschäftigung mit positiven arbeitsmarkt- und sozialintegrativen Wirkungen einhergehen kann. Ob und in welchem Umfang solche Wirkungen auftreten, hängt – neben den Rahmenbedingungen der jeweiligen Maßnahme - insbesondere auch von der konkreten Ausgestaltung der geförderten Arbeitsverhältnisse vor Ort ab.

2.1.3 Umsetzungsbedingungen geförderter Beschäftigung

Im Folgenden werden wichtige Umsetzungsbedingungen geförderter Beschäftigung aufgeführt. Wichtige Themen auch mit Blick auf den § 16i SGB II sind die Auswahl der Teilnehmer_innen, die Akquise und Auswahl von Arbeitgeber_innen sowie die Begleitung der geförderten Beschäftigten.

Zielgruppe geförderter Beschäftigung

Die Definition der Zielgruppe und die Fördervoraussetzungen unterscheiden sich zwischen den verschiedenen Instrumenten und Programmen. Grundsätzlich geht es um Personen mit sehr geringen beziehungsweise ohne faktische Integrationschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt (IAB 2018). In der Regel handelt es sich dabei um Personen mit einer besonders langen Dauer ohne Erwerbstätigkeit, die mitunter bereits verschiedene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchlaufen haben. Meist liegen bei den Personen multiple Vermittlungshemmnisse vor, wie zum Beispiel geringe Qualifikationen, höheres Lebensalter oder gesundheitliche Einschränkungen (IAQ et al. 2018). Häufig existiert auch ein besonders schweres Vermittlungshemmnis, wie beispielsweise eine chronische psychische Erkrankung. Neben der Integration in ungeforderte Beschäftigung sind die Etablierung einer Tagesstruktur, die Förderung von Teilhabe und sozialen Kontakten, die Verbesserung oder Stabilisierung der psychischen oder physischen Gesundheit sowie gegebenenfalls die Förderung der Situation der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft die Anliegen geförderter Beschäftigung (IAQ et al. 2018).

Insgesamt handelt es sich bei der Zielgruppe von öffentlich geförderter Beschäftigung um eine sehr heterogene Gruppe. Entscheidend für das Gelingen der Beschäftigung ist daher eine sorgfältige Auswahl der Teilnehmer_innen. Formale Zugangskriterien eignen sich zur Identifizierung potenzieller Förderpersonen, bei der konkreten Auswahl sollten jedoch lokale Gegebenheiten, die regionale Arbeitsmarktlage sowie die Einschätzungen der Fachkräfte in den Jobcentern berücksichtigt werden (IAB 2018).

Arbeitgeber und Tätigkeiten

Je nach Ausgestaltung der Rahmenbedingungen dominieren gemeinnützige Arbeitgeber, wie Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger (zum Beispiel im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“) (IAQ et al. 2018) oder privatwirtschaftliche Arbeitgeber_innen (ISG und IAW 2018). Dabei zeigt sich, dass gemeinnützige Arbeitgeber_innen deutlich stärker als privatwirtschaftliche Arbeitgeber_innen Rücksicht auf Einschränkungen und geringe(re) Produktivität der Teilnehmer_innen nehmen können (Fuchs und Hamann 2017). Teilhabeeffekte können sich bei gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Arbeitgeber_innen gleichermaßen ergeben (Fuchs und Hamann 2017). Eine mögliche Weiterbeschäftigung über die Förderdauer hinaus ist bei privaten Arbeitgebern an die Entwicklung der Produktivität der teilnehmenden Personen geknüpft. Bei gemeinnützigen Arbeitgebern hängt eine Weiterbeschäftigung vor allem von den Möglichkeiten einer weiteren finanziellen Förderung beziehungsweise einer Quersubventionierung ab (Fuchs und Hamann 2017).

Im kürzlich abgeschlossenen Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ haben sich zwei Programmelemente erschwerend auf die Akquise von Arbeitgebern ausgewirkt: Zum einen die Bedingungen, dass die geförderten Arbeitsplätze zusätzlich und wettbewerbsneutral sein sollen und überdies im öffentlichen Interesse liegen müssen. Zum anderen stellte die Förderung auf Höhe des Mindestlohns vor allem ein Hindernis für tarifvertraglich gebundene Arbeitgeber_innen dar, da sie auch bei der Entlohnung der geförderten Beschäftigten an den geltenden Tariflohn gebunden waren und die Differenz zwischen Mindest- und Tariflohn nicht aus Eigenmitteln finanzieren konnten beziehungsweise wollten (IAQ et al. 2018).

Die Tätigkeitsbereiche bei öffentlich geförderter Beschäftigung sind je nach Instrument beziehungsweise Programm sehr unterschiedlich sowie auch innerhalb der Maßnahmen sehr heterogen. Fast durchgängig handelt es sich um sogenannte „einfache“ Tätigkeiten, für die meist kein Berufsabschluss notwendig ist. Vorausgesetzt werden in der Regel bestimmte „Grundtugenden“, wie Verlässlichkeit, Pünktlichkeit und sozialer Umgang (IAQ et al. 2018). Mit Blick auf die Heterogenität der Zielgruppe von geförderter Beschäftigung scheint eine Vielfalt von Tä-

tigkeitsbereichen förderlich zu sein, um eine Passung zwischen den Anforderungen des Arbeitsplatzes sowie den Fähigkeiten und Einschränkungen der Personen herzustellen (IAQ et al. 2018). Grundsätzlich förderliche Elemente sind darüber hinaus das Wahrnehmen der Arbeit als sinnstiftend und nützlich, die Erfahrung von Anerkennung (Ramos Lobato 2017), die flexible Gestaltung der Arbeitszeit sowie, dass es sich um ein „richtiges“ sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis handelt (z.B. durch den Erhalt eines Arbeitsvertrages und den Anspruch auf bezahlten Urlaub) (IAQ et al. 2018).

Beschäftigungsbegleitende Aktivitäten/Coaching

Die Begleitung der geförderten Beschäftigten wird als zentraler Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen der geförderten Beschäftigung eingestuft. Das Coaching kann unterschiedliche Bereiche abdecken, wie beispielsweise die Unterstützung bei alltagspraktischen Problemen (zum Beispiel bei fehlender Kinderbetreuung), die Förderung der betrieblichen Integration, die Vermittlung bei Konfliktsituation zwischen Arbeitgeber und Teilnehmenden, der Bearbeitung von persönlichen Vermittlungshemmnissen, wie im Bereich Gesundheit, oder Bewerbungsunterstützung zur Integration in ungeforderte Beschäftigung (IAB 2016; Fuchs und Hamann 2017). Wichtige Umsetzungsfaktoren für die Durchführung beschäftigungsbegleitender Aktivitäten sind:

- Finanzielle Mittel und qualifiziertes Personal müssen zur Verfügung stehen.
- Die Kooperation/Bereitschaft der Teilnehmenden ist essentiell.
- Die Kooperation der Einsatzbetriebe ist essentiell, bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern sind beschäftigungsbegleitende Aktivitäten teilweise schwieriger umsetzbar als bei Beschäftigungs- und Bildungsträgern.

2.2 Das Teilhabechancengesetz

2.2.1 Ausgestaltungsgrundlagen des § 16i SGB II – Teilhabe am Arbeitsmarkt

Mit dem am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Teilhabechancengesetz zur „Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt“, wie das Gesetz in den gesetzgeberischen Drucksachen bezeichnet ist, werden zwei Zielgruppen angesprochen:

- Der reformierte § 16e SGB II wendet sich an Menschen, die seit mehr als zwei Jahren arbeitslos sind.

- Mit dem neu eingefügten § 16i SGB II werden Menschen angesprochen, die in den letzten sieben Jahren mindestens sechs Jahre Arbeitslosengeld II (ALG II) erhalten haben, unabhängig davon, ob sie aktuell oder innerhalb des Zeitraums des Leistungsbezuges als „arbeitslos“ kategorisiert worden sind oder nicht.

Gegenstand dieses Gutachtens und insofern auch dieses Abschnittes ist der neue § 16i SGB II. Im Folgenden wird ein Überblick über die relevanten gesetzlichen Vorgaben und deren Begründungen gegeben.

Zielsetzungen

Mit dem neuen Regelinstrument des § 16i SGB II sollen Leistungsbezieher_innen gefördert werden, die als „sehr arbeitsmarktfremd“ und deshalb chancenlos eingeschätzt werden, in absehbarer Zeit eine ungeforderte Arbeitsstelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden. Ihnen soll mit einer nach § 16i SGB II geförderten Beschäftigung – zunächst – die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, so auch die Bezeichnung des neuen Instruments, ermöglicht werden. Als weiterführende Zielsetzung soll auf diesem Wege die Beschäftigungsfähigkeit erhöht und – zu einem späteren Zeitpunkt – der Übergang in ein ungefordertes Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt befördert werden.

Fördervoraussetzungen seitens der Leistungsbezieher_innen: Sechs Jahre Arbeitslosengeld-2-Bezug innerhalb der letzten sieben Jahre

Als „sehr arbeitsmarktfremd“ im Sinne des § 16i SGB II werden Leistungsbezieher_innen verstanden, die mehrere sogenannte „Vermittlungshemmnisse“ aufweisen, welche ihre Chancen am Arbeitsmarkt erheblich beeinträchtigen. Hierzu werden allgemein insbesondere eine fehlende oder entwertete berufliche Qualifikation, gesundheitliche Beeinträchtigungen sowie ein höheres Lebensalter gezählt (vgl. Kapitel 1, 2). Zudem gilt ein langer Leistungsbezug als eigenständiges signifikantes Vermittlungshemmnis. Da ein langer Leistungsbezug in aller Regel mit diesen weiteren Vermittlungshemmnissen einhergeht und zudem mit geringem Aufwand ermittelt werden kann, wird, anders als bei anderen Förderinstrumenten, auf den Nachweis individueller Vermittlungshemmnisse als Fördervoraussetzung verzichtet. Ein langer Leistungsbezug im Sinne des § 16i SGB II liegt vor, wenn innerhalb der letzten sieben Jahre mindestens sechs Jahre ALG II bezogen wurde.

Ausnahme: Bedarfsgemeinschaften mit einem minderjährigen Kind sowie schwerbehinderte Leistungsbezieher_innen

Für im Sinne des § 2 Absatz 2 und 3 SGB IX schwerbehinderte Leistungsbezieher_innen sowie Bedarfsgemeinschaften, in denen mindestens ein minderjähriges Kind lebt, gelten in zeitlicher

Hinsicht vereinfachte Voraussetzungen: Sie müssen in den letzten fünf Jahren ALG II bezogen haben. Damit Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern förderfähig sind, wird als Fördervoraussetzung auf die Dauer des Leistungsbezuges - statt der üblichen Dauer einer Arbeitslosigkeit - rekuriert, da gerade Leistungsbezieher_innen mit Sorgeverantwortung häufig nicht als arbeitslos kategorisiert werden. Nach dem Willen des Gesetzgebers steht somit die Förderung insbesondere auch „Personen mit Kindern, auch Alleinerziehenden“ (BT-Drs. 19/4725, Seite 18) offen.

Keine oder nur kurzzeitige Beschäftigung

Über die lange Leistungsbezugsdauer hinaus gilt als „sehr arbeitsmarktfremd“ nur, wer in der Zeit des Leistungsbezuges keine oder eine nur kurzzeitige abhängige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit ausgeübt hat. Die Jobcenter haben die Kurzfristigkeit einer vorangegangenen Beschäftigung im Einzelfall zu prüfen. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) nennt in ihrer aktuellen Weisung zur Umsetzung des § 16i SGB II als Kriterien hierfür beispielsweise die Dauer der Beschäftigung, die tägliche oder wöchentliche Arbeitszeit sowie die Lage der Beschäftigung im Betrachtungszeitraum (zu Beginn der Frist oder in jüngerer Vergangenheit) (Bundesagentur für Arbeit 2019, Seite 2).

Ausnahme: Beschäftigung in geförderten Beschäftigungsverhältnissen

Ausgenommen hiervon sind Beschäftigungsverhältnisse, die im Rahmen des § 16e SGB II (in der bis zum 31.12.2018 geltenden Fassung) – Förderung von Arbeitsverhältnissen sowie im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gefördert worden sind. Die Fördervoraussetzungen des § 16i SGB II wurden so gefasst, dass ein unmittelbarer Übergang aus einem dieserart geförderten Beschäftigungsverhältnis in ein nach § 16i SGB II gefördertes Arbeitsverhältnis möglich ist. Allerdings wird die bereits erbrachte Förderung auf die Förderdauer und -höhe des § 16i SGB II angerechnet.

Mindestalter 26 Jahre

Gefördert werden können ausschließlich Leistungsbezieher_innen, die das 25. Lebensjahr vollendet haben. Jüngere Leistungsbezieher_innen sollen vorrangig mit anderen Instrumenten, insbesondere zur Ausbildung und Qualifizierung gefördert werden.

2.2.2 Voraussetzungen an das geförderte Beschäftigungsverhältnis

Wegfall von Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität, öffentlichem Interesse

Die Fördermöglichkeit nach § 16i SGB II richtet sich an alle Arbeitgeber_innen gleichermaßen, unabhängig von der Branche und Rechtsform sowie unabhängig davon, ob es sich um privatwirtschaftliche, gemeinnützige oder öffentliche Arbeitgeber_innen handelt. Die Kriterien Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse, wie sie beispielsweise bei den Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II bestehen, sind keine Voraussetzung. Dadurch sollen weitere Felder für geförderte Beschäftigung eröffnet werden. Negative Effekte auf den Arbeitsmarkt wie Wettbewerbsverzerrungen werden nicht angenommen, da zum einen die Förderung nun allen Arbeitgeber_innen gleichermaßen offensteht, zum anderen weil davon ausgegangen wird, dass diese für die Beschäftigung der nach § 16i SGB II geförderten Leistungsbezieher_innen zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, und zuletzt „wegen des geringen Mehrwertes und des mit der Beschäftigung dieses Personenkreises verbundenen zusätzlichen Aufwandes“ (BT-Drs. 19/4725, Seite 17). Dennoch ist jährlich eine Stellungnahme der Vertreter_innen der Sozialpartner im Örtlichen Beirat der Jobcenter zu den Einsatzfeldern und insbesondere zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen sowie Verdrängungseffekten einzuholen. Eine hiervon abweichende Festlegung der Einsatzfelder hat das Jobcenter schriftlich zu begründen.

Sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis

Arbeitgeber_innen können Zuschüsse zum Arbeitsentgelt nach § 16i SGB II nur erhalten, wenn sie mit Leistungsbezieher_innen ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis begründen. Ein geringfügiges Arbeitsverhältnis (Minijob) ist nicht förderfähig; die Förderung eines sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsverhältnisses hingegen schon.

Das Arbeitsverhältnis kann für die Dauer der Förderung befristet werden; eine zunächst kürzere und dann weitere Befristung ist einmalig bis zur maximalen Gesamtförderdauer möglich. Gemäß der BA-Weisung müssen die Arbeitsverträge jedoch auf eine längerfristige Beschäftigung ausgerichtet sein, um dem gesetzlichen Ziel der Teilhabesicherung zu entsprechen (Bundesagentur für Arbeit 2019, Seite 2). Dabei sind grundsätzlich Arbeitsverhältnisse bei verschiedenen Arbeitgeber_innen (bis zur maximalen Gesamtförderdauer) möglich; bei einem *unmittelbaren* Übergang sind die Fördervoraussetzungen des § 16i SGB II *nicht* erneut zu prüfen, sie werden als weitergegeben vorausgesetzt (Bundesagentur für Arbeit 2019, Seite 4).

Das Jobcenter kann geförderte Beschäftigte jederzeit abberufen, wenn deren Vermittlung in ein ungeförderndes Arbeitsverhältnis oder eine Ausbildung möglich ist. Hiermit will der Gesetzgeber

die Nachrangigkeit einer geförderten gegenüber einer ungeforderten Beschäftigung sicherstellen.

Matching

Nach Gesetzeswortlaut können Leistungsbezieher_innen Arbeitgeber_innen „zugewiesen“ werden. Hiermit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass erwerbsfähige Bezieher_innen von SGB-II-Leistungen generell verpflichtet sind, jede zumutbare Arbeit anzunehmen. In der Gesetzesbegründung wird explizit darauf hingewiesen, dass sich der § 16i SGB II „in die bestehenden Sanktionsregelungen (§ 31 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II) ein[fügt]“ (BT-Drs. 19/4725, Seite 17). Eine Verweigerung seitens der Leistungsbezieher_innen zur Aufnahme einer nach § 16i SGB II geförderten Beschäftigung ist somit sanktionsbewehrt. Dies wurde im Gesetzgebungsverfahren vielfach mit der Begründung kritisiert, dass eine derart lange Beschäftigung nur mit hoher intrinsischer Motivation gelingen kann, fand jedoch auch abschließend keinen Eingang in die Gesetzgebung. Es bleibt abzuwarten, wie die Jobcenter dies in der Praxis umsetzen werden.

2.2.3 Förderkonditionen

Bemessungsgrundlage für den Zuschuss: Mindestlohn oder Tariflohn

Der Zuschuss zum Arbeitsentgelt bemisst sich am Mindestlohn. Sofern Arbeitgeber_innen auf Grund eines Tarifvertrages ein höheres Entgelt zahlen müssen, ist dies Bemessungsgrundlage für den Zuschuss. Diese Regelung ist erst in der letzten Verhandlungsrunde des Gesetzgebungsverfahrens aufgenommen worden, um insbesondere auch tarifgebundene kommunale, kirchliche und privatwirtschaftliche Arbeitgeber_innen für die Beschäftigung von nach § 16i SGB II geförderte Leistungsbezieher_innen zu gewinnen. Die Lohnlücke, die bei tarifgebundenen Arbeitgeber_innen bei einer Bemessung nach Mindestlohn entsteht, hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass geförderte Beschäftigungsverhältnisse überwiegend bei Beschäftigungsträgern angesiedelt waren (IAQ et al. 2018), während sich Kommunen, insbesondere jene in Haushaltskonsolidierungsprozessen, und privatwirtschaftlich tätige Arbeitgeber_innen nur in sehr geringem Umfang beteiligt haben.

Degressive Förderhöhe von 100 Prozent auf 70 Prozent

Um der Zielgruppe des § 16i SGB II eine längerfristige Beschäftigung zu ermöglichen, ist die Förderung mit maximal fünf Jahren entsprechend lang angelegt. Unter der Erwartung, dass die zu Beginn des Arbeitsverhältnisses angenommene geringe Leistungsfähigkeit und Produktivität der geförderten Beschäftigten (siehe oben) mit zunehmender Dauer der ausgeübten Tätigkeit steigt, ist der Zuschuss zum Arbeitsentgelt degressiv gestaltet. Er beträgt in den ersten beiden

Jahren des Arbeitsverhältnisses 100 Prozent, in jedem weiteren Jahr verringert sich der Zuschuss um 10 Prozentpunkte jährlich. Zuzüglich zum Arbeitsentgelt wird der (pauschalierte) Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag übernommen, ausgenommen des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung, um „Drehtüreffekte im Leistungsbezug“ (BR-Drs. 19/4725, Seite 21) zu vermeiden. Einmalig gezahlte Arbeitsentgelte wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld werden jedoch nicht berücksichtigt.

2.2.4 Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching)

Für die Dauer der geförderten Beschäftigung soll – soweit erforderlich - ein Coaching durchgeführt werden. Im ersten Jahr sollen die geförderten Beschäftigten hierfür von der Arbeit freigestellt werden.

Ziel des Coachings ist, die Aufnahme des Arbeitsverhältnisses zu begleiten, es zu stabilisieren und so vorzeitige Abbrüche zu verhindern. Im Rahmen des Coachings sollen zudem regelmäßig die Integrationsfortschritte der geförderten Beschäftigten überprüft und Übergänge in ungeforderte Arbeitsverhältnisse – auch während der laufenden Förderung (zur vorzeitigen Beendigung des geförderten Arbeitsverhältnisses siehe oben) – unterstützt und begleitet werden.

Der Gesetzgeber hat eine Reihe von möglichen Inhalten definiert, die Bestandteil des Coachings sein können. Dazu gehören betriebliche, soziale und persönliche Themen wie beispielsweise betriebliche Anforderungen im Arbeitsalltag (pünktlicher Arbeitsbeginn, Erwartungen des Arbeitgebers und ähnliches), Verhaltenstraining, zum Beispiel Umgang mit Kolleg_innen, Konfliktbewältigung am Arbeitsplatz, die Entwicklung persönlicher, sozialer, methodischer und interkultureller Kompetenzen, aber auch die Beratung der Bedarfsgemeinschaft und Hilfe bei Behördengängen.

Das Coaching soll in der Regel in Einzelgesprächen erfolgen, die auch während der Arbeitszeit in Räumen des Betriebes stattfinden können. Durchgeführt wird das Coaching durch das Jobcenter oder durch beauftragte Dritte; Arbeitgeber_innen können das Coaching nicht selbst durchführen.

2.2.5 Qualifizierung

Für Qualifizierungsmaßnahmen während der geförderten Beschäftigung können Arbeitgeber_innen Zuschüsse in Höhe von insgesamt bis zu 3.000 Euro je Förderfall erhalten. Der Förderfall wird seitens der BA dahingehend konkretisiert, dass dieser Betrag *je gefördertem Arbeitsverhältnis* zur Verfügung steht (Bundesagentur für Arbeit 2019, Seite 5). Qualifizierungsmaßnahmen dienen dazu, fehlende Kenntnisse zu erwerben oder veraltete zu aktualisieren, und

hierdurch sowohl die geförderte Beschäftigung sinnvoll zu ermöglichen als auch den späteren Übergang in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis zu unterstützen.

Auch betriebliche Praktika bei anderen Arbeitgeber_innen sind möglich, um Übergänge in ungeförderte Beschäftigung zu erleichtern. Für die Dauer des Praktikums wird die Förderung ohne Unterbrechung weitergeführt.

2.3 Welche Möglichkeiten bietet der § 16i SGB II?

Im § 16i SGB II finden sich einige bewährte Elemente aus Bundesprogrammen und anderen Modellansätzen wieder, wie die Langfristigkeit der Förderung oder die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse (IAQ et al. 2018). Darüber hinaus beinhaltet die neue gesetzliche Regelung auch einige Verbesserungen bei den Förderbedingungen. Hier zu nennen ist zum einen der Wegfall der Fördervoraussetzungen, wonach Arbeitsplätze zusätzlich, im öffentlichen Interesse sowie wettbewerbsneutral sein müssen. Zum anderen hervorzuheben ist die Förderung auf Höhe des Tariflohns. Diese Rahmenbedingungen sollten vor allem hinsichtlich der Akquise von kommunalen und privatwirtschaftlichen Arbeitgebern eine deutliche Erleichterung für die Jobcenter darstellen. So können im Rahmen des § 16i SGB II auch tarifgebundene Arbeitgeber Arbeitsplätze generieren, ohne die Differenz zwischen Förderbetrag und tatsächlichen Lohnkosten aufbringen zu müssen. Durch den Wegfall der drei Fördervoraussetzungen Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse ist die Schaffung von geförderten Arbeitsplätzen auch für privatwirtschaftliche Arbeitgeber möglich und durchaus attraktiv. Der Wegfall der drei Förderkriterien ermöglicht außerdem eine Erweiterung der Arbeitsbereiche und Tätigkeiten bei öffentlich geförderter Beschäftigung, was insbesondere förderlich auf die Entstehung von sinnvollen und nützlichen Beschäftigungen wirken sollte.

Die Förderung auf Tariflohnhöhe könnte außerdem den Effekt mit sich bringen, dass Personen durch die geförderte Beschäftigung häufiger den SGB II-Leistungsbezug beenden. Mit einer wirtschaftlichen Eigenständigkeit gehen nach bisherigen Erkenntnissen teilhabeförderliche Wirkungen einher, ebenso sind dadurch Einsparungen auch auf Seiten der Kommune, zu erwarten, da die Kosten der Unterkunft (KdU) insgesamt sinken.

Vor dem Hintergrund bisheriger Forschungen ist außerdem positiv zu bewerten, dass es sich im Rahmen des § 16i SGB II um sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse handelt. Für geförderte Beschäftigte ist die Wahrnehmung, dass es sich um ein „richtiges“ Arbeitsverhältnis

handelt, ein bedeutendes teilhabeförderliches Element. Auch die verhältnismäßig lange Förderungsdauer trägt den bisherigen Forschungsergebnissen Rechnung, dass sich nennenswerte Effekte in Hinblick auf eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit nur langfristig entwickeln. Im kürzlich beendeten Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ war ein häufiger Kritikpunkt der Arbeitgeber_innen, dass keine finanziellen Mittel zur Betreuung und Qualifizierung der Programmteilnehmenden bereitgestellt wurden. Auch auf diesen Umstand reagiert der Gesetzgeber im Teilhabechancengesetz und stellt Ressourcen sowohl für das Coaching von geförderten Beschäftigten als auch für Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung.

Offen ist noch, wie sich die Fördervoraussetzungen auf die Bereitschaft von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auswirken, geförderte Arbeitsverhältnisse anzubieten. Dies gilt vor allem hinsichtlich der notwendigen Mindestdauer des Grundsicherungsbezuges. Denn mit sechs Jahren SGB II-Leistungsbezug innerhalb der letzten sieben Jahre ist diese Fördervoraussetzung höher als bei vergleichbaren Landes- und Bundesprogrammen. Wie sich dies auf die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten, deren Einschränkungen und auf die Stabilität von Arbeitsverhältnissen auswirkt, muss im Verlauf der Umsetzung betrachtet werden. Ebenso unsicher ist, welche Auswirkungen die degressive Förderung, also das Absinken der Förderung ab dem dritten Jahr um 10 Prozentpunkte jährlich, auf die Umsetzung des § 16i SGB II haben wird. Gerade bei gemeinnützigen Arbeitgebern zeigen bisherige Evaluationsstudien, dass diese häufiger nur einen geringen Eigenanteil an den Lohnkosten übernehmen können (Fuchs und Hamann 2017), zumal beim Teilhabechancengesetz erschwerend hinzukommt, dass weder die Anleitungskosten noch die Kosten für den sozialpädagogischen Overhead über das Teilhabechancengesetz abgedeckt sind, da das begleitende Coaching nicht für Beschäftigte übernommen werden kann, die im selben Betrieb arbeiten. Denkbar (und auch gesetzlich möglich) ist beispielsweise, dass Beschäftigungsverhältnisse zunächst für zwei Jahre befristet werden und die Weiterbeschäftigung mit einem Eigenanteil von der Entwicklung der Leistungsfähigkeit der geförderten Personen abhängig gemacht wird.

Im Gegensatz zum Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist die Teilnahme am § 16i SGB II für Leistungsbezieher_innen nicht freiwillig. Vielmehr können sie Arbeitgebern zugewiesen werden. Nach den Erfahrungen im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist es für Arbeitgeber jedoch sinnvoll, Arbeitsverhältnisse nur im Einverständnis mit den potenziellen Beschäftigten zu vereinbaren (IAQ et al. 2018).

Unter Rückgriff auf bisherige Erkenntnisse aus Evaluationen von geförderter Beschäftigung kann festgehalten werden, dass der § 16i SGB II grundsätzlich gute Rahmenbedingungen für Arbeitgeber_innen zur Umsetzung geförderter Beschäftigung bietet. Insbesondere der Wegfall

der „Schränkentrias“ Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse, die Förderung auf Höhe des Tariflohns, die längerfristige Beschäftigungsperspektive von bis zu fünf Jahren sowie die Bereitstellung von Ressourcen für das Coaching und die Qualifizierung können als positive Aspekte des § 16i SGB II hervorgehoben werden.

3. Leitlinien für die Schaffung teilhabeorientierter und nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten

Wie bereits einleitend erwähnt, hängt der Erfolg des § 16i SGB II in erster Linie davon ab, ob es gelingt, in ausreichendem Maße geeignete und sinnhafte Arbeitsplätze für die sehr arbeitsmarktferne Zielgruppe zur Verfügung stellen zu können. Für das übergeordnete arbeitsmarktpolitische Ziel einer langfristigen Integration in Erwerbsarbeit ist die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl geförderter Arbeitsplätze aber nur ein erster, wenn auch essentieller Schritt. Darüber hinaus ist auch die qualitative Ausgestaltung der geförderten Arbeitsplätze von Bedeutung. Die Kunst wird es dabei sein, den schwierigen Spagat zwischen der sozialpolitischen Zieldimension des Teilhabechancengesetzes, nämlich soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit für eine sehr arbeitsmarktferne Klientel zu realisieren, ohne die beschäftigungspolitische Zieldimension, nämlich den durchaus wünschenswerten Übergang in eine ungeforderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aus dem Blick zu verlieren. Es geht bei der Umsetzung des Teilhabechancengesetzes somit nicht allein um eine möglichst große Normalitätsnähe auf einem Ersatzarbeitsmarkt beziehungsweise zweiten Arbeitsmarkt, sondern auch darum, zumindest den Versuch zu unternehmen, die geförderten Langzeitleistungsbezieher_innen in ein marktnahes sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis zu bringen und ihnen darin berufliche Entwicklungschancen zu eröffnen, sodass sie während oder im Anschluss an die Förderung bessere Möglichkeiten haben, eine ungeforderte Arbeitsstelle zu finden oder im bestehenden Arbeitsverhältnis ohne Förderung weiterbeschäftigt zu werden.

Im Teilhabechancengesetz sind bereits zentrale Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der zu fördernden Arbeitsverhältnisse formuliert, die es dem Konzern Stadt Oberhausen erleichtern, als Arbeitgeber Arbeitsplätze anzubieten beziehungsweise als öffentlicher Auftraggeber die Schaffung von geförderten Arbeitsverhältnissen in privat- und/oder sozialwirtschaftlichen Unternehmen zu fördern, die der skizzierten doppelten Zielsetzung entsprechen.⁵ Von besonderer Bedeutung sind dabei die folgenden drei Parameter:

⁵ Die gesetzlich definierten Rahmenbedingungen werden in diesem Gutachten als grundlegende Gestaltungskomponenten interpretiert, die durch weitere Komponenten zur Erhöhung der Beschäftigungsqualität ergänzt werden können.

1. Als verbindliche Vorgabe ist im Teilhabechancengesetz das Grundprinzip der *Arbeitsvertraglichkeit* der geförderten Arbeitsverhältnisse verankert. Dies bedeutet, dass ein regulärer Arbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber_in und Arbeitnehmer_in geschlossen wird, der den geltenden tariflichen beziehungsweise (bei fehlender Tarifbindung) den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Wie bei jedem anderen Arbeitsverhältnis entstehen aus dem Arbeitsvertrag entsprechend wechselseitige Rechte und Pflichten. Auf Seiten der Arbeitnehmer_innen ist in diesem Kontext beispielsweise der Einbezug in den Schutz des Arbeitsrechts sowie in den weitgehenden Schutz der Sozialversicherung zu nennen, obwohl Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung ausgenommen sind. Arbeitgeber wiederum haben im Gegenzug das Recht, im Falle von Fehlverhalten am Arbeitsplatz, Nichterscheinen oder fehlender Passung, das Arbeitsverhältnis entsprechend den gültigen gesetzlichen oder tarifvertraglichen Regelungen zu kündigen. Wie in regulären Arbeitsverträgen können zudem bestimmte Beschäftigungskomponenten, wie beispielsweise der Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit sowie die Festlegung der Arbeitstage flexibel zwischen Arbeitgeber_in und Arbeitnehmer_in ausgehandelt werden.

Die Möglichkeit des Abschlusses regulärer Arbeitsverträge bedeutet für die geförderten Beschäftigten einen gewichtigen Statuswechsel vom Fürsorgeempfänger beziehungsweise von der Fürsorgeempfängerin zum Arbeitnehmer beziehungsweise zur Arbeitnehmerin. In zahlreichen wissenschaftlichen Studien wird die hohe Bedeutung dieses Statuswechsels hervorgehoben indem gezeigt wird, dass sich mit arbeitsvertraglicher und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowohl das Ziel der sozialen Teilhabe, als auch das Ziel der (idealerweise) nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt besser erreichen lässt, als dies beispielsweise bei Arbeitsgelegenheiten der Fall ist, wo der sozialrechtliche Status des Grundsicherungsbezuges nicht verlassen wird (Bauer et al. 2016; Christoph et al. 2015; ISG und IAB und RWI 2011; Knuth 2018; Kupka et al. 2018; Lenhart und Wagner 2010).

2. Das Teilhabechancengesetz bricht auch mit einer langen Tradition der ordnungspolitischen Einhegung geförderter Beschäftigungsverhältnisse, wonach die angebotenen Arbeitsplätze „zusätzlich“, „wettbewerbsneutral“ und „im öffentlichen Interesse“ sein sollten. Auf diese wird nämlich vollständig verzichtet. Dadurch ergibt sich für den Konzern Stadt Oberhausen die Möglichkeit, Arbeitsplätze bereit zu stellen, die nicht nur eine möglichst große Normalitätsnähe aufweisen, sondern tatsächlich im normalen Ta-

geschäft verortet sind. Der Verzicht auf die Kriterien „Zusätzlichkeit“, „Wettbewerbsneutralität“ und „öffentliches Interesse“ verstärkt das Empfinden des Statuswechsels sowie die Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt noch einmal, da Letzteres umso wahrscheinlicher wird, je marktnäher die geförderten Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich ausgestaltet sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einbettung der Tätigkeiten in reale Produkt- oder Dienstleistungsmärkte den Geförderten bessere Möglichkeiten bietet, ihre Fähigkeiten marktkonform zu entwickeln (Knuth 2018).

3. Positiv auf die Entwicklung der geförderten Beschäftigten wirkt sich auch *die vergleichsweise lange Förderdauer der Arbeitsverhältnisse von maximal fünf Jahren* aus. So konnte in der Evaluation des Beschäftigungszuschusses, der in zahlreichen Studien als Vorläufer eines sozialen Arbeitsmarktes betrachtet wird, festgestellt werden, dass nicht nur die Arbeitsvertraglichkeit und die Marktnähe der geförderten Beschäftigungsverhältnisse positiv auf die soziale Teilhabe und die Arbeitsmarktintegration wirken, sondern auch die im Vergleich zu früheren Maßnahmen der geförderten Beschäftigung lange Förderdauer (Hirsland et al. 2012; Ramos Lobato 2017).⁶

Trotz gesetzlicher Verankerung weisen alle drei Beschäftigungsparameter einen mehr oder weniger großen Gestaltungsspielraum auf. So ist die Arbeitsvertraglichkeit zwar als verbindliche Gesetzesvorgabe umzusetzen, keine konkreten Vorgaben existieren aber sowohl in Bezug auf den Umfang, als auch auf die Lage der wöchentlichen Arbeitszeit. In Hinblick auf die vergleichsweise lange Förderdauer lässt der Gesetzgeber ebenfalls einen beachtlichen Gestaltungsspielraum zu. So kann ein Beschäftigungsverhältnis *bis zu fünf Jahre* gefördert werden. Die Formulierung „bis zu“ bedeutet, dass es nicht fünf Jahre gefördert werden muss, sondern auch nach einem, zwei oder drei Jahren beendet werden kann.⁷ Der Gesetzgeber erlaubt sogar eine einmalige Verlängerung einer zunächst kürzeren Befristung des Arbeitsverhältnisses bis zur maximalen Gesamtförderdauer, so dass es durchaus zulässig wäre, zunächst einen Arbeitsvertrag für die ersten zwei Beschäftigungsjahre abzuschließen, in denen das Beschäftigungsverhältnis zu 100 Prozent gefördert wird, und den Vertrag im Anschluss daran entweder zu verlängern oder auslaufen zu lassen. Zudem geht mit dem Verzicht auf die Kriterien der „Zusätzlichkeit“, „Wettbewerbsneutralität“ und des „öffentlichen Interesses“ kein Verbot der Berück-

⁶ Der Beschäftigungszuschuss war zunächst auf zwei Jahre befristet und konnte nach Ablauf der ersten Förderperiode auch unbefristet gewährt werden.

⁷ Die Förderung „bis zu“ ist zudem insofern relevant, als eine Vorförderung angerechnet wird.

sichtigung dieser Kriterien bei der Schaffung geförderter Arbeitsverhältnisse einher. Im konkreten Einzelfall kann es daher durchaus zu Kontroversen darüber kommen, ob durch ein gefördertes Arbeitsverhältnis bestehende, ungeforderte Arbeitsverhältnisse substituiert werden könnten, oder ob der Einsatz von Kolonnen, in denen auch geförderte Beschäftigte eingesetzt werden, im Grünflächenbereich oder im Bereich der Stadtreinigung durch städtische Tochtergesellschaften oder größere Entsorgungs- und Garten-Landschaftsbaubetriebe gerade für Klein- und Kleinstbetriebe Wettbewerbsnachteile mit sich bringt.

Der im Gesetz verankerte Gestaltungsspielraum birgt sowohl Chancen als auch Risiken für die geförderten Beschäftigten. Da die Marktnähe der Arbeitsverhältnisse nicht zwingend vorgeschrieben ist, besteht ein erstes Risiko darin, dass bei der Bereitstellung von geförderten Arbeitsverhältnissen der Quantität der Vorzug gegenüber der Qualität gegeben wird. Dies bedeutet, dass trotz des Wegfalls der Kriterien „Zusätzlichkeit“, „Wettbewerbsneutralität“ und „öffentliches Interesse“ in nennenswertem Umfang marktferne Arbeitsverhältnisse geschaffen werden könnten, die nach Ablauf der Höchstförderdauer keine realistischen Anschlussperspektiven bieten. Dies sollte weitestgehend vermieden werden, auch wenn durchaus angemerkt werden muss, dass auch das Schaffen von geförderten Arbeitsplätzen ohne Anschlussperspektive aufgrund der sozialen Ausstrahlungs- und Teilhabeeffekte einen Wert an sich haben kann. Dies gilt insbesondere für geförderte Beschäftigte, die mit minderjährigen Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. So kann eine regelmäßige Beschäftigung der Eltern eine wichtige Vorbildfunktion für die Kinder haben. Grundlegender ist jedoch die positive Teilhabewirkung durch Beschäftigung. Sie schafft soziale Kontakte, gewährt ein gewisses Maß an sozialer Stabilisierung und ist, was aus Sicht der Betroffenen am wichtigsten ist, Ausgangspunkt für ein gestärktes Selbstbewusstsein und das Vertrauen in eigene Fähigkeiten und Leistungen. In einem Teil von Fällen wird eine Anschlussperspektive überdies nicht relevant sein, beispielsweise für Personen, die nach der Beschäftigungsförderung in den Rentenbezug wechseln. Dennoch sollte der Verzicht auf die Ermöglichung einer Anschlussperspektive eher die Ausnahme als die Regel sein – dies gilt vor allem für geförderte Beschäftigte in Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern. Zur Minimierung des skizzierten Risikos einer fehlenden Anschlussperspektive und zur Erreichung des Ziels teilhabeorientierter und nachhaltiger Beschäftigung, sollte bei der Diskussion um die Bereitstellung von geförderten Arbeitsverhältnissen im Konzern Stadt Oberhausen folgende Leitlinie Berücksichtigung finden:

1. *Es ist nicht ausreichend, alleinig geförderte Arbeitsverhältnisse bereitzustellen, die früher einmal durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und später durch Arbeitsgelegenheiten abgedeckt wurden und die somit als „zusätzlich“ und „wettbewerbsneutral“ anzusehen sind. Vielmehr sollten auf einem Großteil der angebotenen geförderten Arbeitsverhältnisse Tätigkeiten verrichtet werden, die tatsächlich einen Mehrwert für die tägliche Arbeit des Betriebes, des Bereiches oder des Fachbereiches mit sich bringen (Leitlinie 1).*

Bei diesen „echten“ Arbeiten könnte es sich beispielsweise um einfache, niederschwellige Tätigkeiten handeln, die bislang entweder von Fachkräften neben ihren eigentlichen Aufgaben mitverrichtet oder am Markt eingekauft wurden. Vorstellbar ist aber auch, neue Tätigkeiten zu entwickeln beziehungsweise früher vorhandene Tätigkeiten wiederzubeleben, die aus Kostengründen nicht (mehr) angeboten werden konnten. Zur Realisierung marktnaher und sinnhafter Arbeitsverhältnisse erscheint es entsprechend angeraten, eingefahrene Gleise zu verlassen und mögliche Aufgabenbereiche neu zu „konstruieren“. Denn wenn die geförderten Langzeitleistungsbezieher_innen problemlos auf Stellen passen würden, wie sie normalerweise definiert und zur Besetzung ausgeschrieben werden, dann würden sie sicherlich nicht seit sechs und mehr Jahren arbeitslos sein.

Eine große Marktnähe des geförderten Beschäftigungsverhältnisses birgt allerdings die Gefahr, dass sich die geförderten Beschäftigten mit den an sie gestellten Anforderungen überfordert fühlen und das Arbeitsverhältnis von sich aus beenden. Nach Kupka und Koch (2007) ist diesbezüglich vor allem die Höhe der wöchentlichen Arbeitszeit eine kritische Stellgröße. Bei der Schaffung geeigneter geförderter Arbeitsverhältnisse sollten daher die folgenden zwei Leitlinien zur Gestaltung der Arbeitszeit beachtet werden:

2. *Die vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit sollte flexibel ausgestaltet werden, so dass schnelle Abbrüche in den ersten Wochen oder Monaten der geförderten Beschäftigung zumindest minimiert werden (Leitlinie 2).*

In diesem Kontext ist zu fragen, wie sich die mit hoher Wahrscheinlichkeit vorliegenden multiplen Vermittlungshemmnisse, wie beispielsweise ein höheres Lebensalter, ein schlechter Gesundheitszustand, psychische oder soziale Probleme oder schlicht die jahrelange Arbeitsentwöhnung auf die Wahrscheinlichkeit auswirken, ein vollzeitiges Arbeitsverhältnis (35 bis 40 Wochenstunden) oder zumindest ein Arbeitsverhältnis in vollzeitnaher Teilzeitarbeit (30 bis 35 Wochenstunden) auszuüben? Diese Frage kann nur im Einzelfall durch direkte Kommunikation zwischen potenziellem Arbeitgeber beziehungsweise potenzieller Arbeitgeberin und Arbeitnehmer_in beantwortet werden. Es erscheint zudem sinnvoll, den zuständigen Arbeitsvermittler

im Jobcenter sowie den zuständigen Coach hinzuzuziehen. Insbesondere in den ersten Monaten der Beschäftigung bietet es sich aber an, die Arbeitszeit mit Bedacht festzulegen. Flexibilität in der Ausgestaltung der wöchentlichen Arbeitszeit bedeutet aber nicht nur Spielraum bei der erstmaligen Festsetzung, sondern auch hinsichtlich der Anpassung der wöchentlichen Arbeitszeit an die (gegebenenfalls zunehmende) Leistungsfähigkeit der geförderten Beschäftigten:

3. *Analog zu einer stufenweisen Wiedereingliederung nach längerer Erkrankung sollte während des Förderzeitraums auf eine Steigerung der Wochenarbeitszeit hingearbeitet werden (Leitlinie 3)*

So könnte die wöchentliche Arbeitszeit im Einzelfall zunächst sehr niedrig angesetzt werden und mit zunehmender Gewöhnung an den Arbeitsalltag sowie die Anforderungen im Arbeitsalltag ansteigen. Die Untergrenze sollte allerdings auch zu Beginn bei mindestens 20 Stunden pro Woche (bzw. 4 Stunden am Tag) liegen, da ansonsten nicht von einem positiven Einfluss auf das Integrationsempfinden auszugehen ist (Bernhard et al. 2015). Die Möglichkeit der stufenweisen Anhebung der Wochenarbeitszeit ist auch schon im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gegeben worden. Dort lag die Untergrenze jedoch bei 15 Wochenstunden, was, umgerechnet auf einen Arbeitstag, der Grenze der Erwerbsfähigkeit entspricht. Erste Ergebnisse in Hinblick auf die Nutzung dieser Arbeitszeitoption deuten darauf hin, dass durchaus von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde. Von negativen Folgewirkungen aufgrund eines fehlenden Gewöhnungseffektes wird dennoch nicht berichtet.

Eine gewisse Flexibilität und Ausgestaltungs kreativität könnte möglicherweise auch bei der Gestaltung der Arbeitsinhalte und des Arbeitsablaufs vonnöten sein. Auch hier sollte zur Vermeidung von Abbrüchen folgende Leitlinie befolgt werden:

4. *Arbeitsinhalte und Arbeitsabläufe sollten vor allem in den ersten Wochen und Monaten flexibel ausgestaltet werden, um das Risiko von Entmutigung und daraus resultierenden Abbrüchen zu verringern (Leitlinie 4).*

Der Arbeitsablauf ist dabei so zu gestalten, dass im Tagesverlauf tatsächlich durchgängig Arbeit vorhanden ist, also keine Leerläufe entstehen. In Hinblick auf die Arbeitsinhalte sollte sichergestellt sein, dass die auszuführenden Arbeiten für die Teilnehmenden eine Herausforderung darstellen, ohne sie zu überfordern und zu entmutigen. Auch dieser Spagat ist alles andere als leicht zu realisieren. Zur Herstellung der Passung zwischen Arbeitsanforderungen des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin und den Möglichkeiten der Beschäftigung sollte grundsätzlich der zuständige Coach herangezogen werden.

Das im Teilhabechancengesetz verankerte Grundprinzip der Arbeitsvertraglichkeit bringt aber auch (berufliche) Entwicklungschancen mit sich, da sich mit dem Arbeitnehmerstatus Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung und sozialen Mobilität verbinden. Im Sinne der geförderten Beschäftigten sowie zur Erreichung der mit dem Teilhabechancengesetz verbundenen Beschäftigungs- und Teilhabezielen müssen diese (Entwicklungs-)Chancen aber auch explizit genutzt werden. Eine weitere wichtige Leitlinie bezieht sich dementsprechend auf die Qualifizierung und das Training on the job:

5. *Jedem geförderten Beschäftigungsverhältnis muss nicht nur eine formale Stellenbeschreibung, sondern auch ein auf den individuellen Bedarf abgestimmtes Qualifizierungs- und Trainingskonzept zugrunde liegen (Leitlinie 5).*

Das Qualifizierungs- und Trainingskonzept sollte einen möglichst weit gefächerten Förderbogen beschreiben, von Elementen der sozialpädagogischen Begleitung, über Elemente der Grundbildung, beispielsweise Alphabetisierungs- oder auch Sprachkurse, sowie Elemente der beruflichen Aus- und Weiterqualifizierung, vom angeleiteten Training im Arbeitsverhältnis über fachspezifische Qualifizierungsmodule bis hin zu nachqualifizierenden Berufsabschlüssen. Damit würde auch die Verknüpfung von Arbeiten und Lernen wiederbelebt, der die Lernforschung und Arbeitspädagogik gerade bei lernungsgewohnten oder bildungsfernen Menschen hohe Erfolgspotenziale zuerkennt (Bundesinstitut für Berufsbildung 2006). Während die sozialpädagogische Begleitung und somit die persönliche Weiterentwicklung in der Verantwortung des Jobcenters liegt, und von diesem in Form eines beschäftigungsbegleitenden Coachings auch finanziert und (gegebenenfalls durch einen externen Anbieter) durchgeführt wird, liegt die Verantwortung für die individuelle berufliche Qualifizierung der geförderten Beschäftigten auf der angebotenen Arbeitsstelle beim jeweiligen Arbeitgeber beziehungsweise der jeweiligen Arbeitgeberin. Diese originäre Arbeitgeberfunktion sollte auch nicht an den Coach ausgelagert werden, sondern vom Arbeitgeber bzw. von der Arbeitgeberin selbst wahrgenommen werden. Anzumerken ist, dass für den weit überwiegenden Teil der nach § 16i SGB II geförderten Beschäftigten gängige und ggf. bewährte Instrumente der Personalentwicklung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht geeignet sind. Zumindest in den ersten Beschäftigungsjahren wird es vielmehr darum gehen müssen, über grundlegende Qualifizierungen wie Alphabetisierungs- und Sprachkurse, sowie den Erwerb einfacher Fachqualifikationen (Umgang mit MS-Office-Produkten, Erwerb eines Führerscheins etc.) bei jeder einzelnen bzw. jedem einzelnen geförderten Beschäftigten ein Maß an Beschäftigungsfähigkeit zu erreichen, das, auch nach Beendigung der Förderung, eine grundsätzliche Teilhabe am Erwerbsleben ermöglicht. Für den Teil der geförderten Beschäftigten, bei denen das Potenzial für eine weitergehende berufliche Qualifizierung

besteht, sollte im jeweiligen Einzelfall (und gemeinsam mit der betroffenen Arbeitnehmerin bzw. dem betroffenen Arbeitnehmer) über den Erwerb einer grundständigen beruflichen Qualifikation befunden werden. Qualifizierungs- und Trainingskonzepte sollten insbesondere auch deshalb erstellt werden, da die individuelle berufliche Qualifizierung der geförderten Beschäftigten im Rahmen des Teilhabechancengesetzes finanziell gefördert wird. Für jeden Förderfall steht beim Jobcenter ein Gesamtbudget von 3.000 € zur Verfügung.

Die empirische Arbeitsmarktforschung hat mittlerweile mehrfach belegt, dass ein Zeitraum von zwei Jahren zu kurz ist, um für den Großteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nachhaltige Effekte bei der sozialen Teilhabe sowie bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erzielen. Entsprechend dieser weitgehend unstrittigen Erkenntnis hat der Gesetzgeber im Rahmen des § 16i SGB II einen Förderzeitraum von insgesamt (und maximal) fünf Jahren vorgesehen. Die damit einhergehende Chance auf eine längerfristige Beschäftigung und damit auch Entwicklungsperspektive erscheint für die Erreichung der Ziele des Teilhabechancengesetzes essentiell und sollte bei der Schaffung teilhabeorientierter und nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten wie folgt handlungsleitend sein:

6. *Es sollten nur geförderte Arbeitsverhältnisse angeboten werden, bei denen eine Beschäftigungsperspektive für den maximalen Förderzeitraum sichergestellt ist (Leitlinie 6).*

Es ist wichtig anzumerken, dass die Erfüllung dieser Leitlinie nicht selbstverständlich ist, da der Gesetzgeber in Bezug auf die Dauer des geförderten Beschäftigungsverhältnisses einen erheblichen Gestaltungsspielraum zulässt. So kann die Beschäftigung einer langzeitleistungsbeziehenden Person bis zu fünf Jahren gefördert werden, wobei sich die Förderung nach zwei Jahren sukzessive reduziert. Die gewährten Gestaltungsmöglichkeiten in Hinblick auf die Länge des abzuschließenden Arbeitsvertrages könnten dementsprechend genutzt werden, um auf Basis von § 16i SGB II geförderte Arbeitskräfte für einen Zeitraum von zwei Jahren einzustellen und diese nach Auslaufen der vollen Förderung durch einen anderen geförderten Arbeitnehmer beziehungsweise eine andere geförderte Arbeitnehmerin zu ersetzen, der oder die erneut einen Anspruch auf die volle Förderung hätte. Ein solches Vorgehen mag aus einer rein betriebswirtschaftlichen bzw. fiskalischen Perspektive zwar durchaus rational erscheinen, deckt sich aber in keiner Weise mit den Zielvorstellungen, die der Bundesgesetzgeber mit dem Teilhabechancengesetz zu erreichen versucht.

Die Erfüllung dieser Leitlinie bringt es natürlich mit sich, auch die Finanzierung für den gesamten Förderzeitraum sicherzustellen.

Ganz generell zeigt die empirische Arbeitsmarktforschung, dass durch eine längerfristige geförderte Beschäftigung durchaus Anschlüsse in eine nicht geförderte Beschäftigung entstehen können (vgl. Abschnitt 2.1). Diese werden aber umso wahrscheinlicher, je stärker bereits bei der Konzeption der geförderten Arbeitsverhältnisse mögliche Anschlüsse mitgedacht werden. Die sich vor diesem Hintergrund ergebende siebte Leitlinie lässt sich entsprechend wie folgt formulieren:

7. *Ein Gutteil der von öffentlichen und privaten Arbeitgebern bereit gestellten geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten sollte so konzipiert sein, dass sie eine realistische Anschlussperspektive ermöglichen (Leitlinie 7).*

Diesbezüglich lassen sich verschiedene Strategien unterscheiden:

- Konstruktion von niederschwelligen Tätigkeiten, durch die Fachkräfte (langfristig) entlastet werden können und entsprechend mehr Zeit für ihre eigentlichen Aufgaben haben (Stichwort Job Carving). Hier kann es unter anderem darum gehen, die seit Jahrzehnten betriebene Verdichtung der Tätigkeiten durch Auslagerung von Hilfskraftfunktionen zumindest ein Stück weit zurückzunehmen.
- Bereitstellung von geförderten Arbeitsverhältnissen in Betriebsteilen, Abteilungen, Bereichen und Fachbereichen mit einer ungünstigen Altersstruktur mit dem Ziel, perspektivisch ausscheidende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die geförderten Beschäftigten ersetzen zu können. Dies setzt natürlich eine entsprechende Qualifizierung während der Förderphase voraus.
- Identifikation von Beschäftigungsfeldern, die im Zuge des demografischen Wandels an Bedeutung gewinnen werden und in denen sich niedrigschwellige Beschäftigungsmöglichkeiten für die geförderten Beschäftigten ergeben könnten.
- Die Förderung von Arbeitsverhältnissen bei privaten Arbeitgebern, da diese Arbeitsverhältnisse in Hinblick auf ihre Anforderungen sowie die organisationalen Rahmenbedingungen näher an der Realität des ungeforderten Arbeitsmarktes sind, als dies bei öffentlichen Arbeitgebern, vor allem aber bei Beschäftigungsträgern der Fall ist. Hier kann der Konzern Stadt Oberhausen nur vermittelnd, gegebenenfalls über eine neu einzurichtende Koordinationsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“, tätig werden.

Maßnahmen zur Schaffung einer nachhaltigen und teilhabeorientierten Beschäftigungsperspektive müssen sich jedoch nicht zwingend auf den Verbleib auf der Stelle und/oder im geförderten Unternehmen beschränken. Im Sinne einer Aufwärtsmobilität kann es auch für geförderte Beschäftigte durchaus erstrebenswert sein, eine von vornherein nicht dauerhaft eingerichtete

„Ausgangsstelle“ zu verlassen und in eine qualifiziertere beziehungsweise dem gestiegenen Leistungsvermögen angepasste Stelle zu wechseln. Diese kann entweder im beschäftigenden Betrieb oder einem anderen Unternehmen angesiedelt sein. Bei Personen, die nach Einschätzung der vorgesetzten Stellen für einen skizzierten Aufstieg in Frage kommen, sollte das Qualifizierungs- und Trainingskonzept entspricht angepasst werden. Abweichend von der oben skizzierten Leitlinie zur Qualifizierung und zum Training on the job wäre es in diesen, voraussichtlich wenigen, Fällen auch angeraten, eng mit dem Coach des Jobcenters zusammenzuarbeiten, weil das Jobcenter etwaige Qualifizierungsbedarfe außerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen aufgrund der größeren Erfahrung in der Vermittlung von Arbeitskräften besser einschätzen kann. Wie aber bereits erwähnt, wird ein Aufstieg bei der geförderten Klientel eher die Ausnahme als die Regel sein.

Zudem sollte auch der Übergang zu einem anderen Arbeitgeber mitgedacht werden. Wenn es aber bereits von vorneherein klar ist, dass ein Teil der geförderten Beschäftigten keine realistische Anschlussperspektive auf der Stelle beziehungsweise im Unternehmen hat, muss bei dieser Gruppe ein besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit gelegt werden. Dies bedeutet, dass die Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen im Allgemeinen und die berufliche Weiterbildung im Speziellen so ausgestaltet werden muss, dass sich nicht nur Anschlussperspektiven im selben Tätigkeitssegment ergeben, sondern dass die oder der jeweilige geförderte Beschäftigte breit gefächerte Möglichkeiten des Anschlusses hat. Dies ließe sich beispielsweise dadurch realisieren, dass der Schwerpunkt der beruflichen Weiterbildung auf die Vermittlung allgemeiner Kompetenzen und Qualifikationen gelegt wird, und weniger auf die Aneignung spezieller, vor allem für die Ausübung der konkreten geförderten Beschäftigung notwendigen Kompetenzen.

4. Möglichkeiten des Konzerns Stadt Oberhausen als Arbeitgeber

Es gibt in Oberhausen eine lange Tradition zur Förderung von Langzeitarbeitslosen mittels geförderter Beschäftigung unterschiedlicher Formate, sei es in Form von „Arbeit statt Sozialhilfe“ und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Zeit vor Einführung des SGB II, sei es in Form von Arbeitsgelegenheiten (AGH) oder über die Beteiligung am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ seither. In der jüngeren Vergangenheit wurden solche Stellen nahezu ausschließlich bei den Eigenbetrieben bzw. Beteiligungsgesellschaften angeboten, nicht jedoch bei der Stadt respektive der Stadtverwaltung selbst. Dies hatte insbesondere zwei Gründe:

- Die „klassischen“ Einsatzbereiche für die geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen finden sich hauptsächlich in den ausgegliederten Konzernbereichen.

- Bisher war keine 100 Prozent Förderung auf Höhe des Tariflohns möglich. Für tariflich gebundene Unternehmen und Kommunen entstanden hierdurch nicht unerhebliche Finanzierungslücken, die gerade für Kommunen mit Haushaltskonsolidierungsbestrebungen wie Oberhausen problematisch waren.

Mit dem Teilhabechancengesetz und der konkreten Ausgestaltung des § 16i SGB II werden die kommunalen Finanzierungsbedarfe bei der Beschäftigung geförderter Leistungsbezieher_innen erheblich gemindert, da Bemessungsgrundlage nun der Tariflohn ist. Die ambitionierte Einrichtung von Einsatzstellen beim Konzern Stadt Oberhausen einschließlich der Stadtverwaltung ist nun möglich und zugleich erstrebenswert, denn es gibt zum einen den kommunalpolitischen Auftrag für die Bearbeitung von Langzeitarbeitslosigkeit (siehe Beschluss des Sozialausschusses vom 15.06.2016, sowie des Rates der Stadt Oberhausen vom 27.11.2017). Zum anderen gibt es Bedarf hierfür, da noch ungewiss ist, ob die Privatwirtschaft umfangreich von der Fördermöglichkeit nach § 16i SGB II Gebrauch machen wird oder ob sie sich nicht vornehmlich auf die Förderung nach § 16e SGB II konzentrieren wird, womit deutlich arbeitsmarktnähere Langzeitarbeitslose gefördert werden können. Damit läge auf Kommunen (und Beschäftigungsträgern) eine besondere Verantwortung für die Bereitstellung entsprechender Arbeitsplätze. Die Gewinnung der Privatwirtschaft könnte jedoch Aufgabe einer (kommunalen) Koordinierungsstelle sein, wie sie in Kapitel 7 angeregt wird.

Im Folgenden werden zunächst die für den Konzern Stadt Oberhausen relevanten Besonderheiten des § 16i SGB II hinsichtlich seiner Chancen und Risiken vorgestellt (Abschnitt 4.1), bevor auf die konkreten Möglichkeiten des Konzerns Stadt Oberhausen zur Einrichtung und Ausgestaltung der Arbeitsstellen eingegangen wird (siehe Abschnitte 4.2 und 4.3). Im letzten Abschnitt (4.4) werden die zentralen Aspekte noch einmal zusammengefasst.

4.1 Neue Chancen durch das Teilhabechancengesetz

Neben der Bemessung des Entgeltzuschusses am Tariflohn gibt es mit der langfristigen Fördermöglichkeit von bis zu fünf Jahren sowie dem Wegfall der Schrankentrias Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und Gemeinnützigkeit weitere Aspekte, die relevant für die Einrichtung und Ausgestaltung von potenziellen Einsatzstellen im Konzern Stadt Oberhausen sind.

Hohe Förderung

In Anbetracht der besonderen Arbeitsmarktferte der Zielgruppe ist die Förderung durch die Bemessung am Tariflohn und den hohen Entgeltzuschuss umfangreich ausgestaltet. Dennoch

wird der Einsatz von Haushaltsmitteln in einem noch unbestimmten Umfang aus den folgenden Gründen erforderlich sein:

- Der Zuschuss zum Arbeitsentgelt beträgt in den ersten zwei Jahren 100 Prozent. Durch die Degression in den folgenden drei Jahren (zu den Förderkonditionen siehe Abschnitt 2.2.3) werden sukzessive steigende Finanzierungsbedarfe entstehen, die mit kommunalen Mitteln gedeckt werden müssen.
- Sollten Beschäftigte aus dem Förderprogramm nach § 16e SGB II (bis 31.12.2018 geltende Fassung) oder aus dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ übernommen bzw. eingestellt werden, wird die dort verbrachte Förderdauer auf die Förderung nach § 16i SGB II sowohl hinsichtlich der Dauer als auch der Höhe angerechnet (Abschnitt 2.2.3). Dies würde dazu führen, dass die maximale Förderdauer geringer ist und der Zuschuss zum Arbeitsentgelt nicht mehr über zwei volle Jahre 100 Prozent beträgt; unter Umständen würde das Arbeitsverhältnis bereits mit der Degressionsphase beginnen. Der kommunale Finanzierungsbedarf, bezogen auf das Gesamtvolumen je geförderter Beschäftigung, erhöht sich dadurch nicht, er würde jedoch früher einsetzen.
- In kommunaler Finanzierungsverantwortung über den gesamten Förderzeitraum verbleiben zudem tarifvertraglich geregelte Sonderzahlungen, wie beispielsweise Weihnachtsgeld.
- Kosten für die fachliche Anleitung der geförderten Beschäftigten werden nicht bezuschusst. Der Umfang und damit die Kosten hängen von verschiedenen Faktoren ab und lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen. Der zusätzliche Anleitungsumfang hängt zum einen von den geförderten Beschäftigten und ihren je individuellen Bedarfen ab, zum anderen aber auch von der Art der Einsatzstelle und der dort bestehenden (An-)Leistungsstruktur. Bei Einsätzen in Teams mit regulären Leitungskräften, beispielsweise in der Grünpflege, könnten diese die Anleitung der geförderten Beschäftigten eventuell mit übernehmen. Es wäre jedoch zu prüfen, ob tatsächlich ausreichend zeitliche Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen, da der Anleitungsbeford – unter Umständen für einen längeren Zeitraum - erheblich sein kann. Bei Einzeleinsatzstellen, beispielsweise als Küchenhilfe in einer Kindertageseinrichtung, wäre die Anleitung gesondert sicherzustellen. Inwieweit dies durch Personal der Einrichtung geleistet werden könnte, wäre zu prüfen. Möglicherweise könnte eine einrichtungsübergreifende Anleitung für mehrere Einsatzstellen gleicher Art eingerichtet werden, beispielsweise für je einzelne Küchenhilfen in mehreren Kindertageseinrichtungen. Diese

Anleitung könnte möglicherweise von einer hierfür freigestellten Fachkraft beispielsweise aus einer Großküche übernommen werden; eine andere Möglichkeit wäre die Einrichtung einer zusätzlichen Anleitungsstelle; beides wäre mit zusätzlichen Kosten verbunden.

Die (mindestens teilweise) Gegenfinanzierung der oben dargestellten Finanzbedarfe könnte im Rahmen eines kommunalen Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) erfolgen, bei dem die durch die geförderte Beschäftigung eingesparten Mittel für Kosten der Unterkunft (KdU) eingesetzt werden. Der kommunale PAT wird auch Kommunen in Haushaltssicherung möglich sein, wie das Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Soziales angekündigt hat (MAGS 2019). In welchem Umfang KdU-Mittel zur Verfügung stehen werden, ist von verschiedenen Faktoren abhängig und zum jetzigen Zeitpunkt nicht verlässlich bestimmbar. Eine wesentliche Rolle hierbei spielt zum einen das aus dem Arbeitsverhältnis erzielte Einkommen der oder des Beschäftigten, womit die Frage der Eingruppierung angesprochen ist. Zum anderen hängt es von dem Bedarf der Bedarfsgemeinschaft und damit vornehmlich von deren Größe ab, ob das erzielte Einkommen soweit bedarfsdeckend ist, dass nicht nur die Zahlung von Arbeitslosengeld 2 entfällt, sondern darüber hinaus auch Einkommen für die Anrechnung auf die KdU-Zahlungen zur Verfügung steht. Hiervon kann bei Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften ausgegangen werden, bei Mehr-Personen-Bedarfsgemeinschaften wie der in Oberhausen unter anderem fokussierten Zielgruppe „Familien mit minderjährigen bzw. schulpflichtigen Kindern“ ist das nicht pauschal gesichert.

Langfristige Perspektiven

Wegen der besonderen Arbeitsmarktferne der Zielgruppe ist die Förderung mit bis zu fünf Jahren langfristig angelegt. Zugleich ist sie personenbezogen und nicht – wie in der Vergangenheit häufig – auf eine Programmdauer begrenzt, da es sich beim § 16i SGB II um eine Regelleistung handelt. Der § 16i SGB II tritt zum 1. Januar 2025 außer Kraft (sofern er nicht in der nachfolgenden Legislaturperiode verlängert wird), jedoch werden bis zum 31. Dezember 2024 begonnene Arbeitsverhältnisse weiterhin bis zu fünf Jahre, das heißt bis längstens 31. Dezember 2029, gefördert. Dieser doppelte langfristige Zeithorizont schafft besondere Möglichkeiten bei der Einrichtung von Arbeitsstellen.

- Die lange Förderdauer erlaubt es, die geförderten Beschäftigten zum einen entlang ihrer individuellen Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit einzusetzen und - soweit notwendig und möglich - die zeitlichen und/oder inhaltlichen Anforderungen im Sinne einer „stufenweisen Wiedereingliederung“ sukzessive zu steigern. Eine Überforderung

und in Folge ein Abbruch des geförderten Arbeitsverhältnisses kann so vermieden werden.

- Zum anderen ist eine Weiterqualifizierung fachlicher Art möglich, die idealerweise die spätere Übernahme in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis beim Konzern Stadt Oberhausen vorbereitet bzw. bei einem anderen Arbeitgeber befördert. Für Qualifizierungen stehen gesonderte Fördermittel im Umfang von bis zu 3.000 Euro je Förderfall respektive je gefördertem Arbeitsverhältnis zur Verfügung.
- Neben der raschen Besetzung bereits bestehender Arbeitsstellen für geförderte Beschäftigung in den „klassischen“ Einsatzfeldern besteht ausreichend Zeit, neue Einsatzfelder zu identifizieren und Arbeitsstellen einzurichten.

Reguläre Tätigkeiten

Durch den Wegfall der Schrankentrias Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und Gemeinnützigkeit können nun prinzipiell Arbeitsstellen in allen Bereichen und mit regulären Arbeiten angeboten werden. (Ob der Örtliche Beirat des Jobcenters gemäß dem gesetzlichen Auftrag eine Stellungnahme abgeben wird, in der Einschränkungen vorgenommen werden, bleibt abzuwarten bzw. wäre zu klären.) Hierdurch ergeben sich neue Möglichkeiten und Chancen:

- Es können nun auch Arbeiten durchgeführt werden, die bislang auf Grund fehlender Personalmittel nicht bzw. nicht im gewünschten Umfang möglich waren und für die Bürger_innen der Stadt Oberhausen bzw. die Beschäftigten im Konzern Stadt Oberhausen Verbesserungen bedeuten.
- Die geförderten Beschäftigten können „echte“ Arbeiten ausüben, die neben der Sinnstiftung auch das Potenzial für arbeitsmarktl. relevante Kompetenzentwicklung beinhalten und so die ungeförderte Weiterbeschäftigung beim Konzern Stadt Oberhausen (oder in der Privatwirtschaft) unterstützen.

4.2 Potenzielle Einsatzbereiche

Für die Beantwortung der Frage nach potenziellen Einsatzbereichen für die förderfähigen Leistungsbezieher_innen können zwei Perspektiven leitend sein:

- In welchen Bereichen wurde in der Vergangenheit bereits erfolgreich geförderte Beschäftigung angeboten?
- Welche neuen Bereiche könnten hinzugenommen werden?

4.2.1 „Klassische“ Einsatzbereiche

In der Vergangenheit waren verschiedene Einsatzbereiche traditionelle Orte für den Einsatz von geförderter Beschäftigung verschiedener Formate.

Insbesondere bei der OGM mit den Bereichen Grünfläche (Friedhöfe, Parks etc.) und Sauberkeit bestehen erprobte Arbeitsstellen. Hier werden Potenziale zur Ausweitung des Arbeitsstellenkontingents gesehen sowohl wegen des erheblichen Personalabbaus in den letzten Jahren und der damit einhergehenden Aufgabenreduktion als auch mit Blick auf die Altersstruktur der regulär Beschäftigten und absehbare Abgänge in Altersrente. Zwar könnte durch eine einfache Ausweitung des bestehenden Arbeitsstellenpotenzials, beispielsweise durch die Einstellung von Hausmeisterhelfer_innen an *jeder* der rund 60 Schulen, rasch eine erhebliche Anzahl an Arbeitsstellen geschaffen werden. Dies würde jedoch nicht ohne Weiteres den in Kapitel 3 formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und insbesondere nachhaltige Beschäftigung entsprechen, da die Anschlussperspektive ungewiss ist. Soweit die Übernahme in ein ungeförder-tes Arbeitsverhältnis auf dieser Arbeitsstelle absehbar nicht möglich ist, wären während der Förderdauer spezifische Anstrengungen zu unternehmen, den Übergang in ein ungeförder-tes Arbeitsverhältnis an anderer Stelle im Konzern Stadt Oberhausen oder außerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen zu unterstützen, beispielsweise durch entsprechende Qualifizierungs- und Rekrutierungsmaßnahmen, Praktika bei anderen Arbeitgeber_innen oder ein zielgerichtetes „Absolventenmanagement“.

Daneben könnte auch das Potenzial zur Umwandlung von Arbeitsgelegenheiten in nach § 16i SGB II geförderte Arbeitsstellen geprüft werden. Hierbei könnten jene AGH fokussiert werden, die bereits seit langer Zeit bestehen und deren Aufgabenfeld insofern als langfristig gewünschte und zwischenzeitlich etablierte „freiwillige Daueraufgabe“ angesehen werden könnte. Ein wesentlicher Vorteil der Umwandlung läge in der größeren personellen Kontinuität, da die Förderdauer nach § 16i SGB II deutlich länger ist als jene für AGH. Zu berücksichtigen wäre jedoch, dass die Anleitungskosten, die bei AGH Bestandteil der Förderung sind, nun durch die Kommune selbst zu tragen wären (zur Gegenfinanzierung von Anleitungskosten siehe oben). Wie oben bereits dargestellt, wäre jedoch auch hier prüfen, ob die Umwandlung einer AGH in eine nach § 16i SGB II geförderte Arbeitsstelle eine leitliniengerechte Anschlussperspektive – in dieser Stelle, innerhalb oder außerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen - bietet.

Auch die ASO mit ihren Alteneinrichtungen wurde von Interviewpersonen als „klassischer“ Einsatzbereich für Hauswirtschaftshelfer_innen genannt. Auch hier bestehen in Folge des demografischen Wandels und zur Entlastung von Fachkräften möglicherweise vergleichbare Potenziale zur einfachen Ausweitung der bereits vorhandenen Arbeitsstellen.

4.2.2 Neue Einsatzbereiche

Neben den bereits erprobten Arbeitsstellen und Einsatzbereichen können auch neue Stellen und Bereiche eruiert und entwickelt werden. Ideen zur Identifizierung potenzieller Bereiche und Stellen lassen sich grob danach unterscheiden, ob mit der geförderten Beschäftigung die Situation im Konzern Stadt Oberhausen oder die der Stadtgesellschaft in den Blick genommen wird.

Neue Einsatzbereiche im Konzern Stadt Oberhausen

Potenziale für nach § 16i SGB II geförderte Arbeitsstellen lassen sich durch folgende Sachverhalte eruiieren und entwickeln:

- Nach Aussage von Interviewpersonen lässt die Altersstruktur der Beschäftigten in den nächsten Jahren – auch über die OGM hinaus - einen deutlichen Personalverlust durch Übergänge in Altersrenten erwarten. Hier könnten Potenziale zur Personalrekrutierung aus dem Kreis der geförderten Beschäftigten geprüft und durch Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen zielgerichtet vorbereitet werden. Die lange Förderdauer und die Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen würden dies, gegebenenfalls ergänzt durch kommunale Mittel zur Weiterqualifizierung, unterstützen.
- Im Zuge der Haushaltskonsolidierungsbemühungen sind in den vergangenen Jahren Stellen in größerem Umfang abgebaut worden. Das hat zu einer erheblichen Arbeitsverdichtung für die verbleibenden Beschäftigten geführt, darüber hinaus könnte es zu Qualitätseinbußen, beispielsweise in der Gebäudereinigung, gekommen sein. Hier könnte der Einsatz geförderter Beschäftigter Entlastung bzw. Qualitätsverbesserungen bringen. Dies wäre auf zweierlei Weise denkbar:
 - Es werden wünschenswerte Aufgaben definiert, die vom Stammpersonal aus Zeitgründen nicht mehr übernommen werden können und nun von den geförderten Beschäftigten bearbeitet werden, beispielsweise als Hausmeisterhelfer_innen in Schulen oder als Hauswirtschaftshelfer_innen in Kindertageseinrichtungen. Hier wäre eine intensive Einarbeitung und Anleitung unabdingbar, damit die geförderten Beschäftigten nach einiger Zeit (zumindest in Teilen) selbständig arbeiten können und es nicht dauerhaft zu einer zusätzlichen Belastung der Fachkräfte kommt.
 - Eine andere Möglichkeit wäre die Herausnahme von „einfachen“ Tätigkeitsanteilen aus mehreren Fachkraftstellen und deren Bündelung in „Assistenzstellen“ für geförderte Beschäftigte. Durch dieses sogenannte „Job Carving“ werden Fachkräfte von „einfachen“ Arbeiten entlastet und haben wieder mehr Zeit

für ihre Fachaufgaben. Job Carving ist jedoch eine anspruchsvolle Angelegenheit. Es müssen Arbeitsabläufe daraufhin analysiert werden, welche Arbeitsschritte überhaupt ausgegliedert werden könnten und welche zwingend bei der Fachkraft verbleiben müssen. Hier spielen mögliche rechtliche Belange (beispielsweise Sicherheitsbestimmungen oder Hygienevorschriften) eine Rolle, aber auch Fragen nach der Effizienz solcher Arbeitsteilungen. Die Beteiligung der Fachkräfte ist deshalb unabdingbar: sie kennen ihren Bereich am besten und können gut einschätzen, welche Aufgaben sinnvoll in eine neu „geschnittene“ Assistenzstelle ausgelagert werden können. Zudem würden sie mit den die Assistenzstelle besetzenden geförderten Beschäftigten zusammenarbeiten (müssen) und sie gegebenenfalls auch anleiten (müssen). Mittels ihrer offensiven Beteiligung kann die Akzeptanz der geförderten Person als auch die Motivation zu deren Anleitung gestärkt werden, da ihnen ja der Nutzen der geförderten Arbeitskraft bewusst ist. Beispielhaft für Aufgaben solcher „Assistenzstellen“ wurden von Interviewpersonen Botengänge und Kopierarbeiten genannt, sofern sie einen größeren Umfang haben; darüber hinaus werden Einsatzmöglichkeiten in der Veranstaltungsorganisation gesehen, beispielsweise bei der Bestuhlung und beim Eindecken. Zur Identifizierung solcher Einsatzstellenpotenziale könnte neben den Fachkräften selbst möglicherweise auch das Jobcenter hinzugezogen werden, das bereits über Job-Carving-Erfahrungen in der Privatwirtschaft verfügt.

Neue Einsatzbereiche für die Stadtgesellschaft Oberhausen

Im Bereich der Stadtgesellschaft lassen sich viele Aufgabenbereiche für geförderte Beschäftigte finden, die das Leben der Bürger_innen sichtbar und spürbar verbessern und „die Kommune nach vorne bringen können“, wie es eine Interviewperson formulierte. Neben allgemeinen (Dauer)Aufgaben beispielsweise zur Verbesserung der Sauberkeit im Stadtgebiet (siehe die Sauberheitskampagne), lassen sich auch neue Aufgabenbereiche als Antwort auf gesellschaftliche Entwicklungen oder kommunale Besonderheiten denken.

Neue individuelle Bedarfe an Versorgungs-, Betreuungs- und Unterstützungsleistungen entstehen insbesondere durch die Zunahme älterer Menschen und Menschen mit Behinderungen, die in eigenen Wohnungen leben statt in Einrichtungen („ambulant vor stationär“) sowie durch die zunehmende Erwerbstätigkeit von (alleinerziehenden) Frauen mit Kindern. Hierdurch entsteht ein erhöhter Bedarf insbesondere an haushaltsnahen Dienstleistungen zur Unterstützung bzw.

Entlastung beispielsweise bei der Wohnungs- und Wäschepflege, unter Umständen aber auch ein Bedarf an Begleitdiensten beispielsweise zu Ärzt_innen und Behörden.

Neben den individuellen Bedarfen lassen sich aber auch Dienstleistungen allgemeinerer Art vorstellen, wie sie mit den „Busbegleiter_innen“ bei der STOAG bereits erfolgreich implementiert wurden. Weitere Dienstleistungen dieser Art könnten beispielsweise „Lotsen“ in der Stadtverwaltung sein, die Bürger_innen zu den gewünschten Sachbearbeiter_innen bringen.

Es gibt bereits eine Reihe von konkreten Ideen seitens der Interviewpersonen, die sich zu folgenden Themen gruppieren lassen:

- Senioren: Bereits geplant ist die Schaffung von Einsatzstellen in den neu eingerichteten Quartiersbüros. Potenzial wird gesehen in den Hochhäusern des Wohnparks Weberstraße, wenn dort während der Aufzugssanierung ältere Menschen in den höheren Etagen ihre Wohnungen nicht mehr verlassen können und Unterstützung mindestens für Einkäufe und andere Erledigungen benötigen werden.
- Kinder und Jugend: In den Kindertageseinrichtungen werden Einsatzmöglichkeiten in der Pflege der dazugehörigen Grünflächen gesehen sowie im Bereich hauswirtschaftlicher Dienstleistungen zur Entlastung der Erzieher_innen, beispielsweise beim Eindecken und Abräumen der Tische. Da jedoch das gemeinsame Eindecken und Abräumen durch Erzieher_innen *und Kinder* Teil des pädagogischen Konzeptes sein kann, sollten solche potenziellen Tätigkeitsausgliederungen mit den Fachkräften besprochen werden.
- Sport: Sportanlagen werden von der OGM gepflegt, vereinseigene Anlagen jedoch nicht. Da die Vereine häufig über wenig finanzielle Ressourcen verfügen, könnten hier Aufgaben durch geförderte Beschäftigte übernommen werden. Dies könnte grundsätzlich auf alle gemeinnützig tätigen Organisationen und viele Einsatzbereiche übertragen werden.

4.3 Anforderungen an (die Entwicklung von) Einsatzstellen

Bei der Einrichtung und Ausgestaltung der Einsatzstellen sollten verschiedene Aspekte berücksichtigt werden, damit die geförderte Beschäftigung erfolgreich sein kann, sowohl für die geförderten Beschäftigten selbst als auch für die „Stammbeschäftigten“ sowie für die Bürger_innen der Stadt Oberhausen.

4.3.1 Anforderungen mit Blick auf die regulär Beschäftigten

Die regulär Beschäftigten in den „klassischen“ Einsatzbereichen geförderter Beschäftigung haben häufig bereits langjährige Erfahrungen im Umgang mit zuvor langzeitarbeitslosen Kolleg_innen. Sie wissen und haben vielleicht auch miterlebt, welche Herausforderungen die neuen Kolleg_innen – neben der Arbeitsaufnahme – zu bewältigen haben und haben ein gewisses Verständnis entwickelt, dass diese nicht vom ersten Arbeitstag an eine Arbeitsleistung erbringen können, wie sie ihnen selbst abverlangt wird. In neu entwickelten Einsatzbereichen fehlen diese Vorerfahrungen und daraus resultierend möglicherweise auch ein gewisses Vorverständnis. Um eine gute Zusammenarbeit von regulär und geförderten Beschäftigten zu unterstützen, sollte in den Bereichen frühzeitig über die Besonderheiten der § 16i-Zielgruppe im Allgemeinen informiert und um Verständnis und Unterstützungsbereitschaft geworben werden. Zugleich könnte auf diesem Wege möglichen Sorgen der regulär Beschäftigten über Arbeitsplatzverluste in Folge der geförderten Beschäftigung entgegengewirkt werden.

Bei der Suche nach neuen Einsatzmöglichkeiten für geförderte Beschäftigung sollten die regulär Beschäftigten offensiv einbezogen werden. Sie kennen ihren Bereich gut und haben möglicherweise weitere, über die in den Interviews bereits genannten Ideen hinausreichende Vorschläge für sinnstiftende Arbeiten zugunsten des Personals des Konzerns oder der Bürger_innen der Stadt Oberhausen.

Die geförderten Beschäftigten werden eine individuell unterschiedliche, tendenziell jedoch eher intensive und längerfristige Anleitung benötigen (Abschnitt 4.3). Die hierfür notwendigen personellen Ressourcen müssen im Vorfeld geplant und bei der Besetzung der Stellen berücksichtigt werden, damit es weder zu einer Überlastung der Anleitungskräfte noch zu einer unzureichenden Anleitung der geförderten Beschäftigten kommt, was sich negativ auf die Qualität ihrer Arbeit und die Stabilität der Arbeitsverhältnisse auswirken könnte.

4.3.2 Anforderungen mit Blick auf die geförderten Beschäftigten

Möglichkeiten und Grenzen der geförderten Beschäftigten

Bei den geförderten Beschäftigten handelt es sich qua Fördervoraussetzungen um langjährige Leistungsbezieher_innen ohne nennenswerte Erwerbstätigkeit in den letzten sechs Jahren (zu den Fördervoraussetzungen siehe Abschnitt 2.2.3). Dennoch kommen sie nicht mit einer „Null-Produktivität“, wie es durch die 100-Prozent-Förderung in den ersten beiden Jahren den Anschein erwecken mag. Sie bringen gute Voraussetzungen mit, dass die geförderte Beschäftigung

gelingen kann: Aus dem Kreis der grundsätzlich förderfähigen Leistungsbezieher_innen werden vom Jobcenter jene in die engere Auswahl genommen (in Oberhausen 800 aus 5.000), die motiviert sind, ihre Lebenssituation durch die Aufnahme einer nach § 16i SGB II geförderten Arbeit zu verändern, sich auf neue Erfahrungen einzulassen und mögliche Schwierigkeiten zu überwinden. In intensiven Vorgesprächen wurden ihre Kompetenzen und Interessen sorgfältig erfasst. Und sie haben sich in aller Regel bereits in Arbeitsgelegenheiten oder geförderter Beschäftigung nach § 16e SGB II (alte Fassung) beziehungsweise im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bewährt.

Dennoch weisen sie möglicherweise Handicaps auf, die bei der Einsatzplanung berücksichtigt werden müssen, um die Beschäftigung erfolgreich bewältigen zu können. „*Typische*“, das heißt häufig, aber nicht immer vorkommende Handicaps unter Langzeitleistungsbezieher_innen sind eine mangelnde Berufsausbildung, gesundheitlich bedingte Leistungseinschränkungen, funktionaler Analphabetismus sowie darüberhinausgehende persönliche Problemlagen.

- *Mangelnde Berufsausbildung:* Ein nennenswerter Teil der Langzeitleistungsbezieher_innen ist geringqualifiziert, wobei der Anteil mit zunehmender Dauer des Leistungsbezuges zunimmt. Denn während „nur“ 22 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsbezieher_innen, die seit mehr als einem und weniger als zwei Jahren Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende eine niedrige Qualifikation aufweisen, liegt der entsprechende Anteil in der Gruppe der Leistungsempfänger_innen, die seit sechs Jahren Grundsicherungsleistungen beziehen bei 45 Prozent (IAB Forum 2016). Damit sind sie auf Helferstellen angewiesen bzw. können nur sogenannte „einfache“ Aufgaben übernehmen. Jedoch sind auch diese „einfachen“ Aufgaben nicht ganz ohne Anforderungen: Bei Einsätzen beispielsweise in der Grünpflege oder im Lagerbereich ist körperliche Belastbarkeit erforderlich, im sozialen Bereich sind im Umgang mit Menschen psychosoziale Kompetenzen notwendig. Diese sind selbstverständlich im Verlaufe der Tätigkeit entwickelbar, bestimmte Mindestanforderungen sind jedoch bereits zu Beginn der Beschäftigung zu erfüllen.
- *Reduzierte Leistungsfähigkeit:* Gesundheitlich bedingt ist die Leistungsfähigkeit vieler Leistungsbezieher_innen eingeschränkt. Nach eigener Einschätzung weisen mehr als 40 Prozent *aller* Bezieher_innen von Arbeitslosengeld 2 schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen auf (Eggs et al. 2014); in der Gruppe der *Langzeitleistungsbezieher_innen* dürfte dieser Anteil deutlich höher ausfallen. Geförderte Beschäftigte mit gesundheitlichen Einschränkungen benötigen Einsatzstellen, die insbesondere bezüglich der Arbeitszeit, Arbeitsumgebung und der Arbeitsanforderungen ihrer je individuellen

gesundheitlichen Situation entsprechen oder daran ausgerichtet werden können (Koch und Kuppka 2012). Gemäß einer möglicherweise zunehmenden individuellen Leistungsfähigkeit im Beschäftigungsverlauf besteht idealerweise die Möglichkeit einer sukzessiven Erhöhung der inhaltlichen und/oder zeitlichen Anforderungen, gegebenenfalls auch über mehrere Einsatzstellen hinweg.

- *Funktionaler Analphabetismus:* Bislang selten thematisiert und entsprechend selten berücksichtigt werden Einschränkungen hinsichtlich der Fähigkeit, einfache Sachverhalte schriftlich formulieren und einfache Texte sinnverstehend lesen zu können. Von funktionalem Analphabetismus ist jedoch ein Drittel aller Arbeitslosen betroffen (Dauser 2017); auch hier dürfte der Anteil unter den Langzeitleistungsbezieher_innen im SGB II deutlich höher sein. Funktionaler Analphabetismus bedeutet, dass die Betroffenen zwar meist einzelne Wörter oder Sätze lesen und schreiben können, nicht aber einen längeren Text wie eine Arbeitsanweisung verstehen oder im Arbeitskontext übliche Formulare ausfüllen können. Dies ist jedoch auch bei „einfachen“ Tätigkeiten im Helferbereich zunehmend erforderlich. Neben der Berücksichtigung möglicher Einschränkungen dieser Art bei der Einsatzstellenplanung sowie der Anleitung könnte eine (berufsorientierte) Alphabetisierung bei Interesse seitens der Betroffenen auch Bestandteil einer längerfristigen Weiterbildungsmaßnahme im Rahmen eines Qualifizierungs- und Trainingskonzeptes sein (siehe unten), gegebenenfalls auch in Verbindung mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung.
- *Persönliche Problemlagen:* Über die genannten „typischen“ Handicaps hinaus bestehen häufig weitere Probleme wie Überschuldung, Sucht, Trennung/ Scheidung, Alleinverantwortung für Kinder, Obdachlosigkeits- und/oder Gewalterfahrungen. Diese (mindestens) soweit zu bearbeiten, dass die geförderte Beschäftigung erfolgreich bewältigt werden kann, stellt zusätzlich große Anforderungen an die Beschäftigten und kostet (mindestens) Zeit und Energie. Zur Unterstützung bei der Lösung (nicht nur) dieser Art von Problemen ist die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching) konzipiert.

Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching)

Das nach § 16i SGB II vorgesehene Coaching hat die Aufgabe, das Arbeitsverhältnis zu begleiten und zu stabilisieren, um vorzeitige Abbrüche zu verhindern. Inhalte des Coachings beziehen sich zum einen auf die geförderten Beschäftigten und können genau diese Themen zum Inhalt haben, aber auch berufliche Aspekte wie Erwartungen und Anforderungen des Arbeitgebers an

seine Beschäftigten. Die oder der Coach ist jedoch nicht nur Ansprechperson für die Beschäftigten, sondern auch für den Arbeitgeber, beispielsweise wenn es zu Problemen am Arbeitsplatz kommt oder zu Fragen eines möglichen Qualifizierungsbedarfes. Es ist jedoch nicht ihre oder seine Aufgabe, ein Qualifizierungs- und Trainingskonzept (siehe unten) zu erstellen; dies verbleibt in der Verantwortung des Arbeitgebers.

Das Coaching für geförderte Beschäftigte im Konzern Stadt Oberhausen wird voraussichtlich nicht durch Mitarbeiter_innen des Jobcenters durchgeführt, sondern durch beauftragte Dritte. Im ersten Jahr der Förderung ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Beschäftigten hierfür von der Arbeit freizustellen; das kann im Einzelfall bis zu ein Arbeitstag wöchentlich sein. Es ist gesetzlich nicht festgelegt, wo das Coaching stattfinden soll, in Räumen des Arbeitgebers oder außerhalb. Hier sollten neben den Raumkapazitäten im Einsatzstellenbereich bzw. im Konzern auch die individuellen Wünsche der Beschäftigten berücksichtigt werden. Möglicherweise fühlen sie sich außerhalb ihres Arbeitsfeldes freier, ihre persönlichen oder arbeitsbezogenen Probleme zu thematisieren.

Neben dem gesetzlich vorgesehenen Coaching und sofern von den geförderten Beschäftigten gewünscht können möglicherweise medizinische und soziale Dienstleistungen des Konzerns Stadt Oberhausen für seine Beschäftigten wie der Betriebsärztliche Dienst, die Betriebliche Sozialberatung oder das Betriebliche Eingliederungsmanagement ergänzend zum Coaching angeboten werden.

Qualifizierung und Training

Die berufliche Weiterbildung geförderter Beschäftigter wird mit bis zu 3.000 Euro je Förderfall bzw. Arbeitsverhältnis bezuschusst. Es gibt keine grundsätzlichen Einschränkungen seitens des Jobcenters zur Förderfähigkeit bestimmter Maßnahmen; der Arbeitgeber entscheidet in jedem Einzelfall darüber, was für die jeweiligen Beschäftigten in ihrem Einsatzfeld sinnvolle Qualifizierungsmaßnahmen sind. Das können eher kurzfristige Maßnahmen beispielsweise zur Arbeitssicherheit oder zu Hygienevorschriften sein, aber auch der Erwerb eines Führerscheins für Personenkraftwagen oder Transporter kann gefördert werden. Auf diese Weise kann das potenzielle Aufgabengebiet geförderter Beschäftigter erweitert werden, was nicht nur der Steigerung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, sondern auch ihrer Produktivität dienen kann. Idealerweise sind die Qualifizierungsmaßnahmen in ein umfassenderes Qualifizierungs- und Trainingskonzept eingebettet. Zum einen kann damit die spätere Übernahme in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis im Einsatzstellenbereich befördert werden. Zum anderen kann die lange Förderdauer in Verbindung mit dem Qualifizierungsbudget des § 16i SGB II und ergänzenden kommunalen

Ressourcen aber auch genutzt werden, die Kompetenzentwicklung zur Übernahme qualifizierter Tätigkeiten im Konzern Stadt Oberhausen zu fördern, beispielsweise zur Nachbesetzung bei langfristig absehbaren Personalabgängen, oder auch zur Einmündung in eine abschlussorientierte Ausbildung, beispielsweise in Engpass- oder Mangelberufe wie in der Pflege. Hier sind die Interessen der geförderten Beschäftigten maßgeblich, da eine in dieser Art angelegte Qualifizierungsmaßnahme ein erhebliches Durchhaltevermögen seitens der Beschäftigten erfordert.

4.4 Fazit

Insbesondere durch den zurückliegenden Personalabbau im Konzern Stadt Oberhausen sowie verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen wie den demografischen Wandel und die damit einhergehende Alterung der Gesellschaft sind vielfältige Einsatzbereiche und Aufgaben denkbar, die im Rahmen des § 16i SGB II von geförderten Beschäftigten (und idealerweise anschließend auch im Rahmen eines ungeforderten Arbeitsvertrages) übernommen werden können. Durch die Bemessung des Entgeltzuschusses am Tariflohn bestehen auch für Kommunen mit Haushaltskonsolidierungsbemühungen wie Oberhausen gute Möglichkeiten zur Einrichtung solcher Arbeitsstellen, die den (vormaligen) Leistungsbezieher_innen, aber auch den regulär Beschäftigten im Konzern Stadt Oberhausen sowie den Bürger_innen der Stadt Oberhausen zugutekommen können.

Die Auswahl der Einsatzbereiche und die Einrichtung von Arbeitsstellen sollte jedoch mit Bedacht erfolgen. Zum einen verbleiben trotz der hohen Förderung allein durch die Degression nach dem zweiten Jahr kommunale Finanzierungsbedarfe, die zum jetzigen Zeitpunkt sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch der möglichen Gegenfinanzierung durch die Einsparung von KdU ungewiss sind. Zum anderen sollten die in den Kapitel 3 erläuterten Leitlinien „guter geförderter Beschäftigung“ Richtschnur bei der Einrichtung von Arbeitsstellen sein. Auch wenn eine fünfjährige geförderte Beschäftigung mit regulären Arbeitsvertrag für sich genommen schon einen Wert und Nutzen für die Betroffenen haben mag, so ist die *nachhaltige* Integration in den Arbeitsmarkt – beim Arbeitgeber der geförderten Beschäftigung oder bei einem anderen – die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung des § 16i SGB II. Dies erscheint unter den gesetzlich sowie kommunal gegebenen Rahmenbedingungen auch grundsätzlich realisierbar, wenngleich dies letztlich nicht immer bei allen geförderten Beschäftigten gelingen mag.

- Durch den Wegfall der Schrankentrias können geförderte Beschäftigte reale Aufgaben übernehmen und einen produktiven Beitrag für das Arbeitsumfeld leisten.

- Dabei ist es notwendig, die inhaltlichen und zeitlichen Arbeitsanforderungen an der Leistungsfähigkeit der geförderten Beschäftigten auszurichten und im Beschäftigungsverlauf gemäß ihrer Entwicklung anzupassen. Dies ist bei einer Kommune sicherlich einfacher umzusetzen als bei einem Unternehmen mit Gewinnerwartungsdruck.
- Bei der Identifizierung von Einsatzbereichen und der Einrichtung von Arbeitsstellen sollten aktuelle und insbesondere zukünftige Bedarfe im Konzern sowie in der Stadtgesellschaft fokussiert werden, da dies eine langfristige Beschäftigungsperspektive bietet – für die gesamte Dauer der Förderung sowie die anschließende Übernahme in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis.
- Um dies seitens der geförderten Beschäftigten zu ermöglichen, werden verschiedene Maßnahmen notwendig sein, insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen und gegebenenfalls ein „Absolventenmanagement“ für den Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber. Diese Maßnahmen sollten in ein umfassendes Qualifizierungs- und Trainingskonzept eingebettet werden, damit die Zielsetzung des Übergangs in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis systematisch verfolgt werden kann.

5. Förderung der Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen durch öffentliche Auftragsvergabe

Im Rahmen des vorliegenden Projekts sollte auch untersucht werden, inwieweit die Stadt Oberhausen die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen durch eine entsprechende Ausgestaltung ihrer Auftragsvergabe fördern kann: Es ist grundsätzlich denkbar, dass eine Kommune bei der Vergabe geeigneter Aufträge nur oder vorrangig solche Anbieter berücksichtigt, die sich verpflichten, bei der Auftragsausführung in gewissem Umfang (zuvor) Langzeitarbeitslose einzusetzen; angesichts der deutlichen Produktivitätseinschränkungen dieser Personengruppe ist dies notwendigerweise mit der Zahlung eines Ausgleichs an den Arbeitgeber verbunden. An diese Vorgehensweise knüpft sich die Erwartung, dass es - zumindest - in einem Teil der Fälle zu einer Übernahme der in der Regel zunächst befristet Beschäftigten in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis in den ausführenden Betrieben kommt, nachdem die zuvor Langzeitarbeitslosen im Rahmen der Auftragsdurchführung ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen konnten. Dabei geht es in erster Linie um das Ziel der Integration in erwerbswirtschaftliche Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes.

Es kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht darum gehen, zu beurteilen, ob und gegebenenfalls in welcher Form eine solche Anwendung sozialer Vergabekriterien durch Kommunen

rechtssicher ausgestaltet werden kann. Im Folgenden wird vielmehr auf der Basis der Interviews, die in der Stadt Oberhausen mit unterschiedlichen Akteuren geführt wurden (genauer in Kapitel 1), skizziert, inwieweit eine Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen per öffentlicher Auftragsvergabe in Oberhausen als gangbarer Weg angesehen wird. Da die interviewten Akteure - um dies hier vorwegzunehmen - durchweg die rechtlichen, organisatorischen und praktischen Schwierigkeiten, Risiken und Hindernisse dieses Weges in den Vordergrund ihrer diesbezüglichen Antworten stellten, werden diese in einem ersten Schritt in fünf Punkten zusammengefasst.

Vor diesem Hintergrund und mit Bezugnahme auf die skizzierten Probleme werden im darauffolgenden Abschnitt Lösungen skizziert, die in anderen Ruhrgebietskommunen, die sich für den Weg der Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen per kommunaler Auftragsvergabe entschieden haben, gefunden wurden. Dabei stützen wir uns auf Interviews, die in den Städten Dortmund und Gelsenkirchen sowie im Kreis Recklinghausen mit Akteuren geführt wurden, die an verantwortlicher Stelle an der Umsetzung eines aus Mitteln des Landes geförderten Modellprojekts zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt⁸ mitwirken.

In einem abschließenden Abschnitt werden vor diesem Hintergrund noch einmal zusammenfassend die zentralen Voraussetzungen skizziert, die in einer Kommune gegeben sein müssen, damit dieser Weg der Beschäftigungsförderung grundsätzlich gangbar ist, sowie offene Fragen benannt.

5.1 Probleme der Anwendung sozialer Vergabekriterien⁹ aus Sicht der Akteure in Oberhausen

Von den interviewten Akteuren aus der Kommunalverwaltung, dem Jobcenter und städtischen Betrieben der Stadt Oberhausen wurde durchweg auf frühere negative Erfahrungen mit der Beschäftigungsförderung von (Langzeit-)Arbeitslosen durch kommunale Vergabepolitiken (unter anderem durch Einsatz des früheren Instruments der Vergabe-ABM) verwiesen. Diese Erfahrungen liegen schon längere Zeit zurück und werden grob in der Zeit vor 2005 verortet, haben

⁸ Unter dem Titel „Modellprojekte zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt“ fördert das Land Nordrhein-Westfalen seit 2017 an fünf Modellstandorten (Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen und Kreis Recklinghausen) Modellprojekte, die „ergänzend zu bestehenden Angeboten Integrationsperspektiven für die dauerhafte Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Menschen“ (mit vier oder mehr Jahren SGB-II-Leistungsbezug) schaffen. Ausdrücklich „soll erprobt werden, wie durch die Verknüpfung der kommunalen Auftragsvergabe mit der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen neue Arbeitsplätze für die Zielgruppe dauerhaft geschaffen werden können.“ (<https://www.mags.nrw/modellprojekte-zur-integration-langzeitarbeitsloser> - zuletzt besucht am 04.02.2019)

⁹ Mit „sozialen Vergabekriterien“ ist hier und im Folgenden nicht die Gesamtheit theoretisch möglicher Vergabekriterien zur Erreichung ‚sozialer‘ Ziele gemeint, sondern nur der hier diskutierte Ausschnitt, also der Einsatz von Langzeitarbeitslosen.

sich aber offensichtlich in einer Weise in das Gedächtnis der kommunalen Akteure eingeprägt, die bewirkt, dass diesbezüglichen Vorschlägen mit großer Skepsis und Vorbehalten begegnet wird und die Implementation eines entsprechenden Modells in Oberhausen zunächst als wenig chancenreich beurteilt wird. Die wichtigsten der in den Interviews angeführten Vorbehalte zur rechtlichen Zulässigkeit, praktischen Umsetzbarkeit, zum Nutzen und zur Sinnhaftigkeit einer entsprechend ausgerichteten kommunalen Vergabepolitik werden im Folgenden zusammengefasst.

5.1.1 Vergaberechtliche Zulässigkeit

Ein sehr grundsätzlicher Einwand gegen eine in der oben skizzierten Form beschäftigungspolitisch ausgerichtete kommunale Vergabepolitik, der aus Sicht der Akteure zum Teil ein vertieftes Nachdenken über die Implementationsmöglichkeiten und Erfolgchancen entsprechender Modelle obsolet macht, ist der Zweifel an ihrer rechtlichen Zulässigkeit. Es wird darauf verwiesen, dass das einschlägige Vergaberecht kommunalen Auftraggebern enge Grenzen für die Anwendung sozialer Kriterien setzt; die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen bei der Auftragsausführung komme als Zuschlagskriterium wegen des Fehlens der vom Vergaberecht geforderten Verbindung zum Auftragsgegenstand jedenfalls in der Regel nicht in Frage. Die erweiterten Möglichkeiten, soziale Kriterien im Rahmen anderer ‚Stellschrauben‘ des Vergabeverfahrens¹⁰ - konkret werden hier die Ausführungsbedingungen genannt - wirksam werden zu lassen, wird von der vergaberechtlich kompetenten Stelle der Kommunalverwaltung zwar erwähnt, aber nicht empfohlen. Großen Teilen der kommunalen Akteure sind den Interviews zufolge diese rechtlichen Spielräume aber offensichtlich nicht bekannt, sodass zur Untermauerung diesbezüglicher Vorbehalte wie erwähnt immer wieder auf vergaberechtliche Risiken und Beschränkungen verwiesen wird.

5.1.2 Dauer der Vergabeverfahren / Aufwand

Die Gesprächspartner_innen äußern durchweg die Befürchtung, dass sich bei Anwendung sozialer Vergabekriterien die Dauern der ohnehin schon ausgedehnten kommunalen Vergabeverfahren infolge der Einschaltung zusätzlicher Akteure und Verfahrensschritte noch deutlich verlängern werden. Angeführt werden in diesem Zusammenhang Abstimmungsverfahren innerhalb der Stadtverwaltung über die Eignung auszuschreibender Aufträge für den Einsatz von

¹⁰ Der Bundesgesetzgeber hat bei der jüngsten Reform des Vergaberechts („Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts“ von Dezember 2015) die Berücksichtigung sozialer Kriterien vereinfacht. Im diesbezüglichen Gesetzentwurf wird in der Begründung zur Neufassung des § 128 Abs. 2 GWB die Zulässigkeit, den Einsatz von „Langzeitarbeitslosen bei der Ausführung des konkreten Auftrags festzuschreiben“ explizit erwähnt (Bundestagsdrucksache 18/6281, S. 111).

Langzeitarbeitslosen, die genaue Ausgestaltung der betreffenden Leistungsbeschreibung sowie die Auswahl geeigneter Langzeitarbeitsloser und das Verfahren ihrer Vermittlung an die ausführenden Unternehmen.¹¹

Schwerer noch wiegt die Befürchtung, dass auf solche mit sozialen Kriterien versehene Ausschreibungen vielfach keine, beziehungsweise nicht ausreichend viele, Unternehmen bieten werden, sodass der betreffende Auftrag neu ausgeschrieben werden muss, was zu weiteren Verzögerungen bei der Leistungserstellung führen würde. Es wird damit gerechnet, dass dies sogar relativ häufig vorkommen könne, da viele Unternehmen in der derzeitigen konjunkturellen Lage so gut ausgelastet sind, dass sie nicht darauf angewiesen seien öffentliche Aufträge ‚um jeden Preis‘ zu bearbeiten und nach Möglichkeit solchen Aufträgen aus dem Weg gehen, die aus ihrer Sicht auf Seiten des Personals zusätzlichen Aufwand und Risiken (Störungen bei Leistungserstellung, Haftungsfragen etc.) implizieren.¹²

5.1.3 Organisation / Struktur der Vergabeverfahren

Ein anderer Komplex von Einwänden gegen die Implementation sozialer Vergabekriterien verweist auf die Kleinteiligkeit der Struktur der kommunalen Auftragsvergabe: Grundsätzlich führen die einzelnen Fachbereiche die Vergaben in ihrem jeweiligen Bereich in eigener Regie durch, während es für ein funktionierendes System der ‚sozialen Vergabe‘ innerhalb der Verwaltung eine Stelle geben müsste, welche alle Auftragsvergaben der Stadt auf die jeweilige Eignung für den Einsatz von Langzeitarbeitslosen überprüft und die mit der Kompetenz ausgestattet ist, mit dem ausschreibenden Fachbereich in Verhandlung über die Anwendung sozialer Vergabekriterien zu treten beziehungsweise dies auch durchzusetzen, wenn ein geeigneter Auftrag identifiziert wurde.¹³

Von den interviewten Akteuren wird darauf hingewiesen, dass aus Sicht der Fachbereiche soziale Vergaben mit erhöhtem Aufwand, drohenden Verzögerungen und Unsicherheiten bei der Leistungserbringung verbunden sind und sie deshalb geneigt sein werden - und es innerhalb der bestehenden kleinteiligen Vergabestruktur auch durchsetzen könnten - der Anwendung des Vergabekriteriums ‚Einsatz von Langzeitarbeitslosen‘ aus dem Weg zu gehen.

¹¹ In die Auswahl und Vermittlung geeigneter Personen an ausführende Unternehmen müssen kommunale Stellen nicht notwendigerweise einbezogen werden; dies kann auch vollständig in den Händen des Jobcenters liegen.

¹² Entsprechende Erfahrungen wurden auch bei dem Interview im Kreis Recklinghausen berichtet.

¹³ Mit der Stabsstelle „Zentrale Vergabestelle“ im Dezernat 2 existiert in Oberhausen eine solche Stelle grundsätzlich; sie hat aber derzeit eher beratende Funktion für die Fachbereiche. Sie müsste bei der Implementation eines Systems sozialer Vergaben mit erweiterten Kompetenzen im hier skizzierten Sinne ausgestattet werden.

5.1.4 Einsatz der Langzeitarbeitslosen in den ausführenden Betrieben

Andere Einwände gegen die Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen per Auftragsvergabe verweisen - unter Bezugnahme auf frühere Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten - darauf, dass die betriebliche Integration von ‚schwierigen‘ Personengruppen, wie es Langzeitarbeitslose aus Arbeitgebersicht meist sind, in der Regel nicht zu den Zielen von Arbeitgebern (des ersten Arbeitsmarktes) gehört. Es bestehe das Risiko, dass Arbeitgeber, die einschlägige Aufträge bearbeiten, den Einsatz des/der Langzeitarbeitslosen als lästige Pflicht in Kauf nehmen und ihre Integration in den Betrieb und die Auftragsbearbeitung angesichts des damit verbundenen Aufwands und der Risiken von Leistungsausfällen nicht aktiv unterstützen. Überdies wird unterstellt, dass sie im Zweifelsfall eher geneigt sind, die betreffenden Beschäftigten zur Vermeidung von Störungen irgendwo zu ‚parken‘ als in die betrieblichen Abläufe einzubinden. Die Skepsis gegenüber sozialen Vergabekriterien basiert bei einem wichtigen Teil der in Oberhausen interviewten Akteure auf der Annahme, dass deren Anwendung häufig auf betrieblicher Ebene zu den skizzierten Konstellationen führt, in denen Langzeitarbeitslose letztlich keine Förderung erfahren. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass der Großteil der in Kapitel 3 formulierten Leitlinien durch eine gezielte öffentliche Vergabepaxis nicht erreicht werden können.

5.1.5 Beschäftigungsdauern

Und schließlich wird gegen das hier diskutierte Modell der ‚vergabegestützten‘ Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen eingewendet, dass die jeweilige Laufzeit der auf diese Weise abgesicherten Arbeitsverträge relativ kurz ist, da diese ja jeweils an die Laufzeit der kommunalen Aufträge gekoppelt ist und diese bemisst sich in der Regel eher in Monaten als in Jahren. In Hinblick auf das Ziel einer Verstetigung geförderter Arbeitsverhältnisse für die durch den §16i SGB II definierte Zielgruppe von besonders schwer vermittelbaren Leistungsbezieher_innen ergibt sich daraus, dass entweder nur ein kleiner Ausschnitt kommunaler Aufträge - nämlich diejenigen mit längerer Laufzeit - für die Anwendung sozialer Vergabekriterien in Betracht gezogen wird oder aber die Beschäftigungsphasen der betreffenden Personen nach beendetem Auftrag von einer erneuten Phase der Arbeitslosigkeit abgelöst werden, an die sich - günstigstenfalls - wieder eine neue Beschäftigung bei einem Auftragnehmer der Kommune anschließt. Die Erwartung, dass im Rahmen des ersten Arbeitsverhältnisses bei einem Auftragnehmer bereits ein ‚Klebeffekt‘ wirksam wird und der Arbeitgeber sich aufgrund der Erfahrungen mit der geförderten Person für die Übernahme in ein nicht gefördertes Arbeitsverhältnis entscheidet (und auf diese Weise eine durch das Vergabegeschehen bedingte ‚Perforierung‘ der

Erwerbsbiographie vermieden wird) wird wahrscheinlich nur in Einzelfällen in Erfüllung gehen. Demnach ist es eine offene Frage, wie eine Verstetigung von geförderten Beschäftigungsphasen gelingen kann, wenn die betreffenden Arbeitsverträge systematisch an die Laufzeit von kommunalen Aufträgen gekoppelt sind.

5.1.6 Zwischenfazit

Die Chancen der Implementation eines Systems ‚sozialer Vergaben‘ in einer Kommunalverwaltung werden entscheidend von den diesbezüglichen Einstellungen beeinflusst, die auf Seiten der verantwortlichen Akteure bestehen. Von den diesbezüglich befragten Interviewpartnern wurden vor allem Vorbehalte geäußert, die in den vorstehenden Unterabschnitten zusammengefasst sind. Hervorgehoben wurden zum einen generelle Zweifel an der *vergaberechtlichen Zulässigkeit* der Integration der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in die Kriterien öffentlicher Auftragsvergabe. Diese Auffassung wurde von der Zentralen Vergabestelle der Stadt Oberhausen nicht gestützt und ist spätestens seit der jüngsten Reform des Vergaberechts durch den Bundesgesetzgeber nicht mehr haltbar.

Eine zweite Gruppe von Einwänden richten sich auf den *erhöhten Aufwand* und die zu erwartende *verlängerte Dauer der Vergabeverfahren* bei Einführung eines Systems ‚sozialer Vergaben‘. Bei Heranziehung der einschlägigen Erfahrungen anderer Kommunen (siehe Abschn. 5.2) lässt sich nicht von der Hand weisen, dass bei Einführung eines solchen Systems personelle Ressourcen bereitgestellt werden müssten, um die erforderlichen Einzelabsprachen mit den Fachbereichen zu bewältigen, und zur Vermeidung einer Verlängerung von Vergabeverfahren klare Regeln durchgesetzt werden müssen. Mit der zentralen Vergabestelle ist innerhalb der Stadtverwaltung Oberhausen grundsätzlich die *für ein System sozialer Vergabeverfahren notwendige Struktur* vorhanden. Ihre Kompetenzen müssten allerdings deutlich gestärkt und erweitert werden und sie müsste mit zusätzlichem Personal versehen werden, um diese Aufgabe zu erfüllen. Durch die Stadtverwaltung deutlich schwerer zu beeinflussen ist demgegenüber die (Ab-)Neigung von Unternehmen, sich auf einschlägige Ausschreibungen zu bewerben - mit den daraus resultierenden Risiken für Verzögerungen der Leistungserstellung. Damit ist ein Risiko angesprochen, das durchaus auch in solchen Kommunen als real existierend berichtet wird, die soziale Auftragsvergabe praktizieren¹⁴. Die Akzeptanz der Unternehmen gegenüber ‚sozialen Vergaben‘ - was nicht zuletzt auch den *Einsatz der Langzeitarbeitslosen in sinnvollen Tätig-*

¹⁴ Zumindest die im Kreis Recklinghausen und in Gelsenkirchen interviewten Akteure sehen hierin aus eigener Erfahrung ein nicht geringes Risiko für Verzögerungen bei der Auftragsdurchführung.

keiten impliziert - kann durch ihre Beratung und Begleitung zu Beginn und während der laufenden Arbeitsverhältnisse gefördert werden, was wiederum die Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen erfordert.

Der gravierendste Einwand - vor allem auch vor dem Hintergrund der durch den §16i SGB II angezielten Beschäftigungsdauern - bezieht sich schließlich auf die Tatsache, dass auch bei einer ansonsten gelungenen Implementation sozialer Vergaben die dadurch ermöglichten Arbeitsverhältnisse *immer nur so lange dauern wie die jeweiligen kommunalen Aufträge*. Dies heißt, dass - bei Ansetzung von sechs Monaten Mindestlaufzeit - in aller Regel Arbeitsverhältnisse mit einer Laufzeit zwischen sechs und zwölf Monaten zustande kommen werden. Es ist unsicher, wie viele der auf diese Weise ‚geförderten‘ Arbeitsverhältnisse dadurch verstetigt werden können, dass der Arbeitgeber die betreffende Person über die Laufzeit des Auftrags hinaus weiterbeschäftigt.

5.2 Zentrale Elemente praktizierter Umsetzungsstrategien in anderen Kommunen

Um die Faktoren herauszuarbeiten, welche die erfolgreiche Umsetzung einer im hier diskutierten Sinne ‚sozial‘ ausgerichteten kommunalen Vergabepolitik begünstigen, wurden im Rahmen der vorliegenden Studie Interviews mit den hierfür verantwortlichen Akteuren in drei anderen Ruhrgebietskommunen geführt, die im Rahmen von Modellprojekten diesen Weg beschreiten. Den diesbezüglichen Aussagen zufolge ist dieses Modell nur innerhalb einer bestimmten Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung - mit einer starken zentralen Vergabestelle - praktikabel, in der die Vergabe einem klar definierten Prozessablauf folgt, aber auch spezifische Ressourcen zur Unterstützung des Modells zur Verfügung stehen. Von großer Wichtigkeit ist den interviewten Akteuren zufolge der explizite politische Wille und der darauf fußende verwaltungsweite Konsens, diesen Weg zu beschreiten. Auf dieser Grundlage wurde dann auch eine Lösung für die rechtssichere Ausgestaltung der Vergabeverfahren gefunden. Die einem funktionierenden ‚sozialen‘ Vergabemodell zugrundeliegende Struktur und dessen zentrale Prozesse werden im Folgenden auf Grundlage der Interviewaussagen zum ‚Service Center lokale Arbeit‘ in Dortmund beschrieben, da es sich hier um ein vergleichsweise elaboriertes Modell der sozialen Vergabe handelt.

In Dortmund werden die zu vergebenden Aufträge aller Fachbereiche routinemäßig auf ihre Eignung für den Einsatz von Langzeitarbeitslosen überprüft. Bei positivem Prüfergebnis wird die Ausschreibung mit einem Zusatz veröffentlicht, der den zusätzlichen Einsatz eines Langzeitarbeitslosen (oder mehrere) bei der Auftragsdurchführung vorschreibt. Es werden sämtliche Ausschreibungen von Aufträgen mit einer bestimmten Mindestdauer (in der Regel sechs Monate) von diesem Verfahren erfasst. Dies setzt voraus, dass es eine zentrale Vergabestelle gibt

sowie die Verpflichtung der einzelnen Fachbereiche, ihre Ausschreibungen dieser Stelle zur Prüfung vorzulegen, bevor sie durch diese zur Veröffentlichung freigegeben werden. Innerhalb eines solchen zentralisierten Ausschreibungswesens kann sich also grundsätzlich kein Fachbereich der Kommune der Überprüfung zu vergebender Aufträge auf die Möglichkeit des Einsatzes von Langzeitarbeitslosen entziehen.

Die inhaltliche Prüfung der Ausschreibungen - ebenso wie für die Bearbeitung aller Fragen, die mit dem betrieblichen Einsatz der Langzeitarbeitslosen zu tun haben - ist in Dortmund Aufgabe einer Organisationseinheit, die eigens zur Unterstützung der Umsetzung dieses Modells geschaffen wurde (im Folgenden „Servicecenter“ genannt); es ist interdisziplinär mit Vertreter_innen der beteiligten Ämter (darunter insbesondere Sozialamt, Wirtschaftsförderung und Vergabeamt) und des Jobcenters besetzt. Das Servicecenter ist mit der Kompetenz ausgestattet, zu entscheiden, dass Aufträge, die aus seiner Sicht für den Einsatz von Langzeitarbeitslosen geeignet sind, mit einer diesbezüglichen Zusatzbedingung ausgeschrieben werden; in der Praxis aber wird den Interviews zufolge hierüber stets ein Konsens mit dem betreffenden Fachbereich angestrebt. Für die Akzeptanz dieses Verfahrens innerhalb der Stadtverwaltung ist außerdem wichtig, dass für die Prüfung und Entscheidung nicht mehr als 48 Stunden benötigt werden dürfen.

Mündet die Prüfung des Auftrags durch das Servicecenter in Abstimmung mit dem Fachbereich zu einer ‚positiven‘ Entscheidung, wird die betreffende Ausschreibung standardmäßig um einen Textbaustein ergänzt, der den auftragsnahen, aber „zusätzlichen“ Einsatz eines Langzeitarbeitslosen (oder mehrerer) den Bietern als (nicht abwählbare) Dienstleistung, die zusätzlich zur Durchführung des eigentlichen Auftrags zu erbringen - und entsprechend zu berechnen¹⁵ - ist abverlangt. Der Textbaustein lässt offen, welche Tätigkeit die einzustellende Person ausüben soll, enthält aber die Information, dass das Arbeitsverhältnis von einem Coach begleitet wird. In der Zeit zwischen der Veröffentlichung der Ausschreibung und der Zuschlagserteilung beginnt das Jobcenter auf Grundlage der vorliegenden Informationen über den Auftrag mit der Suche nach geeigneten Kandidat_innen und bedient sich dabei eines Pools von Leistungsbeziehenden, die seit einer bestimmten Zeit (i.d.R. vier Jahre) im Leistungsbezug sind und ihre Bereitschaft dazu erklärt haben, auf diesem Weg vermittelt zu werden. Das Modell beruht also

¹⁵ Im Dortmunder Modell können die Anbieter bei den betreffenden Ausschreibungen den Preis ihres jeweiligen Angebots um die Lohnkosten des/der zusätzlich einzustellenden Langzeitarbeitslosen (in Höhe eines pauschalierten Betrags) erhöhen (was ihnen im wettbewerblichen Vergabeverfahren nicht zum Nachteil gereicht). Es handelt sich also de facto um ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis (wenn auf diese Art auch vermieden wird, dass für den betreffenden Beschäftigten direkt Geld an das Unternehmen fließt).

arbeitnehmerseitig auf Freiwilligkeit, was von interviewten Personen als wichtige Erfolgsbedingung gewertet wird. Nach erfolgter Vergabe wird dann zeitnah dem beauftragten Unternehmen eine bestimmte Anzahl von Kandidat_innen (i.d.R. fünf) für die Stellenbesetzung vorgeschlagen; zuvor bemüht man sich im Gespräch mit dem Arbeitgeber um eine genauere Bestimmung des Tätigkeitsbereichs. Führt der Bewerbungs- bzw. Auswahlprozess in der ersten Runde zu keinem Ergebnis, werden dem Unternehmen weitere Leistungsbeziehende für die Stelle zur Auswahl vorgeschlagen. Welche Person eingestellt wird, bleibt also grundsätzlich der Entscheidung des ausführenden Unternehmens überlassen. Zum gegenseitigen Kennenlernen ist auch eine mehrtägige Probearbeit in dem betreffenden Betrieb möglich. Dass weder der Arbeitgeber gedrängt wird, eine bestimmte Person einzustellen, noch der Arbeitnehmer verpflichtet ist, die angebotene Stelle anzunehmen, dürfte wichtig sein in Hinblick auf die beiderseitige Akzeptanz des Modells und tendenziell zu stabilen Arbeitsverhältnissen beitragen. Allerdings werden Arbeitgeber, die sich fortgesetzt weigern, aus den angebotenen Kandidat_innen eine Person zur Einstellung auszuwählen mit mehr oder weniger sanftem Druck darauf hingewiesen, dass sie sich durch Teilnahme an der Ausschreibung zur Einstellung eines bzw. einer Langzeitarbeitslosen verpflichtet haben.

Nachdem der Arbeitgeber eine langzeitarbeitslose Person ausgewählt und eingestellt hat, bricht die Beziehung zum Servicecenter nicht ab, denn das gesamte Arbeitsverhältnis wird durch ein - vom Servicecenter extern vergebenes - Coaching begleitet. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die angestrebte Förderung der Erwerbsintegration beim Arbeitgeber auch tatsächlich stattfindet und die betreffende Person nicht lediglich in dem Betrieb ‚geparkt‘ wird. Somit sind der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber gleichermaßen Adressaten des beschäftigungs begleitenden Coachings. In regelmäßigen Gesprächen mit dem Arbeitgeber wird geprüft, ob die Möglichkeit zur Übernahme in ein Arbeitsverhältnis besteht, das über die Laufzeit des Auftrags hinausreicht. Dabei werden bedarfsweise auch Qualifizierungsmaßnahmen angeboten, für die das Servicecenter einen speziellen Fonds zur Verfügung hat.

Nicht zuletzt auch durch die Art der rechtlichen Ausgestaltung, die für die betreffenden Ausschreibungen gewählt wurde (Beschäftigung eines Langzeitarbeitslosen als „zusätzliche Dienstleistung“ neben dem eigentlichen Auftrag) verfügt das Servicecenter über ein Instrument, mit dem sie den Arbeitgeber bei Bedarf daran erinnern kann, dass er sich durch die Abgabe seines Angebots verpflichtet hat, die Beschäftigung des Langzeitarbeitslosen als Dienstleistung zu betrachten.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Einführung des hier nur kurz skizzierten Modells wichtige organisatorische und prozessbezogene Weichenstellungen vorangegangen sind, denen wiederum ein breit getragener politischer Wille und ein entsprechendes *Commitment* der Verwaltungsspitze zugrunde liegt. Zur Implementation des Modells war eine längere Phase der Überzeugungsarbeit innerhalb der Verwaltung notwendig. Hierfür war die Rückendeckung ‚von oben‘ unabdingbar, aber auch die Tatsache, dass die Protagonisten des Modells neben dem Rückgriff auf autoritativen Ressourcen den betroffenen Dienststellen und Betrieben und nicht zuletzt den einbezogenen Langzeitarbeitslosen vielfältige Unterstützungsstrukturen anbieten konnten.

5.3 Fazit

Wie könnte die Berücksichtigung des Einsatzes von langzeitarbeitslosen Personen als Kriterium bei der kommunalen Auftragsvergabe in Oberhausen - vor dem Hintergrund der diesbezüglichen Praktiken anderer Städte - nun umgesetzt werden?

Was die rechtssichere Ausgestaltung betrifft, ist zunächst zu betonen, dass sowohl Dortmund als auch Gelsenkirchen - auf Anraten ihres jeweiligen Rechtsamts - den Weg über die ‚zusätzliche Vertragsbedingung‘ wählen. Das heißt, dass Unternehmen nur eine Chance haben, mit ihrem Angebot ins Wertungsverfahren zu kommen, wenn sie zusichern im Rahmen der Auftragsausführung eine langzeitarbeitslose Person als zusätzliche Dienstleistung (neben der Durchführung des eigentlichen Auftrags) zu beschäftigen. Die Frage, wie ein System sozialer Vergabe im Detail rechtssicher ausgestaltet werden kann, kann nur im Rahmen einer - hier nicht zu leistenden - juristischen Expertise beantwortet werden. An dieser Stelle ist nur der Hinweis zu geben, dass dies grundsätzlich möglich ist und die ‚zusätzliche Vertragsbedingung‘ in den genannten anderen Kommunen gegenüber dem ‚Wertungskriterium‘ präferiert wird.

Im Rahmen der Implementation sozialer Vergabe müssen zweitens bestimmte strukturelle Voraussetzungen geschaffen werden. Hierfür kann Dortmund als Referenzmodell herangezogen werden; dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich dort um ein ‚Premiummodell‘ handelt. Dass es Recklinghausen und Gelsenkirchen auf Basis weniger personalintensiver Strukturen ebenfalls möglich ist, ‚soziale Vergabe‘ zu praktizieren, zeigt, dass verschiedene, den jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasste Modelle möglich sind. Auch wenn es nicht darum gehen kann, in Oberhausen eine Kopie eines in einer anderen Kommune praktizierten Modells zu implementieren, können dem Dortmunder Modell doch wichtige Hinweise auf fördernde strukturelle Voraussetzungen von Praktiken sozialer Vergabe entnommen werden.

- Wenn soziale Vergaben nicht nur im Einzelfall praktiziert werden sollen, bedarf es einer zentralen Stelle, die sämtliche zu vergebenden Aufträge der Kommune durchlaufen

muss. In ihr muss die fachliche Kompetenz vorhanden sein, die Aufträge auf ihre Eignung für den Einsatz von Langzeitarbeitslosen zu prüfen, und sie muss über die Mittel verfügen, geeignete Ausschreibungen ‚anzuhalten‘ und mit dem betreffenden Fachbereich in Verhandlung über die Anwendung eines entsprechenden Vergabekriteriums zu treten. Mit der dem Dezernat 2 zugeordneten zentralen Vergabestelle ist in Oberhausen eine solche Stelle grundsätzlich vorhanden; ihre Kompetenzen müssten im hier skizzierten Sinne jedoch deutlich gestärkt werden.

- Eine solche Zentralisierung des ‚Vergaberegimes‘ wird selbstverständlich auch prozedurale Veränderungen nach sich ziehen. Die Fachbereiche werden bei der Auftragsvergabe ein Stück ihrer Autonomie verlieren, sich an verbindlich an für sie zunächst neue festgelegte Abläufe halten und tolerieren müssen, dass es innerhalb der Verwaltung andere gibt, die ihnen in ihr ‚Vergabegeschäft‘ hineinredet. Um Verzögerungen der Vergaben zu vermeiden ist es zugleich wichtig, dass den Prozessen klaren zeitlichen Vorgaben folgen.
- Des Weiteren wird ein System sozialer Vergaben nicht ohne Unterstützungsstrukturen (für die Fachbereiche, vor allem auch für die Beschäftigten und die Auftragnehmer) auskommen, für die wiederum personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen.

Die Implementation eines Systems sozialer Vergaben wird also mit einem Prozess der Veränderung von Verwaltungsstrukturen und -verfahren einhergehen und es muss die Bereitschaft bestehen hierfür die benötigten Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Solche Veränderungen sind möglich, wenn in der Kommune ein entsprechender politischer Wille besteht, der von der Überzeugung getragen ist, dass die kommunale Vergabe trotz der damit verbundenen Unsicherheiten und Mängel - insbesondere bezüglich der Dauer der dadurch ermöglichten Arbeitsverhältnisse - erfolgversprechende Ansätze zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit bietet. Dies kann aber bestenfalls mittelfristig realisiert werden, so dass eine breite Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe zur Förderung der Integration von langzeitarbeitslosen Menschen zum jetzigen Zeitpunkt in Oberhausen keine Priorität haben sollte. Das aus unserer Sicht gewichtigste Argument gegen die breite Nutzung ist, dass auf dieser Basis nicht gewährleistet werden kann, dass die geförderten Beschäftigten tatsächlich über den gesamten Förderzeitraum hinweg beschäftigt bleiben. Sichergestellt werden kann dies nur für die Dauer der öffentlichen Auftragsvergabe. Da es aber kaum öffentliche Aufträge gibt, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren ausgeschrieben werden, besteht bei diesem Instrument eine durchaus realistische Gefahr der „Fehlförderung“, da über diesen Weg im schlechtesten Fall viele kurzzeitige Beschäftigungen für eine Person realisiert werden, aber keine längerfristige Beschäftigung, die auch weitergehende Entwicklungsperspektiven mit sich bringt. Ein zweites Argument gegen

die breite Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe ist die möglicherweise fehlende Bereitschaft der einstellenden Arbeitgeber_innen, die geförderte Person im Sinne des Teilhabechancengesetzes wirklich zu entwickeln. Wie bereits gesagt besteht bei der Anwendung dieses Instrumentes die berechtigte Sorge, dass die geförderten Beschäftigten nur „geparkt“, nicht aber entwickelt werden. Dies kann im Rahmen des begleitenden Coachings zwar durchaus kontrolliert werden. Es ist aber fraglich inwieweit ein „Nicht Handeln“ in diesem Bereich überhaupt geahndet werden kann. Im Zweifel besteht die einzige Möglichkeit darin, den Arbeitsvertrag zu kündigen, was dem Ziel der Realisierung einer längerfristigen Perspektive zuwiderlaufen würde.

Die formulierten Vorbehalte gegen eine breite Nutzung des Instruments der öffentlichen Auftragsvergabe zum jetzigen Zeitpunkt sind aber nicht als grundsätzliches Statement gegen die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu verstehen. Es muss aber weitgehend sichergestellt sein, dass die Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung eingehalten werden. Dies wäre unseres Erachtens zur Zeit nur bei dem geplanten trägerübergreifenden Sozialunternehmen gegeben, da die Integration von Langzeitarbeitslosen schon einen essentiellen Zweck dieses Unternehmens darstellt (vgl. dazu im Detail Abschnitt 7.2). Im Ergebnis empfehlen wir somit, die Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe bei Aufträgen an das Sozialunternehmen zu erproben und Erfahrungen mit diesem Instrument zu sammeln. Eine Ausweitung auf andere Ausschreibungen des Konzerns Stadt Oberhausen wäre dann immer noch möglich. Anzumerken ist, dass die Umsetzung der Empfehlung zum einen voraussetzt, dass das angedachte Sozialunternehmen tatsächlich realisiert wird. Zum anderen sollte das Sozialunternehmen aber auch nicht per se, sondern in Abhängigkeit vom Geschäftsziel und der betriebswirtschaftlichen Machbarkeit gefördert werden.

6. Perspektiven der Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH

In diesem Kapitel geht es um die Frage, ob eine Revitalisierung der Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH (BFO) einen Mehrwert für die Integration von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher_innen in den allgemeinen Arbeitsmarkt in Oberhausen bietet. Dazu soll zunächst betrachtet werden, welchen Beitrag die BFO in früheren Jahren für die kommunale Arbeitsmarktpolitik geleistet hat. Daran anknüpfend wird dargelegt, welche Rolle die BFO grundsätzlich bei der Umsetzung des § 16i SGB II spielen könnte. Ausgehend von den gegenwärtigen Strukturen der BFO wird anschließend analysiert, ob ein Wiederaufbau der BFO einen arbeitsmarktpolitischen Mehrwert hätte.

6.1 Beitrag der BFO für die Beschäftigungsförderung in Oberhausen?

Die BFO ging 2001 aus der „Koordinierungsstelle Beschäftigungsförderung“ der Stadt Oberhausen hervor. Zunächst im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) sowie später des SGB II setzte die BFO verschiedene Arten der Beschäftigungsförderung in Oberhausen um, beispielsweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten.

Die BFO nahm im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung in Oberhausen allerdings nur eine reine Regiefunktion wahr. So fungierte die BFO zwar als Arbeitgeberin, hatte jedoch keine eigenen Arbeitsplätze vor Ort. Die konkrete Beschäftigung wurde durch Dritte angeboten. Träger der geförderten Beschäftigung waren – in unterschiedlichem Ausmaß, und bei unterschiedlichen Maßnahmen – die Beschäftigungsträger in Oberhausen, städtische Gesellschaften sowie die Stadt Oberhausen. Der jeweilige Träger der Beschäftigung war für die Anleitung sowie fachliche Begleitung der Beschäftigten zuständig. Die BFO übernahm in ihrer Funktion als Arbeitgeberin unter anderem Verwaltungsaufgaben, die Abstimmung mit dem Jobcenter, eine Personalvorauswahl für die Träger der geförderten Beschäftigung, Nachbesetzungen geförderter Arbeitsplätze sowie die Abwicklung von Abbrüchen und Kündigungen. Die BFO war darüber hinaus für die sozialpädagogische Begleitung und die Qualifizierung der Teilnehmer_innen verantwortlich. Mit den Trägern der Beschäftigung hatte die BFO Kooperationsverträge über den Arbeitseinsatz der Beschäftigten abgeschlossen.

Unter anderen gesetzlichen Rahmenbedingungen war die BFO unter anderem mit der Organisation und Koordination sämtlicher von der „Arbeitsgemeinschaft Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ Oberhausen (ARGE SODA) bewilligten Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II (bis 31.12.2008 = § 16 Abs. 3 SGB II) beauftragt (Beteiligungsbericht Stadt Oberhausen 2010). In diesem Kontext sowie auch bereits zu BSHG-Zeiten hat sich die BFO zum einen damit befasst, welche Einsatzstellen in städtischen Bereichen vorhanden bzw. möglich sind. Zum anderen stand die BFO im Austausch mit den lokalen Beschäftigungs- und Bildungsträgern, der Agentur für Arbeit und der Stadt Oberhausen und konnte dabei koordinierende Aufgaben zwischen den verschiedenen Akteuren der Beschäftigungsförderung ausüben. Durch die Beauftragung der BFO als Verteilstelle, hatte diese (und damit die Stadt Oberhausen) direkten Einfluss auf die Art und den Umfang der Einsatzstellen geförderter Beschäftigung in Oberhausen.

Im Rahmen dieses Aufbaus konnte die BFO – soweit durch Interviews und Dokumentenanalysen rekonstruierbar – folgende Beiträge für die Beschäftigungsförderung in Oberhausen leisten:

- Koordinierende Stelle für Beschäftigungsförderung in Oberhausen

- Regie beziehungsweise Verteilstelle zwischen dem Jobcenter und den Trägern der Beschäftigung, insbesondere durch Personalvorauswahl für letztere
- „Servicestelle“: Übernahme verschiedener Aufgabenbereiche für die Träger der Beschäftigung, wie Verwaltungsaufgaben oder die Abwicklung der Förderung
- Sozialpädagogische Betreuung und Qualifizierung der Maßnahmenteilnehmenden
- Unmittelbarer Einfluss der Stadt Oberhausen auf die Arbeitsbereiche öffentlich geförderter Beschäftigung in Oberhausen

6.2 Mögliche Rolle der BFO bei der Umsetzung des Teilhabechancengesetzes und geförderter Beschäftigung allgemein

Grundsätzlich bietet eine Revitalisierung der BFO für die Stadt Oberhausen die Möglichkeit, kommunale Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung stärker selber zu gestalten und unmittelbaren Einfluss auf die Tätigkeitsfelder in Oberhausen auszuüben. Die BFO könnte hierbei eine Steuerungseinheit darstellen. Die Einführung des § 16i SGB II, mit seinen für Arbeitgeber guten Rahmenbedingungen sowie der Langfristigkeit der Förderung, bietet eine gute Gelegenheit sich wieder als gestaltender Akteur in der Beschäftigungsförderung in Oberhausen zu etablieren. Diese Überlegungen gewinnen an Bedeutung, wenn man bedenkt, dass das Fehlen einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft in Oberhausen sich bei der Umsetzung von Modellprogrammen zu geförderter Beschäftigung in der Vergangenheit bemerkbar gemacht hat. So konnten in Oberhausen im Rahmen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, aufgrund fehlender Arbeitgeber, bei weitem nicht alle potenziell möglichen Plätze besetzt werden. Die Zurückhaltung der Arbeitgeber im Bundesprogramm wird unter anderem auf die Beschränkung der Lohnförderung auf Höhe des geltenden Mindestlohns zurückgeführt. Die BFO als Arbeitgeber_in hätte möglicherweise – auf Basis des Haustarifvertrages – die Förderlücke für die Stadt und deren Gesellschaften reduzieren können und dadurch zur Schaffung von geförderten Arbeitsplätzen in Oberhausen beitragen können.

Daher ist es eine naheliegende Option, dass die BFO im Rahmen des § 16i SGB II wieder als Arbeitgeberin fungiert. Analog zur früheren Funktion der BFO könnte die BFO eine Regie- und Servicestelle für die Stadt und die städtischen Gesellschaften darstellen. Bei einer solchen Ausgestaltung würden bei der BFO die verschiedenen Einsatzbereiche im Konzern Stadt Oberhausen zusammenlaufen. Die BFO hätte einen Überblick über die dort konkret anfallenden Arbeitsaufgaben sowie die Anforderungen der jeweiligen Einsatzstellen an die potenziellen Beschäftigten. Auf Basis dessen und unter Rücksprache mit dem Jobcenter, könnte die BFO geeignete Personen an die entsprechenden Einsatzbereiche vermitteln. Die BFO könnte dadurch

die bei geförderter Beschäftigung essentielle Passung zwischen den Anforderungen der Arbeitgeber und den Fähigkeiten der geförderten Personen herstellen.

In einer solchen Konstellation würde die BFO vor allem als Servicestelle für die Träger der Beschäftigung fungieren, insbesondere die Abwicklung der Förderung sowie die Abstimmung mit dem Jobcenter würden in den Aufgabenbereich der BFO fallen. Die Stadtverwaltung und die städtischen Gesellschaften als Einsatzstellen wären dadurch ausschließlich für die konkrete Durchführung der Beschäftigung einschließlich der Anleitung und fachlichen Begleitung der Beschäftigten zuständig.

Ein weiterer Vorteil ergibt sich mit Blick auf den degressiven Lohnkostenzuschuss. So sinkt die Förderung der Lohnkosten nach dem zweiten Beschäftigungsjahr jährlich um 10 Prozentpunkte, sodass Arbeitgeber ab dem dritten Jahr einen Eigenanteil für die geförderte Beschäftigung übernehmen müssen. Durch den Haustarifvertrag der BFO besteht die Möglichkeit, dass die zu finanzierende Lohnlücke bei der BFO niedriger ist, als wenn der Konzern Stadt Oberhausen selbst als Arbeitgeber_in fungiert.

Neben einer Verteil- und Koordinierungsfunktion bei bestehenden Arbeitsplätzen ist es außerdem denkbar, dass die BFO neue Beschäftigungsfelder im Konzern Stadt Oberhausen konzipiert und die potenziellen Einsatzbereiche bei der Implementation neuer Beschäftigungsfelder unterstützt. Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen, dass durch übergeordnete Stellen durchaus Felder identifizierbar sind, die im Rahmen geförderter Beschäftigung bearbeitet werden können und mit einem Nutzen für die Stadt einhergehen.

Im Gegensatz zu den früheren Aktivitäten der BFO ist es im Rahmen des § 16i SGB II jedoch nicht möglich, dass die BFO die sozialpädagogische Begleitung verantwortet. Zwar ist im Gesetz ein Coaching für die geförderten Beschäftigten vorgesehen, allerdings darf dieses nicht durch die Arbeitgeber durchgeführt werden, sondern entweder durch das Jobcenter oder durch externe Dritte.

Infolgedessen ergibt sich eine zweite Möglichkeit hinsichtlich der Beteiligung der BFO an der Umsetzung des § 16i SGB II. Wenn der Konzern Stadt Oberhausen als Arbeitgeber auftritt, könnte die BFO bei diesen das gesetzlich vorgesehene Coaching für die geförderten Beschäftigten übernehmen. Die BFO könnte eine ganzheitliche Begleitung der Beschäftigten sicherstellen und auch auf besondere Bedarfe der Einsatzstellen eingehen. Interessant wird diese Ausgestaltung vor allem im Hinblick auf die beim § 16i SGB II zur Verfügung stehenden Mittel zur Qualifizierung (bis zu 3000 Euro pro Förderfall). Im Rahmen des Coachings könnte die BFO ein Qualifizierungs- und Trainingskonzept für die geförderten Beschäftigten erstellen und in Hinblick darauf die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen initiieren. Dadurch können

zum einen Beschäftigungsperspektiven für die geförderten Beschäftigten eröffnet sowie möglicherweise (entstehende) Personalbedarfe bei der Stadtverwaltung oder den städtischen Gesellschaften mittelfristig bedient werden.

Grundsätzlich lassen sich also durchaus Aspekte identifizieren, die für eine Beteiligung der BFO an der Umsetzung des § 16i SGB II beziehungsweise allgemein an geförderter Beschäftigung sprechen, sowohl hinsichtlich der Rolle als Arbeitgeberin sowie auch mit Blick auf das Coaching und die Qualifizierung der Beschäftigten.

6.3 Probleme einer Revitalisierung der BFO

Um jedoch die konkreten Möglichkeiten der BFO bei der kommunalen Beschäftigungsförderung abschätzen zu können, bedarf es einer Berücksichtigung ihrer gegenwärtigen Strukturen. So verfügt diese zum Untersuchungszeitraum lediglich über 2,5 Beschäftigte, welche in der Beratungsstelle Jugend und Beruf tätig sind sowie über einen nebenamtlichen Geschäftsführer. Seit 2012 werden durch die BFO überdies keine Maßnahmen der Beschäftigungsförderung mehr umgesetzt. Die BFO ist somit derzeit in weiten Teilen nur noch eine organisatorische Hülle ohne konkretes Aufgaben- und Betätigungsfeld. Mit einer Revitalisierung wäre dementsprechend zunächst ein hoher finanzieller Aufwand für die Stadt Oberhausen verbunden. Dies haben bereits frühere Berechnungen des örtlichen Jobcenters gezeigt. Für einen Betrieb der BFO mit 60 geförderten Beschäftigten wären demzufolge Geschäftsführer_in, Prokurist_in, Personalsachbearbeiter_in, Finanzcontrolling/Berichtswesen, Projektmanagement, Sekretariat und zwei Personen zur Teilnehmerbetreuung notwendig (jeweils ein Vollzeitäquivalent in verschiedenen Entgeltgruppen). Für die Personalkosten ergeben sich inklusive Sach- und Gemeinkosten Gesamtkosten in Höhe von 819.440 Euro jährlich. Auf Basis der Förderkonditionen des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und unter Berücksichtigung von möglichen Einsparungen der Kommune im Bereich der KdU, liegt der Zuschussbetrag der Kommune an die BFO für 60 geförderte Arbeitnehmer_innen bei 856.160 Euro jährlich. Zu prüfen wäre in diesem Kontext, wie sich die Förderbedingungen des § 16i SGB II auf den Zuschussbetrag der Kommune auswirken, da durch die Tariflohnförderung die oben eingerechnete Differenz zwischen Förderprogramm und tatsächlichem Gehalt wegfällt. Demgegenüber ist jedoch zu berücksichtigen, dass im § 16i SGB II ab dem dritten Beschäftigungsjahr ein Eigenanteil der Arbeitgeber an den Lohnkosten anfällt, wodurch der Zuschussbetrag der Kommune an die BFO wieder ansteigen dürfte. Insgesamt ist davon auszugehen, dass ein Wiederaufbau der BFO mit erheblichen Kosten verbunden wäre.

Die entstehenden Kosten belasten überdies in Gänze den kommunalen Haushalt. Denn während die BFO bei der früheren Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Gelder für

die Umsetzung seitens des Jobcenters erhalten hatte – wodurch der Betriebskostenzuschuss durch die Stadt im Verlauf der Jahre gesunken war – ist im Rahmen des § 16i SGB II neben dem Lohnkostenzuschuss keine weitere Förderung der Arbeitgeber vorgesehen.

Neben dem finanziellen Aufwand für den Konzern Stadt Oberhausen ist bei der Frage nach einer möglichen Beteiligung der BFO an der Umsetzung des § 16i SGB II mindestens genauso relevant, dass der Aufbau einer neuen Infrastruktur einen längeren zeitlichen Vorlauf benötigen würde (beispielsweise für Personaleinstellungen), so dass keine zeitnahe Beteiligung der BFO an der Umsetzung von § 16i SGB II zu erwarten ist. Dies fällt umso stärker ins Gewicht, da für die Umsetzung des § 16i SGB II – anders als bei der Umsetzung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – von anderen kommunalen Akteuren kein unmittelbarer Bedarf an der BFO beziehungsweise einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft besteht und nach Auskunft des örtlichen Jobcenters zudem ein Großteil der Arbeitsplätze bereits im Jahr 2019 besetzt werden soll.

Im Rahmen gesetzlicher Veränderungen kam es mit dem Jahr 2011 zu einer organisatorischen Neuregelung in der Arbeitsverwaltung von Oberhausen. Die Aufgaben nach dem SGB II wurde nicht mehr als ARGE SODA, sondern in der Organisationsform einer „Gemeinsamen Einrichtung als Jobcenter gemäß § 44 SGB II“ wahrgenommen. Das Jobcenter übernahm im Zuge dessen einen Teil der Aufgaben von der BFO, insbesondere die Regie- und Verteilfunktion (Beteiligungsbericht Stadt Oberhausen 2010). Mit der Rückführung der BFO haben sich außerdem die Trägerstrukturen in Oberhausen weiterentwickelt, wodurch vorherige Tätigkeitsfelder der BFO, wie beispielsweise im Bereich der sozialpädagogischen Begleitung und der Qualifizierung, gegenwärtig durch etablierte Beschäftigungsträger ausgeführt werden.

Mit Blick auf diese Konstellation scheint es daher eher denkbar, dass durch eine Revitalisierung der BFO Parallelstrukturen geschaffen werden. So ist kein unmittelbarer Mehrwert einer Verteilfunktion durch die BFO im Vergleich zur Arbeit des Jobcenters, welche die potenziellen Beschäftigten auswählt und an Arbeitgeber vermittelt, zu erkennen. Im Bereich des Coachings könnte die BFO möglicherweise auch als Konkurrent zu anderen Akteuren der Beschäftigungsförderung in Oberhausen auftreten, insbesondere zu den Beschäftigungsträgern. Diesbezüglich wäre grundsätzlich zu prüfen, ob ein solcher Wettbewerb mit dem Kompromiss bei der Gründung der BFO vereinbar wäre, wonach diese nicht in Feldern aktiv wird, die bereits durch vorhandene Trägerstrukturen abgedeckt werden.

Fraglich ist darüber hinaus, ob die BFO im Vergleich zum übrigen Konzern Stadt als Arbeitgeber die Förderlücke im Zuge der degressiven Förderung beim § 16i SGB II im nennenswerten

Ausmaß reduzieren würde. Denn bei einer Revitalisierung der BFO wäre eine Anpassung des Haustarifvertrages notwendig, wo die Anpassung jedoch liegen würde, ist offen.

Durch den Verleih von Beschäftigten an die Stadtverwaltung und die städtischen Gesellschaften könnten diese durch Entleihgebühren einen Teil der Kosten der BFO abdecken. Je nach Höhe der Entleihgebühren könnte dadurch auch der Betriebskostenzuschuss der Stadt Oberhausen neutralisiert werden. Allerdings existieren hinsichtlich eines Aufbaus der BFO als Arbeitnehmerüberlasser rechtliche Unsicherheiten. Denn seitdem die BFO nicht mehr in der Beschäftigungsförderung aktiv ist, gab es verschiedene Anpassungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). In Folge dessen ist es äußerst fraglich, ob das in der Vergangenheit von der BFO praktizierte Vorgehen bei der Arbeitnehmerüberlassung unter den gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen noch möglich wäre. In jedem Fall müsste die BFO die Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung bei der Agentur für Arbeit Düsseldorf beantragen.

Darüber hinaus gilt bei einer Arbeitnehmerüberlassung – soweit tarifvertraglich nicht anders geregelt – eine Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten (§ 1b Absatz 3 AÜG). Dadurch haben die geförderten Beschäftigten zwar die Möglichkeit verschiedene Arbeitsbereiche kennenzulernen, allerdings zeigen aktuelle Evaluationsstudien zu öffentlich geförderter Beschäftigung, dass gerade die lange Dauer und die längerfristige Beschäftigungssicherheit teilhabeförderliche Aspekte sind (IAQ et al. 2018).

Die Möglichkeit der Personalgestellung¹⁶ wird mitunter als Alternative zur Arbeitnehmerüberlassung genannt. Allerdings ist die Zulässigkeit dieser Form des Personaleinsatzes seit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes rechtlich umstritten (dbb 2018). Darüber hinaus ist eine Personalgestellung nur dort möglich, wo es sich um eine Aufgabenverlagerung eines bereits zuvor Beschäftigten handelt, was bei einer öffentlich geförderten Beschäftigung nicht der Fall ist.

6.4 Fazit

Die BFO konnte bis 2012 einen aktiven Beitrag für die Beschäftigungsförderung in Oberhausen leisten, insbesondere als Regiestelle zwischen der ARGE SODA und den Einsatzstellen, als Servicestelle für die städtischen Gesellschaften sowie im Bereich der Betreuung der Beschäftigten. In den Folgejahren sind die Aktivitäten der BFO nahezu zum Erliegen gekommen, ob-

¹⁶ Die Personalgestellung ist in § 4 Abs. 3 TVöD / TV-L definiert. Danach ist Personalgestellung die auf Dauer angelegte Beschäftigung bei einem Dritten unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses. Die Personalgestellung wird als Instrument dann eingesetzt, wenn Aufgaben des Beschäftigten zu einem Dritten verlagert werden.

wohl sich im Rahmen der Umsetzung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe“ durchaus Aufgaben hätten ergeben können. Dies betrifft in erster Linie die originären Regie- und vor allem Coachingfunktionen der BFO, das heißt die Verteilung einer definierten Anzahl geförderter Langzeitarbeitsloser auf die Stadtverwaltung sowie die städtischen Gesellschaften sowie die soziale Betreuung der Teilnehmer_innen. Die Beschäftigung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die BFO hätte im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ überdies finanzielle Vorteile für den Konzern Stadt Oberhausen mit sich gebracht, da die geförderten Beschäftigungsverhältnisse nur auf Mindestlohnbasis refinanziert wurden und der Haustarifvertrag der BFO ein geringeres Arbeitsentgelt vorsieht als der Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD). Dadurch hätte sich die vom Konzern Stadt Oberhausen zu tragende Differenz zwischen Mindest- und Tariflohn verringert. Es ist aber fraglich, ob die Einsparungen die notwendigen Aufwendungen für eine Revitalisierung überstiegen hätten. Unter Berücksichtigung der aktuellen Strukturen der BFO, dem zeitlichen und finanziellen Aufwand einer Revitalisierung, der bestehenden Trägerlandschaft sowie dem fehlenden Bedarf nach einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft seitens anderer relevanter lokaler Akteure, scheint ein Wiederaufbau der BFO aus arbeitsmarktpolitischer Sicht keinen Mehrwert zu bieten. Denkbar ist eher, dass durch die Revitalisierung der BFO unnötige und teure Parallelstrukturen geschaffen werden. So ist nicht unmittelbar zu erkennen, welchen wesentlichen Mehrwert für die Umsetzung des § 16i SGB II der Aufbau einer reinen Regie- und Verteilstelle neben dem Jobcenter hervorbringen würde. Insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die BFO zwar bis 2011 für die Organisation und Koordination sämtlicher bewilligter Arbeitsgelegenheiten zuständig war (Beteiligungsbericht Stadt Oberhausen 2010), die Steuerungskompetenz für den § 16i SGB II jedoch beim Jobcenter Oberhausen liegen wird.

Auch die Stadtverwaltung und die städtischen Betriebe benötigen – durch die Tariflohnförderung im § 16i SGB II – keine zwischengeschaltete Stelle zur Reduzierung der Förderlücke. Bei der Übernahme des Coachings der Beschäftigten durch die BFO ist die Frage zu stellen, wo der Mehrwert im Vergleich zu den etablierten Trägern in Oberhausen liegen würde. Zudem baut das Jobcenter Oberhausen eigene Coaching-Strukturen auf, so dass mit der BFO sogar ein dritter Akteur auf den Markt kommen würde. Erschwerend kommt hinzu, dass die BFO das Coaching nicht einfach übernehmen könnte, sondern ein entsprechendes Ausschreibungsverfahren des Jobcenters, dem die Regie- und Koordinierungsfunktion für die Umsetzung des Teilhabechancengesetzes obliegt, erst einmal gewinnen müsste. In diesem Kontext wäre außerdem zu prüfen, ob die BFO für die Umsetzung des Coachings eine Zulassung nach Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) benötigen würde.

In der Gesamtschau überwiegen eindeutig die finanziellen und organisatorischen Nachteile einer Revitalisierung, so dass empfohlen wird, die BFO endgültig abzuwickeln. Die vollständige Abwicklung der BFO sollte aber nicht gleichbedeutend sein mit einem vollständigen Rückzug der Stadt Oberhausen aus der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Im Gegenteil: Unseres Erachtens ist es gerade für die erfolgreiche Umsetzung des Teilhabechancengesetzes, aber auch in Hinblick auf die Nutzung der weiterhin jenseits von § 16i SGB II bestehenden Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (zum Beispiel Arbeitsgelegenheiten) sowie zukünftige Förderprogramme von essentieller Bedeutung, dass der Konzern Stadt Oberhausen als arbeitsmarktpolitischer Akteur präsent ist. Eine Möglichkeit, die eng an die Tradition der Beschäftigungsförderung mittels der BFO anknüpft, könnte eine Beteiligung an bereits bestehenden kommunalen Beschäftigungsgesellschaften sein. So gibt es Vorbilder von anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die gemeinsam mit weiteren Akteuren eine kommunenübergreifende Beschäftigungsgesellschaft betreiben. Vorstellbar wäre beispielsweise die Beteiligung an einer Beschäftigungsgesellschaft in der MEO-Region. Denkbar wäre auch die Mitwirkung an einem neu entstehenden Sozialbetrieb Oberhausen in Kooperation mit den lokalen Beschäftigungsträgern. Anders als bei einer Revitalisierung der BFO würde bei dieser Variante nicht gegen die bestehenden (und etablierten) arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Strukturen in Oberhausen gearbeitet, sondern es würde gemeinsam die Verantwortung für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Arbeitsmarktpolitik in Oberhausen übernommen.

Eine gute Alternative zu einer direkten Beteiligung an einem kommunenübergreifenden Beschäftigungsförderungsträger oder der Gründung eines gemeinsam mit den Beschäftigungsträgern zu betreibenden Sozialunternehmens ist die Übernahme einer reinen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsfunktion. Diese Option ist aus unserer Sicht zu präferieren und wird im folgenden Kapitel entsprechend etwas detaillierter vorgestellt.

7. Der Konzern Stadt Oberhausen als koordinierender arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Akteur

7.1 Einleitung

Bis zur Einführung der Hartz-Reformen Mitte der 2000er Jahren waren die Kommunen ein bedeutender arbeitsmarktpolitischer Akteur, da sie bis dahin für die Betreuung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger_innen zuständig waren. Neben der reinen Leistungsverwaltung umfasste diese Zuständigkeit durchaus auch Leistungen zur Wiedereingliederung in das Arbeitsleben.

Zu nennen sind in diesem Kontext insbesondere die Hilfen zur Arbeit. Infolge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (für den Teil der erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher_innen) Mitte der 2000er Jahre im SGB II, hat sich die arbeitsmarktpolitische Gestaltungskompetenz der Kommunen deutlich reduziert, weil der Bundesagentur für Arbeit seitdem die alleinige Zuständigkeit für die Bereitstellung passiver und aktiv(ierend)er Sozialleistungen für Arbeitslosengeldempfänger_innen (ALG 1) sowie erwerbsfähige Grundsicherungsbezieher_innen obliegt (Bourcarde 2018).

Dennoch stehen dem Konzern Stadt Oberhausen verschiedene Optionen offen, über die die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zumindest mitgestaltet werden kann. Für dieses Gutachten sind dabei insbesondere die folgenden sechs Handlungsmöglichkeiten relevant (vgl. dazu auch Kaps 2012):

1. Über die örtlichen Beiräte bzw. Trägerversammlungen kann der Konzern Stadt Oberhausen Einfluss auf die lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nehmen.
2. Wie bereits skizziert kann der Konzern Stadt Oberhausen als Arbeitgeber (im Sinne des Teilhabechancengesetzes) an der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beteiligen.
3. Grundsätzlich wäre es auch möglich, über eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft eigene, kommunal oder über eingeworbene Förderprojekte finanzierte Beschäftigungsprogramme umzusetzen. Da aber aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive vieles für eine vollständige Abwicklung der BFO spricht, bleibt diese Option rein theoretischer Natur und wird nur der Vollständigkeit halber aufgeführt.
4. Der Konzern Stadt Oberhausen hat im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung die Möglichkeit, Betriebe für die Integration von langzeitarbeitslosen Menschen zu gewinnen sowie in Zusammenarbeit mit dem Jobcenter langzeitarbeitslose Menschen in Hinblick auf zukünftige Personalbedarfe (ggf. zukünftig zu erwartende Betriebsansiedlungen) zu qualifizieren.
5. Der Konzern Stadt Oberhausen kann beschäftigungspolitische Projekte freier Beschäftigungsträger, wie beispielsweise das geplante trägerübergreifende Sozialunternehmen, durch Befürwortung gegenüber Fördermittelgebern, die aktive Beteiligung an der Einwerbung von Fördermitteln, eine gezielte öffentliche Auftragsvergabe sowie eigene kommunale Ressourcen fördern.
6. Der Konzern Stadt Oberhausen kann im Bereich der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik eine koordinierende Funktion wahrnehmen, Diskurse, beispielsweise

über mögliche Einsatzfelder der geförderten Beschäftigung, moderieren und die Bildung lokaler Netzwerke fördern.

Da sowohl die Rolle des Konzerns Stadt Oberhausen als Arbeitgeber, als auch die Zukunft der BFO bereits in den vorangegangenen Kapiteln detailliert dargestellt und diskutiert worden sind, werden die Punkte 2 und 3 in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels ausgeblendet. In Abschnitt 7.2 wird zunächst die Frage thematisiert, ob innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen beziehungsweise von Seiten externer Arbeitsmarktakteure überhaupt ein Bedarf nach einer stärkeren Rolle des Konzerns Stadt Oberhausen bei der Gestaltung der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik besteht. In einem Folgeschritt wird aufgezeigt, welche Aufgaben und Funktionen eine neu zu schaffende Koordinationsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ im Falle des Falles hätte. Abschließend werden in Abschnitt 7.3 verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie eine arbeitsmarktpolitische Koordinationsstelle im Konzern Stadt Oberhausen organisatorisch verankert werden könnte.

Es ist wichtig anzumerken, dass, abweichend von den bisherigen Kapiteln, bei der Frage nach der Einrichtung einer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsstelle eine erweiterte Perspektive eingenommen wird, da sich die Einsatzfelder einer entsprechenden Planstelle nicht allein auf die Umsetzung von § 16i SGB II in Oberhausen beschränken, sondern ein breiteres Aufgabenspektrum umfassen sollten.

7.2 Sollte der Konzern Stadt Oberhausen stärker als gestaltender Akteur in der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik aktiv werden?

In mehreren von uns durchgeführten Interviews mit Vertreter_innen der Stadtverwaltung, der städtischen Gesellschaften sowie externen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Akteuren wurde durchaus der Bedarf dafür gesehen, die vielfältigen Aufgaben kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik an einer Stelle organisatorisch zu bündeln. Dies scheint zunehmend auch von politischer Seite forciert zu werden, wie eine Reihe von Anträgen im Stadtrat im Jahr 2018 zeigt, in denen gefordert wurde, innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen eine Arbeitsstruktur zu etablieren, auf deren Basis das Thema „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen“ in all seinen Facetten bearbeitet werden kann. Der Bedarf nach einer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsstelle wird in folgendem Interviewausschnitt, der stellvertretend für mehrere Interviewpartner_innen steht, besonders deutlich:

„Es gibt natürlich, weil das Jobcenter ist eine gemeinsame Einrichtung, einen kommunalen Einfluss auf die Dinge über die Trägersversammlung, über den Beirat, über den Verwaltungsausschuss und die ganzen Gremien, die in dem Zusammenhang etabliert worden sind. Aber man muss auch konstatieren, dass auf Seiten der Kommune das Thema auch

politisch und strategisch begleitet wird und begleitet werden soll. Insofern gibt es auch zu dem Thema politische Anträge, die sich damit befassen, dass eine Arbeitsstruktur innerhalb der Kommunalverwaltung vorgehalten werden soll, die sich den unterschiedlichen Facetten der Langzeitarbeitslosigkeit widmen soll - also diese kommunale Beschäftigungsaktivität soll sich in den Konzern Stadt einfügen, Vernetzung stärken, Ressourcen übergreifendes Denken und Arbeiten fördern. Und so stellt man sich [...] aus politischer Sicht, weil es diesen politischen Antrag zu dem Thema gibt, eine Organisationseinheit vor, die mit der Aufgabenstellung betraut werden könnte, die Kooperationen zwischen den Akteuren zu fördern, sei es Jobcenter, Arbeitsagentur, Kommune, Wohlfahrtsverbände, Wirtschaftsförderung, aber auch Arbeitgebervertretungen, und Arbeitnehmervertretungen (Interview 3).“

Hinweise darauf, dass die jetzige Arbeitsstruktur nicht ausreicht, um das Thema in seiner gesamten Vielfalt adäquat bearbeiten zu können, finden sich sowohl in Interviews mit internen, als auch mit externen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Akteuren. Der generelle Tenor ist, dass das Thema Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu vielfältig und komplex ist, als dass es nebenbei von einem Dezernat oder, je nach Inhalt der Aufgabe, von mehreren Dezernaten erledigt werden kann. Zudem gab es in der Vergangenheit immer wieder Situationen, in denen die fehlende Eindeutigkeit in der Zuordnung von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Aufgaben dazu geführt hat, dass sich innerhalb der Stadtverwaltung kein Dezernat als wirklich zuständig gesehen hat. Ohne eine klare organisatorische Verortung und personelle Unterfütterung ist es nach Ansicht mehrerer Interviewpartner_innen überdies nicht möglich, in zentralen Steuerungsgremien wie beispielsweise der Trägerversammlung des Jobcenters, die notwendige Präsenz und Durchsetzungsfähigkeit zu erreichen, um für die Stadt Oberhausen wichtige arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Themen, wie beispielsweise die Einhaltung der Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung der geförderten Langzeitleistungsbezieher_innen, thematisieren und durchsetzen zu können. Auch der mit der Arbeitsmarktkonferenz 2017 angestoßene Dialog zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen könnte durch eine übergeordnete Koordinierungsstelle deutlich besser vorangetrieben werden, als es momentan in der bestehenden Struktur der Fall ist.

Es soll aber nicht verschwiegen werden, dass es durchaus Interviewpartner_innen gibt, die es als nicht notwendig erachten, dass sich der Konzern Stadt Oberhausen stärker in der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik engagiert. Als Grund wird dabei mehrfach genannt, dass diese Funktion seit Mitte der 2000er Jahre eben der Bundesagentur für Arbeit zugeschlagen wurde und dass die Bekämpfung der (Langzeit)Arbeitslosigkeit somit primäres Aufgabenfeld des Jobcenters (und ggf. der BA) ist.

Dennoch bleibt in der Gesamtschau zu konstatieren, dass sich der überwiegende Teil unserer Interviewpartner_innen für ein stärkeres arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Engagement des Konzerns Stadt Oberhausen ausspricht. Mehrheitlich befürwortet wird auch die Schaffung einer entsprechenden Arbeitsstruktur. Die skizzierte Mehrheitsmeinung deckt sich weitgehend mit unserer Empfehlung für den Konzern Stadt Oberhausen, da eine Kommune immer auch eine Verantwortung trägt, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit beizutragen – und zwar ganz unabhängig von der Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise dem Jobcenter. Wir sehen es als wichtige kommunale Aufgabe an, die lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mitzugestalten und halten es dementsprechend für sinnvoll, eine Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ im Umfang von einer vollen Stelle einzurichten. Je nach inhaltlichen Erfordernissen und Erfolg der neuen Arbeitsstruktur wäre im Zeitverlauf eine Personalaufstockung zu prüfen. Die Notwendigkeit einer personellen Aufstockung hängt jedoch in hohem Maße von der Qualität der Kooperationsstrukturen auf Verwaltungsebene ab. Wenn es gelingt, eine kooperative und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Fördermanagement, der zentralen Vergabe und der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Kooperationsstelle zu realisieren, könnte eine weitere personelle Aufstockung obsolet werden.

Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Koordinierungsstelle könnte die verschiedenen lokalen Arbeitsmarkttakteure vernetzen, arbeitsmarktpolitische (Förder-)Projekte initiieren und koordinieren sowie Beschäftigungsfelder für öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen in der Stadt Oberhausen identifizieren, die weitestgehend den oben formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung entsprechen (zum Beispiel „echte“ Arbeit, gute Anschlussperspektive). Darüber hinaus könnte über diese Schnittstelle auch die verwaltungsinterne Vernetzung von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch relevanten Akteuren gefördert und ein bereichs- und somit ressourcenübergreifendes Denken etabliert werden. Die Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ könnte auch die erste Anlaufstelle für Anfragen externer Arbeitsmarkttakteure in der Stadt Oberhausen sein, beispielsweise in Hinblick auf das Einwerben von Fördermitteln für arbeitsmarktpolitische Projekte. Durch eine enge Verzahnung mit dem Fördermanagement der Stadt Oberhausen könnte der Konzern Stadt Oberhausen aber auch aktiv selbst Fördermittel einwerben, um eigene Beschäftigungsprojekte anzustoßen. Ein kommunales Beispiel dafür findet sich in Gelsenkirchen. Hier gibt es mit der Servicestelle zur Koordination der Förderlandschaft eine personell stark besetzte Koordinierungs- und Regiestelle, die stadtkonzerninterne und –externe Partner_innen in Hinblick auf das Einwerben von Fördermitteln berät, bei der Formulierung und Einreichung der

entsprechenden Anträge und Unterlagen unterstützt und die Umsetzung der Fördermaßnahmen begleitet oder sogar mitverantwortet. In Gelsenkirchen werden über die Servicestelle aber auch selber Förderprojekte initiiert, was beinhaltet, interne und externe Partner für die Durchführung etwaiger Projekte zu identifizieren, gezielt anzusprechen und von einer Teilnahme zu überzeugen. Die Identifikation und Ansprache geeigneter Kooperationspartner_innen innerhalb und außerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen würde entsprechend auch im Aufgabenbereich der Koordinierungsstelle liegen. Hier ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Fördermanagement essentiell. Da das Fördermanagement in Oberhausen erst kürzlich personell aufgestockt wurde, erscheint die Gelegenheit sehr gut, hier neue Arbeits- und Kooperationsstrukturen zu etablieren.

In Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung des Teilhabechancengesetzes erscheint die Vernetzung der verschiedenen Arbeitsmarktakteure eine der vordringlichsten Aufgaben der neu zu schaffenden Koordinierungsstelle zu sein. Dazu sollte in einem ersten Schritt eine Kommunikationsplattform geschaffen werden, über die sich die relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteure darüber austauschen können, welchen Beitrag zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes sie zu leisten im Stande sind und welche Möglichkeiten der Kooperation zwischen einzelnen Akteuren möglich und nötig erscheint. Über die Koordinierungsstelle könnte dieser Dialog moderiert werden. Das vorrangige Ziel der Dialogplattform muss darin bestehen, die Beteiligung der Privatwirtschaft an der Umsetzung des Teilhabechancengesetzes (und anderer Beschäftigungsförderungsmaßnahmen) zu erhöhen beziehungsweise generell sicherzustellen. Längerfristig geförderte Beschäftigungsmaßnahmen brauchen die Akzeptanz der Arbeitgeberverbände, da die politische Legitimation des Teilhabechancengesetzes nur auf Dauer Bestand haben wird, wenn private Arbeitgeber_innen nicht nur die Möglichkeit zur Schaffung geförderter Arbeitsverhältnisse haben, sondern dies auch praktisch tun. Dass die Gewinnung der Arbeitgeberorganisationen kein unerreichbares Ziel ist, zeigen die Erfahrungen aus dem Modellprojekt zur Integration Langzeitarbeitsloser in Gelsenkirchen, in dessen Rahmen die Arbeitgeberverbände Emscher-Lippe die Betriebsakquisition übernommen haben. Bei der Etablierung der Dialogplattform sollte eng und vertrauensvoll mit dem Jobcenter Oberhausen zusammengearbeitet werden, da es auch in dessen Interesse ist, private Arbeitgeber_innen in größtmöglichem Umfang an der Umsetzung von § 16i SGB II zu beteiligen.

Ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld stellt die Etablierung von Kooperationsstrukturen zwischen verschiedenen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Akteuren innerhalb und außerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen dar. Ganz konkret könnte in Hinblick auf Letzteres die

Kooperation zwischen einem trägerübergreifenden Sozialbetrieb und privaten Handwerksbetrieben angestoßen werden (siehe zum Sozialunternehmen Infokasten 1).

Infokasten 1: Die Idee der Gründung eines trägerübergreifenden Sozialunternehmens

Die Gründung eines trägerübergreifenden Sozialunternehmens, an dem sich das Zentrum für Ausbildung & berufliche Qualifikation Oberhausen e.V. (ZAQ), das katholische Jugendwerk Oberhausen gGmbH („die Kurbel“) sowie die Ruhrwerkstatt Oberhausen beteiligen wollen, ist im Sommer 2018 in einem Gespräch zwischen Vertreter_innen der Stadt Oberhausen und der jeweiligen gemeinnützigen Einrichtungen erstmalig besprochen worden. Die konkrete Ausgestaltung und mögliche Tätigkeitsfelder sind unseres Wissens derzeit noch offen, so dass diesbezüglich keine konkrete Bewertung vorgenommen werden kann.

Ganz generell ist die Gründung eines Sozialunternehmens zur unterstützenden Umsetzung von § 16i SGB II zu befürworten, da sich die in Kapitel 3 formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung hier besonders gut realisieren lassen. Idealtypisch würde ein solches Sozialunternehmen das Ziel verfolgen, „echte“, sinnhafte Arbeit durch die Betriebsgründung selber zu schaffen und in einem quotierten Maße geförderte Beschäftigte nach § 16i SGB II im Unternehmen zu beschäftigen, die dort gemeinsam mit Fachkräften bzw. nicht geförderten Arbeitskräften tätig sind. Die Mischung der Beschäftigungstengruppen und die Erfahrungen der drei Beschäftigungsträger im Umgang mit der Zielgruppe von § 16i SGB II lassen erwarten, dass solch ein Sozialunternehmen durchaus am Markt bestehen kann und dass die adäquate Anleitung der geförderten Beschäftigten gewährleistet ist.

Gerade in der Gründungszeit und den ersten Betriebsjahren bedarf es aber der Unterstützung des Sozialunternehmens durch den Konzern Stadt Oberhausen, und zwar sowohl in finanzieller als auch in organisatorischer Hinsicht. Die finanzielle Unterstützung könnte idealerweise durch eine gezielte öffentliche Auftragsvergabe erfolgen (siehe Kapitel 5). Dabei könnten u.a. Rückflüsse aus dem Passiv-Aktiv-Transfer verwendet werden, auch wenn dies vor allem in der ersten Zeit nicht ausreichend sein wird. Die organisatorische Unterstützung könnte durch die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Koordinierungsstelle gewährleistet werden (siehe dazu die Ausführungen in diesem Kapitel).

Voraussetzung für eine finanzielle und organisatorische Förderung muss aber eine tragfähige Geschäftsidee für das Sozialunternehmen und ein damit verbundenes absehbares Ende der systematischen Finanzierung über öffentliche Aufträge sein. Die Geschäftsidee muss sich im Rahmen von betriebswirtschaftlichen Machbarkeitsstudien deutlich bestätigen, da ansonsten die Gefahr einer Dauerfinanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im anderen Gewande besteht.

Solche Kooperationsverbünde könnten beispielsweise bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gezielt gefördert werden. Für kleinere Handwerksbetriebe könnte eine derartige Kooperation durchaus von Interesse sein, da sie durch die gemeinsame Auftragsverrichtung das Kriterium der Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen erfüllen. Für den Konzern Stadt Oberhausen

wäre die Schaffung derartiger Kooperationsstrukturen aus zweierlei Gründen vorteilhaft. Zum einen, weil es sich um echte privatwirtschaftliche Aufträge und somit um „echte“ Arbeit handelt (Erfüllung von Leitlinie 1). Zum anderen, weil durch den Einbezug des Sozialbetriebs in den öffentlichen Auftrag in der Regel sichergestellt ist, dass die neu geförderten Arbeitsverhältnisse auch tatsächlich längerfristiger Natur sind (Erfüllung von Leitlinie 6).

Neben der Förderung von Kooperationen zwischen gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Akteuren wäre es auch sinnvoll, über die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Koordinierungsstelle Kooperationsprojekte zwischen dem gemeinnützigen Sozialbetrieb und städtischen Beteiligungsgesellschaften anzustoßen. Beispiele für derartige Strukturen der Zusammenarbeit finden sich in der Literatur vor allem zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sozialwirtschaftlichen Betrieben (Dageförde 2014). Dabei geht es in erster Linie darum, dass die Entsorgungsbetriebe einen bestimmten Teil ihrer nach den §§ 6-11 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) bestehenden Verwertungs- und Beseitigungspflichten an Dritte, im konkreten Fall das Sozialunternehmen, übertragen. Dies ist nach § 22 KrWG möglich. In der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsunternehmen und dem Sozialunternehmen käme beispielsweise eine Beauftragung in Hinblick auf Haushaltsauflösungen in Betracht. Der Sozialbetrieb könnte in diesem konkreten Fall sowohl die Sammel- als auch die Verwertungstätigkeiten übernehmen (Dageförde 2014). Für die Arbeit im Grünflächenbereich, im Rahmen des Quartiersmanagements oder im Rahmen der kommunalen Altenhilfeeinrichtungen wäre der Aufbau entsprechender Kooperationsbeziehungen ebenfalls zu prüfen. Derartige Kooperationsstrukturen lassen sich aber nicht kurzfristig etablieren, sondern bedürfen einer intensiven Vorbereitung und setzen eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der zentralen Vergabestelle, den städtischen Gesellschaften und der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsstelle voraus.

Eine zweite Möglichkeit der Kooperation zwischen städtischen Gesellschaften oder privaten Arbeitgeber_innen auf der einen und dem gemeinnützigen Sozialbetrieb auf der anderen Seite ist die Etablierung von Förderketten für einen gewissen Teil der geförderten Beschäftigten, bei denen in den ersten Beschäftigungsmonaten tatsächlich keine nennenswerte Produktivität zu erwarten ist. Diese Zielgruppe könnte die ersten zwei Jahre über den Sozialbetrieb beschäftigt und eingesetzt werden, und erst nach dieser Eingewöhnungszeit zu einem privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Arbeitgeber wechseln. Die Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie die qualifikatorische Entwicklung würden auf diese Weise zumindest in den ersten Beschäftigungsjahren in einem vergleichsweise geschützten Rahmen stattfinden. Die Gefahr

von Enttäuschungen (und ggf. Abbrüchen des geförderten Arbeitsverhältnisses) auf beiden Seiten könnte sich dadurch durchaus verringern. Die Etablierung von Förderketten bringt ebenfalls Abstimmungsaufwand mit sich und müsste entsprechend ebenfalls von der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsstelle begleitet werden.

Eine letzte, für die Umsetzung des Teilhabechancengesetzes wichtige Aufgabe wäre die Identifikation von Tätigkeits- und Beschäftigungsfeldern innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen mit einer guten Anschlussperspektive, sei es aufgrund eines perspektivisch zu erwartenden Personalbedarfs oder sei es aufgrund der vergleichsweise guten und für den allgemeinen Arbeitsmarkt interessanten Entwicklungs- und Qualifizierungsperspektiven. In der Verantwortung der Koordinationsstelle liegt es auch sicherzustellen, dass innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen nur geförderte Arbeitsverhältnisse geschaffen werden, die den formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung entsprechen. Denn öffentliche Arbeitgeber_innen haben nicht nur in Hinblick auf die Anzahl der bereitgestellten geförderten Beschäftigungsverhältnisse eine Schlüsselposition und Vorbildfunktion für potenzielle privatwirtschaftliche Arbeitgeber_innen inne, sondern auch in Bezug auf die Qualität der geschaffenen Arbeitsverhältnisse.

7.3 Organisatorische Verankerung der Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“

Die im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Aufgaben setzen zum Teil sehr weitreichende Befugnisse voraus, was die Frage aufwirft, wie die Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ organisatorisch verankert werden kann. Grundsätzlich sind aus unserer Perspektive drei Möglichkeiten der organisatorischen Verankerung vorstellbar, die im Folgenden kurz dargestellt und diskutiert werden.

So wäre es prinzipiell denkbar, die Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ im Dezernat „Familie, Bildung, Soziales“ anzusiedeln, indem der Bereich „Soziales“ zu einem Bereich „Arbeit und Soziales“ ausgebaut würde. Ein Beispiel für diese Konstruktion findet sich in Gelsenkirchen (auch wenn der Begriff „Arbeit“ hier nicht offiziell auftaucht). Für die organisatorische Ansiedlung im Dezernat 3 spräche vor allem die inhaltliche Nähe der dort zu bearbeitenden Themen mit dem Bereich „Arbeit“ sowie die etablierten Kooperationsstrukturen mit dem Jobcenter aufgrund der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (Bereich 3-5). Gegen eine Verortung im Dezernat 3 spricht dagegen, dass es sich bei der Koordinierungsstelle

„Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ um eine Position handelt, die konzernweit und darüber hinaus agieren können muss und entsprechend nicht als untergeordnete Einheit innerhalb der Verwaltung verankert werden sollte.

Eine Reihe der von uns interviewten Personen hat angeregt, die Stelle bei der Wirtschaftsförderung der Stadt Oberhausen anzusiedeln. Dies erscheint eine durchaus gangbare Lösung zu sein, da die Wirtschaftsförderung eine übergeordnete Einheit darstellt und es für die Koordinierung konzernweiter Aktivitäten entsprechend geringere Hürden gibt, als dies bei einer untergeordneten Verwaltungsstelle der Fall wäre. Für eine Verortung bei der Wirtschaftsförderung spricht ferner, dass eine funktionierende Wirtschaft sowie die Ansiedlung neuer Unternehmen ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfordert. In Zeiten eines zunehmenden Fachkräftemangels wird es für Unternehmen zunehmend schwieriger, ihren Fachkräftebedarf über den Markt zu decken. Dies gilt noch einmal verstärkt für sich neu ansiedelnde Betriebe, die den lokalen Arbeitsmarkt nur unzureichend kennen (können). Durch den engen Kontakt zu Unternehmen, die entweder bereits in Oberhausen tätig sind oder eine Ansiedlung in Oberhausen planen, ist es der Wirtschaftsförderung möglich, frühzeitig Personalbedarfe zu erkennen beziehungsweise zu ermitteln und den perspektivischen Bedarf dann in Kooperation mit dem Jobcenter oder den lokalen Beschäftigungsträgern über entsprechende Qualifizierungsprogramme zu adressieren. Der bereits bestehende enge Kontakt zu Unternehmen und Arbeitgeberverbänden würde sicherlich auch die Etablierung einer Dialogplattform erleichtern. Auch hier wäre eine Kooperation mit dem Jobcenter respektive dem Arbeitgeberservice durchaus von Vorteil.

Eine alternative Möglichkeit bestünde darin, die Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ als Stabstelle im Dezernat 0 oder gegebenenfalls sogar in der Stadtkanzlei zu verorten. Als Teil der Verwaltungsführung wären sowohl konzernweite als auch bereichsübergreifende Aktivitäten möglich. Zudem wäre bei dieser Konstruktion eine sehr enge Verzahnung der Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ mit dem Fördermanagement möglich, das ebenfalls Teil der Stadtkanzlei ist. In einer solchen Konstellation ist auch eine intensivere, direktere Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabe der Stadt denkbar. Sowohl die Vergabe als auch das Fördermanagement sind für die Erfüllung der oben skizzierten Aufgaben der Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ von hoher Bedeutung, so dass diese Verortungsalternative gleichrangig zur Verortung bei der Wirtschaftsförderung angesehen werden kann.

7.4 Fazit

Es wird empfohlen, in Oberhausen eine neue Stelle für die Koordinierung der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einzurichten. Diese könnte die verschiedenen lokalen Akteure verbinden, arbeitsmarktpolitische (Förder-)Projekte initiieren und koordinieren sowie potenzielle Arbeitsfelder für die geförderten Beschäftigten innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen identifizieren, die den in Kapitel 3 formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung entsprechen. Sinnvoll wäre zunächst die Schaffung einer vollen Stelle. Je nach inhaltlichen Erfordernissen und Erfolg der neuen Arbeitsstruktur wäre im Zeitverlauf weiterer Personalbedarf zu prüfen. Wichtiger als eine personelle Aufstockung wäre jedoch eine starke Vernetzung der Stelle mit dem Fördermanagement, der zentralen Vergabe sowie der Wirtschaftsförderung (wenn sie dort nicht ohnehin angesiedelt wird). Die dadurch entstehenden Synergieeffekte könnten eine weitere personelle Aufstockung obsolet machen. Die hier skizzierte Lösung wäre somit deutlicher kostengünstiger als eine, arbeitsmarktpolitisch ohnehin fragwürdige, Revitalisierung der BFO.

Die vorrangige Aufgabe der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsstelle würde zunächst darin bestehen, die für eine erfolgreiche Umsetzung des Teilhabechancengesetzes relevanten Arbeitsmarkttakteure in Oberhausen (Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter, Beschäftigungsträger, Konzern Stadt Oberhausen, IHK, Kreishandwerkerschaft, Gewerkschaften) miteinander zu vernetzen sowie Kooperationsstrukturen zwischen privaten und gemeinnützigen Arbeitgeber_innen sowie zwischen gemeinnützigen Arbeitgeber_innen und kommunalen Betrieben anzustoßen, die gegebenenfalls durch eine gezielte öffentliche Auftragsvergabe unterstützt werden können. Ersteres könnte in einer Dialogplattform wie dem Essener Konsens münden (https://www.essen.de/rathaus/ordner_1/essener_konsens/EssenerKonsens.de.html). Im Rahmen des Essener Konsenses werden die relevanten Arbeitsmarkttakteure in der Stadt Essen an einen Tisch gebracht, um sich über arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Fragen auszutauschen und eigene Projekte zur Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung anzustoßen. Eine solche Dialogplattform ist auch grundsätzlich dafür geeignet, Einigkeit in Hinblick auf die Umsetzung spezifischer Bundesprogramme zur Beschäftigungsförderung oder eben des Teilhabechancengesetzes zu erzielen, sei es in Hinblick auf beschäftigungspolitische Leitlinien für die Schaffung geförderter Arbeitsstellen, mögliche Einsatzfelder für öffentlich geförderte Beschäftigte oder die Frage von Wettbewerbsnachteilen für kleine Betriebe. Der Name „Essener Konsens“ sollte überdies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Dialogplattform durchaus auch für kontroverse Debatten genutzt werden kann, wie folgendes Zitat gut belegt:

„Für den Erfolg der kommunalen Arbeitsmarktprojekte war die Integration der im kommunalen Arbeitsmarkt wesentlichen Kräfte in einen kontinuierlichen Prozess der Kooperation von ausschlaggebender Bedeutung. Dabei war entscheidend, dass nicht nur die zusammenkamen, die ohnehin ständig miteinander reden und gleiche oder ähnliche Interessen vertreten, sondern auch gerade die, die traditionell eher im Spannungsfeld miteinander umgehen. Neben Arbeitsverwaltung und städtischem Jobcenter sind sowohl IHK, Kreishandwerkerschaft und Wirtschaftsförderung als auch DGB, kommunale Beschäftigungsgesellschaft und die Stadtspitze eingebunden.“ (Zierold 2014, Seite 3)

Die Unterstützung von Kooperationsstrukturen zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und einem möglichen Sozialbetrieb sowie dem Sozialbetrieb und kommunalen Betrieben funktioniert auch nicht ohne eine intensive Vorbereitung und einen intensiven Dialog mit den jeweiligen Arbeitsmarktparteien. Sie setzt zudem eine enge Verzahnung von zentraler Vergabe, städtischen Gesellschaften und arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Kooperationsstelle voraus.

In der Verantwortung der Koordinierungsstelle liegt es auch sicherzustellen, dass innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen nur geförderte Arbeitsverhältnisse geschaffen werden, die den in Kapitel 3 formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung entsprechen.

Angesiedelt werden könnte die Koordinierungsstelle entweder bei der Wirtschaftsförderung oder als Stabstelle im Dezernat 0. Für beide Varianten gibt es gute Argumente, die es im Weiteren zu prüfen gilt. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Koordinierungsstelle ist aber zweifellos die Bereitschaft der jeweiligen Fachvorgesetzten, die Arbeit zu unterstützen. Ob dies bei beiden organisatorischen Einheiten als gegeben angenommen werden kann, sollte im Vorfeld in persönlichen Gesprächen geklärt werden.

8. Zusammenfassende Handlungsempfehlungen

Es ist deutlich geworden, dass der Konzern Stadt Oberhausen als wichtiger kommunaler Akteur erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten in Hinblick auf die Umsetzung des Teilhabechancengesetzes besitzt – auch wenn die Hauptverantwortung beim Jobcenter in Oberhausen liegt.

In den vorangegangenen Kapiteln wurde entlang von vier verschiedenen Themenfeldern diskutiert, wie der Konzern Stadt Oberhausen diese Gestaltungsmöglichkeiten wahrnehmen kann, und welche organisatorischen Voraussetzungen dafür gegebenenfalls noch geschaffen werden müssten. Im Folgenden werden die daraus resultierenden zentralen Handlungsempfehlungen noch einmal zusammenfassend aufgeführt und inhaltlich kurz umrissen:

- 1. Als bedachter Arbeitgeber einen essentiellen Beitrag zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes leisten!**
- 2. Den geförderten Beschäftigten die Chance geben, über den gesamten Förderzeitraum beschäftigt zu sein!**

Auf Grund der günstigen Förderbedingungen des § 16i SGB II sollte der Konzern Stadt Oberhausen engagiert Einsatzstellen anbieten, diese jedoch mit Bedacht auswählen bzw. entwickeln und ausgestalten. So sollte es sich um „echte“ Arbeit handeln, die nicht nur sinnstiftend für die geförderten Beschäftigten ist, sondern auch einen Mehrwert für den Konzern Stadt Oberhausen und/ oder die Stadtgesellschaft bietet (Leitlinie 1). Dies wäre zum Beispiel immer dann der Fall, wenn Fachkräfte durch den Einsatz von gefördert Beschäftigten von zusätzlich zu erledigenden Einfacharbeiten entlastet werden und ihre eigentlichen Aufgaben schneller erledigen können. Diese niedrigschwelligen Einfacharbeitsplätze sind aber nicht einfach vorhanden, sondern müssen erst einmal „geschaffen“ werden. Dies setzt voraus, dass alle Bereiche bzw. Fachbereiche in einem ersten Schritt sämtliche niedrigschwelligen Aufgaben, die aktuell von Fachkräften „mitgemacht“ werden, zu identifizieren und in eine Stellenbeschreibung überführen. Vorstellbar sind in der Verwaltung Botendienste, Kopier- und Frankierarbeiten, allgemeine Auskünfte für Bürgerinnen und Bürger, die Vorbereitung von Sitzungsunterlagen und Sitzungsräumen oder die Archivierung von Akten. Das „job carving“ umfasst auch die Festlegung der wöchentlichen Arbeitszeit, die für die Ausführung der Tätigkeiten zugrunde gelegt werden sollte, sowie die Festlegung der grundlegenden Kompetenzen, die die Person mitbringen sollte. Bei der Auswahl geeigneter Personen sollte dann eng mit dem Jobcenter Oberhausen zusammengearbeitet werden.

Der Mehrwert des Arbeitsverhältnisses muss nicht bereits im ersten Beschäftigungsjahr sichtbar werden, sondern kann sich auch dadurch ausdrücken, dass sich durch die längerfristige Integration geförderter Beschäftigter zukünftige Bedarfe nach qualifizierten und unqualifizierten

Arbeitskräften decken lassen. So entstehen durch den fortschreitenden demografischen Wandel in zunehmendem Maße Bedarfe nach personenbezogenen Dienstleistungen, die in Teilen durchaus dem niedrighschwelligen Tätigkeitssegment zugeordnet werden können. Hierunter fallen bspw. Besuchs- und Begleitdienste im Rahmen des Quartiersmanagements oder Alltagsbegleiter_innen. Zum anderen weisen einige städtische Gesellschaften infolge des Einstellungsstopps der letzten Jahre eine vergleichsweise alte Belegschaft auf. Perspektivisch wegfallende Stellen könnten hier durch ehemals geförderte Beschäftigte besetzt werden, die aufgrund ihrer dann schon vergleichsweise langen Beschäftigungsdauer im Betrieb, kaum Eingewöhnungsprobleme haben werden. Durch die Orientierung an (perspektivisch längerfristigen) Bedarfen können Arbeitsverhältnisse angeboten werden, bei denen eine Beschäftigungsperspektive für den maximalen Förderzeitraum sichergestellt ist und eine realistische Anschlussperspektive durch die Übernahme in ein ungeförderes Arbeitsverhältnis besteht (Leitlinien 6 und 7).

3. Jedem geförderten Arbeitsverhältnis sollte ein auf den individuellen Bedarf abgestimmtes Qualifizierungs- und Trainingskonzept zugrunde liegen!

Für die Realisierung von „Klebeffekten“ ist es von essentieller Bedeutung, dass potenzielle Arbeitgeber (auch innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen) die geförderten Beschäftigungsverhältnisse langfristig denken, d.h. immer mit der Frage im Hinterkopf, wie der Arbeitnehmer zukünftig durch gezielte personalpolitische Maßnahmen in die Lage versetzt werden kann, einen produktiven Beitrag für sein Arbeitsumfeld zu leisten. Es darf auf keinen Fall der kurzfristige Blick dominieren, dass die Person (zumindest in der ersten Zeit) keinen produktiven Beitrag leistet. Im Idealfall sollte jeder Stellenbeschreibung ein Qualifizierungs- und Trainingskonzept beigelegt werden, indem dargelegt wird, wie die jeweilige Person auf der jeweiligen Stelle qualifiziert und geschult wird, damit sich ihre (Weiter-)Beschäftigungsfähigkeit entsprechend erhöht (Leitlinie 5). Dabei muss die individuelle Leistungsfähigkeit der geförderten Beschäftigung berücksichtigt werden, um das Risiko von Entmutigung und daraus resultierend von Abbrüchen zu verringern. Im Sinne einer „stufenweisen Wiedereingliederung“ nach längerer Krankheit sollten sowohl die zeitlichen als auch die inhaltlichen Anforderungen flexibel und der zunehmenden Leistungsfähigkeit im Zeitverlauf entsprechend anpassbar sein, gegebenenfalls auch über mehrere Einsatzstellen innerhalb des Konzerns hinweg (Leitlinien 2, 3, 4).

4. Über eine gezielte öffentliche Auftragsvergabe den Aufbau eines trägerübergreifenden Sozialunternehmens unterstützen!

Im Rahmen der Reform des Vergaberechts im Jahre 2016 wurde die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe erleichtert. Dennoch bleibt die konkrete Umsetzung weiterhin komplex. In Hinblick auf eine weitgehend rechtssichere Ausgestaltung erscheint

der Weg über eine „zusätzliche Vertragsbedingung“ der gangbarste zu sein. Dies bedeutet, dass Unternehmen nur eine Chance haben, mit ihrem Angebot ins Wertungsverfahren zu kommen, wenn sie zusichern im Rahmen der Auftragsausführung eine langzeitarbeitslose Person zu beschäftigen.

Neben der rechtssicheren Ausgestaltung entsprechender Ausschreibungen bedarf es aber auch einer zentralen Stelle, die die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe organisiert und koordiniert. In ihr muss die fachliche Kompetenz vorhanden sein, um die Aufträge auf ihre Eignung für den Einsatz von Langzeitarbeitslosen zu prüfen, und sie muss über die Machtmittel verfügen, geeignete Ausschreibungen ‚anzuhalten‘ und mit dem betreffenden Fachbereich in Verhandlung über die Anwendung eines entsprechenden Vergabekriteriums zu treten. Mit der dem Dezernat 2 zugeordneten zentralen Vergabestelle ist in Oberhausen eine solche Stelle grundsätzlich vorhanden; ihre Kompetenzen müssten im hier skizzierten Sinne jedoch deutlich gestärkt werden.

Auch wenn es rechtlich und organisatorisch möglich erscheint, gibt es aus unserer Sicht auch gewichtige Argumente die dagegen sprechen mit dem Instrument der öffentlichen Auftragsvergabe die Umsetzung von § 16i SGB II zu unterstützen. Zum einen kann nicht gewährleistet werden, dass die geförderten Beschäftigten tatsächlich über den gesamten Förderzeitraum von fünf Jahren hinweg beschäftigt bleiben. Sichergestellt werden kann dies nur für die Dauer der öffentlichen Auftragsvergabe. Da es aber kaum öffentliche Aufträge gibt, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren ausgeschrieben werden, besteht bei diesem Instrument eine durchaus realistische Gefahr, dass nur viele kurzzeitige Beschäftigungen realisiert werden, aber keine längerfristige Beschäftigung, die auch weitergehende Entwicklungsperspektiven mit sich bringt. Ein zweites Argument ist die möglicherweise fehlende Bereitschaft der einstellenden Arbeitgeber_innen, die geförderte Person im Sinne des Teilhabechancengesetzes wirklich weiterzuentwickeln.

Die skizzierten Vorbehalte dürfen nicht mit einer generellen Ablehnung der Nutzung dieses Instruments gleichgesetzt werden. Gerade in Hinblick auf die Umsetzung von § 16i SGB II sollte aber sichergestellt sein, dass die Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung eingehalten werden. Dies wäre unseres Erachtens derzeit nur bei dem geplanten trägerübergreifenden Sozialunternehmen gegeben, sodass wir empfehlen, die Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe bei Aufträgen an das Sozialunternehmen zunächst zu erproben. Das Sozialunternehmen sollte aber auch nicht per se, sondern in Abhängigkeit vom Geschäftsziel und der betriebswirtschaftlichen Machbarkeit gefördert werden.

5. Durch Rückführung der BFO Parallelstrukturen verhindern und neue Kooperationsstrukturen aufbauen!

Mit Blick auf die gegenwärtigen Strukturen der BFO und den damit verbundenen zeitlichen und finanziellen Aufwand eines Wiederaufbaus, dem Vorhandensein einer etablierten Trägerlandschaft und dem fehlenden Bedarf nach einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft seitens aller interviewten Akteure der Beschäftigungsförderung in Oberhausen, bietet eine Revitalisierung der BFO aus arbeitsmarktpolitischer Sicht keinen Mehrwert. Neben dem Jobcenter Oberhausen bedarf es keiner weiteren reinen Regie- und Verteilstelle für die geförderten Beschäftigungsverhältnisse. Ebenso sind in den Bereichen Coaching und Qualifizierung – in denen die BFO zunächst einmal Kompetenzen wiederaufbauen müsste – erfahrene und zertifizierte Träger vorhanden. Es wird daher empfohlen, die BFO endgültig abzuwickeln, dies jedoch als Chance zu nutzen, neue arbeitsmarktpolitische Kooperationsstrukturen in Form einer neuen Stelle zur Koordinierung der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik aufzubauen. Unabhängig davon ob als Teil der Wirtschaftsförderung oder als Stabstelle im Dezernat 0, kann eine solche Koordinierungsstelle sowohl bei der Beteiligung der Stadt an der Umsetzung des § 16i SGB II förderlich sein, aber ebenso über einzelne Maßnahmen hinaus die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Oberhausen langfristig in den Blick nehmen und weiterentwickeln.

In Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung von § 16i SGB II würde die vorrangige Aufgabe der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsstelle zunächst darin bestehen, die für eine erfolgreiche Umsetzung des Teilhabechancengesetzes relevanten Arbeitsmarktakteure in Oberhausen miteinander zu vernetzen sowie Kooperationsstrukturen zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgeber_innen auf der einen Seite, und gemeinnützigen Arbeitgeber_innen auf der anderen Seite anzustoßen, die gegebenenfalls durch eine gezielte öffentliche Auftragsvergabe unterstützt werden können.

In der Verantwortung der Koordinierungsstelle liegt es auch sicherzustellen, dass innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen nur geförderte Arbeitsverhältnisse geschaffen werden, die den in Kapitel 3 formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung entsprechen.

9. Literaturverzeichnis

- Arbeitnehmerkammer Bremen, 2016: Öffentlich geförderte Beschäftigung: Grundprinzipien für eine teilhabeorientierte Ausgestaltung. KammerPosition 01/2016.
- Bauer, F., M. Fertig & P. Fuchs, 2016: "Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung" in NRW. Teilnehmergeauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. IAB-Kurzbericht 10/2016.
- Bauer, F. & G. Siegl, 2018: Individuell verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit. Arbeit 27: 87–107.
- Bothfeld, S., W. Sesselmeier & C. Bogedan (Hrsg.), 2009: Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bundesagentur für Arbeit 2019: § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am sozialen Arbeitsmarkt. Weisung vom 23.01.2019.
- Bundesinstitut für Berufsbildung, 2006: Lernort Betrieb. Berufliche Qualifizierung von benachteiligten Jugendlichen. Methodische Ansätze für Ausbilder und Ausbilderinnen. Eine Expertise der Beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft (bfz) gGmbH bfz Bildungsforschung für das Good Practise Center zur Förderung von Benachteiligten in der Beruflichen Bildung (GPC). Bonn.
- Christoph, B., S. Gundert, A. Hirsland, C. Hohendanner, C. Hohmeyer & P. Ramos Lobato, 2015: Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss. Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht 3/2015.
- Dageförde, A., 2014: Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sozialwissenschaftlichen Betrieben bei der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Abfällen. Ein Handlungsleitfaden vor dem Hintergrund des Abfall- und Vergaberechtes.
- Dauser, D., 2017: Verzahnung berufsorientierter Arbeitsloser mit Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung. S. 49–63 in: B. Matthes & E. Severing (Hrsg.), Berufsbildung für Geringqualifizierte - Barrieren und Erträge. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- DBB Beamtenbund und Tarifunion, 2018: Personalgestaltung. <https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/p/personalgestaltung.html>.
- Deutscher Bundestag, 2018: Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz - 10. SGB II-ÄndG).
- Deutscher Bundestag (2015): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz). Bundestagdrucksache 18/6281 vom 08.10.2015
- Eggs, J., M. Trappmann & S. Unger, 2014: Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich. ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht 23/2014.

- Fuchs, P. & S. Hamann, 2017: Öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen: Betreuung, Wohlfahrtseffekte und Beschäftigungsperspektiven bei privaten und gemeinnützigen Arbeitgebern. Sozialer Fortschritt 66: 611–631.
- Gundert, S. & C. Hohendanner, 2015: Active Labour Market Policies and Social Integration in Germany: Do ‘One-Euro-Jobs’ Improve Individuals’ Sense of Social Integration? European Sociological Review 31: 780–797.
- Hirsland, A., P.R. Lobato & T. Ritter, 2012: Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. WSI-Mitteilungen 65: 94–102.
- Huster, E.-U., J. Boeckh & H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), 2018: Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: Springer VS Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- IAB Forum 2016: Langzeitleistungsbezieher im Profil. Nur jeder Vierte ist auch langzeitarbeitslos. Ausgabe 1/2016. Nürnberg.
- IAB, 2016: „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW. Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. IAB-Kurzbericht 10/216.
- IAB, 2018: Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt. (IAB-Kurzbericht, 20/2018), Nürnberg, 12 S.
- IAQ/ ZEW/ ZOOM/ SOKO, 2018: Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt. Zweiter Zwischenbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- IAW/ ISG, 2015: Evaluation der Modellprojekte "Bürgerarbeit". Endbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- IQ-Fachstelle Existenzgründung, Regionales Netzwerk IQ Niedersachsen & Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.), 2012: Markterfolg oder Beendigung. Perspektiven und Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mainz.
- ISG / IAB/ RWI, 2011: Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Köln: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- ISG / IAB, 2016: Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms "Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch (PAT)". Endbericht. Köln.
- ISG/ IAW, 2018: Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. Köln: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Kay Bourcarde, 2018: Entkommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik? Gestaltungsspielräume von Ländern und Kommunen bei der Integration in Arbeit. S. 741–757 in: E.-U. Huster, J. Boeckh & H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: Springer VS Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Knuth, M., 2017: Kernpunkte eines dauerhaften Sozialen Arbeitsmarktes. Fachbeitrag für die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH NRW.
- Koch, S. & P. Kupka, 2012: Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO-Diskurs).

- Kupka, P., J. Möller, P.R. Lobato & J. Wolff, 2018: Teilhabe für arbeitsmarktferne Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt – Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 67: 154–163.
- Lenhart, K. & A. Wagner, 2010: Abschließender Bericht der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme zur Umsetzung des ÖBS-Programms in Berlin. Berlin: Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt.
- Lietzmann, T., P. Kupka, P. Ramos Lobato, M. Trappmann & J. Wolff, 2018: Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose. Wer für eine Förderung infrage kommt. IAB-Kurzbericht 20/2018.
- Matthes, B. & E. Severing (Hrsg.), 2017: Berufsbildung für Geringqualifizierte - Barrieren und Erträge. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 2019: Gemeinsame Erklärung von Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen mit dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit. Teilhabechancengesetz.
- Petra Kaps, 2009: Die Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. S. 191–205 in: S. Bothfeld, W. Sesselmeier & C. Bogedan (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Petra Kaps, 2012: Chancen und Herausforderungen in der Umsetzung des § 16 c SGB II. 29–31 und 34–35 in: IQ-Fachstelle Existenzgründung, Regionales Netzwerk IQ Niedersachsen & Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.), Markterfolg oder Beendigung. Perspektiven und Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mainz.
- Ramos Lobato, P., 2017: Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Rat der Stadt Oberhausen, 2017: Änderungsantrag der SPD-Fraktion, Fraktion Die Grünen und der FDP im Rat zum Haushalt 2018. Entwicklung eines Handlungskonzeptes "Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit" für die Stadt Oberhausen. Beschluss vom 27.11.2017, Vorlage A/16/3151-01.
- Sozialausschuss der Stadt Oberhausen, 2016: Interfraktioneller Antrag gem. § 4 der Geschäftsordnung für den Rat der Stadt. Einrichtung einer ständigen "Arbeitsmarktkonferenz" auf kommunaler Ebene. Beschluss vom 15.06.2016, Vorlage A/16/1680-01.
- Stadt Oberhausen, 2010: Beteiligungsbericht der Stadt Oberhausen 2010. https://www.oberhausen.de/de/index/rathaus/verwaltung/verwaltungsfuehrung/gesellschaften-beteiligungen/beteiligungen_material/beteiligungsbericht_2010.pdf.

Konzept zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in Oberhausen

Handlungsempfehlungen zur kommunalen Unterstützung einer erfolgreichen
Umsetzung von § 16i SGB II

Dr. Andreas Jansen, Johannes Kirsch, Philipp Langer und Manuela Schwarzkopf

- **Problemstellung/Hintergrund des Gutachtens**
- **Herausforderungen und Möglichkeiten der Förderung nach § 16i SGB II**
- **7 Leitlinien für die Schaffung teilhabeorientierter und nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten**
- **Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Konzerns Stadt Oberhausen in Hinblick auf die erfolgreiche Umsetzung des § 16i SGB II**
 - Der Konzern Stadt Oberhausen als Arbeitgeber
 - Förderung der Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen durch öffentliche Auftragsvergabe
 - Kommunale Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“ statt Revitalisierung der BFO
- **Handlungsempfehlungen**

- Auftrag an den Verein Arbeitsforschung und Transfer e.V. im September 2018 vor dem Hintergrund der zu erwartenden Verabschiedung des Teilhabechancengesetzes
- Fragestellung: Welche Möglichkeiten bestehen auf Seiten des Konzerns Stadt Oberhausen im Allgemeinen und der Stadtverwaltung im Speziellen, um die Umsetzung und Implementierung des Teilhabechancengesetzes (insbesondere § 16i SGB II) zu unterstützen?
- Insgesamt sollten vier Beteiligungsmöglichkeiten geprüft und in Hinblick auf ihren jeweiligen Umsetzungsaufwand bewertet werden:

Angebot

1. Der Konzern Stadt Oberhausen als Arbeitgeber
2. Anreize zur Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen durch eine gezielte öffentliche Auftragsvergabe
3. Revitalisierung/Ausweitung der Arbeit der BFO Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH
4. Unterstützung eines trägerübergreifenden Sozialbetriebs im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe

Gutachten

1. Der Konzern Stadt Oberhausen als Arbeitgeber
2. Anreize zur Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen durch eine gezielte öffentliche Auftragsvergabe
3. Revitalisierung/Ausweitung der Arbeit der BFO Beschäftigungsförderung Oberhausen gGmbH
4. Einrichtung einer kommunalen Koordinierungsstelle „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“

- **Gute gesetzliche Konstruktion:** Bewährte Elemente (Langfristigkeit der Förderung; Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen) werden mit neuen Elementen kombiniert, mit denen vorherige Probleme beseitigt werden sollen
- Förderung nach Tarif- statt Mindestlohn
- Wegfall der Förderkriterien „Zusätzlichkeit“, „Wettbewerbsneutralität“ und „öffentliches Interesse“
- Begleitendes Coaching und individuelles Weiterbildungsbudget

Chancen:

- Schaffung von geförderten Arbeitsplätzen auch für privatwirtschaftliche Arbeitgeber möglich und attraktiv (Klebeeffekte)
- Möglichkeit zur Behebung von Fachkräfteengpässen/Entlastung von Fachkräften (Klebeeffekte; Qualifizierung)
- Beendigung des SGB II-Leistungsbezuges für die Dauer der Förderung (positive Teilhabewirkung; ggf. Einsparung von KdU)
- Soziale Ausstrahlungseffekte durch die Längerfristigkeit der Förderung

Herausforderungen:

- Durchaus problematische Zielgruppe (mind. 6 Jahre Leistungsbezug innerhalb der letzten 7 Jahre (Ausnahmen) → ?Bereitschaft? von privatwirtschaftlichen und öffentl. Arbeitgeber_innen, in Arbeitsplätze anzubieten (erhöhte Anleitungskosten; Gefahr von Abbrüchen)
- Degression nach dem zweiten Beschäftigungsjahr → Herstellung der jeweiligen Mindestproduktivität (Qualifizierung und Training)
- Finanzierung der Anleiterkosten und des Overheads bei gemeinnützigen Trägern

Leitlinien für die Schaffung teilhabeorientierter und nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten

1. Auf einem Großteil der geförderten Arbeitsverhältnisse sollten Tätigkeiten verrichtet werden, die sowohl einen **Mehrwert für die tägliche Arbeit** des Betriebes oder des (Fach)Bereiches, als auch für die geförderten Beschäftigten mit sich bringen (Sinnhaftigkeit und Realitätsnähe).
2. Die vereinbarte **wöchentliche Arbeitszeit sollte flexibel ausgestaltet** werden, so dass Abbrüche in den ersten Monaten der geförderten Beschäftigung minimiert werden (LL2). Analog zu einer stufenweisen Wiedereingliederung nach längerer Erkrankung sollte auf eine **sukzessive Steigerung der Wochenarbeitszeit** hingearbeitet werden (LL 3).
3. **Arbeitsinhalte und Arbeitsabläufe** sollten vor allem in den ersten Wochen **flexibel ausgestaltet** werden, um das Risiko von Entmutigung und Abbrüchen zu verringern.
4. Jedem geförderten Beschäftigungsverhältnis muss nicht nur eine formale Stellenbeschreibung, sondern auch ein auf den individuellen Bedarf abgestimmtes **Qualifizierungs- und Trainingskonzept** zugrunde liegen.
5. Es sollten nur geförderte Arbeitsverhältnisse angeboten werden, bei denen eine **Beschäftigungsperspektive für den maximalen Förderzeitraum** sichergestellt ist.
6. Ein Gutteil der von öffentlichen und privaten Arbeitgebern bereit gestellten geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten sollte so konzipiert sein, dass sie eine **realistische Anschlussperspektive** ermöglichen

- Durch die Bemessung des Entgeltzuschusses am Tariflohn wird es möglich, dass der Konzern Stadt Oberhausen eine größere Zahl an Arbeitsplätzen für geeignete Langzeitleistungsbezieher_innen anbietet.
- Die Auswahl der Einsatzbereiche und die Einrichtung von Arbeitsstellen sollte jedoch aus folgenden Gründen mit Bedacht erfolgen:
 1. Trotz der hohen Förderung verbleiben allein durch die Degression nach dem zweiten Jahr kommunale Finanzierungsbedarfe, die zum jetzigen Zeitpunkt sowohl hinsichtlich ihres Umfanges als auch der möglichen Gegenfinanzierung durch die Einsparung von KdU ungewiss sind.
 2. Die Leitlinien „guter geförderter Beschäftigung“ sowie die Chance auf einen „Klebeeffekt“ sollten Richtschnur bei der Einrichtung von Arbeitsstellen sein.
- Bei der Schaffung von Arbeitsstellen sollte insbesondere auf zukünftige Bedarfe im Konzern sowie in der Stadtgesellschaft fokussiert werden (langfristige Beschäftigungsperspektive; ggf. Übernahme in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis).
- Um dies seitens der geförderten Beschäftigten zu ermöglichen, sind verschiedene Maßnahmen nötig → z.B. Qualifizierungsmaßnahmen und ein „Absolventenmanagement“ für den Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber → Diese Maßnahmen sollten in ein Qualifizierungs- und Trainingskonzept eingebettet werden

Förderung der Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen durch öffentliche Auftragsvergabe

Pro	Contra
Möglichkeit der kommunalen Einflussnahme auf die Schaffung von geförderten Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft	Nachhaltigkeit der Beschäftigungsmöglichkeiten kann nicht gewährleistet werden
Ermöglichung von „Klebeeffekten“ aufgrund realer Beschäftigungsverhältnisse	Gefahr, dass die Beschäftigten nur „geparkt“, aber nicht entwickelt und qualifiziert werden
	Fehlendes commitment im Konzern Stadt Oberhausen (auch in anderen Kommunen problematisch)
	Welche Ausschreibungen kommen in Frage? Risiko fehlender Angebote (keine Bieter)
	Notwendigkeit zusätzlicher Ressourcen
	Unsicherheit hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten (Unterschiede zwischen den Ausgestaltungsvarianten)
Fazit: Die breite Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe zur Förderung der Integration von langzeitarbeitslosen Menschen sollte zum jetzigen Zeitpunkt keine Priorität haben, sondern eher, wenn politisch gewollt, als mittelfristiges Ziel verfolgt werden. Zunächst könnte das Instrument der gezielten öffentlichen Auftragsvergabe bei Aufträgen an ein trägerübergreifendes Sozialunternehmen erprobt werden.	

Pro	Contra
Kommunale Regiestelle zur Identifikation geeigneter Einsatz- und Tätigkeitsfelder und zur Verteilung der geförderten Beschäftigten	BFO ist eine reine organisationale Hülle (Aktivitäten wurden 2012 eingestellt)
Sicherstellen eines Matchings zw. Anforderungsprofil des Tätigkeitsfeldes und Kompetenzprofil der geförderten Langzeitleistungsbezieher_innen	Gefahr der Schaffung von (teuren) Parallelstrukturen
Ggf. Verringerung der kommunalen Finanzierungsbedarfe ab dem dritten Beschäftigungsjahr (geringeres Entgeltniveau im Haustarifvertrag)	Ehemalige Aufgaben der BFO, wie das Matching oder das Coaching liegen laut Gesetz im Aufgabenbereich des Jobcenters und werden auch von diesem wahrgenommen
Langfristig: Revitalisierung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Rolle der Stadt Oberhausen	Revitalisierung der BFO wäre vergleichsweise teuer (bei fragwürdigem Nutzen)
	Alle Interviewpartner_innen sehen keinen Nutzen in einer Fortführung der BFO
Fazit: Neben dem Jobcenter bedarf es keiner weiteren Regie- und Verteilstelle für die geförderten Beschäftigungsverhältnisse. Ebenso sind in den Bereichen Coaching und Qualifizierung erfahrene und zertifizierte Träger vorhanden. Es wird daher empfohlen, die BFO abzuwickeln → Nicht gleichbedeutend mit der Aufgabe kommunaler Gestaltungskompetenz in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik!	

Der Konzern Stadt Oberhausen als koordinierender arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Akteur

- Es wird empfohlen, in Oberhausen eine neue Stelle für die Koordinierung der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit folgenden Aufgaben einzurichten:
 - a) Vernetzung relevanter arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Akteure in OB
 - b) Initiierung von Förderprojekten
 - c) Identifikation von potenziellen Arbeitsfeldern innerhalb des Konzerns Stadt Oberhausen, die den formulierten Leitlinien für eine teilhabeorientierte und nachhaltige Beschäftigung entsprechen
 - d) Unterstützung bei der Initiierung und Finanzierung des trägerübergreifenden Sozialunternehmens (bei betriebswirtschaftlicher Machbarkeit)
- Notwendigkeit einer starken Vernetzung der Stelle mit dem Fördermanagement, der zentralen Vergabe sowie der Wirtschaftsförderung
- Ansiedlung bei der Wirtschaftsförderung oder als Stabstelle im Dezernat 0
- **Wichtige Voraussetzung:** Die jeweiligen Fachvorgesetzten müssen bereit sein, die Arbeit der Koordinierungsstelle in allen Belangen zu unterstützen – dies gilt vor allem zu Beginn/beim Aufbau der Netzwerke

- Als bedachter Arbeitgeber einen essentiellen Beitrag zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes leisten!
- Den geförderten Beschäftigten die Chance geben, über den gesamten Förderzeitraum beschäftigt zu sein!
- Jedem geförderten Arbeitsverhältnis sollte ein auf den individuellen Bedarf abgestimmtes Qualifizierungs- und Trainingskonzept zugrunde liegen!
- Über eine gezielte öffentliche Auftragsvergabe den Aufbau eines trägerübergreifenden Sozialunternehmens unterstützen!
- Durch Rückführung der BFO Parallelstrukturen verhindern und neue Kooperationsstrukturen aufbauen!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt für spätere Rückfragen:

Dr. Andreas Jansen
Universität Duisburg-Essen
Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)
Forsthausweg 2
47057 Duisburg
E-Mail: andreas.jansen@uni-due.de
Tel.: 0203/379-1391