

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

## Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) e.V.....	5
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).....	8
Diakonie Deutschland.....	15
Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen.....	20
Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.(AWO).....	28
Deutscher Caritasverband e.V.....	36
Prof. Dr. Gerhard Bosch.....	49
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).....	61
Deutscher Gewerkschaftsbund.....	74
Deutscher Landkreistag.....	80
Institut der deutschen Wirtschaft.....	83
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege.....	86
Sozialverband Deutschland e.V.....	91



# Deutscher Bundestag

## Mitteilung

Berlin, den 6. Mai 2015

**Die 43. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 18. Mai 2015, 14:00 bis ca. 15:00 Uhr 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1 MELH, Sitzungssaal 3.101**

Sekretariat  
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87  
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal  
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87  
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

**Achtung!**  
**Abweichender Sitzungsort!**

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

**Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit**

**Ausschussdrucksache 18(11)234**

**verbundene Dokumente:**  
*BT-Drucksache: 18/3146 Antrag*

**Hierzu wurde/wird verteilt:**  
*18(11)271 Information für den Ausschuss*

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Federführend:**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit**

**BT-Drucksache 18/3146**

**verbundene Dokumente:**

*BT-Drucksache: 18/3918 Antrag*

**Hierzu wurde/wird verteilt:**

*18(11)234 Unterrichtung*

*18(11)271 Information für den Ausschuss*

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Federführend:**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Arbeitsförderung neu ausrichten - Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung**

**BT-Drucksache 18/3918**

**verbundene Dokumente:**

*BT-Drucksache: 18/3146 Antrag*

Kerstin Griese, MdB  
Vorsitzende

**Liste der Sachverständigen**

zur Anhörung am Montag, 18. Mai 2015, von 14.00 bis ca. 15.00 Uhr,  
im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Saal 3.101

Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände  
Deutscher Landkreistag  
Bundesagentur für Arbeit  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Institut der deutschen Wirtschaft  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen  
BAG Katholische Jugendsozialarbeit  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Diakonie Deutschland  
AWO Bundesverband e.V.

Prof. Dr. Gerhard Bosch

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)362

11. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) e.V.

Langzeitarbeitslosigkeit tritt nicht nur bei älteren Arbeitslosen oder Menschen mit fehlenden oder veralteten beruflichen Qualifikationen auf. Auch junge Menschen sind betroffen. Vor allem sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte Jugendliche am Übergang in Ausbildung und Arbeit stehen in der Gefahr, nicht den Weg in eine Beschäftigung zu finden und die Langzeitarbeitslosen von morgen zu werden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) benennt deshalb fünf Aspekte, die bei der Bekämpfung bzw. Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit zu beachten sind:

#### 1. Langzeitarbeitslose junge Menschen in den Blick nehmen

Vielen (langzeit-)arbeitslosen jungen Menschen fehlt ein Schul- und / oder ein Berufsabschluss. Durch Nachholen von Schulabschlüssen und die Umsetzung eines Rechts auf Ausbildung bzw. der im Koalitionsvertrag benannten Ausbildungsgarantie kann hier Abhilfe geschaffen werden.

#### 2. Individuelle und kontinuierliche Förderung sicherstellen

Den langzeitarbeitslosen Menschen gibt es nicht. Es gibt eine Vielzahl von sozialen Benachteiligungen und individuellen Beeinträchtigungen, für die jeweils individuelle und passgenaue Fördermaß-

nahmen eingerichtet werden müssen. Diese müssen langfristige und kontinuierliche und dadurch auch qualitativ hochwertige Förderung sicherstellen.

#### 3. Rechtsgrundlagen umfassend anwenden und Finanzierung sicherstellen

Ein Leistungsgrundsatz der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 3 Abs. 2 SGB II) lautet, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren unverzüglich in Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln sind. Diese und weitere Regelungen speziell für arbeitslose Jugendliche müssen konsequent umgesetzt werden. Im Eingliederungstitel der Jobcenter müssen die hierfür notwendigen Mittel vorhanden sein.

#### 4. Kohärente Förderung umsetzen / Schnittstellenprobleme beseitigen

Die berufliche Bildung und Integration junger Menschen kann verbessert werden durch abgestimmte Maßnahmen im Übergangsbereich Schule – Beruf. Durch eine kohärente Förderung von Maßnahmen durch verschiedene Teile des Sozialgesetzbuches (SGB II, SGB III, SGB VIII) kann den vielfältigen und individuellen Bedarfen junger Menschen besser entsprochen werden.

## 5. Die Vergabe von Arbeitsmarktmaßnahmen neu ordnen

Die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit muss neu geordnet werden. Die Qualität muss mehr betrachtet und gewertet werden, damit nicht vorrangig der Preis über einen Zuschlag entscheidet. Zur Umsetzung dieses Vorhabens sollten die Vorgaben durch die EU genutzt werden, die den Mitgliedsstaaten ermöglichen, künftig auch spezielle Vergabeverfahren für soziale Dienstleistungen durchzuführen.

### Zu 1.

Langzeitarbeitslose junge Menschen in den Blick nehmen

Im vorliegenden Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit wird bereits zu Anfang festgestellt, dass bereits 3 Prozent der unter 25-Jährigen langzeitarbeitslos sind. Im Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit der Fraktion Die Linke ist zu lesen, dass drei Viertel der unter 25-jährigen Arbeitslosen keine Berufsausbildung haben. Schließlich wird im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen festgestellt, dass die Gefahr, nach Vermittlung in Arbeit wieder arbeitslos zu werden, bei Vermittelten ohne Schul- bzw. Berufsabschluss deutlich höher ist als bei Menschen mit Schul- und Berufsabschluss. Deshalb wird auch hier gefordert, mit grundlegenden und abschlussbezogenen Qualifizierungen die Basis für eine stabilere Beschäftigungsaufnahme zu legen.

Zur Verdeutlichung des Problems der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit junger Menschen sollen einige Zahlen beitragen:

Im April 2015 waren in Deutschland 233.943 junge Menschen unter 25 Jahren arbeitslos gemeldet, 91.265 im Rechtskreis SGB III, 142.678 im SGB II.<sup>1</sup>

Personen ohne Schul- und Berufsabschluss sind besonders von Arbeitslosigkeit bedroht. Im Jahr 2012 waren 2.042.000 junge Menschen von 20 bis unter 35 Jahre ohne formale Qualifikation.<sup>2</sup>

Die BAG KJS hat in einer Studie im Jahre 2012 ca. 80.000 „ausgegrenzte Jugendliche“ im Alter von 14 bis 27 Jahren ermittelt, also junge Menschen, die sich nicht in Schul- oder Berufsausbildung befinden, die nicht erwerbstätig (oder im Freiwilligendienst o.ä.) sind und die nicht auf Sozialleistungen zurückgreifen (können).<sup>3</sup>

Schon diese wenigen Daten und Fakten zeigen, dass das Problem Langzeitarbeitslosigkeit früh angegangen werden muss, um der Arbeitslosigkeit quasi den Nachschub zu entziehen. Es müssen also verstärkte Bemühungen darauf gerichtet werden, junge Menschen auf einen Beruf vorzubereiten, sie beruflich zu qualifizieren und sie bei der beruflichen und damit verbundenen gesellschaftlichen Integration zu unterstützen. Das ist die beste Prävention gegen Langzeit-Arbeitslosigkeit.

In der Ende letzten Jahres geschlossenen Allianz für Aus- und Weiterbildung haben sich alle Beteiligten darauf verständigt, ein neues Konzept für den Übergang von der Schule zum Beruf zu entwickeln, zusätzliche Praktikums- und Ausbildungsplätze, auch assistierte Ausbildung, zur Verfügung zu stellen. Im Koalitionsvertrag wird die Einführung einer Ausbildungsgarantie angekündigt, nach der jede/r Ausbildungsinteressierte einen „Pfad“ zur frühestmöglichen beruflichen Integration aufgezeigt bekommen soll.

### Zu 2.

Individuelle und kontinuierliche Förderung sicherstellen

Wie schon im vorliegenden Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit festgestellt wird, gibt es den langzeitarbeitslosen Menschen nicht. Es gibt eine Vielzahl von sozialen Benachteiligungen und individuellen Beeinträchtigungen, die im Verlauf der Biografie auch zu Zeiten der Arbeitslosigkeit führen können. Hierfür müssen jeweils individuelle und passgenaue Fördermaßnahmen eingerichtet werden. Deshalb ist es auch richtig, dass für die Bekämpfung bzw. Beseitigung der Arbeitslosigkeit mehrere Formen der Unterstützung für die jeweils Betroffenen vorgeschlagen werden. Wichtig ist bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allgemein und der Jugendarbeitslosigkeit im Besonderen, dass es sich um langfristig angelegte Maßnahmen handelt, die eine individuelle, persönliche und zielgerichtete Förderung bieten. Ein dauernder Auf- und Abbau von immer neuen Sondermaßnahmen ist hier nicht zielführend.

Gerade für junge Menschen, die ihren Weg zur beruflichen und gesellschaftlichen Integration noch nicht gefunden haben, muss auch die Möglichkeit bestehen, eine zweite oder auch dritte Chance zu erhalten. Die Möglichkeit der Nachqualifizierung muss auch für Erwachsene zur Verfügung stehen. Programme wie „Jobstarter Connect“ oder „Spätstarter gesucht“ können Erwachsene zu einem Berufsabschluss führen und damit den Eintritt in die Arbeitswelt. Zu einer individuellen, passgenauen Förderung gehört für junge Menschen mit spezifischen Problemlagen auch die Förderung von Beschäftigung als dauerhaftes Angebot oder als Brücke in Qualifizierung ermöglichen.

Kontinuität der Förderung und persönliche Begleitung sind wichtig, um das Ziel der beruflichen Eingliederung zu erreichen. Wir begrüßen daher ausdrücklich die ab 1.5.2015 neue Möglichkeit für junge Menschen, ihre Berufsausbildung in Form der „assistierten Ausbildung“ (§ 130 SGB III) zu absolvieren. Leider ist dieses neue Instrument befristet bis zum Ausbildungsjahrgang 2018/19. Auch darüber hinaus wird es junge Menschen geben, für die diese Form der Berufsausbildung dauerhaft notwendig ist.

### Zu 3.

Rechtsgrundlagen umfassend anwenden und Finanzierung sicherstellen

<sup>1</sup> Bundesagentur für Arbeit, Statistik; Arbeitslose nach Personengruppen, Arbeitslose unter 25 Jahren Nürnberg; April 2015

<sup>2</sup> Bundesinstitut für Berufsbildung, Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015, Bonn 2015

<sup>3</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (Hrsg.): Frank Tillman/Carsten Gehne, Situation ausgegrenzter Jugendlicher, Düsseldorf 2012

Die Arbeitsförderung soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken und die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen (§ 1 SGB III). Auch die Grundversicherung für Arbeitsuchende hat zum Ziel, durch Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder ihre Dauer zu verkürzen. Dazu sind verschiedene Leistungen zur Eingliederung in Arbeit vorgesehen. Um (Langzeit-) Arbeitslosigkeit junger Menschen zu verhindern, lautet ein Leistungsgrundsatz, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, unverzüglich in eine Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln sind (§ 3 Abs. 2 SGB II). Dazu werden in § 16 SGB II verschiedene Leistungen zur Eingliederung benannt. Die in den Haushaltsplanungen vorgesehenen Barmittel für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ und die für die kommenden Jahre vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen reichen aber nicht aus, um die notwendigen mehrjährigen Maßnahmen etwa zur Berufsausbildung benachteiligter junger Menschen durchführen zu können.

Die seit 2012 möglichen besonderen Regelungen der freien Förderung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren (§ 16f Abs. 2 Nr. 2 SGB II) müssen angewendet und umgesetzt werden. Stattdessen müssen die besonderen Sanktionsregelungen für diesen Personenkreis (§ 31a Abs. 2 SGB II) künftig entfallen, damit nicht noch mehr Jugendlichen die Existenzgrundlage entzogen wird; außerdem ist eine intrinsische Motivation zur Arbeitsaufnahme wirksamer.

#### Zu 4.

Kohärente Förderung umsetzen / Schnittstellenprobleme beseitigen

Im Übergangsbereich Schule – Ausbildung – Beruf existiert eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten der Beratung, Berufsvorbereitung und -ausbildung, die oft unvermittelt nebeneinanderstehen und sich mitunter auch behindern. Verschiedene Bundesländer haben begonnen, den Übergangsbereich Schule – Beruf neu zu ordnen und eine kommunale Koordinierung der Abläufe einzurichten. Auch die bereits an vielen Orten eingerichteten Jugendberufsagenturen (oder: Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf) haben sich dieses Ziel gesetzt. Hierbei entstehen immer noch Schnittstellenprobleme zwischen den Teilen SGB II, SGB III und SGB VIII des Sozialgesetzbuches und anderen Rechtsgrundlagen. Für eine individuelle und zielgerichtete Förderung junger Menschen muss auch eine Maßnahmenfinanzierung über die genannten Rechtskreisgrenzen hinweg ermöglicht werden. Im Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode ist vorgesehen, die Schnittstellenprobleme zu beseitigen und auch Datenschutzprobleme auszuräumen. Diese Vorhaben müssen vorangetrieben werden, damit nicht junge Menschen zwischen den verschiedenen

zuständigen Stellen „verloren gehen“. Bei der kommunalen Koordinierung der Abläufe im Übergang Schule – Beruf müssen neben den beteiligten Sozialleistungsträgern auch die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen beteiligt sein.

In allen genannten Teilen des Sozialgesetzbuches bestehen bereits Regelungen zu Zusammenarbeit und Absprache: § 18 SGB II, § 9a SGB III, § 13 Abs. 4 und § 81 SGB VIII. Sie müssen konsequent angewendet und nötigenfalls verbindlicher geregelt werden.

Auch die Jugendhilfe hat mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) für die Förderung junger Menschen einen umfassenden und weitreichenden Auftrag. Sie soll junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern, dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen, dazu beitragen, positive Lebenslagen für junge Menschen zu schaffen und eine kinder- und familienfreundliche Umwelt erhalten oder schaffen. Durch § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit) wird auch in Abstimmung mit anderen Fördermöglichkeiten Hilfe geleistet für junge Menschen, „die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind“ (§ 13 Abs. 1 SGB VIII).

#### Zu 5.

Die Vergabe von Arbeitsmarktmaßnahmen neu ordnen

Bei der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) bestimmt immer noch eher der Preis als die Qualität einer Maßnahme über den Zuschlag. Dabei sind bei den Arbeitsmarktdienstleistungen im Bereich der beruflichen Bildung die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität von besonderer Bedeutung und müssen in die Wertung der Angebote eingehen.

Durch die neue EU-Vergaberichtlinie EU-RL 2014/24/EU, die innerhalb von zwei Jahren in allen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden muss, soll es ermöglicht werden, soziale, ökologische und innovative Aspekte zu berücksichtigen. Außerdem soll eine eigene Vergabe für soziale Dienstleistungen eingeführt werden, zu denen auch die Arbeitsmarktdienstleistungen gehören. Auch sollen arbeits- und sozialrechtliche Verpflichtungen beachtet werden (insbes. Tarifreue und Mindestlohn). Nach einem Beschluss des Bundeskabinetts soll die EU-Vergabereform „eins zu eins“ umgesetzt werden. Dadurch kann mehr Qualität in den beruflichen Bildungsmaßnahmen ermöglicht werden, was die Chancen auf berufliche Integration für junge Menschen erhöht und gleichzeitig weitere Arbeitslosigkeit verhindert.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)363

11. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### Zusammenfassung

Die Langzeitarbeitslosigkeit hat sich seit dem Jahr 2004 auf rd. 1 Mio. im Jahr 2014 mehr als halbiert. Der weitere Abbau des harten Kerns der verbleibenden Langzeitarbeitslosen wird jedoch zu einer wachsenden Herausforderung. Langzeitarbeitslosigkeit bedeutet für die betroffenen Menschen die Erfahrung von gesellschaftlicher Isolation und oft sogar auch existenzieller Angst und für die Gesellschaft den Verlust von Fachkräften und hohe Ausgaben, weil Menschen, die von der Wirtschaft gebraucht werden, sich nicht produktiv auf dem Arbeitsmarkt einbringen können.

Das Konzept des Bundesarbeitsministeriums kann in geringem Umfang – vor allem durch bessere Betreuung in den Aktivierungszentren – zu Verbesserungen führen. Es wird aber nicht ausreichen, um Langzeitarbeitslosigkeit in größerem Umfang zu senken. Um Langzeitarbeitslosigkeit zu senken, bedarf es weiterer koordinierter Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik und im Bildungssystem sowie Anstrengungen aller Akteure: der Politik, der Jobcenter, der Arbeitgeber und der arbeitslosen Menschen selbst.

Für den Erfolg des ESF-Programms ist es entscheidend, dass die privaten Arbeitgeber eng in die Umsetzung einbezogen werden, damit die Teilnehmer bei Arbeitgebern auf dem ersten Arbeitsmarkt dauerhaft

beschäftigt werden können. Das Programm zur sozialen Teilhabe ist nur für eine sehr enge Zielgruppe vertretbar.

Bei der Gesundheitsförderung muss im Mittelpunkt die Eigenverantwortung des Arbeitslosen selbst stehen, der durch sein Gesundheitsverhalten und die Wahrnehmung der Angebote der Krankenkassen selbst seine Gesundheit fördern muss.

Der Antrag der Fraktion der Die Linke zielt überwiegend darauf ab, öffentlich geförderte Beschäftigung erheblich auszuweiten, Ausgaben zu erhöhen, Arbeitgeber zusätzlich zu belasten, ihnen die Verantwortung für Langzeitarbeitslosigkeit zuzuschieben und Arbeitskosten weiter zu erhöhen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht geeignet, um Menschen aus Langzeitarbeitslosigkeit in dauerhafte Beschäftigung zu bringen, stattdessen führen sie zu einer Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und zum Verbleib in künstlicher Beschäftigung. Sie sind daher weitgehend abzulehnen.

Die Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind zu begrüßen, soweit sie darauf abzielen, Langzeitarbeitslose durch eine richtige Kombination aus Arbeitsförderung und öffentlich geförderter Beschäftigung mittel- bis langfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Richtige Ansätze finden



sich auch bei den Vorschlägen zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement oder bei der Nachbetreuung von Arbeitslosen nach Vermittlung. Abzulehnen ist die Aufgabe des Vermittlungsvorrangs. Aus gutem Grund gilt in der Arbeitsförderung das Prinzip, dass eine schnelle und erfolgreiche Vermittlung Vorrang vor anderen Maßnahmen hat. Denn das Arbeitsförderungsrecht dient vorrangig dem Schutz vor Arbeitslosigkeit.

Langzeitarbeitslosigkeit ist ein komplexes Problem, das nicht pauschal mit der Ausdehnung der öffentlich geförderten Beschäftigung zu lösen ist. Denn Langzeitarbeitslose bedürfen kompetenter und intensiver Betreuung sowie besonderer Unterstützungsleistungen, die an den individuellen Problemlagen ausgerichtet sind. Diese müssen bei einer systematischen Anwendung von Kompetenzdiagnostik, die die Stärken des Arbeitslosen in den Fokus stellt, und bei der Stärkung der Eigenverantwortung beginnen und bei der Nachbetreuung enden. Die Anstrengungen für Aus- und Weiterbildung müssen intensiviert werden: Die Bildungswege müssen flexibler gestaltet werden, Maßnahmen müssen gezielt an den Bedürfnissen und Fähigkeiten des Einzelnen und dem Bedarf am Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Im Mittelpunkt müssen die individuelle Förderung im Rahmen des Fallmanagements sowie die Entfaltung der persönlichen Potenziale stehen.

Bevor der Eingliederungstitel im SGB II aufgestockt wird, müssen die vorhandenen Mittel nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgegeben werden. Dazu bedarf es der Einführung eines Zielsteuerungssystems wie im SGB III, so dass die Erreichung bzw. Nichterreichung der Ziele Auswirkungen auf das Budget hat. Zudem sollten durch Entbürokratisierung und Bündelung von sachbearbeitenden Tätigkeiten weitere Mittel eingespart werden.

### **Im Einzelnen**

#### **1. Bessere Betreuung im Aktivierungszentrum ist richtig, aber nicht ausreichend**

Der Ansatz des Bundesarbeitsministeriums zur besseren Betreuung ist zu begrüßen, insbesondere die Betonung des besseren Profilings, des individuellen Fallmanagements und verstärkte Vernetzung aller relevanten Partner.

Für Menschen, die lange Zeit keine Arbeitserfahrungen hatten, ist die systematische und umfassende Ausbildung auch ihrer individuellen, berufsübergreifenden Kompetenzen eine zentrale Voraussetzung für eine passgenaue Beratung, Förderung und Vermittlung. Nur wenn alle Kompetenzen auch außerhalb formeller Bildungsabschlüsse sowie die persönliche Motivation, Zuverlässigkeit, Flexibilität und Selbstständigkeit in den Blick genommen werden, können die Arbeitsuchenden passgenau und individuell gefördert werden. Daher sollte eine freiwillige Teilnahme an einer systematischen Kompetenzdiagnostik, insbesondere durch den sog. psychologischen Dienst der BA, aber auch durch externe Dienstleister, nicht nur in Einzelfällen, sondern Langzeitarbeitslosen grundsätzlich angeboten und sowohl in der Ar-

beitsvermittlung als auch beim Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung (v. a. Qualifizierung) breit eingesetzt werden.

Für eine ganzheitliche Betreuung und einen schnellen unkomplizierten Zugang zu allen notwendigen Leistungen bedarf es der engeren Vernetzung aller relevanten Träger. Ein gutes Beispiel dafür sind die „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“, z. B. in Form der Jugendberufsagenturen, in denen verschiedene Einrichtungen jeweils an den regionalen Bedürfnissen ausgerichtet eng zusammenarbeiten, um jungen Menschen nach der Schule den direkten Übergang in Ausbildung und Beschäftigung zu ermöglichen. Diese Netzwerke zwischen den Akteuren am Arbeitsmarkt müssen weiter ausgebaut und bürokratische Hindernisse und datenschutzrechtliche Schnittstellen müssen überwunden werden.

Das Konzept sollte zudem um die nötige nachhaltige Betreuung ergänzt werden. Von den zuvor langzeitarbeitslosen Menschen, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, sind nach Ablauf von sechs Monaten etwa 60 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Die hohen Abbruchquoten der vormals langzeitarbeitslosen Menschen zeigen, dass Menschen nach langen Phasen von Arbeitslosigkeit häufig auch nach Aufnahme der Beschäftigung in der neuen Lebenssituation weiterhin Beratung und Unterstützung benötigen. In Beratungsgesprächen mit ehemals Arbeitslosen und Betrieben können Probleme in der Anfangsphase der Beschäftigung gelöst werden. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat eine neue Handlungsstrategie „INA! – Integration nachhalten“ entwickelt, damit Langzeitarbeitslose auch nach Aufnahme der Beschäftigung durch Beratung und begleitende Maßnahmen gezielt weiter unterstützt werden. Die ersten Untersuchungen zeigen, dass in der nachbetreuten Gruppe signifikant mehr Beschäftigungsverhältnisse fortbestehen. Derzeit ist eine Nachbetreuung durch die Jobcenter gesetzlich jedoch nicht vorgesehen. Daher müssen durch eine gesetzliche Änderung die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um eine effektive flächendeckende Nachbetreuung der Geringqualifizierten auch durch die Jobcenter gewährleisten zu können.

#### **2. Öffentlich geförderte Beschäftigung muss ultima ratio bleiben – kein erleichterter Einsatz von Arbeitsgelegenheiten**

Öffentlich geförderte Beschäftigung leistet meist keinen Beitrag zur nachhaltigen Integration von Geringqualifizierten in den ersten Arbeitsmarkt. Arbeitslosigkeit wird hierdurch oft nicht nur nicht verringert, sondern mitunter sogar verfestigt. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung zu teuren und kontraproduktiven „Lock-in-“, Creaming-, Mitnahme- und Verdrängungseffekten führen und den Betroffenen häufig eher schaden. Von den früheren ABM-Teilnehmern hatte im Anschluss an die Maßnahme nur etwa jeder Fünfte einen Job. Viele der Teilnehmer haben ihre Eingliederungsperspektive dadurch sogar verschlechtert (Lock-In-Effekte, verringerte Aktivität bei der Suche einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung). Deswegen wurden die ABM erst massiv runtergefahren: Von 45.000 Teilnehmern im Jahr 2006 auf

186 Teilnehmer im Jahr 2012 und im Jahr 2013 komplett abgeschafft. Auch die Arbeitsgelegenheiten wurden reduziert: Von 327.000 Teilnehmern im Jahr 2006 auf 111.000 Teilnehmer im Jahr 2013). Der BRH hatte im Jahr 2006 festgestellt, dass bei der Durchführung von „Ein-Euro-Jobs“ bei einem Viertel der Teilnehmer die Fördervoraussetzungen nicht vorlagen.

Nur solange die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt noch nicht möglich ist, kann der Einsatz zeitlich befristeter öffentlicher Arbeitsgelegenheiten im Einzelfall sinnvoll sein: zur Prüfung von Arbeitsbereitschaft, als streng subsidiäre Gelegenheit zu sinnvoller Betätigung im Interesse der Allgemeinheit und zur Stärkung des Bewusstseins, dass für die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft stets eine Gegenleistung zu erbringen ist. Beschäftigungszuschüsse und Programme zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen müssen auf einen genau definierten Personenkreis abzielen, zeitlich befristet, degressiv ausgestaltet sein und die Notwendigkeit der Teilnahme muss bei jedem Teilnehmer genau geprüft und regelmäßig überprüft werden, insbesondere um Creaming- und Lock-in-Effekte zu verhindern. Breit angelegte bundesweite Programme öffentlich geförderter Beschäftigung sind nicht sinnvoll, soweit sie den genannten Grundsätzen nicht entsprechen. Es besteht die Gefahr, dass hiermit Fehler der Vergangenheit (Lock-in Effekte etc.) wiederholt werden.

### **3. Arbeitgeber sind strategische Partner für die Umsetzung des ESF-Programms zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit**

Das ESF-Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit kann ein richtiger Baustein in einem Gesamtkonzept an koordinierten Maßnahmen sein, um schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose in Beschäftigung zu bringen.

Wie bei allen Maßnahmen mit Beschäftigungszuschüssen ist es wichtig und richtig, dass das ESF-Programm auf einen genau definierten Personenkreis abzielt, zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet ist. Entscheidend ist aber vor allem auch, dass die Notwendigkeit der Teilnahme bei jedem Teilnehmer genau geprüft und regelmäßig überprüft wird, insbesondere um Creaming- und Lock-in-Effekte zu verhindern. Deswegen ist es richtig, wenn Jobcenter das Programm nicht als breit angelegte Maßnahme der Arbeitsbeschaffung begreifen, sondern gezielt und fokussiert auf die richtige Zielgruppe bei der Durchführung vorgehen. Hier zählt nicht die Masse sondern der Erfolg. Und dieser setzt gerade voraus, dass die richtigen Personen bei ihrem Schritt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung idealerweise bei einem privaten gewerblichen Arbeitgeber begleitet werden.

Das Programm kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Teilnehmer bei privaten Arbeitgebern auf dem ersten Arbeitsmarkt dauerhaft beschäftigt werden. Von entscheidender Bedeutung ist daher, dass die Arbeitgeber in die Planung der Umsetzung eng einbezogen werden, damit das Programm praktikabel ausgestaltet ist und die Teilnahme am Programm nicht zu einem für die Arbeitgeber unverhältnismäßigen Aufwand führt. Derzeit weist vieles darauf hin, dass die

Durchführung die Arbeitgeber mit zusätzlicher Bürokratie belastet, die sich aus der Umsetzung des ESF-Programms ergibt. Dies würde aber gerade die Gewinnung von Arbeitgebern in kleineren Betrieben, wie z. B. im Handwerk, deutlich erschweren. Die laufenden Anstrengungen des Bundesarbeitsministeriums und der BA, einen praktikablen Umgang zu ermöglichen, müssen weiter verstärkt werden. Wenn private gewerbliche Arbeitgeber Abstand von der Teilnahme am ESF-Programm nehmen, besteht die Gefahr, dass durch das Programm Arbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt entstehen, die nicht zu dauerhafter Beschäftigung führen können. Dann würde das Programm fatalerweise zu kontraproduktiven „Lock-in-Effekten“ führen und den Betroffenen eher schaden als helfen.

### **4. Arbeitgeber müssen Langzeitarbeitslose bei der Personalauswahl stärker berücksichtigen**

Es ist wichtig, dass Arbeitgeber die Personalpolitik stärker für Langzeitarbeitslose öffnen. In Zeiten des wachsenden Fachkräftemangels bietet dies die Möglichkeit, neue Potenziale zu erschließen und zu entwickeln und dabei auch Menschen eine Chance zu eröffnen, die andernfalls möglicherweise dauerhaft auf Sozialleistungen angewiesen wären. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter deutlich zurückgehen und Fachkräfteengpässe werden künftig verstärkt auftreten. Bis 2035 könnten insgesamt rd. 4 Millionen Arbeitskräfte fehlen, bereits 2020 wird die Fachkräftelücke bei 1,7 Mio. liegen (Prognos, 2013). Langzeitarbeitslose können zur Schließung der Lücke beitragen, z. B. auch über Qualifikationsketten (unbesetzte Stelle wird durch Weiterqualifizierung eines Mitarbeiters des Unternehmens besetzt, die dann freiwerdende Stelle wird durch einen Langzeitarbeitslosen besetzt). Von den vom IAB befragten Betrieben sind 33 % bereit, Langzeitarbeitslose einzustellen. Etwa die Hälfte der Betriebe, die Langzeitarbeitslose bei der Personalauswahl berücksichtigen, bewerten deren Arbeitsmotivation und Zuverlässigkeit gut.

### **5. „Programm zur sozialen Teilhabe am Arbeitsmarkt“ allenfalls in engen Grenzen vertretbar**

Die Verbesserung der sozialen Teilhabe durch Programme öffentlich geförderter Beschäftigung ist stets nur temporär. Im Laufe des Programms geht die Integration in den Arbeitsmarkt aus dem Blick verloren, sodass sich die Integrationschancen kaum verbessern oder sogar verschlechtern. Gegen Ende eines Programms empfinden die Teilnehmer verstärkt die Sorge vor erneuter Arbeitslosigkeit. Für eine gelungene nachhaltige soziale Integration ist vielmehr eine ungeforderte dauerhafte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt notwendig. Dies haben auch die vom IAB geführten Interviews mit den Teilnehmern bestätigt (IAB 3/2015).

Das Programm kann daher nur für eine sehr eng definierte Zielgruppe vertretbar sein: Menschen, die seit mindestens fünf Jahren arbeitslos, über 25 Jahre alt sind und gesundheitliche Einschränkungen und mindestens eine weitere Einschränkung haben. Das Programm muss allen Arbeitgebern (und nicht nur den Trägern öffentlich geförderter Beschäftigung) offen-

stehen. Gremien aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern in den Jobcentern sollen über Art und Umfang der Tätigkeiten entscheiden und ein Vetorecht erhalten. Entscheidend ist, dass eine regelmäßige, mindestens jährliche Überprüfung mit Blick auf Vermittlungsfähigkeit und Integrationschancen in reguläre Beschäftigung stattfindet, damit schnell erkannt wird, wenn der nächste Schritt auf den ersten Arbeitsmarkt gegangen werden kann und damit Lock-in-Effekte vermieden werden können.

#### **6. Eigenverantwortung von Arbeitslosen stärken**

Neben den Anstrengungen der Politik, der Verwaltung und der Arbeitgeber bedarf es auch der Eigenverantwortung der Betroffenen selbst, um Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. zu beenden. Um diese zu stärken, müssen die Jobcenter neben der Möglichkeit des „Förderns“ auch das „Fordern“ konsequent umsetzen und ggf. auch Leistungen kürzen. Die Abschaffung der Sanktionen ist abzulehnen. Die bestehenden Sanktionen sind für eine konsequente Aktivierung der Arbeitslosen, bei denen die Langzeitarbeitslosigkeit vor allem auf Motivationsgründe zurückzuführen ist, unentbehrlich. Sie überfordern den Hilfebedürftigen in keiner Weise und unterstreichen das richtige und notwendige Gegenleistungsprinzip der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II.

#### **7. Gesundheit von Arbeitslosen fördern- Gesundheitsverhalten unterstützen**

Arbeitslosigkeit trägt zur Destrukturierung des Arbeitsalltags bei und begünstigt die Entstehung bzw. Verstärkung gesundheitlicher Probleme. Nach eigener Einschätzung haben 40 % der SGB II-Leistungsbezieher schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen, bei erwerbsfähigen Personen sind es 19 %. Daher kommt es in der Betreuung Arbeitsloser darauf an, die speziellen gesundheitlichen Bedürfnisse stärker einzubeziehen. Dafür gibt es eine BA-GKV-Kooperationsvereinbarung „Arbeitslosigkeit und Gesundheit“, die seit 2014 erprobt wird. Diese Vernetzung der Jobcenter mit den Krankenkassen vor Ort muss weiterentwickelt werden. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die Gesundheitsförderung in die Aktivierungsstrategie der Jobcenter einbezogen wird.

Entscheidend ist die Eigenverantwortung des Arbeitslosen selbst, der durch sein Gesundheitsverhalten und die Wahrnehmung der Angebote der Krankenkassen selbst seine Gesundheit fördern muss. Dabei können die Jobcenter unterstützend beraten und sensibilisieren. Es geht darum, durch Transparenz und erleichterten Zugang die Teilnahme der Langzeitarbeitslosen an Präventionsangeboten der Krankenkassen zu erhöhen. Bei Menschen mit Rehabilitationsbedarf ist eine frühzeitige Erkennung und Unterstützung von größter Bedeutung und für den Integrationserfolg entscheidend.

#### **8. Präventiv ansetzen – Zahl der Menschen ohne Berufsabschluss reduzieren**

Ende des Schuljahres 2012/2013 verließen knapp 50.000 Jugendliche die Regelschulen ohne Abschluss. Rund 1,3 Mio. der 20- bis 29-Jährigen haben keinen Berufsabschluss. Die mittel- bis langfristig erfolgreichste Strategie zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit ist es, die Zahl der Schulabbrecher und der

Menschen ohne Berufsabschluss zu minimieren. Im Mittelpunkt müssen die individuelle Förderung sowie die Entfaltung der persönlichen Potenziale stehen. Insbesondere sozial benachteiligte Kinder, z. B. aus bildungsfernen Haushalten, müssen frühzeitig und individuell gefördert werden. Der Verwaltungsrat der BA hat eine breit angelegte Initiative „Ausbildung hat Vorfahrt“ zur Stärkung der betrieblichen Ausbildung, insbesondere für benachteiligte Jugendliche, ins Leben gerufen, um möglichst vielen Jugendlichen die Chance auf einen Berufsabschluss zu eröffnen. Nun hat der Gesetzgeber die nötigen Regelungen auf den Weg gebracht, um insbesondere ausbildungsbegleitende Hilfen allen Auszubildenden anbieten zu können, die diese benötigen, sowie die assistierte Ausbildung als eigenständiges Regelinstrument einzuführen.

#### **9. Anstrengungen für Weiterbildung Erwachsener intensivieren – Bildungswege flexibler gestalten**

Die Beschäftigungsperspektiven von Geringqualifizierten sind deutlich schlechter als die von qualifizierten Fachkräften. Die Arbeitslosenquote bei Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist mit 19 % (im Jahr 2012) fast viermal so hoch, wie bei Menschen mit Berufsabschluss und rund achtmal so hoch wie bei Akademikerinnen und Akademikern. Dennoch ziehen Geringqualifizierte häufig besser entlohnte Jobs einer Ausbildung vor, auch wenn diese oft nur von kurzer Dauer sind und keine Perspektive bieten. Daher müssen die Maßnahmen im Hinblick auf eine zweite Chance für junge Erwachsene ohne Berufsabschluss noch weiter verstärkt werden, indem sie finanziell unterstützt und motiviert werden. Die Bildungswege müssen flexibler gestaltet werden. Die Teilzeitausbildung bietet Betrieben und jungen Menschen eine noch zu selten genutzte Möglichkeit, trotz Familienpflichten einen Berufsabschluss zu erhalten. Ebenso sollten bereits bestehende, erfolgreiche Modelle von Teilqualifizierungen ausgeweitet werden. Auch informell erworbene Kompetenzen müssen durch entsprechende Dokumentation sichtbar und für den Arbeitsmarkt nutzbar gemacht werden.

Bei der Weiterbildung von Beschäftigten gilt der Grundsatz, dass es Aufgabe von Arbeitnehmern und Arbeitgebern selbst ist, die Weiterbildung von Arbeitnehmern voranzubringen. Es bedarf vor allem der Eigenverantwortung der Betroffenen selbst, um durch kontinuierliche Qualifizierung Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.

Die Anstrengungen bei der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen zu erhöhen, heißt nicht, dass es notwendig ist, den Vermittlungsvorrang aufzugeben. Aus gutem Grund gilt in der Arbeitsförderung das Prinzip, dass eine schnelle und erfolgreiche Vermittlung Vorrang vor anderen Maßnahmen. Nur dann, wenn die Vermittlung nicht zu einer dauerhaften Eingliederung in das Arbeitsleben führen kann, können andere Maßnahmen, wie die Weiterbildung, greifen. Denn das Arbeitsförderungsrecht dient vorrangig dem Schutz vor Arbeitslosigkeit.

Bei der Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen ist es zudem wichtig, dass Maßnahmen mehr als bisher gezielt an den Bedürfnissen und Fähigkeiten des Einzelnen und dem Bedarf am Arbeitsmarkt ausgerichtet

werden. Die extrem niedrigen Eingliederungsquoten im SGB II zeigen, dass die passgenaue Förderung noch nicht optimal funktioniert: Z. B. liegt die Eingliederungsquote in der Förderung der Weiterbildung in den Bereichen Unternehmensführung, -organisation (Bürokaufleute) im Zeitraum April 2013 bis März 2014 im Rechtskreis SGB II bei nur 23,3 %. Zum Vergleich: Im SGB III-Bereich liegt z. B. die Eingliederungsquote bei Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufen bei 75,7 %.

### **10. Kein Schnellschuss bei der Weiterbildungsprämie**

Es ist richtig und dringend notwendig, vielfältige Anstrengungen zu unternehmen, damit gerade junge Erwachsene ohne Berufsabschluss verstärkt eine Ausbildung aufnehmen, durchhalten und abschließen.

Eine bundesweite Einführung von Weiterbildungsprämien zur Stärkung von Motivation und Durchhaltevermögen einer abschlussbezogenen Weiterbildung (beim Bestehen einer durch Ausbildungsverordnung vorgeschriebenen Zwischenprüfung: 1.000 €, beim Bestehen der Abschlussprüfung: 1.500 €) könnte in engen Grenzen sinnvoll sein. Dies hängt jedoch sehr von der Ausgestaltung ab und davon, ob sich in den bisherigen Modellprojekten signifikante Erfolge zeigen. Da bisher jedoch keine Erkenntnisse aus den derzeit laufenden Modellversuchen, wie „Thüringen braucht Dich!“ oder „Zweite Chance“ in Niedersachsen vorliegen, ist eine Einführung zum aktuellen Zeitpunkt abzulehnen.

Wenn es zu einer Einführung kommt, ist entscheidend, dass Weiterbildungsprämien auch an den erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung nach Teilqualifikationen ansetzen. Teilqualifikationen sind gerade für Geringqualifizierte, die vom Lernen entwöhnt sind oder sich das Durchlaufen einer vollständigen Ausbildung nicht mehr zutrauen, ein wichtiges und zielführendes Instrument, um eine kontinuierliche Annäherung an einen Abschluss zu ermöglichen. Auch bei Teilqualifikationen sollte das Ziel sein, dass sie in einen Ausbildungsabschluss über die Externenprüfung einmünden. Prämien können hier einen Anreiz setzen, diesen letzten Schritt zu gehen.

Wichtig ist zudem, dass über finanzielle Anreize immer individuell entschieden wird. Notwendig dafür ist der frühzeitige und konsequente Einsatz der Kompetenzdiagnostik. Denn es gibt vielfältige Gründe, warum Geringqualifizierte eine Ausbildung nicht aufnehmen oder frühzeitig abbrechen. Neben finanziellen Gründen stehen vor allem Schwierigkeiten beim Lernen oder die Betreuung von Angehörigen im Vordergrund. Hier sind ausbildungsbegleitende Hilfen, Assistierte Ausbildung, Teilzeitausbildung oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten Unterstützungsinstrumente, die in vielen Fällen wirksamer sein dürften als Prämienzahlungen. Vor der Gewährung von Prämien sollte daher konsequent geprüft werden, ob diese Instrumente nicht einen wirksameren Beitrag leisten, um das Ziel „Ausbildungsabschluss“ zu erreichen. Zudem sollen Weiterbildungsprämien auf Geringqualifizierte beschränkt werden, die älter als 25 Jahre sind, damit junge Menschen unter 25 Jahren vorrangig in eine reguläre berufliche Erstausbildung vermittelt

werden und keine falschen Anreize gesetzt werden, eine Weiterbildung wegen der attraktiven Prämie zu wählen.

Prämien sollten zudem grundsätzlich nur dann angeboten werden, wenn der im Ergebnis erzielte Berufsabschluss gute Arbeitsmarktperspektiven bietet und die Aussichten auf eine möglichst dauerhafte Beschäftigung oberhalb der Helferebene verbessert. Weiterbildung sollte sich grundsätzlich an den Stärken des Einzelnen, aber gerade auch an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientieren, auch um Enttäuschungen und Motivationsverluste bei den betroffenen Menschen möglichst zu vermeiden. Es darf nicht sein, dass eine teure Weiterbildungsmaßnahme, die durch die Prämie zusätzlich verteuert wird, wirkungslos bleibt, weil die Weiterbildung nicht den Anforderungen des Arbeitsmarkts gerecht wird und deshalb nur geringe Integrationschancen auf einen Arbeitsplatz bietet. Daher sollten immer die regionalen Eingliederungsquoten in den einzelnen Berufsfeldern analysiert und berücksichtigt werden, bevor eine Weiterbildungsprämie versprochen wird.

Sollte die Weiterbildungsprämie auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung eingeführt werden, ist es für die Finanzierung der Weiterbildungsprämie sinnvoll, § 148 Abs. 1 Nr. 7 SGB III so zu ändern, dass die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld bei Weiterbildung auf den Arbeitslosengeldanspruch nicht nur zur Hälfte, sondern voll angerechnet wird. Nach der aktuellen Regelung mindert sich die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld um einen Tag für jeweils zwei Tage, für die ein Anspruch auf Arbeitslosengeld bei Weiterbildung besteht. Diese Regelung hat sich als ungeeignet herausgestellt, weil die Verlängerung von Arbeitslosengeldzeiten weder die finanzielle Situation während der Weiterbildung verbessert, noch einen Anreiz insbesondere zu längerfristigen Weiterbildungen darstellt. Vielmehr werden Teilnehmer von längeren abschlussorientierten Weiterbildungen gegenüber den Teilnehmern kürzerer Weiterbildungen schlechter gestellt. Denn nach Ende der Umschulung verbleibt i.d.R. nur noch die Mindestanspruchsdauer von einem Monat. Daher erscheint es zielführend, alle Teilnehmer gleichzustellen, indem unabhängig von der Dauer der Weiterbildung die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld bei Weiterbildung auf den Arbeitslosengeldanspruch voll angerechnet wird, aber in jedem Fall eine Mindestanspruchsdauer von einem Monat verbleibt. Denn diese Regelung stellt sicher, dass Arbeitslose nach Beendigung einer Weiterbildung nicht sofort ihren Versicherungsschutz verlieren.

Durch die vollständige Anrechnung (bei der Beibehaltung der 1-Monats-Regel) könnten etwa 330 Mio. € für die Finanzierung der Weiterbildungsprämie aufgebracht werden.

### **11. Erwerb von Deutschkenntnissen gezielt fördern**

Langzeitarbeitslose mit Migrationshintergrund müssen beim Erwerb der Deutschkenntnisse gezielt gefördert werden. Angesichts eines steigenden Erwerbspersonenpotenzials mit Migrationshintergrund ist neben der notwendigen Eigeninitiative und Bereitschaft der Menschen mit Migrationshintergrund selbst eine

ausreichende systematische Förderung des allgemeinen und des berufsbezogenen Spracherwerbs entscheidend. Das derzeitige Angebot ist unzureichend. Förderangebote müssen ausreichend dotiert sein, dauerhaft zur Verfügung stehen und allen Erwerbsfähigen mit sprachlichen Defiziten offen stehen, auch um eine echte Willkommenskultur zu etablieren. Deswegen müssen jetzt die Planungen beginnen, wie mit Blick auf die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der bestmöglichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, die Sprachförderungsangebote künftig auf eine auch langfristig tragende, steuerfinanzierte Basis gestellt werden soll. Bis dahin ist entscheidend, dass die berufsbezogene Sprachförderung des sog. ESF-BAMF-Programms trotz des geringeren Mittelansatzes allen relevanten Zielgruppen offensteht.

### **12. Mobilität von Arbeitslosen erhöhen**

Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sind regional sehr unterschiedlich verteilt. Die Mismatcharbeitslosigkeit kann auch durch höhere Mobilität von Arbeitskräften, die zwar qualifiziert sind, aber vor Ort keine Beschäftigung finden, gesenkt werden. Dafür muss insbesondere die Mobilitätsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen gesteigert werden. Das Gesetz sieht bereits verschiedene Unterstützungsleistungen vor, wie z. B. die Übernahme von Kosten zur Führung eines getrennten Haushaltes, Umzugskosten oder Kosten für den Erwerb des Führerscheins. Dabei haben die Arbeitsvermittler großen Spielraum, um eine dem Einzelfall entsprechende Unterstützung zu gewährleisten. Doch nach wie vor ist die Mobilität von Arbeitslosen sogar geringer als bei bereits Beschäftigten. Um die Mobilitätsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen zu erhöhen, sollte die überregionale Vermittlung in der Arbeitsvermittlung stärker in den Blick genommen und entsprechende Fördermöglichkeiten flächendeckend konsequent eingesetzt werden.

### **13. Ganztagskinderbetreuungs- und Ganztagsschulangebote verbessern**

Frauen sind von Langzeitarbeitslosigkeit stärker betroffen als Männer, was in der Regel auf die Familienverantwortung zurückzuführen ist. Die unzureichenden Betreuungsmöglichkeiten hindern insbesondere Alleinerziehende daran, am Arbeitsleben teilzunehmen. Knapp 12 % der Langzeitarbeitslosen waren 2013 alleinerziehend. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur hat sich zwar bereits verbessert, aber sie ist insgesamt und speziell in einzelnen Städten und Gemeinden weiterhin unzureichend. Die Familienpolitik muss daher viel stärker darauf ausgerichtet sein, Familie und Beruf besser miteinander vereinbaren zu können. Der weitere Ausbau von bedarfsdeckenden, finanzierbaren und qualitativ hochwertigen Ganztagskinderbetreuungs- und Ganztagsschulangeboten muss stärker vorangebracht werden.

### **14. Finanzierung und Governance in der Grundsicherung neu justieren**

Die BA hat in der Arbeitslosenversicherung das Zielsystem seit 2013 neu justiert, qualitative Aspekte aufgenommen und am Ziel der Ausrichtung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit festgehalten. Die positiven Erfahrungen aus der Arbeitslosenversicherung

sollten auch in der Grundsicherung Anwendung finden. Es sollte in der Grundsicherung eine Zielsteuerung wie in der Arbeitslosenversicherung geben, die neben den – wenigstens auf dem Papier bestehenden – Zielen wie der Verringerung der Hilfebedürftigkeit der Leistungsempfänger, der Vermeidung langfristigen Leistungsbezugs oder der Verbesserung der Integration der Arbeitslosen z. B. auch Qualitätskennzahlen, wie bedarfsdeckende Integrationen, die Integration von Langzeitleistungsbeziehern, Kundenzufriedenheit oder Qualität der Beratung enthält. Entscheidend ist dabei, dass anders als bisher eine Verknüpfung der Zielerreichung mit dem zur Verfügung stehenden Budget hergestellt wird. In einem SGB-II-Zielsteuerungssystem könnten und müssten auch die Kommunen in den gemeinsamen Einrichtungen, z. B. bei den Kosten der Unterkunft, verstärkt nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit agieren.

Eine wesentliche Maßnahme zur erfolgreicherer Zielsteuerung ist die Abschaffung des Problemdruckindikators. Durch den Problemdruckindikator erhalten diejenigen Jobcenter mehr Eingliederungsmittel, die einen hohen Prozentanteil an Leistungsbeziehern gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufweisen, was eine schwierige Arbeitsmarktlage abbilden soll. Diese Relation wird jedoch nicht nur durch die Arbeitsmarktlage, sondern auch durch die Performance der Jobcenter beeinflusst. Die Jobcenter können durch gezielte Förderung (z. B. der Weiterbildung und der Mobilität) die Zahl der Leistungsbezieher senken.

Bei den Verwaltungskosten in der Grundsicherung ist höchst problematisch, dass der Anteil der Personalausgaben für Leistungsgewährung im Verhältnis zu dem für Integration überdimensioniert ist: Bei den gemeinsamen Einrichtungen liegt der Anteil für Personal im Bereich Integration bei rund 40 %. Die Verwaltungsausgaben im Bereich der Leistungsgewährung und der Sachbearbeitung müssen deutlich reduziert werden, damit mehr Mittel für die Vermittlung und Betreuung verbleiben.

Dazu ist zum einen eine Vereinfachung notwendig. Das Leistungsrecht in der Grundsicherung ist viel zu komplex und an Einzelfallgerechtigkeit ausgerichtet. Die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit der BA zu mehr Pauschalierung und leistungsrechtlichen Vereinfachungen enthalten hierzu wichtige und richtige Ansätze, die schnellstmöglich umgesetzt werden sollten.

Zum anderen können die Ausgaben durch Bündelung von sachbearbeitenden Tätigkeiten reduziert werden: Kleinere Jobcenter haben besonders hohe Verwaltungsausgaben. Die Bildung von Jobcenter-übergreifenden Verwaltungsverbänden und Bündelung von sachbearbeitenden Tätigkeiten, vergleichbar den Operativen Services im SGB III, ist zwingend erforderlich.

### **15. Vergaberecht stärker an Qualität ausrichten – rechtssichere Regelung notwendig**

Für Arbeitsmarktdienstleistungen, insbesondere für Qualifizierungsmaßnahmen unterschiedlichster Art, werden Milliarden Euro investiert. Diese Maßnahmen sind kein Selbstzweck sondern dienen dem Ziel der

möglichst schnellen und nachhaltigen Integration in Ausbildung oder Beschäftigung. Dies muss sich auch im Vergaberecht widerspiegeln. Die Erfolge eines Arbeitsmarktdienstleisters bei der Integration und Qualifizierung von Arbeitslosen und damit die Qualität seiner Dienstleistungen muss als eigenständiges Zuschlagskriterium unmittelbar im Vergaberecht verankert werden.

In den jüngst vom Bundeswirtschaftsministerium veröffentlichten Eckpunkten zur Reform des Vergaberechts ist erfreulicherweise ein Sonderregime für die Vergabe von sozialen Dienstleistungen vorgesehen. Diese Chance muss genutzt werden, um das Vergaberecht so zu ändern, wie es der Bundestag fraktionsübergreifend durch seine Entschließung im Jahr 2012 gewollt hat. Ihm ging es darum, dass bieterbezogene Qualitätskriterien bei der Vergabe von sozialen Dienstleistungen deutlich Berücksichtigung finden müssen.

Aufgrund dieser Entschließung wurde zwar die Vergabeverordnung im Jahr 2013 so geändert, dass die Erfolge und die Qualität von Arbeitsmarktdienstleistern in der Vergangenheit als Kriterien für die Qualifikation, Organisation und Erfahrung des eingesetzten Personals eine bessere Berücksichtigung bei der Zuschlagserteilung finden können. Die vom Bundestag gewünschte Zielsetzung droht jedoch durch eine sehr restriktive Auslegung, insbesondere durch das Bundeskartellamt, konterkariert zu werden. Um die mit breiter Mehrheit von Regierungs- wie auch Oppositionsfraktionen gewünschte Regulierung im Vergaberecht rechtssicher umzusetzen, ist deshalb jetzt dringend eine gesetzliche Klarstellung erforderlich.

Im Interesse aller Steuer- und Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung wie auch im Interesse derer, die in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt integriert werden wollen und sollen, benötigen wir jetzt eine zweifelsfrei rechtssichere Lösung. Das kann entscheidend dazu beitragen, dass möglichst jeder Euro beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen so effizient, wirtschaftlich und erfolgsorientiert wie möglich eingesetzt wird. Dies ist bei Menschen, die Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen, besonders wichtig. Sie sind in hohem Maße auf eingliederungsorientierte, besonders effektiv arbeitende und erwiesenermaßen erfolgreiche Arbeitsmarktdienstleister angewiesen.

#### **16. Arbeitslosengeld II darf weiterhin nur erhalten, wer sich selbst nicht helfen kann**

Es sollte daran festgehalten werden, dass Arbeitslosengeld-II-Empfänger nach Vollendung des 63. Lebensjahres verpflichtet sind, einen bestehenden Anspruch auf Altersrente geltend zu machen (§ 12a SGB II). Es ist nicht nachvollziehbar, warum Rentenansprüche anders behandelt werden sollten als eigenes Einkommen oder Vermögen. Die Pflicht der SGB-II-Leistungsbezieher, einen bestehenden Rentenanspruch geltend zu machen, ist sozialpolitisch sinnvoll und verfassungskonform. Sie resultiert aus dem Subsidiaritätsgrundsatz, der dem Recht der Grundsicherung zugrunde liegt. Danach ist die Grundsicherung gegenüber anderen Einkommen und Vermögen absolut nachrangig. An diesem Grundsatz muss auch

bei der Altersrente festgehalten werden, da eine Abweichung von diesem Grundsatz zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung führen würde. Die Große Koalition sollte an der geltenden Rechtslage, die sie selbst im Jahr 2008 hergestellt hat, festhalten und nicht da-von abrücken.

In der Debatte um eine angebliche „Zwangsverrentung“ wird ein gesetzlicher Handlungsbedarf behauptet, der nicht besteht. Die Bezeichnung „Zwangsverrentung“ führt in die Irre. Mit der gesetzlichen Anforderung, den Bezug von Arbeitslosengeld II auch durch Geltendmachung eines Rentenanspruchs möglichst zu vermeiden bzw. zumindest zu verringern, werden die Betroffenen keinesfalls vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Im Gegenteil, jeder Arbeitslose, der arbeiten will, kann dies auch nach Rentenbeginn tun und bei der Arbeitssuche die Unterstützung der Arbeitsagenturen in Anspruch nehmen.

#### **17. Flexible Beschäftigungsformen konsequent nutzen**

Flexible Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeit und Minijobs erweisen sich vor allem für Langzeitarbeitslose als Sprungbrett in Beschäftigung. Gerade Zeitarbeit erleichtert Arbeitslosen die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt. Diese Beschäftigungschancen sind durch die im Koalitionsvertrag angekündigten Vorhaben gefährdet. Insbesondere die geplanten Re-Regulierungen in der Zeitarbeit im Bereich der Vergütung und der Höchstüberlassungsdauern erschweren unnötig den Einsatz von Zeitarbeit und würden vor allem die Schwächsten am Arbeitsmarkt treffen und deren Chancen auf Teilhabe am Erwerbsleben und beruflichen Aufstieg verbauen.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 18(11)364**

11. Mai 2015

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

**Diakonie Deutschland**

Die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband bedankt sich für die Möglichkeit im Rahmen einer öffentlichen Anhörung ihren Sachverstand und ihre Erfahrungen aus der diakonischen Praxis einzubringen. Sie nimmt als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege zu den Vorlagen wie folgt Stellung:

**1. Allgemein**

Erwerbstätig zu sein, ist zentral für die Teilhabe an unserer Gesellschaft. Arbeitslosigkeit, insbesondere länger andauernd, verstärkt das Risiko von Armut, gesundheitlichen Problemen und sozialer Isolation. Langzeitarbeitslosigkeit wirkt sich nicht nur negativ auf die Betroffenen selbst, sondern auch auf ihre Familien aus.

Im Februar 2015 gab es 3,02 Mio. Arbeitslose, darunter 1,06 Mio. Langzeitarbeitslose. Hinzu kommen fast 800.000 Menschen, die nicht in der Arbeitslosenstatistik erfasst werden. Das Institut für Bildungs- und Sozialpolitik der Hochschule Koblenz hat errechnet, dass 480.000 erwerbslose Personen im Hartz-IV-Bezug am Arbeitsmarkt nahezu chancenlos sind. In den Familien dieser Menschen leben über 340.000 Kinder unter 15 Jahren.

Die Ausgrenzung langzeitarbeitsloser Menschen und ihrer Familien zu beenden sowie adäquate und bedarfsgerechte Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, ist eine gesellschaftlich zwingende Aufgabe, im Sinn der Betroffenen wie zum Nutzen der Gesellschaft. Dafür sind im Sozialstaat ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen ist heterogen, die Lebensumstände vielfältig. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik soll angemessen auf die strukturellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt eingehen und die unterschiedlichen Bedarfe benachteiligter Gruppen berücksichtigen. Strukturelle Risiken dürfen im sozialstaatlichen Handeln nicht auf die Individuen und ihre Eigenverantwortung abgewälzt werden. Bei Erwerbslosigkeit müssen die Systeme sowohl der Arbeitslosenversicherung als auch der Grundsicherung eine angstfreie Neuorientierung und Arbeitsplatzsuche ermöglichen. Dazu gehört eine verlässliche und ausreichende materielle Sicherung der Existenz sowie eine die gesamte Lebenssituation erfassende individuelle Beratung und Förderung.

Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Markt ist kein Allheilmittel, aber eine wichtige Antwort auf Langzeitarbeitslosigkeit.

Sie erfüllt die Bedürfnisse der Erwerbslosen nach sinnstiftender und gesellschaftlich nützlicher Tätigkeit wie nach einer Arbeitsplatzperspektive. Der Statuswechsel vom Leistungsberechtigten zum Arbeitnehmer ist aus der Perspektive der Betroffenen von besonderer Bedeutung.

Arbeitgeber sind häufig nicht bereit, Langzeitarbeitslose zu beschäftigen. Nach aller Erfahrung ist auch nicht damit zu rechnen, dass Arbeitgeber ungeforderte Arbeitsplätze abbauen, um im Gegenzug arbeitsmarktförderungsfähige Arbeitslose wegen des Förderzuschusses geförderter Beschäftigung einzustellen. Zudem können durch die Auswahl der geförderten Personen und die Einbindung der örtlichen Beiräte der Jobcenter Verdrängungseffekte minimiert werden.

Verantwortungsvolle Arbeitsmarktpolitik hilft Menschen, Armut und Ausgrenzung zu überwinden, unterstützt sie darin, ihre individuellen Fähigkeiten zu entwickeln, und befähigt sie, ihre Lebenssituation aus eigener Kraft zu verbessern. Dabei ist Unterstützung auf Augenhöhe nötig. Förderung, die als Angebot und Chance erfahren wird, die persönliche Situation anknüpfend an den eigenen Kompetenzen zu verbessern, eröffnet Perspektiven und ist zielführender als die Teilnahme an Maßnahmen, die nur als Gegenleistung für die Auszahlung von Mitteln der Grundsicherung verstanden wird.

Die Beratung beziehungsweise das Fallmanagement ist von großer Bedeutung, wenn Förderperspektiven ausgehend von der individuellen Lebenssituation entwickelt werden sollen. In der Beratung ist eine Atmosphäre vertrauensvoller Kooperation zwischen Leistungsberechtigtem und Integrationsfachkraft zu schaffen, in der die Leistungsberechtigten die Gestaltungskompetenz über ihr Leben behalten. Die Zusammenarbeit mit erfahrenen, unabhängigen Anbietern vor Ort wie z.B. Suchtberatungen, Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen, Krankenkassen und Reha-Trägern ist erforderlich.

Auf dieser Basis kann eine individuelle Integrationsstrategie vereinbart werden, die Schritt für Schritt umgesetzt und begleitet werden kann. Die Leistungsberechtigten müssen beim Zugang zu Angeboten ihr Wunsch- und Wahlrecht ausüben können. Für diesen Prozess sind adäquate Instrumente und bedarfsgerechte Bausteine entscheidend. Solche Bausteine können sein: Hilfen zur Tagesstrukturierung, Gesundheitsförderung, Unterstützung beim Zugang zu flankierenden sozialen Hilfen, berufliche Orientierungsangebote, niedrigschwellige Arbeitsmöglichkeiten, befristete Praktika, Förderung sozialer Kompetenzen, (Teil)Qualifikationen, tätigkeits- und berufsbezogenes Deutsch.

Vor dem Hintergrund komplexer Problemlagen darf sich der Zugang zu Maßnahmen und deren Erfolgsmessung nicht nur am Kriterium der kurzfristigen Vermittlung in den Arbeitsmarkt orientieren. Es müssen auch Teilschritte anerkannt werden. Zusätzlich zur Förderung von Übergängen in Erwerbstätigkeit und den Austritt aus dem Leistungsbezug ist die soziale Teilhabe explizit als Ziel im SGB II zu verankern.

Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist umso größer, je niedriger die berufliche Qualifikation ist. Regionale Mobilität von Arbeitslosen kann nur einen geringen

Beitrag zum Arbeitsmarktausgleich leisten, denn kaum eine Region bietet ein ausreichendes Angebot an einfachen Tätigkeiten, und der Bedarf an Arbeitskräften ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung wird künftig weiter sinken. Der Zugang von Arbeitslosen zu Förderangeboten der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung ist weitgehend über Gutscheine geregelt. Um das Wunsch- und Wahlrecht der Arbeitslosen zu stärken, sollen Jobcenter und Arbeitsagenturen umfassend, verständlich und transparent über die Angebote informieren und zu den damit verbundenen Perspektiven beraten.

Es bedarf insgesamt vermehrt abschlussbezogener Weiterbildungen sowie der Feststellung und Anerkennung von Teilqualifikationen. Um den Anforderungen zum Beispiel von Eltern, Alleinerziehenden und Pflegenden gerecht zu werden, sind Weiterbildungen auch in Teilzeit anzubieten. Die Angebote sollen fachlich und didaktisch sensibel für die biografischen Vorerfahrungen, die kulturellen Hintergründe und die Leistungsfähigkeit sein.

Finanzielle Aspekte sind ein relevantes Weiterbildungshemmnis von Arbeitslosen. Daher ist es notwendig die finanzielle Situation von Personen in Weiterbildung zu verbessern, z.B. über ein Unterhaltsgeld.

Insgesamt sind Kontinuität, ausreichende finanzielle und verlässliche gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen für Leistungsberechtigte, Jobcentermitarbeitende und Arbeitgeber die Basis für eine bedarfsgerechte Unterstützung, die Perspektiven für Leistungsberechtigte eröffnet.

## 2. Im Einzelnen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
**Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern – Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit**  
 A-Drs. 18(11)234

### Aktivierungszentren

Die Bedeutung einer guten Beratung und Betreuung in den Jobcentern durch qualifizierte Fachkräfte und die Vernetzung mit örtlichen Akteuren ist ein zentrales Element der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Um den vielfältigen Lebenssituationen und Unterstützungsbedarfen gerecht zu werden, braucht es die Kompetenz und Erfahrung der Akteure vor Ort – von der Kinderbetreuung, Suchtberatung über Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen bis zu Krankenkassen und Reha-Trägern. Diese Netzwerkarbeit in den einzelnen Jobcentern zu stärken ist wichtig und bedarf adäquater personeller Ausstattung und einer entsprechenden Aufstockung des Verwaltungstitels im Bundeshaushalt des BMAS. Die Anforderungen und Belastungen für die Mitarbeitenden in den Jobcentern sind hoch. Um sie zu stärken bedarf es zunächst besserer Betreuungsrelationen. Aktivierung ist so zu verstehen, dass durch Unterstützung auf Augenhöhe die vorhandenen Potentiale der Hilfebedürftigen gefördert und sie befähigt werden, ihre Lebenssituation zu verbessern. Nicht zuletzt müssen einzelne Förderbau-



steine kombinierbar sein, bedarfsgerecht zur Verfügung stehen und Teilschritte bei längerfristigen Integrationsstrategien als Erfolge anerkannt werden.

Das Vorhaben, die Berufstätigkeit Alleinerziehender zu fördern, indem die Kinderbetreuung in Randzeiten ausgebaut wird ist zu begrüßen. Darüber hinaus ist der Ausbau von Möglichkeiten zur Teilzeitausbildung dringend notwendig. Dafür sollten Arbeitgeber gezielt geworben werden. Beim Übergang zwischen verschiedenen Anspruchsleistungen kann es zu finanziellen Lücken oder Unterdeckungen für die Betroffenen kommen. Damit die berufliche Wiedereingliederung Alleinerziehender nicht an finanziellen Mitteln scheitert, sollte die finanzielle Absicherung Alleinerziehender und ihrer Kinder insbesondere an den Schnittstellen zwischen SGB II, SGB III, SGB VIII, Wohngeldgesetz, Bundeskindergeldgesetz und Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gewährleistet sein.

#### ESF-Bundesprogramm

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen durch Lohnkostenzuschüsse zu fördern ist sinnvoll. Die Gewinnung von Arbeitgebern über eine gezielte Ansprache und Beratung im Vorfeld eine Herausforderung. Erfahrungen zeigen, dass die finanzielle Förderung der Beschäftigung allein häufig nicht ausreicht. Arbeitnehmern sowie Arbeitgebern auch während der Beschäftigung Unterstützung anzubieten ist ein wichtiges Element, um die Beschäftigung zu stabilisieren, Konflikte frühzeitig zu lösen und Abbrüche und Kündigungen zu vermeiden.

Die Diakonie Deutschland begrüßt es, dass die Fördermöglichkeit allen Arbeitgebern offen steht. Damit ist es entgegen ursprünglicher Planung auch möglich, Arbeitsplätze bei den Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen wie auch Integrationsunternehmen einzubeziehen. Insbesondere in Anbetracht der schnell degressiven Fördersätze ist diese Öffnung sinnvoll.

#### Programm Soziale Teilhabe

Die Diakonie Deutschland begrüßt ausdrücklich, dass erstmals explizit soziale Teilhabe durch sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit gefördert werden soll, insbesondere für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und besonderem Unterstützungsbedarf sowie Personen mit Kindern in der Bedarfsgemeinschaft. Durch bis zu 100-prozentige Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber sollen sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse für die Zielgruppe gefördert werden. Die Möglichkeit, die Arbeitszeit sukzessive anzuheben, entspricht den unterschiedlichen Bedarfen der Zielgruppe.

Die Beschäftigung sollte mit Unterstützungsangeboten am Arbeitsplatz, beispielsweise durch eine besondere Anleitung des Arbeitgebers, begleitende Qualifizierung sowie im Lebensumfeld bei Bedarf durch sozialpädagogische Begleitung oder Angebote der Grundbildung unterstützt werden. Die Vernetzung der Jobcenter mit lokalen Akteuren, die begleitende Unterstützung anbieten, und die Inanspruchnahme ihrer Hilfen im Rahmen des Programms sollte bedarfsgerecht und unkompliziert ermöglicht sowie finanziell abgesichert werden.

Der Kreis der möglichen Tätigkeitsbereiche und der Arbeitgeber sollte nicht eingeschränkt werden. Das Programm sollte es ermöglichen, Arbeitsplätze bei unterschiedlichen Arbeitgebern zu erschließen. Der mittel- oder langfristige Übergang in ungeforderte Arbeit kann gelingen, wenn die Potentiale der Arbeitnehmer und die Anforderungen der Arbeitsplätze bestmöglich aufeinander abgestimmt werden. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die individuelle Vorbereitung auf die Beschäftigung und eine passgenaue Unterstützung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Die Bedarfe nach Förderung dieser Art sind groß, einem Bedarf von 480.000 Langzeitarbeitslosen steht im Programm Soziale Teilhabe ein Angebot von 10.000 Plätzen gegenüber. Die Diakonie Deutschland bedauert es sehr, dass die Möglichkeit nicht genutzt wurde, dieses Programm mit einem Passiv-Aktiv-Transfer modellhaft umzusetzen. Dies hätte die Weichen für eine künftige flächendeckende bundesweite Anwendung des Passiv-Aktiv-Transfers stellen können.

#### Schnittstellen SGB II zur Gesundheitsförderung

Die Diakonie Deutschland befürwortet das Vorhaben, die Schnittstellen des SGB II zur Gesundheitsförderung zu verbessern. Die gravierenden negativen Folgen von Arbeitslosigkeit auf die Gesundheit der Betroffenen sind bekannt. Gesundheitliche Einschränkungen wiederum verringern die Chancen auf Integration in Arbeit. Die Zielgruppe, die den größten Handlungsbedarf hat, wird mit den bestehenden Präventionsmaßnahmen im Gesundheitssystem kaum erreicht. Insofern ist das Vorhaben, den Zugang von Langzeitarbeitslosen zu Leistungen der Prävention, Gesundheitsförderung und Rehabilitation zu verbessern zu bestärken. Gesundheitsfördernde Ansätze können nur greifen, wenn alle Akteure ihre Verantwortung für langzeitarbeitslose Personen anerkennen und wahrnehmen.

#### Weiterentwicklung der Instrumente in Dialog mit den Ländern und weiteren Partnern

Eine gesetzliche Novellierung der Instrumente ist notwendig. Die sog. freie Förderung ist als echte Erprobungsklausel im SGB II auszugestalten. Aufgrund bestehender Restriktionen können Jobcenter das Instrument der freien Förderung nicht wie intendiert nutzen, um neue Lösungsansätze, etwa zur Förderung von schwer erreichbaren Jugendlichen oder verfestigt Langzeitarbeitslosen, anzubieten.

Nach der erfolgreichen Integration in eine ungeforderte Beschäftigung sollte nach Bedarf Unterstützung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber angeboten werden, um das Arbeitsverhältnis zu stabilisieren. Dafür ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Die Beschränkung der Höchstdauer von Arbeitsgelegenheiten sowie der Förderung von Arbeitsverhältnissen auf zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren ist nicht zielführend. Es gibt eine kleine Gruppe Langzeitarbeitsloser, die zunächst ein Angebot zur sozialen Stabilisierung sowie zum Erhalt oder Erlangung der Beschäftigungsfähigkeit benötigen. Arbeitsgelegenheiten bieten einen Schutzraum, da sie kein Arbeits-, sondern ein Sozialrechtsverhältnis begründen,

in dessen Rahmen Teilnehmende eine Aufwandsentschädigung erhalten. Die in den Förderleistungen erhaltenen Tätigkeiten müssen entsprechend den Fähigkeiten der geförderten Person so ausgestaltet sein, dass sie die Betroffenen in ihrer persönlichen Entwicklung unterstützen und ihre individuellen Fähigkeiten fördern. Arbeitsgelegenheiten sind nach einem integrierten Ansatz von Beschäftigung, sozialpädagogischer Begleitung oder arbeitsbegleitender Qualifizierung auszugestalten. Die geltenden Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität sind nicht geeignet, um zentral definiert zu werden. Es sollten die lokalen Akteure des Arbeitsmarktes im örtlichen Beirat Verantwortung für die Ausgestaltung erhalten. Die Rolle der örtlichen Beiräte in der Praxis ist zu stärken.

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit**

BT-Drs. 18/3146

Der Bedarf an öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist groß. Die Diakonie Deutschland begrüßt daher die Forderung nach längerfristiger öffentlich geförderter Beschäftigung für eine größere Anzahl von Personen und der bundesgesetzlichen Einführung eines Passiv-Aktiv-Transfers. Erfahrungen zeigen, dass viele Arbeitgeber Vorbehalte haben, langzeitarbeitslose Personen einzustellen. Daher ist es wichtig, auf alle Arbeitgeber zuzugehen und sie durch passgenaue Vermittlung, finanzielle Anreize und insbesondere durch ein verlässliches Angebot der Unterstützung und Begleitung für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen zu gewinnen. Alle Unternehmen können Verantwortung zum Abbau der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit übernehmen. Zuvor Erwerbslose erfahren Wertschätzung für ihre Tätigkeit, die nicht auf einen Sonderbereich der Wirtschaft beschränkt wird. In lokalen Arbeitsmarktprogrammen sind die gemeinsamen Einrichtungen, die kommunalen Träger, Sozialpartner und Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege / Ligen der Freien Wohlfahrtspflege an der Planung des Mittel- und Instrumenteneinsatzes zu beteiligen, um einen lokalen Konsens über den finanziellen Umfang für die Förderung in der Region und die mögliche Zahl der geförderten Arbeitsplätze zu verabreden. Das geeignete Gremium zur Beratung des lokalen Konsens ist der Beirat nach § 18 SGB II.

Insbesondere ältere Langzeitarbeitslose haben ohne Förderung kaum Chancen auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt. Dieser Zielgruppe Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu ermöglichen ist sinnvoll. Die Diakonie Deutschland spricht sich dafür aus, dass das SGB II seine Funktion als abschließendes existenzsicherndes Leistungsgesetz für alle erwerbsfähigen Personen bis zum Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze erfüllen sollte. Die Regelung zur Inanspruchnahme einer vorzeitigen Rente wegen Alters ist abzuschaffen.

Der Zugang von Arbeitslosen zu Förderangeboten der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung ist weitgehend über Gutscheine geregelt. Um das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten zu unterstützen, sollten sie von den Jobcentern und Arbeitsagenturen umfassend, verständlich und transparent über die Angebote informiert und zu den damit verbundenen Perspektiven beraten werden.

Die Diakonie fordert ein Angebot an Nachqualifizierungen im SGB II und III, die eine Qualifikation entsprechend der identifizierten Bedarfe ermöglicht. Die Angebote zur Qualifizierung und Weiterbildung müssen auch Eingewanderten ohne berufliche Abschlüsse und Langzeitarbeitslosen offen stehen, um Nachteile durch fehlende schulische und berufliche Abschlüsse auszugleichen und neue berufliche Orientierungen zu ermöglichen. Die finanzielle Situation von Personen in Weiterbildung ist beispielsweise durch ein Unterhaltsgeld zu verbessern.

Eine besondere Herausforderung für die Entwicklung der beruflichen Weiterbildung stellt sich durch die gesetzliche Neuregelung von im Ausland erworbenen schulischen und beruflichen Abschlüssen. Eingewanderte Personen sind unverhältnismäßig häufig von Arbeitslosigkeit betroffen und tragen ein sehr viel höheres Risiko, dauerhaft arbeitslos zu sein. Die Erfahrungen mit der Umsetzung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes zeigen, dass es nicht gelingt allen Menschen mit ausländischen Abschlüssen die notwendigen Anpassungsmaßnahmen anzubieten und bei der Zahlung fälliger Gebühren finanziell zu unterstützen – statt vor rechtlichen stehen die Betroffenen vor finanziellen Hürden.

Hochwertige Weiterbildung braucht gute rechtliche Rahmenbedingungen. Die anstehende Reform des Vergaberechts sollte genutzt werden, um Aspekten der Qualität und sozialen Kriterien einen höheren Stellenwert bei der Vergabe in der Arbeitsförderung zu geben.

Das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum darf nicht beschnitten werden. Sanktionen führen zunehmend in existentielle Armut und Wohnungslosigkeit. Zudem gibt es keinen wissenschaftlichen Beleg für positive Effekte von Sanktionen auf die Leistungsberechtigten. Daher plädiert die Diakonie Deutschland für die Abschaffung von Sanktionen im SGB II.

Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### **Arbeitsförderung neu ausrichten - Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung**

BT-Drs. 18/3918

Die Lebenssituationen von Langzeitarbeitslosen sind heterogen, entsprechend vielfältig sind die Unterstützungsbedarfe. Insofern ist die Idee, individuelle und verzahnte Förderketten zu ermöglichen und passgenaue Eingliederungsstrategien zu fördern, zu unterstützen. Aus diakonischer Perspektive ist entscheidend, dass in der Beratung eine vertrauensvolle Kooperation auf Augenhöhe zwischen Leistungsberechtigtem und Integrationsfachkraft geschaffen wird, in-

dem die Leistungsberechtigten die Gestaltungskompetenz für ihr Leben behalten. Auf dieser Grundlage kann Hilfe als Erweiterung von Chancen der Leistungsberechtigten begriffen werden. In diesem Prozess soll mit erfahrenen, unabhängigen Anbietern vor Ort zusammen gearbeitet werden. Die Leistungsberechtigten müssen beim Zugang zu Angeboten ihr Wunsch- und Wahlrecht ausüben können. Ein solch mittel- bis längerfristig angelegter Unterstützungsansatz bedarf der Anerkennung von Zwischenzielen.

Die Diakonie Deutschland unterstützt die Forderung nach einem Aufbau eines verlässlichen Sozialen Arbeitsmarktes auf Basis eines Passiv-Aktiv-Transfers. Leistungsberechtigte sehen Erwerbsarbeit nach wie vor als zentrales gesellschaftliches Integrationsmuster, für sie ist die Teilhabe an Erwerbsarbeit als Zeichen gesellschaftlicher Zugehörigkeit sogar wichtiger als für Erwerbstätige.

Die Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung muss auf die Personen begrenzt werden, für die es die passende Unterstützung darstellt. Eine zweijährige Arbeitslosigkeit mindert die Chancen auf eine

(Re-)Integration in den regulären Arbeitsmarkt bereits deutlich. Wer 24 Monate und länger arbeitslos, soll die Möglichkeit zu öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung haben. Zeiten kurzzeitiger Arbeitsförderung wie Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Arbeitsgelegenheiten sollen dabei als unschädlich gelten. Ob dieses Förderinstrument für einen Leistungsberechtigten sinnvoll und angemessen ist, müssen die Integrationsfachkräfte vor Ort gemeinsam mit den Leistungsberechtigten unter Berücksichtigung ihrer Fähigkeiten und Unterstützungsbedarfe prüfen und beurteilen. Für Arbeitslose unter 25 Jahren sollte der Zugang zu Ausbildung und in ungeforderte Arbeit vorrangig sein.

Öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse sind Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes. Sie sind sozialversicherungspflichtig auf Basis eines Arbeitsvertrags auszugestalten und tariflich zu entlohnen. Im lokalen Beirat ist ein Konsens über den finanziellen Umfang für die Förderung in der Region und die mögliche Zahl der geförderten Arbeitsplätze zu verabreden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)365neu

11. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen

#### Gliederung der Stellungnahme

1. Langzeiterwerbslosigkeit als Folge der Massenerwerbslosigkeit
2. Interpretation der Risikomerkmale
3. Anforderungen der gewerkschaftlichen Arbeitslosengruppen
4. Bewertung der Vorschläge im Einzelnen
5. Zusammenfassung

#### 1. Langzeiterwerbslosigkeit als Folge der Massenerwerbslosigkeit

Die gemessen am Rückgang der offiziell registrierten Erwerbslosenzahl günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt darf nicht dazu führen, dass Problem der (Langzeit)Erwerbslosigkeit zu unterschätzen und zu verharmlosen. Unter Berücksichtigung der verdeckten Erwerbslosen (siehe Tabelle) ergibt sich zurzeit eine Unterbeschäftigung von rund vier Millionen Personen. Der Begriff der „Massenerwerbslosigkeit“ beschreibt somit die Lage auf dem Arbeitsmarkt weiterhin deutlich treffender als der Begriff „Beschäftigungswunder“. Mitte der Siebzigerjahre, als im Westen die Erwerbslosenzahl erstmals die 1-Million-

Marke überschritt, konnte sich kein politischer Akteur vorstellen, dass ein politisches System das gegenwärtige Ausmaß der Erwerbslosigkeit überstehen könnte.

<b>Offizielle Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (März 2015)</b>	
Offizielle Arbeitslosenzahl	2.931.505
+ 1-Euro-Jobs	83.319
+ Aktivierungs-, Eingliederungs-, und Qualifizierungsmaßnahmen, Integrationskurse	452.443
+ Kranke	98.024
+ in vorruhestandsähnlichen Regelungen	167.935
+ Stille Reserve (Schätzung IAB, JD 2014)	255.000
<b>= Unterbeschäftigung insgesamt</b>	<b>3.988.226</b>
Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der BA, Monatsbericht 3/2015 sowie IAB, Kurzbericht 7/2015	

Nach der letzten IAB-Stellenerhebung (4. Quartal 2014) gab es 952.700 offene Stellen, die sofort zu besetzen sind. Rechnerisch kommen auf eine Stelle somit über vier Erwerbslose. Angesichts dieser weit geöffneten Schere zwischen Arbeitskräfteangebot und

Arbeitskräftenachfrage ist massenhafte Erwerbslosigkeit und in deren Folge auch Langzeiterwerbslosigkeit zwangsläufig vorprogrammiert: Ein Teil der Arbeitssuchenden wird aufgrund der Konkurrenzsituation um die „Mangelware Arbeitsplätze“ auch wiederholt bei der Stellensuche anderen Bewerberinnen und Bewerbern unterliegen und im Ergebnis über längere Zeiträume keinen Zugang zu abhängiger Beschäftigung finden.

Die jüngere arbeitsmarktpolitische Debatte und insbesondere Diskussionen unter dem Schlagwort „Sozialer Arbeitsmarkt“ fokussieren sich stark auf die Teilgruppe der Langzeiterwerbslosen, die auf dem Arbeitsmarkt als (weitgehend) chancenlos gelten sowie auf deren – tatsächliche oder vermutete – persönliche Vermittlungshemmnisse. In der aktuellen Debatte besteht die Gefahr, dass das gesellschaftliche und ökonomische Problem der (Langzeit)Erwerbslosigkeit abermals individualisiert wird. Mit der Durchsetzung des Aktivierungs-Paradigmas in der Arbeitsmarktpolitik wurden fehlende Arbeitsplätze in unzureichende Aktivitäten der Erwerbslosen bei der Arbeitssuche und in überhöhte Anspruchslöhne umgedeutet. Aktuell besteht die Gefahr, dass die fehlende Möglichkeit für alle zur Teilhabe an Erwerbsarbeit in eine *fehlende Beschäftigungsfähigkeit aufgrund von individuellen Defiziten* umgedeutet wird und es zu einer „Pathologisierung der Langzeiterwerbslosen“ kommt.

## 2. Interpretation der Risikomerkmale

Die Arbeitsmarktforschung hat mittlerweile eine Vielzahl von Erkenntnissen vorgelegt zur Frage, welche Personengruppen besonders geringe Chancen haben, eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufnehmen zu können. Es wurden einige Merkmale identifiziert, die das Risiko deutlich erhöhen, langzeiterwerbslos zu werden oder zu bleiben. Diese Merkmale geben Hinweise dazu, inwiefern das Risiko der Langzeiterwerbslosigkeit ungleich verteilt ist und darüber, wie Auswahlprozesse der Arbeitgeber bei der Stellenbesetzung funktionieren.

Bevor aus den Forschungserkenntnissen zur Langzeiterwerbslosigkeit vorschnell Schlüsse für konkrete Maßnahmen zum Abbau derselben abgeleitet werden, gilt es, sich die Aussagekraft der Erkenntnisse zu vergegenwärtigen. Dabei sind drei Aspekte zu berücksichtigen:

- Ein Teil der Merkmale, die sich bei Langzeiterwerbslosen feststellen lässt, muss nicht ursächlich für den Eintritt von Erwerbslosigkeit und den Verbleib in Erwerbslosigkeit sein. So bleibt es beispielsweise bei gesundheitlichen Einschränkungen fraglich und interpretationsbedürftig, ob es sich dabei um die *Ursache für (Langzeit)Erwerbslosigkeit* handelt oder nicht vielmehr um eine *Folge länger anhaltender Erwerbslosigkeit*. Gleiches gilt etwa, wenn erworbene berufliche Kenntnisse nicht mehr den aktuellen Anforderungen entsprechen.

- Andere Faktoren, bei denen ein erhöhtes Risiko der Langzeiterwerbslosigkeit offenkundig vorliegt, sind keine persönlichen Vermittlungshemmnisse im engeren Sinn. Bei den Risikofaktoren „Geschlecht“, „Alter“ oder etwa „Mutterschaft“ ist es weder geboten noch möglich das Merkmal zu „therapieren“ und zu überwinden und die genannten Merkmale müssen auch gar nicht mit einer geminderten Leistungsfähigkeit einhergehen. Die erhöhte Betroffenheit von Langzeiterwerbslosigkeit ist hier eher ein Ausdruck einer unzureichenden, öffentlichen Kinderbetreuung und von Vorurteilen der Arbeitgeber gegen bestimmte Personengruppen.
- Der Charakter der Risikofaktoren darf auch nicht so verstanden werden, dass nach der Überwindung eines „Handicaps“ die Langzeiterwerbslosigkeit zwingend entsprechend sinken würde. Unbestritten ist beispielsweise das Fehlen eines Berufsabschlusses ein relevanter Risikofaktor und der deutliche Ausbau hochwertiger, abschlussorientierter Bildungsmaßnahmen sinnvoll. Die so Qualifizierten verbessern zunächst jedoch nur ihre individuellen Integrationschancen auf Kosten anderer Arbeitssuchender. Ob nun nur andere Arbeitssuchende eingestellt werden (Dreh-türeffekt) oder ob die Langzeiterwerbslosigkeit per Saldo entsprechend der Zahl der Qualifizierten sinkt, das hängt von der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und somit der von Nachfrage nach Arbeitskräften ab. Den engen Zusammenhang zwischen Langzeiterwerbslosigkeit und örtlicher Arbeitsmarktlage belegen auch die regional extrem unterschiedlichen Langzeiterwerbslosen-Quoten.<sup>1</sup>

Politische Initiativen, die auf eine wirksame Bekämpfung der Langzeiterwerbslosigkeit abzielen müssen über einzelne arbeitsmarktpolitische Instrumente hinausgehen und im Sinne einer aktiven Beschäftigungspolitik zusätzliche, gute Arbeitsplätze schaffen. Dazu ist ein ganzes Maßnahmenbündel erforderlich, u.a. bestehend aus Investitionsprogrammen in die öffentliche Infrastruktur und einem deutlichen Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge. Ohne eine weitere Anhebung des Beschäftigungsniveaus wird es nicht gelingen, die Langzeiterwerbslosigkeit spürbar zu reduzieren.

An diesem Maßstab werden auch die konkreten Konzepte zur Bekämpfung der Langzeiterwerbslosigkeit zu bemessen sein.

## 3. Anforderungen der gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen

<sup>1</sup> So liegen beispielsweise in Eichstätt die Arbeitslosenquote bei 1,5 Prozent und der Anteil der Langzeiterwerbslosen bei nur 11,0 Prozent. In Herne hingegen liegen die Arbeitslosenquote bei 15,2 Prozent und der Anteil der Langzeiterwerbslosen bei 41,1 Prozent. Quelle: BA, örtliche Arbeitsmarktberichte, April 2015

Die gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen<sup>2</sup> fordern einen grundlegenden Kurswechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Die Qualität von Maßnahmen muss deutlich erhöht und die Rechte der Erwerbslosen deutlich gestärkt werden. Bezogen auf Maßnahmen zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit stellen die gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen u.a. folgende Anforderungen<sup>3</sup>:

#### *Adressatenorientierte Arbeitsförderung*

Die Leistungen der Arbeitsförderung und die Arbeitsweise der Arbeitsverwaltung insgesamt sind adressatenorientiert und kooperativ anzulegen. Eingliederungsziele und -schritte müssen zwischen Arbeitsverwaltung und Erwerbslosen gemeinsam im Dialog und auf Augenhöhe entwickelt werden. Die Teilnahme an Maßnahmen darf nicht einseitig verordnet, sondern muss einvernehmlich vereinbart werden. Erwerbslose müssen auch ein Auswahlrecht zwischen unterschiedlichen Maßnahmen und Angeboten haben.

#### *Abschlussorientierte Bildungsmaßnahmen und Aufstiegsqualifizierungen*

Über verbindliche Vorgaben müssen hohe Qualitätsstandards für Fördermaßnahmen sichergestellt werden. Die heutigen Ausschreibe-, Zertifizierungs- und Gutscheilverfahren stellen nicht sicher, dass Bildungs- und Beschäftigungsträger Maßnahmen anbieten, die den Teilnehmern tatsächlich einen Nutzen bringen. Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sollten zu einem konkreten, verwertbaren (Teil)Abschluss führen, der eine Perspektive bietet. Im Rahmen der Arbeitsförderung sollte auch wieder eine Aufstiegsförderung möglich sein, die aus „Gut-Qualifizierten“ „Besser-Qualifizierte“ macht, und so Platz für Nachrückerinnen und Nachrücker schafft.

#### *Rechtsansprüche statt Kann-Leistungen*

Erwerbslose müssen nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit einen Rechtsanspruch auf eine hochwertige Bildungsmaßnahme oder einen öffentlich geförderten Arbeitsplatz haben.

#### *Öffentlich geförderte Beschäftigung*

Ein Teil der gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen steht speziellen Beschäftigungsprogrammen für Langzeiterwerbslose skeptisch gegenüber: Sonderprogramme und „gesonderte Arbeitsmarktsegmente“ stünden in der Gefahr, diskriminierenden und stigmatisierenden Charakter anzunehmen und es bestehe zudem die Gefahr, dass reguläre Daueraufgaben der öffentlichen Hand in diese Beschäftigungsprogramme verschoben würden („Verdrängungseffekte“).

Diese Einwände sprechen meines Erachtens nicht generell gegen öffentlich geförderte Beschäftigung. Bei der konkreten Ausgestaltung sind jedoch Vorkehrungen zu treffen, die unerwünschte Nebeneffekte ausschließen beziehungsweise zumindest minimieren.

So sollten öffentlich geförderte Arbeitsplätze für die Zielgruppe der Langzeiterwerbslosen dem gewerkschaftlichen Leitbild guter Arbeit entsprechen, voll sozial-versicherungspflichtig sein und tariflich entlohnt werden. Der Gefahr der Verdrängung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst kann über Verfahrensregeln und Beteiligungsrechte begegnet werden, indem in den Arbeitsmarktregionen Ausschüsse gebildet werden, die den Einsatzfeldern öffentlich geförderter Beschäftigung zustimmen müssen.<sup>4</sup>

#### **4. Bewertung der Vorschläge im Einzelnen**

##### **Konzept des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

In der einleitenden Problembeschreibung bezieht sich das BMAS positiv auf die Hartz-Reformen, durch die es – zusammen mit der konjunkturellen Entwicklung gelungen sei – die Langzeitarbeitslosigkeit spürbar zu senken. Dies ist nicht nachvollziehbar: Einerseits fehlen belastbare Nachweise, die einen positiven kausalen Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktformen und dem Rückgang der Erwerbslosenzahl belegen. Andererseits werden negative Effekte der Hartz-Reformen wie die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse und die Verschlechterung der sozialen Absicherung von Langzeiterwerbslosen ausgeblendet.

Positiv zu werten ist, dass „soziale Teilhabe“ als eigenständige Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik benannt wird. Dies ist ein Fortschritt gegenüber der vorherrschenden Fokussierung auf schnelle Vermittlung in irgendeine Arbeit, ohne nach der Qualität der Arbeit zu fragen. Allerdings verkürzt das BMAS-Konzept das Ziel der sozialen Teilhabe auf die Teilnahme am Erwerbsleben und verkennt damit, dass das Niveau der materiellen Absicherung bei Langzeiterwerbslosigkeit maßgeblich darüber entscheidet, ob soziale Teilhabe möglich ist. Die Höhe der SGB-II-Regelsätze ermöglicht zurzeit keine ausreichende Teilhabe am sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben sondern die Regelsätze bedeuten Armut und Ausgrenzung<sup>5</sup>. Eine deutliche Erhöhung der Regelsätze ist dringend geboten, um ein Mindestmaß an sozialer Teilhabe sicherzustellen.

Positiv zu werten ist zudem, dass in der einleitenden Vorbemerkung zutreffend die Heterogenität der Lang-

<sup>2</sup> Die „Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen“ (KOS) koordiniert und vernetzt bundesweit rund 230 örtliche, gewerkschaftliche Erwerbslosengruppen. Dabei handelt es sich überwiegend um Erwerbslosenausschüsse der Gewerkschaft ver.di sowie um Erwerbslosen-Arbeitskreise der IG Metall.

<sup>3</sup> Vgl. Gewerkschaftliche Erwerbslosengruppen, Diskussionspapier „Gute Arbeit statt perspektivloser Warteschlagen“, 2013, Download unter [www.erwerbslos.de](http://www.erwerbslos.de), Menüpunkt „Positionen“

<sup>4</sup> Denkbar wäre die Einrichtung von viertel-paritätisch besetzten Ausschüssen bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Hand, der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und von Betroffenenorganisationen. Die Einrichtung einer Beschäftigungsmaßnahme könnte an die Voraussetzung gekoppelt werden, dass mindestens drei der vier Parteien der Maßnahme zustimmen.

<sup>5</sup> Vgl. Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum, Positionspapier, Ein menschenwürdiges Leben für alle, 2012, [www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org](http://www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org)

zeiterwerbslosen betont und eine ungünstige regionale Arbeitsmarktlage als Grund genannt wird, die einer Integration entgegenstehen können. Diese beiden wichtigen Erkenntnisse werden aber bei den konkret vorgeschlagenen Maßnahmen nicht mehr bzw. nicht ausreichend aufgegriffen und weiter operationalisiert. Die konkreten Maßnahmen beschränken sich vielmehr weitgehend wieder nur auf Langzeiterwerbslose, bei denen das BMAS individuelle Vermittlungshemmnisse unterstellt.

#### *Aktivierungszentren*

Allein die Begrifflichkeit „Aktivierungszentrum“ wird von vielen Langzeiterwerbslosen, insbesondere den in den Gewerkschaften organisierten Langzeiterwerbslosen, als demütigend und abschreckend erlebt. Der Begriff transportiert eine Herangehensweise, die Langzeiterwerbslose als bloße Objekte der Arbeitsverwaltung begreift, die aufgrund persönlicher Defizite unzureichend aktiv sind und daher vom Jobcenter aktiviert und „therapiert“ werden müssen. Das Arbeiten an einer größeren Motivation und an besseren Alltagskompetenzen werden bei den Aufgaben der Aktivierungszentren u.a. explizit genannt, was im Umkehrschluss bedeutet, dass fehlende Motivation und unzureichende Alltagskompetenzen als ursächlich für die Langzeiterwerbslosigkeit gesehen werden. Unbestritten haben einige Langzeiterwerbslose infolge lang anhaltender Erwerbslosigkeit resigniert und das Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten und die eigenen Handlungskompetenzen können Schaden nehmen. Bezogen auf alle Langzeiterwerbslosen wird jedoch mit der Aufgabenbeschreibung der „Aktivierungszentren“ ein Zerrbild gezeichnet, das der Heterogenität der Gruppe nicht ansatzweise gerecht wird.

Wesentlicher ist aber noch ein anderer Kritikpunkt: In den Aktivierungszentren soll eine qualifizierte Stärken-Schwächen-Analyse geleistet werden, auf deren Grundlage dann „geeignete Angebote“ gemacht werden sollen. Ein solche Bestandsaufnahme und die Festlegung einer Integrationsstrategie ist jedoch eine ausgesprochen anspruchsvolle soziale Dienstleistung. Wie bei alle sozialen Dienstleistungen, für die Beratungsgespräche und soziale Interaktion zwischen zwei Akteuren wesentlich sind, ist für das Gelingen des Prozesses Offenheit und ein Vertrauensverhältnis erforderlich. Die weitgehende Rechtslosstellung der Langzeiterwerbslosen im Integrationsprozess sowie das drakonische Sanktionssystem im SGB II führen derzeit jedoch zu einer immensen Machtasymmetrie, die einer vertrauensvollen Zusammenarbeit systematisch entgegensteht. Soll die Betreuung von Langzeiterwerbslosen verbessert und die Passgenauigkeit von Maßnahmen erhöht werden, dann bedingt dies zwingend, dass auch die Rechte der Erwerbslosen im Integrationsprozess zu stärken sind. Wenn die gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen die Anforderung formulieren, dass Integrationsziele und -schritte auf Augenhöhe einvernehmlich ausgehandelt werden sollten, dann ist dies zunächst Ausdruck dafür, Langzeiterwerbslose als Bürger mit sozialen Rechten zu begreifen, deren Neigungen, Interessen und Fähigkeiten

zu berücksichtigen sind. Einvernehmliche Vereinbarungen und das Prinzip der freiwilligen Teilnahme an Fördermaßnahmen sind darüber hinaus aber auch Instrumente der Qualitätssteigerung, um die Passgenauigkeit von Integrationsplänen und Maßnahmen zu verbessern.

Die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II – Kinderbetreuung, Hilfe bei der Pflege, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung – sind derzeit nicht in ausreichendem Umfang sichergestellt. Dazu findet sich im Konzept des BMAS nur ein allgemeiner Hinweis auf die Zuständigkeit der Länder und Kommunen. Notwendig wären aber Maßnahmen, die sicherstellen, dass diese Hilfen im erforderlichen Umfang angeboten und die Leistungsberechtigten auch Zugang zu diesen Hilfen finden.

Richtigerweise betont das BMAS die Notwendigkeit, die Kinderbetreuung auszubauen, insbesondere in den Randzeiten. Es bleibt jedoch einen Vorschlag schuldig, wie dies faktisch bewerkstelligt werden soll.

Im Zusammenhang mit den Aktivierungszentren spricht das BMAS von einem „verbesserten Betreuungsrelationen“ und „gut qualifizierten Fachkräften“. Zwar sollen 1.000 befristete Stellen aus dem Programm „Perspektive 50plus“ nun erhalten bleiben. Damit wird aber nur der Ist-Stand der Personalausstattung beibehalten. Es fehlen Vorschläge, wie die mangelhafte Personalausstattung der Jobcenter insgesamt verbessert werden kann und eine ausreichende Qualifizierung der Jobcenter-Beschäftigten gesichert werden kann.

#### *Sonderprogramm „Soziale Teilhabe“*

Die Ausgestaltung des geplanten Sonderprogramms „Soziale Teilhabe“ ist zu vage beschrieben, um das Programm auf Grundlage des Konzeptpapiers vom 5.11.2014 abschließend bewerten zu können. Insbesondere fehlen Angaben zur Qualität der Arbeitsverhältnisse, zur Dauer der Beschäftigungsverhältnisse und zur Höhe der Arbeitsentgelte.

Kurz vor Fertigstellung dieser Stellungnahme wurde jedoch die Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms im Bundesanzeiger veröffentlicht.<sup>6</sup> Daraus ist ersichtlich, dass die geforderten Arbeitsverhältnisse **nicht** in Form des Normalarbeitsverhältnisses mit tariflicher Entlohnung organisiert werden sollen. Vielmehr sind Abstriche im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis vorgesehen: So sollen die Beschäftigten nicht in der Arbeitslosenversicherung versichert sein. Eine tarifliche Entlohnung ist weder vorgeschrieben noch lässt sich in der Regel ein tarifliches Arbeitsentgelt aus dem maximalen Förderzuschuss in Höhe von 1.320 Euro bei 30 Wochenstunden, der auch nicht von Dritten aufgestockt werden darf, finanzieren.

Untertarifliche Bezahlung und der Ausschluss aus der Arbeitslosenversicherung lassen sich m.E. jedoch nicht sachlich begründen, wenn Langzeiterwerbslosigkeit nicht als individuell verschuldetes sondern

<sup>6</sup> BMAS: Bekanntmachung, Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, BAnz AT 07.05.2015 B2

als gesellschaftliches Problem begriffen wird. Ein minderwertiges Arbeitsmarktsegment speziell für Langzeiterwerbslose steht zudem in der Gefahr, diskriminierenden und stigmatisierenden Charakter anzunehmen.

Als Zielgruppen werden Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen genannt sowie Leistungsberechtigte, die mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Bei der zweiten Gruppe wird ausdrücklich das „pädagogische Ziel“ genannt, dass die Kinder die Bedeutung von Beschäftigung erleben sollen, wobei der Zielgruppe offensichtlich unterstellt wird, sich passiv ohne nennenswerte Aktivitäten im SGB-II-Bezug eingerichtet zu haben. Auch dieses Bild ist keineswegs zutreffend für die ganz überwiegende Mehrheit der Leistungsbezieher, denen das IAB ein bemerkenswert hohes Engagement und ein zeitlich umfangreiches Aktivitätsniveau, etwa in ehrenamtlichen Tätigkeiten, attestiert.<sup>7</sup>

Positiv zu bewerten ist, dass die Teilnahme an dem Förderprogramm freiwillig sein soll.

Augenfällig ist der quantitativ ausgesprochen geringe Umfang des Programms mit nur 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Dies irritiert angesichts der Zahl von rund 1 Million Langzeiterwerbslosen und darunter, je nach Schätzung, 200.000 – 400.000 Personen, die als besonders benachteiligt gelten und weitgehend chancenlos bei der Arbeitssuche sind.

#### *Gesundheitsförderung*

Die Ziele, die Gesundheitsförderung und die Prävention verbessern zu wollen, sind zu begrüßen. Allerdings ist mehr als fraglich, ob der angekündigte intensive Dialog mit unterschiedlichen Akteuren Fortschritte bei der Gesundheitsförderung sicherstellen kann. Die in der Vergangenheit herausgegebenen Empfehlungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der gesetzlichen Krankenversicherung haben bisher keine nennenswerten Angebote für Langzeiterwerbslose auslösen können.

Die angedachte Weiterentwicklung der bestehenden Integrationsprojekte für Menschen mit Behinderungen hin zu Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeiterwerbslose ist abzulehnen, da sie von Betroffenen als demütigend und diskriminierend empfunden werden wird.

#### *Weiterentwicklung der Instrumente*

In diesem Abschnitt verweist das BMAS zunächst auf den Diskussionsprozess, der unter dem Schlagwort „Rechtsvereinfachung im SGB II“ geführt wurde. Dies verwundert insofern, da unter den Vorschlägen, zu denen in der Bund-Länder-AG zuletzt ein Konsens bestand, keine Maßnahmen ersichtlich sind, die geeignet wären, Langzeiterwerbslosigkeit abzubauen. Einige der Vorschläge würden sogar die Rechte der Leistungsberechtigten abermals einschränken und Leistungen absenken. Diese Vorschläge lassen sich nicht unter den Titel „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ subsumieren. Abschließend wird auf einen Dialog mit den Ländern zur Weiterentwick-

lung der Förderinstrumente verwiesen und beispielhaft der erleichterte Einsatz von Arbeitsgelegenheiten als mögliche Neuregelung genannt. Aus Sicht der gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen sind die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II eines modernen Sozialstaates unwürdig, da sanktionsbewehrt eine Pflichtarbeit erzwungen werden kann, zentrale Arbeitnehmerrechte außer Kraft gesetzt sind, der Sozialversicherungsschutz nicht gilt und kein Arbeitsentgelt gezahlt wird. Auch wenn dieser Einschätzung nicht gefolgt wird, sollte anerkannt werden, dass Arbeitsgelegenheiten in der Vergangenheit missbräuchlich zu oft eingesetzt wurden und die Vorgabe, dass sie für eine Integration erforderlich sein müssen, oftmals missachtet wurde. Es ist nicht nachvollziehbar, warum im BMAS über eine abermalige Ausweitung des Instruments nachgedacht wird.

#### **Fünf-Punkte-Programm der Fraktion DIE LINKE**

Mit ihrem Fünf-Punkte-Programm hat die Fraktion DIE LINKE ein umfassendes und mehrdimensional ansetzendes Konzept zur Überwindung der Langzeiterwerbslosigkeit vorgelegt. Viele der Vorschläge zur Bekämpfung der Langzeiterwerbslosigkeit entsprechen den hier oben skizzierten Anforderungen der gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen an eine neu ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik. Das Programm geht über die Reduktion der Anzahl der Langzeiterwerbslosen hinaus und umfasst auch Forderungen, die die Rechte der Erwerbslosen insgesamt stärken (z.B. Rechtsanspruch auf Bildungsmaßnahme) und die die soziale Lage von Erwerbslosen insgesamt spürbar verbessern (z.B. Erhöhung der Regelsätze, Abschaffung der Zwangsverrentung). Auch hier entsprechen viele Forderungen der LINKEN den Forderungen der Erwerbslosengruppen.

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass das Programm über die aktive Arbeitsmarktpolitik hinausgeht, das Missverhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage thematisiert und über Beschäftigungspolitik zusätzliche Arbeitsplätze schaffen will.

#### *Beschäftigung schaffen*

Das vorgeschlagene Investitions- und Zukunftsprogramm ist positiv zu bewerten. Gleiches gilt für die vorgeschlagene öffentliche geförderte Beschäftigung im Umfang von 200.000 Stellen, da diese Stellen an Qualitätskriterien „guter Arbeit“ gekoppelt sind (längerfristig angelegte, sozialversicherungspflichtige und tariflich entlohnte Arbeitsplätze). Die vorgeschlagene öffentlich geförderte Arbeit würde somit – abgesehen von der Finanzierung aus Mitteln der Arbeitsförderung – regulären Normalarbeitsplätzen im öffentlichen Dienst entsprechen. Zudem ist vorgesehen, dauerhaft gegebene gesellschaftliche Bedarfe mittelfristig in regulär finanzierte Arbeitsplätze umzuwandeln.

Positiv ist auch, dass die Gefahr der Verdrängung bestehender Arbeitsplätze gesehen wird und dies vermieden werden soll. Sicherstellen lässt sich dies m.

<sup>7</sup> IAB: Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekitzen  
IAB-Kurzbericht 15/2010



E. zielführend über Verfahrensregeln und Beteiligungsrechte der Arbeitsmarktakteure in den Regionen.

Das vorgeschlagene Mindestentgelts von 10 Euro die Stunde ist es m. E. entbehrlich, da es vorrangiges politisches Ziel sein sollte, den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro die Stunde zügig für alle in Richtung 10 Euro zu erhöhen.

#### *Qualifizierung und Weiterbildung*

Die vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen den Anforderungen der gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen an eine Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und werden begrüßt.

Qualifizierungsmaßnahmen, die auf eine dauerhafte Integration und auf höherwertige Beschäftigung abzielen, wirken nachhaltiger als eine schnelle Vermittlung. Die positive Beschäftigungswirkung abschlussbezogener Bildungsmaßnahmen ist belegbar, wenn ein mehrjähriger Beobachtungshorizont zugrunde gelegt wird.

Der vorgeschlagene Rechtsanspruch auf eine Bildungsmaßnahme würde die Rechtsposition der Langzeiterwerbslosen deutlich verbessern und die Arbeitsverwaltung in die Pflicht nehmen, ein ausreichendes Angebot hochwertiger Maßnahmen vorzuhalten.

Der vorgeschlagene Bildungszuschuss bei Qualifizierungsmaßnahmen wird ebenfalls unterstützt. Denn aufgrund der unzureichenden Regelsätze besteht zurzeit ein stummer Zwang, möglichst über geringfügige Beschäftigung, kurze befristete Arbeitsangebote oder Arbeitsgelegenheiten zusätzliches Einkommen zu erzielen, um das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern. Diese Möglichkeiten bestehen jedoch bei der Teilnahme an einer längerfristigen Bildungsmaßnahme nicht, was diese – entgegen ihrer positiven Wirkungen – aus Gründen der Sicherung des Lebensunterhalts unattraktiv macht.

#### *Vermittlung und Betreuung, Sperrzeiten und Sanktionen*

Die vorgeschlagene Neuausrichtung der Vermittlung entspricht dem gewerkschaftlichen Leitbild guter Arbeit und wird daher ausdrücklich unterstützt. Da die Arbeitsverwaltung insgesamt maßgeblich über Zielvereinbarungen und Zielvorgaben gesteuert wird, ist es auch zielführend, die anvisierte Neuorientierung im Zielsteuerungssystem zu verankern.

Angesichts einer ungebrochenen Erwerbsorientierung des ganz überwiegenden Teils der Erwerbslosen und eines Arbeitskräfteangebots, das die Nachfrage nach Arbeitskräften weit übersteigt, sind Sperrzeiten und Sanktion weder notwendig noch sinnvoll. Sie können sogar bezogen auf das Ziel der Arbeits-

marktintegration kontraproduktiv sein, etwa bei Totalsanktionen gegen unter 25-Jährige. Im Bereich des SGB II verbieten sich zudem Kürzungen, solange die Leistungen nicht bedarfsdeckend ausgestaltet sind und jede Kürzung zu einer (weiteren) Unterschreitung des soziokulturellen Existenzminimums führt.<sup>8</sup>

Das drakonische Sanktionssystem im SGB II führt derzeit zusammen mit der weitgehenden Rechtslosigkeit der Langzeiterwerbslosen im Integrationsprozess zu einer immensen Machtasymmetrie zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten, die einer vertrauensvollen Zusammenarbeit systematisch entgegensteht. Vertrauen und eine offene Gesprächskultur sind aber Voraussetzungen dafür, das gemeinsam eine sinnvolle und realistische Integrationsperspektive besprochen und vereinbart werden kann.

Die geforderte Abschaffung von Sperrzeiten und Sanktionen scheint daher sachlich gut begründet. Äußerst fraglich ist jedoch, ob sich für einen vollständigen Verzicht auf leistungsrechtliche Konsequenzen bei „Pflichtverletzungen“ im Parlament und in der Gesellschaft eine ausreichende Zustimmung organisieren lässt. Sinnvolle Zwischenschritte könnten daher sein, die Sanktionen bis zur einer Reform der Zumutbarkeitsregelungen auszusetzen (Sanktionsmoratorium) oder Sperrzeit und Sanktion bezogen auf Dauer und Höhe zu entschärfen und die gesetzlich definierten Anlässe für Sperrzeiten und Sanktionen deutlich zu reduzieren.

Die geforderte Entschärfung der Zumutbarkeitsregelungen entspricht dem gewerkschaftlichen Leitbild guter Arbeit und wird ausdrücklich begrüßt. Mit dem vorgeschlagenen Prinzip der Freiwilligkeit bei öffentlich geförderter Beschäftigung werden die Rechte der Erwerbslosen gestärkt und sie als Subjekte mit sozialen Rechten betrachtet, deren Fähigkeiten, Interessen und Neigungen es zu berücksichtigen gilt. Das Prinzip der Freiwilligkeit sollte durchgängig bezogen auf alle Instrumente und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung verankert werden.

Nach den Erfahrungen der gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen ist der Mangel an ausreichend qualifiziertem Personal in den Jobcentern neben Fehlsteuerungen im Verwaltungsapparat eine wesentliche Ursache für die bestehenden Missstände in den Jobcentern (bürgerunfreundliche Verfahren, zu Unrecht vorenthaltene Leistungen<sup>9</sup> u.a.m.). Auch die Personalräte der Jobcenter haben in einem Brandbrief eindrücklich die bestehenden Defizite in den Jobcentern beschrieben: „In der Folge [der mangelhaften Personalausstattung, M.K.] wird die Funktionsfähigkeit des Sozialstaates faktisch in Frage gestellt. Es gelingt immer seltener, allen Leistungsberechtigten die ihnen zustehenden Mittel rechtzeitig und verlässlich zur

<sup>8</sup> So begründet beispielsweise die IG Metall ihre Forderung nach Abschaffung der bestehenden Sanktion im SGB II. Vgl. IG Metall, 22. Ordentlicher Gewerkschaftstag, Beschluss zum Antrag „Keine finanziellen Sanktionen für ALG-II-Empfänger“, 2011

<sup>9</sup> Allein im Monat März 2015 verurteilten die Sozialgerichte in 4.340 Fällen die Jobcenter, Leistungsberechtigten höhere Leistungen auszuzahlen. Die Erfolgsquote der Sozialgerichtsverfahren zugunsten von Leistungsberechtigten liegt bei fast 40 Prozent. Vgl. BA, Arbeitsmarkt in Zahlen, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Widersprüche und Klagen SGB II, März 2015

Verfügung zu stellen ...“.<sup>10</sup> Die geforderte bessere Personalausstattung wird daher ausdrücklich unterstützt.

Die Verbesserung der materiellen Absicherung (erleichterter Zugang zum Arbeitslosengeld (ALG) nach SGB III, Verlängerung der ALG-Bezugszeit, deutliche Erhöhung der Regelsätze) gehört zu den Kernforderungen der gewerkschaftlichen Erwerbslosen Gruppen. Der Vorschlag wird daher unterstützt. Die Herstellung „sozialer Teilhabe“ über Erwerbsarbeit ist ein wichtiges Ziel. Gleichwohl darf sich „soziale Teilhabe“ nicht auf Erwerbsarbeit reduzieren. Selbst bei erheblichen Anstrengungen wird es kurzfristig nicht möglich sein, Vollbeschäftigung herzustellen. Zudem befinden sich im Hartz-IV-Bezug zahlenmäßig relevante Gruppen wie Kranke, Erziehende, Pflegende oder Personen in Ausbildung, für die eine Integration in den Arbeitsmarkt zumindest kurzfristig gar nicht in Frage kommt. Insofern bleibt eine deutliche Erhöhung der Regelsätze auf ein bedarfsdeckendes Niveau ein wichtiges, eigenständiges Ziel.

Die vorgeschlagene Regelsatzhöhe von 500 Euro (für Alleinstehende) scheint angesichts der vielfältigen Belege über die Defizite der Regelsatzbemessung<sup>11</sup> plausibel und angemessen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband hält in einer Expertise eine Anhebung der Regelsätze auf 485 Euro für geboten.<sup>12</sup>

#### *Mindestlohn für Langzeiterwerbslose, Übergänge in Rente*

Die geforderte Abschaffung der Ausnahmeregelung für Langzeiterwerbslose beim Mindestlohn sowie die Abschaffung der Zwangsverrentung (§ 12a SGB II) entsprechen den Positionen der gewerkschaftlichen Erwerbslosen Gruppen und werden unterstützt.

Sofern es Langzeiterwerbslosen überhaupt gelingt, eine Beschäftigung aufzunehmen, handelt es sich vielfach um prekäre und niedrig entlohnte Arbeit. Die Zumutbarkeitsregelungen des SGB II verlangen die Akzeptanz niedrigster Löhne oberhalb der Schwelle der Sittenwidrigkeit. Es besteht also gerade für Langzeiterwerbslose ein besonderes Schutzbedürfnis bezogen auf ein Mindestarbeitsentgelt. Die Ausnahme beim Mindestlohn widerspricht dem Kernanliegen des gesetzlichen Mindestlohns.

Der erzwungene Wechsel in eine Altersrente ist ein nicht vertretbarer Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Zudem ist es sozialpolitisch nicht vertretbar, dass durch die Zwangsverrentung lebenslang wirkende Abschläge bei der Rente in Kauf genommen werden müssen. Hier wird vielfach Altersarmut staatlicherseits durch die Zwangsverrentung verursacht.

Der vorgeschlagene, erleichterte Zugang zur Erwerbsminderungsrente wird begrüßt. Ein Teil der Langzeiterwerbslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen ist „zu gesund“, um in die Erwerbsminderungsrente

zu wechseln und „zu krank“, um die hohen, teils auch überzogenen, olympiareifen Anforderungen am Arbeitsmarkt erfüllen zu können. Nach unserer Erfahrung würde ein Teil dieser Personen gerne aus dem Erwerbssystem ausscheiden – sofern es einen sozial abgesicherten Übergang in die Rente geben würde. Angesichts der hohen Anzahl Langzeiterwerbsloser, die faktisch auf dem Arbeitsmarkt chancenlos sind, gehört es zu einer offenen und ehrlichen Debatte dazu, auch über verbesserte und sozial abgesicherte Zugänge zur Erwerbsminderungsrente nachzudenken.

#### **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Der Antrag enthält Vorschläge, die die aktive Arbeitsförderung qualitativ verbessern und die Rechte von Erwerbslosen stärken würden. Die Vorschläge werden begrüßt. Dazu gehören u.a.:

- Einführung von Wunsch- und Wahlrechten sowie die Entwicklung von Integrationsstrategien im Einzelunternehmen
- Eine verbesserte personelle und finanzielle Ausstattung der Arbeitsförderung
- Veränderung des Steuerungssystems mit dem Ziel, eine Bestenauslese zu verhindern
- Ausbau der Weiterbildung und ein Vorrang vor schneller Vermittlung sowie die Ausweitung abschlussorientierter Maßnahmen
- Einführung von Bildungsprämien und Sicherstellung des Lebensunterhalts bei Weiterbildungen

Zur Begründung wird auf die vorstehende Bewertung des Antrags der Fraktion DIE LINKE verwiesen.

Zum vorgeschlagene „Sozialen Arbeitsmarkt“ macht der vorliegende Antrag keine Angaben zur Qualität der Beschäftigungsverhältnisse. Allerdings hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Sozialen Arbeitsmarkt bereits in der letzten Legislaturperiode einen Gesetzentwurf vorgelegt, auf den auch im aktuellen Antrag Bezug genommen wird (Drs. 17/11076). Danach soll sich die Entlohnung „an den tariflichen bzw. ortsüblichen Löhnen oder einem geltenden Mindestlohn orientieren“ (Hervorhebungen vom Autor). Diese Formulierung beinhaltet einigen Interpretationsspielraum und stellt nicht zwingend eine tarifliche Entlohnung sicher. Laut der Problembeschreibung des Gesetzentwurfs soll die Teilnahme freiwillig sein. Diese Forderung wird ausdrücklich unterstützt. Allerdings sollten das Prinzip der Freiwilligkeit und die tarifliche Entlohnung als elementare Aspekte eines Sozialen Arbeitsmarktes auch gesetzlich verbrieft geregelt werden.<sup>13</sup>

Als problematisch eingeschätzt wird die Abkehr von einer Gemeinwohlorientierung und die Öffnung des Förderprogramms Sozialer Arbeitsmarkt für alle Arbeitgeber.

<sup>10</sup> E-Mail des Netzwerkes „Die Jobcenter Personalräte!“ an Frank Jürgen Weise u.a. vom 18 März 2015

<sup>11</sup> Vgl. beispielhaft: Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum, Positionspapier, Ein menschenwürdiges Leben für alle, 2012, [www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org](http://www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org)

<sup>12</sup> DER PARITÄTISCHE, Expertise zur Fortschreibung der Regelsätze zum 1. Januar 2015, Berlin, Dezember 2014

<sup>13</sup> Im Gesetzentwurf selbst sind dazu keine Regelungen vorgesehen. Die entsprechenden Aussagen stehen nur in der Problembeschreibung bzw. in der Begründung

Die geforderte stärkere Individualisierung von Förderinstrumenten, die Ausgestaltung der freien Förderung als „echte Erprobungsklausel“ sowie größere Freiheiten für die Fallmanager vor Ort stehen im Spannungsverhältnis zum berechtigten Interesse der Leistungsbezieher an Rechtssicherheit in der Frage, welche Förderinstrumente zulässig und zumutbar sind. Viele Leistungsberechtigte fühlen sich aufgrund der Machtasymmetrie im Integrationsprozess ohnmächtig gegenüber den Entscheidungskompetenzen der Jobcenter. Insofern stellen erweiterte Entscheidungsbefugnisse vor Ort nicht per se einen Fortschritt dar. Notwendig ist zumindest, die von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten Wunsch- und Wahlrechte so auszugestalten, dass keine Fördermaße gegen den Willen der Betroffenen aufgezwungen werden kann.

### 5. Zusammenfassung

Im Vergleich zur bisherigen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik stellt das **Konzept des BMAS** einen Fortschritt dar. Positiv ist, dass „Soziale Teilhabe“ als Ziel der Arbeitsmarktpolitik wieder eingeführt wird. Allerdings werden die konkret vorgeschlagenen Maßnahmen dem Problem der Langzeiterwerbslosigkeit mit seinen vielfältigen Ursachen und der Heterogenität der Personengruppe quantitativ und qualitativ nicht gerecht. Das Konzept folgt einer Problemwahrnehmung, nach der vor allem individuelle Vermittlungshemmnisse für Langzeiterwerbslosigkeit ursächlich sind. Ein Bezug zur Unterbeschäftigung insgesamt wird nicht hergestellt.

Das Programm „Sozialer Arbeitsmarkt“ ist mit den anvisierten 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern

ausgesprochen klein dimensioniert. Zudem entsprechen die Arbeitsverhältnisse nicht dem Normalarbeitsverhältnis (keine Arbeitslosenversicherung). Eine tarifliche Entlohnung ist weder vorgeschrieben noch in der Regel aus dem Förderzuschuss finanzierbar.

Mit ihrem **Fünf-Punkte-Programm** hat die Fraktion **DIE LINKE** ein umfassendes Konzept vorgelegt, das auf mehreren Ebenen ansetzt. Ausgesprochen positiv ist, dass die Vorschläge über aktive Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn hinausgehen. Das Missverhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage wird thematisiert und über ein Investitions- und Zukunftsprogramm sollen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Würden die Vorschläge umgesetzt, dann würden Langzeiterwerbslosen neue Chancen auf Erwerbsarbeit eröffnet, die Qualität der Arbeitsförderung deutlich gesteigert und auch die Rechte von Erwerbslosen gegenüber der Arbeitsverwaltung spürbar gestärkt. Ausgesprochen positiv zu bewerten ist auch, dass das Konzept eine deutlich verbesserte materielle Absicherung von Erwerbslosen beinhaltet.

Auch der **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN** enthält begrüßenswerte Vorschläge, die auf eine qualitative Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik und eine Stärkung der Rechte von Erwerbslosen hinauslaufen. Allerdings nimmt der Antrag keinen Bezug zur Unterbeschäftigung und die Vorschläge zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung sind – zumindest bezogen auf den vorliegenden Antrag – nicht eingebettet in ein Konzept, dass das Beschäftigungsniveau insgesamt erhöht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)366

11. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### AWO Bundesverband e.V.

#### Grundsätzliche Anmerkungen und Gesamtbewertung

Der AWO Bundesverband bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Ausschussanhörung zu der Frage wie Langzeitarbeitslosigkeit wirksam bekämpft und Teilhabe erreicht werden kann. Er nutzt die Gelegenheit, hierzu schriftlich Stellung zu nehmen. Die Träger der Arbeiterwohlfahrt unterhalten seit vielen Jahren Maßnahmen der Arbeitsförderung und Arbeitsmarktintegration. Sehr viele Menschen verlassen sich auf die Angebote der AWO, die sie bei ihrer Integration in die Arbeitswelt unterstützen, sei es beim Übergang von der Schule in den Beruf, sei es beim Wiedereinstieg nach einer Familienphase, einem krankheitsbedingten Ausfall oder nach jahrelanger Arbeitslosigkeit. Die AWO hat den Anspruch und gegenüber den Menschen, die ihre Leistungen in Anspruch nehmen, auch die Verpflichtung, bei der Diskussion und Erarbeitung von sinnvollen Konzepten sowie der Umsetzung von neuen Programmen und Vorhaben eine zentrale Rolle zu spielen.

Die AWO begrüßt alle drei Initiativen, da sie sich gezielt mit der Frage beschäftigen, wie nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen zu erreichen ist. Dank der Initiative aus dem Bundesarbeitsministerium (BMAS) wird heute nach Jahren der Kürzungen

und Einschränkungen wieder konkret über eine Weiterentwicklung der Beschäftigungsförderung sowie über eine Integration von Teilhabe als eigenes Ziel diskutiert.

Begrüßenswert ist, dass alle drei Vorlagen öffentlich geförderte Beschäftigung als ein zentrales Mittel betrachten, um Langzeitarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Grundsätzlich besteht hier in der Fachwelt bereits seit langem ein Konsens darüber, dass die rigorose Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt nicht für alle eine Lösung bietet und öffentlich geförderte Beschäftigung eine Option sein kann, um besonders verfestigt Langzeitarbeitslosen neue Perspektiven zu eröffnen. Das hatte beispielsweise die Ausschussanhörung zum sozialen Arbeitsmarkt in der 17. Legislaturperiode im April 2013 gezeigt (siehe A-Drs. 17(11)1112). Das Besondere ist nun, dass dank der neuen Initiative des BMAS erste Schritte in diese Richtung gegangen werden. Die AWO interpretiert dies auch angesichts der Fokussierung auf eine relativ kleine Gruppe von 43.000 Personen als Einstieg in eine politische Neubewertung von öffentlich geförderter Beschäftigung, der in den kommenden Jahren weitere Maßnahmen folgen sollten.

Anzumerken ist, dass sich die Elemente öffentlich geförderter Beschäftigung – das ESF-Programm zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser und das Programm

für soziale Teilhabe – bereits in der konkreten Umsetzung befinden. Für beide Programme sind die Umsetzungsrichtlinien veröffentlicht, die Teilnahmewettbewerbe sind abgeschlossen bzw. laufen. Die hier unterbreiteten Einschätzungen, Vorschläge und Anmerkungen werden daher für die Ausgestaltung dieser Programme keine Auswirkungen mehr haben. In diesem Sinne sind sie als Maßgaben und Vorschläge für künftige Programme und Reformen zu verstehen.

Insgesamt ist allen drei Anträgen gemein, dass sie im Kern durchaus eine neue Balance aus Fördern und Fordern herstellen wollen – dies ist ebenfalls ausdrücklich zu begrüßen. Mit den Arbeitsmarktreformen seit Anfang der 2000er Jahre ist in erster Linie der Druck auf Arbeitslose erhöht worden, hier sind Aktivierungsregeln, Zumutbarkeitsregeln und Sanktionen sowie auch der Abschreckungseffekt eines drohenden Abstiegs in die Grundsicherung als Faktoren zu nennen (vgl. Jantz 2015). In allen drei Unterlagen zeigen die Daten, Fakten und Begründungen, dass diese Politik an einem entscheidenden Punkt zu kurz greift. Auch, wenn die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte Beschäftigung für kurzfristig Arbeitslose gestiegen sind, bleibt ein wesentliches Ziel der Einführung des SGB II unerreicht: Wer langzeitarbeitslos ist, hat heute – bei guter Konjunkturlage – keine besseren Chancen, dauerhaft Arbeit aufzunehmen als vor Einführung des SGB II. Die Daten zeigen nach wie vor geringe Abgangsquoten und eine Verweildauer in der Grundsicherung, die heute höher liegt als in den Vorgängersystemen. Die AWO interpretiert die drei Vorlagen so auch als Schritt in weitere Diskussionen darüber, welche grundlegenden Korrekturen einzuleiten sind. Zentral ist hier, dass die Engführung allein auf unmittelbare Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt verlassen wird und Arbeitsmarktpolitik künftig stärker als ein umfassender Politikansatz begriffen wird, der Aufstiegsmobilität durch verschiedene Impulse in Gang setzen kann.

### **1. Bessere Betreuung und Dienstleistung**

Betreuung und Beratung sind zentrale Faktoren im Vermittlungsprozess. Die Arbeitsmarktforschung hat gerade hier eine Schwachstelle in der Arbeitsmarktpolitik ausgemacht (vgl. Dietz/Kupka/Ramos Lobato 2013, 106ff). Vor allem die bei Langzeitbeziehenden häufig auftretenden Problemlagen wie Überschuldung, Sucht oder psychosoziale Probleme werden im Betreuungsprozess noch nicht effizient genug angegangen. Eine ganzheitliche Versorgung, die dringend nötig wäre, ist derzeit noch nicht gewährleistet (vgl. Adamy/Zavlaris 2014). Insofern wird die Intention der Vorschläge zur besseren Betreuung und Verbesserung der Rahmenbedingungen für Arbeitsagenturen und Jobcenter, die in allen drei Initiativen zum Ausdruck kommen, von der AWO ausdrücklich unterstützt. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass ein intensiver Kontakt, die Suche nach geeigneten Maßnahmen, die auch zur Biografie der Arbeitssuchenden passen und eine Auswahl von geeigneten Maßnahmen der Arbeitsförderung gewährleistet und eng mit psychosozialen Angeboten und Gesundheitsförderung verzahnt werden. Dies sieht die AWO als eine Aufgabe für die Jobcenter insgesamt und über alle Gruppen hinweg an. Die AWO versieht ihre For-

derungen nach Ausbau der Betreuungsstrukturen allerdings stets mit dem Verweis darauf, dass diese nicht zu Lasten der Eingliederungsmittel gehen darf. Dies ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass positive Gesamtwirkungen erzielt werden können.

Im Kern sieht das BMAS in seinem Konzept vor, die im Zuge des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ entwickelten Konzepte und Strukturen weiterzuführen und für die Förderung von Langzeitarbeitslosen nutzbar zu machen. Im weiteren Verlauf der Diskussion um diesen Punkt wurde der Begriff „Aktivierungszentren“ zu Recht bereits wieder verworfen. Inhaltlich ist offenbar noch weitgehend unklar, wie die Ausgestaltung erfolgen soll. In einem ersten Klärungsprozess machte das BMAS deutlich, dass dieser Punkt des Konzepts nicht zwingend als neue „Einrichtung“ bzw. neuer „Träger von Maßnahmen“ geplant sei. Aus Sicht der AWO darf es andererseits aber auch nicht darum gehen, dass lediglich Stellen verlängert werden, die nun im Regelgeschäft zum Einsatz kommen. Vielmehr sollten die positiven Erfahrungen und erfolgreiche Ansätze aus der Perspektive 50plus in die Gestaltung vor Ort einfließen.

Sollten sich die Überlegungen dahingehend entwickeln, dass in diesem Sinne gesonderte organisatorische Einheiten geschaffen werden, sind diese nicht zwingend beim Jobcenter anzusiedeln. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hatte u.a. mit Verweis auf die geltende Rechtslage (§§ 17 Abs. 3 SGB I und 17 Abs. 1 SGB II) bereits früh darauf hingewiesen, dass „Aktivierungszentren“ als In-house-Maßnahmen der Jobcenter von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege abgelehnt werden (siehe BAGFW 2014). Eine bessere Variante, die bereits diskutiert wurde, ist, ggf. neu zu schaffende Organisationseinheiten teilweise bei den freien Trägern zu verorten. Diese hatten auch in der Vergangenheit eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung von Arbeitsmarktmaßnahmen. Zudem haben sie ihren Einrichtungen hohe Kompetenzen, insbesondere im Hinblick auf sozialpädagogische und sozialpsychologische Professionen. Und, da sie eben gerade nicht über das Instrument der Sanktionen verfügen, genießen sie bei den Betroffenen vielfach hohes Vertrauen. Um diese Ressourcen verstärkt im Betreuungsprozess nutzbar zu machen, sind die neuen „Zentren“ dergestalt denkbar, dass die Jobcenterfachkräfte vor Ort partiell bei und mit den freien Trägern agieren und so eine bessere Verzahnung gewährleisten.

Die Erfahrungen mit der Perspektive 50plus bieten gerade auch in diesem Sinne einige sehr lohnende Anknüpfungspunkte. Der Beschäftigungspakt „BEST AGER – Erfahrung hat Zukunft“, ein regionales Beschäftigungsbündnis im Ruhrgebiet, hat seit 2005 im Rahmen der Umsetzung von „50plus“ positive Erfahrungen mit seiner netzwerkartigen Struktur gemacht und die Stärken von Jobcentern und Trägern bewusst gebündelt. Derartige Ansätze sind zu überführen und auszubauen.

Zur Refinanzierung weist die AWO darauf hin, dass die Verstärkung der intensivierten Betreuung durch die geplante Verlängerung von bislang 1.000 befristeten Personalstellen in den Jobcentern zwingend aus dem Verwaltungsbudget der Jobcenter zu bestreiten ist, nicht aber aus dem Eingliederungstitel. Hierzu ist

das Verwaltungsbudget entsprechend aufzustocken oder durch die Bildung eigener Haushaltstitel sicherzustellen, dass keine Umschichtungen aus den Eingliederungsmitteln erfolgen. Gerade dies ist den Informationen der AWO zur Folge bislang nicht vorgesehen.

Über die personelle Verstärkung der Beratung und Betreuung hinaus gilt es jedoch darüber hinaus, den gesamten Dienstleistungsprozess selbst in den Blick zu nehmen. Der AWO geht es im Wesentlichen darum, dass in diesem Prozess in erster Linie die Potentiale der Leistungsbezieher/innen gefördert werden. Es geht darum, sie dahingehend zu befähigen, dass sie ihr Leben eigeninitiativ gestalten können. Dazu gehört auch, die eigenen Erfolge zu überprüfen und für nachhaltige Fortschritte zu sorgen. Hier sind die Vorschläge der Fraktion der GRÜNEN zu bedenken, die vorsehen, die Nachbetreuung von vermittelten SGB II-Leistungsbezieher/innen verbindlich zu verankern, um so eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt sicherzustellen. Für die Einzelnen ist es ohne entsprechende Unterstützung von außen oft schwierig, die täglichen Herausforderungen einer geregelten beruflichen Tätigkeit allein zu bewältigen. Gleichzeitig fehlt es den Arbeitsagenturen und Jobcentern aufgrund des erzielten Arbeitseinkommens und der damit weggefallenen Leistungsberechtigung an einer gesetzlichen Grundlage, um das Beschäftigungsverhältnis im Rahmen einer Nachbetreuung stabilisieren und unterstützen zu können. Eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt wird auf diese Weise erschwert. Es kommt zu sog. „Drehtüreffekten“, bei dem die Betroffenen immer wieder in den SGB II-Leistungsbezug zurückfallen. Die AWO fordert in diesem Sinne die Schaffung einer eigenständigen Fördergrundlage für eine Betreuung von Beschäftigten und Arbeitgebern auch für die Zeit nach Beschäftigungsaufnahme. Konkret regt die AWO, abweichend vom Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN an, dies über eine Regelung im SGB III umzusetzen, so dass die Beendigung der Hilfebedürftigkeit grundsätzlich durch die Aufnahme einer Arbeit auch durch einen Rechtskreiswechsel sichtbar wird. Über die Verankerung in § 16 SGB II sollte demnach eine Öffnung für eine Anwendung im SGB II erfolgen.

Der Antrag der GRÜNEN sieht zudem vor, einen Prozess stärker „auf Augenhöhe“ zu gewährleisten, was bislang nicht gelungen ist. Dazu gehören der Ausbau sozialpädagogischer, psychologischer und gesundheitsbezogener Betreuung sowie ein Ausbau des Fallmanagements. Das wird von der AWO ebenso gesehen, sie reklamiert an dieser Stelle hier für sich eine zentrale Rolle in der individuellen Befähigung und Stärkung der Betroffenen.

Darüber hinaus sollte nach den Vorstellungen der Fraktion der GRÜNEN das Steuerungs- und Controllingssystem so umgestaltet werden, dass Zwischenziele besser berücksichtigt werden. Dies wird von der AWO begrüßt. Teilhabe könnte so ein Zwischenziel sein, ebenso wie eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit. Das aktuelle Steuerungssystem fördert trotz vorgenommener Anpassungen noch immer eine Auslese zu Lasten gerade derjenigen, die am meisten Un-

terstützung benötigen. Hier anzusetzen, wäre höchst wirksam und würde eine „Bestenauslese“ unter den Leistungsempfänger/innen deutlich einschränken.

Der Antrag der Fraktion der GRÜNEN sieht außerdem vor, den Vorrang der Vermittlung vor Qualifizierung zu beseitigen. Dies findet sich in ähnlicher Weise im Antrag DER LINKEN, der den Vorrang der Vermittlung (§ 4 SGB III) und der Reduzierung der Hilfebedürftigkeit (§ 2 SGB II) im Sinne einer Ausrichtung an nachhaltige Integration in gute sozialversicherungspflichtige Arbeit und Ausbildung verändern würde. Eine Überarbeitung des Vermittlungsvorrangs ist aus Sicht der AWO ein möglicher und wichtiger Schritt in Richtung einer Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses, weil sich in der Praxis vielfach gezeigt hat, dass es im Einzelfall deutlich sinnvoller und nachhaltiger sein kann, beispielsweise eine Qualifizierung anzugehen als unmittelbar eine unter Umständen nicht passende Arbeit aufzunehmen.

Die Fraktion DIE LINKE hebt überdies auf eine Abschaffung von Sperrzeiten und Sanktionen ab. Die AWO fordert keine gänzliche Abschaffung der Sanktionsregeln, auch um die Bearbeitungsprozesse und die Termintreue in den Jobcentern möglichst nicht zu gefährden. Allerdings fordert die AWO seit Jahren die Abschaffung des spezifischen und besonders harten Sanktionssystems für Jugendliche, das vor allem negative Wirkungen hat, ganze Familien in Mitleidenschaft zieht und keine positiven Verhaltensänderungen bewirkt. Die Fraktion DIE LINKE sieht in ihrem Antrag ferner vor, die Zumutbarkeitsregeln zu überarbeiten und die Teilnahme an Programmen der öffentlich geförderten Beschäftigung freiwillig zu gestalten. Beides findet die Zustimmung der AWO.

Die AWO regt über die hier diskutierten Punkte hinaus an, die Arbeitsagenturen und Jobcenter besser darauf vorzubereiten, Asylbewerber/innen und Geduldete bei einer Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in Ausbildung zu unterstützen. Hier braucht es Schulungen, Know-How und Personal, damit die Fachkräfte gemeinsam mit anderen öffentlichen Stellen sowie den örtlichen Partnern das politische Ziel einer stärkeren Integration dieser Gruppen erreichen können. In diese Richtung weist auch eine Initiative des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit vom April 2015, die von der AWO ausdrücklich unterstützt wird. Die AWO stellt heraus, dass vor allem der Spracherwerb konsequent zu fördern ist.

## **2. ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter**

Mit dem neuen ESF-Bundesprogramm sollen 33.000 Eingliederungen arbeitsmarktfremder Langzeitarbeitsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden. Die Instrumente des Programms sind Beratung von Unternehmen, Coaching und Lohnkostenzuschüsse. Die Umsetzung läuft bereits. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit haben die Jobcenter insgesamt 24.000 Plätze beantragt (Stand: 08. Mai 2015). Die AWO begrüßt, dass die Förderung allen Arbeitgebern offen steht. Die Freie Wohlfahrtspflege mit ihren vielfältigen Angeboten und Einrichtungen kommt hier als Arbeitgeber sicher in einigen Feldern (Pflege, Kita etc.) in Frage.

Generell sind auch Arbeitsplätze bei Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Integrationsunternehmen im Rahmen des neuen Programms möglich. Hier ist einschränkend zu erwähnen, dass sich das ESF-Programm jedoch nur bedingt für ein Angebot von Maßnahmeträgern eignet. Die Rahmenbedingungen – degressive Lohnkostenzuschüsse über drei Jahre (insgesamt 40 %) und Nichtberücksichtigung administrativer Kosten – sind so gesetzt, dass voraussichtlich nur wenige solcher Plätze angeboten werden. Angesichts der Rückmeldungen aus der Praxis weist die AWO zudem noch einmal darauf hin, dass es wichtig ist, sicherzustellen, dass das Coaching, das im Rahmen eines Vergabeverfahrens an Dritte vergeben werden soll, in diesen Fällen gezielt über eine freihändige Vergabe bei diesen Unternehmen angesiedelt wird (vgl. BAGFW 2014).

Die AWO hat zudem gemeinsam mit den anderen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege deutlich gemacht, dass das Programm nur dann erfolgreich sein kann, wenn zum einen die Jobcenter dafür Sorge tragen, dass die Fachkräfte entsprechend geschult und vorbereitet werden. Zum anderen ist vor Ort ein aufnahmefähiger lokaler Arbeitsmarkt eine Bedingung für eine gelingende Umsetzung (vgl. BAGFW 2014). Die AWO hat bereits häufig darauf hingewiesen, dass Lohnkostenzuschüsse in der hochleistungsorientierten Unternehmenslandschaft auch Grenzen haben, das zeigen zumindest die Evaluationen zu anderen, ähnlich ausgerichteten Instrumenten und die Erfahrungen mit den vorgelagerten Modellprojekten. In jedem Fall bedarf es qualitativ hochwertigen Coachings und einer betrieblichen Qualifizierung, die einerseits den Arbeitnehmer/innen, aber andererseits auch den Betrieben gerecht werden.

Die AWO schlägt vor, konkret die Lohnkostenzuschüsse nur zu gewähren, wenn ein Lohn oberhalb des Mindestlohns gezahlt wird, auch wenn das Mindestlohngesetz befristete Ausnahmeregelungen für Langzeitarbeitslose vorsieht. Auf diese Weise kann eine doppelte Subventionierung des Arbeitsplatzes verhindert werden. Zudem ist damit auch eine Wertschätzung der Arbeitnehmer/innen verbunden, die positive Auswirkungen haben kann.

Die BAGFW hat einen Vorschlag unterbreitet, „Lösungen“ für Leistungsberechtigte zu schaffen, die zunächst über das ESF-Programm gefördert werden sollten, bei denen sich jedoch im Laufe des Prozesses herausstellt, dass sie im Betrieb nicht weiterkommen. Es ist immer möglich, dass die Anforderungen einfach zu hoch sind, oder andere Probleme im Umfeld (wieder)auftreten (Sucht, psychische Erkrankungen etc.). Hier sollten entsprechend alternative Beschäftigungsperspektiven z.B. im Programm „Soziale Teilhabe“ eröffnet werden (vgl. BAGFW 2014).

### **3. Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt**

Die AWO betrachtet Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ als Kern der Initiative des BMAS und begrüßt es ausdrücklich als ersten Schritt in Richtung einer Umorientierung des Politikansatzes und einer neuen Balance zwischen Fördern und Fordern. Insbesondere der grundlegende Ansatz, soziale Teilhabe als Ziel zu fassen und das Programm daran auszurichten, ist ein äußerst wichtiger Schritt. Wenn Menschen

sich als Teil der Gesellschaft erleben und sich wertgeschätzt fühlen, bauen sie im Idealfall Kompetenzen, Kontakte und Selbstvertrauen auf, die überhaupt erst die Voraussetzung für eine mögliche spätere Arbeitsmarktintegration sind.

Mit öffentlich geförderter Beschäftigung kann Teilhabe gelingen, und zwar vor allem dann, wenn die Maßnahme freiwillig aufgenommen wird, einen hohen Stundenumfang aufweist und insgesamt einer regulären Erwerbstätigkeit möglichst ähnlich ist (Christoph et al. 2015). Damit sind zentrale Anforderungen an die Ausgestaltung des Programms bereits benannt: Es geht um die Erschließung von Einfacharbeitsplätzen für arbeitsmarktferne Personen bei unterschiedlichen Arbeitgebern, um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine freiwillige Teilnahme sowie um einen Verzicht auf Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und Wettbewerbsneutralität, die derzeit bei den Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung zum Tragen kommen. Die AWO hat zur Kenntnis genommen, dass die Umsetzung bereits untergesetzlich eingeleitet wurde – insofern scheint eine Debatte um das konkrete Programm und die für die Anhörung vorgelegte Initiative nur noch wenig bewirken zu können. So sind die folgenden Anmerkungen als generelle Hinweise für die Ausgestaltung von Initiativen zu verstehen, die Wirkungen in Richtung mehr Teilhabe erzielen sollen.

Entgegen der Rückmeldungen aus Praxis und Wissenschaft sind die o.g. Kriterien in der Richtlinie enthalten und damit die Erfolgsaussichten deutlich eingeschränkt. Gewährleistet ist allerdings die Freiwilligkeit der Teilnahme, was die AWO begrüßt. Zustimmung finden auch die mögliche Bezuschussung von bis zu 100 Prozent des Lohns, die Offenheit für einen stufenweisen (Wieder-)Eintritt in das Beschäftigungsverhältnis, die Möglichkeit einer individuellen Festlegung der exakten Höhe des Zuschusses und die flexible Ausgestaltung der Wochenarbeitszeit zwischen 15 und 30 Stunden.

Gefördert werden sollen Personen, die „keine direkte Chance auf dem Arbeitsmarkt haben“ und Langzeitarbeitslose, die mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. In der entsprechenden Förderrichtlinie wurde die Zielgruppe so konkretisiert, dass vier Jahre Leistungsbezug, eine Vollendung des 35. Lebensjahrs und erfolglose Integrationsbemühungen wesentliche Grundvoraussetzungen sind. Hinzukommen muss eine gesundheitliche Einschränkung oder die Zugehörigkeit zu einer Bedarfsgemeinschaft mit minderjährigen Kindern. Im Einzelfall wird es in der Ausgestaltung so sehr stark auf die Prognose und Einschätzung der Fachkräfte in den Jobcentern ankommen. Von Alleinerziehenden ist beispielsweise bekannt, dass sie häufig sehr gute Voraussetzungen für eine Integration in den Arbeitsmarkt haben, diese aber aufgrund fehlender Betreuungsinfrastruktur nicht wahrnehmen können. In derartigen Fällen erfüllen sie möglicherweise durchaus die meisten formalen Fördervoraussetzungen – positive Wirkungen lassen sich jedoch nicht erwarten. Dann hängt eine Teilnahme in hohem Maße vom Kriterium der Bewertung durch das Jobcenter ab.

In diesem Sinne und im Vertrauen darauf, die Prognosefähigkeit der Fachkräfte in den Jobcentern weiter

auszubauen, regt die AWO an, das Programm für Asylbewerber/innen und Geduldete zu öffnen, wenn diese absehbar keine Chance auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben. Generell verweist die AWO zudem im Hinblick auf eine sinnvolle generelle Zielgruppenbestimmung auf die Debatte im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 9. April 2013. In der öffentlichen Anhörung wurde deutlich, dass eine Orientierung an der Definition von Vermittlungshemmnissen nicht zwingend nötig ist und weitere Probleme verursacht. Der Einzelsachverständige Hermann Genz verwies darauf, dass Personen, die drei Jahre und länger im System verweilen, in der Regel alle Anforderungen, die zumeist formuliert werden, erfüllen (A-Drs. 17(11)1115). Dies deckt sich durchaus mit den Erfahrungen der Verantwortlichen der AWO und ließe sich relativ einfach umsetzen. Auch hier müsste dann eine Entscheidung im Einzelfall erfolgen.

Wichtiger als die Feststellung von Schwächen ist in jedem Fall eine gezielte Befähigung und ein Herauskehren der Stärken, gerade im Vorfeld der Maßnahme. Das gilt auch für die Umsetzung des nun startenden Programms. Immerhin müssen Menschen, die lange nicht mehr gearbeitet haben und unter Umständen stark psychisch belastet sind, in der Lage sein, mindestens 15 Stunden pro Woche mit unterstützender Begleitung zu arbeiten. Hierfür wäre es sinnvoll, das Programm noch um eine vorgeschaltete stabilisierende Förderung zu ergänzen. Zudem braucht es häufig einen umfassenden Ansatz inklusive einer Begleitung am Arbeitsplatz selbst und im Lebensumfeld. Diese Unterstützung sollte Teil des Programms und finanziell abgesichert werden (vgl. BAGFW 2014).

Die Probleme und Leistungseinschränkungen sind absehbar nicht in jedem Fall im Rahmen eines Programms zu beseitigen. Aus Sicht der AWO ist es notwendig, wieder ein Regelinstrument zu schaffen, das bis zu 100 Prozent des Lohns bezuschusst und dies idealerweise auch unbefristet ermöglicht. Erfahrungen mit derartigen Instrumenten bestehen in ausreichendem Maße, die Notwendigkeit einer Einführung ist angesichts der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit offenkundig. Bei Anwendung im SGB II wäre darauf zu achten, dass Integrationsfortschritte regelmäßig überprüft werden, um individuelle Fortschritte im Bereich der Beschäftigungsfähigkeit gezielt für einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt nutzen zu können.

Dass die Förderbedarfe auch ohne einen erweiterten Fokus auf zusätzliche Gruppen deutlich über die 10.000 Personen, die hier vorgesehen sind, hinausgehen, ist angesichts der verfestigten Strukturen im Langzeitbezug offenkundig. Insofern kann dieser Ansatz nur als erster Schritt betrachtet werden. Die AWO und die BAGFW fordern seit Jahren die Umsetzung eines Sozialen Arbeitsmarktes. Auch hier kann weitgehend auf die Anhörung im Jahr 2013 verwiesen werden, während der die Mehrzahl der Sachverständigen sich in dieser Sache positiv geäußert haben. Als Finanzierungsinstrument für den Sozialen Arbeitsmarkt bietet sich der Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) an. Der Antrag der GRÜNEN-Fraktion sieht diesen Schritt vor, der Antrag der Fraktion DIE LINKE ebenso. Im

Kern würde der PAT es ermöglichen, die benötigte Finanzierung zu einem großen Teil dadurch zu realisieren, dass die ohnehin für den passiven Leistungsbezug verausgabten Gelder für die Förderung eingesetzt werden. So ließe sich eine Neuausrichtung umsetzen, nach der Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert wird (zur Ausgestaltung siehe A-Drs. 17(11)1120; BAGFW 2014). Der Fraktion DIE LINKE greift zudem den Umstand auf, dass es gerade im sozialen Bereich einen hohen Bedarf an Tätigkeiten (z.B. haushaltsnahe Dienstleistungen) gibt, der im derzeitigen System der Leistungserbringung voraussichtlich nicht flächendeckend gedeckt werden kann.

#### **4. Schnittstellen zwischen SGB II und Gesundheitsförderung**

Die AWO begrüßt es, dass die Schnittstellen zwischen SGB II und Gesundheitsförderung verbessert werden sollen, da langzeitarbeitslose Menschen in besonderem Maße von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind. Nach einer Erhebung des IAB (Eggs, Trappmann/Unger 2014) geben mehr als 40 Prozent der Menschen im ALG II-Bezug an, schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen zu haben. Häufig ist hierbei nicht klar, ob gesundheitliche Einschränkungen als Grund oder als Folge von Langzeitarbeitslosigkeit zu sehen sind, deutliche Wechselwirkungen in beide Richtungen bestehen jedoch. Unter Experten unstrittig ist, dass soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit ein wichtiges Instrument ist, um die Gesundheit der Betroffenen positiv zu beeinflussen.

In der Initiative des BMAS zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit wird eine Intensivierung des Dialogs mit dem Bundesministerium für Gesundheit, mit den Gesetzlichen Krankenkassen sowie mit der Deutschen Rentenversicherung sowie den Akteuren vor Ort angeregt. Die AWO mit ihren Diensten und Angeboten sieht sich als ein Akteur, der vor Ort ganz nah mit den relevanten Zielgruppen des Programms zusammenarbeitet und bietet sich als Partnerin in diesem Dialog an. In den vergangenen Jahren gab es verstärkt Ausschreibungen der Bundesagentur für Arbeit zum Thema, an denen sich AWO-Träger erfolgreich beteiligt haben. Die AWO hält es wie die anderen in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände für notwendig, dass ein Ausbau von Maßnahmen der Arbeitsförderung mit Komponenten der Gesundheitsförderung erfolgt. Arbeitslose sollten dabei vor allem in der Stärkung ihrer Handlungskompetenz und Selbstwirksamkeit unterstützt werden. Gesundheitserzieherische Maßnahmen und solche Angebote, die nur einzelne Aspekte der Lebensführung aufgreifen, (z.B. Ernährung, Bewegung), haben sich bisher als weniger zielführend erwiesen. Diese Aspekte sollten allenfalls im Rahmen eines ganzheitlichen Konzepts eine Rolle spielen. Auch hier gilt: Eine freiwillige Teilnahme ist eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg (vgl. BAGFW 2014).

Bereits heute nehmen AWO-Mitarbeiter/innen an Schulungen zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit und Gesundheit teil, um sich für diesen Aspekt zu sensibilisieren und den Teilnehmenden ihrer Maßnahmen besser gerecht zu werden. Häufig geht es darum, mit den Betroffenen das eigene Gesundheitsverhalten zu reflektieren und in nicht beherrschender Weise Wege in Richtung eines gesundheitsorientierten Lebensstils



aufzuzeigen. Gleichzeitig ist es für die Mitarbeiter/innen von Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen wichtig, für psychosoziale Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit sensibilisiert zu werden, die sich in sozialem Rückzug, Selbstzweifel, finanziellen Sorgen und Depressionen ausdrücken können.

Auch die von den Krankenkassen finanzierten Maßnahmen der individuellen Prävention könnten stärker auf die Bedürfnisse der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen ausgerichtet werden. Dabei ist es notwendig, finanzielle Zugangshürden, wie die Erbringung von Eigenanteilen bzw. Vorleistungen zu überdenken und ein System zu entwickeln, dass Zugänge für alle ermöglicht.

### 5. Weiterentwicklung der Instrumente im Dialog

Wenn es um eine Weiterentwicklung der Instrumente im Dialog geht, fühlen sich die AWO und ihre Träger und Einrichtungen unmittelbar angesprochen. Sie ist nicht nur als Träger von Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration kompetent und erfahren, sondern hat wie bereits oben ausgeführt einen Anspruch und eine Verpflichtung, bei der Diskussion und Erarbeitung von sinnvollen Konzepten sowie auch bei einer Umsetzung von neuen Programmen und Vorhaben eine zentrale Rolle zu spielen. Gemeinsam mit den Partnerverbänden der freien Wohlfahrtspflege hat die AWO im Rahmen der BAGFW aber auch darüber hinaus als Einzelverband die Debatte um Inklusion, Integration und Teilhabe um Konzepte und sehr konkrete Verbesserungsvorschläge bereichert. Es ist daher angemessen, die Freie Wohlfahrtsverbände an neuen Dialogen zu beteiligen.

Die Veränderungen der Rahmenbedingungen für Arbeitsgelegenheiten, die in der Initiative des BMAS angekündigt werden, sind aus Sicht der AWO unverzichtbar. Wie bereits gezeigt, konterkarieren die engen Kriterien, die hier gelten, die Ziele des Instruments. Die Effekte verringern sich deutlich, wenn der so genannte „zweite Arbeitsmarkt“ vom „ersten Arbeitsmarkt“ abgekoppelt wird. Öffentlich geförderte Beschäftigung entfaltet insbesondere dann positive Wirkungen, wenn sie eben sozialversicherungspflichtig ausgestaltet ist, prinzipiell allen Arbeitgebern offenstehen und gerade nicht der Zusätzlichkeit, dem öffentlichen Interesse und der Wettbewerbsneutralität unterworfen ist. Die AWO regt an, in diesem Zusammenhang auch die Begrenzung der individuellen Zuweisungsdauer von maximal 24 Monaten innerhalb von fünf Jahren zu überdenken. Es kann unter Umständen sehr sinnvoll sein, den Teilnehmer/innen eine längerfristige Perspektive zu bieten, um ihnen den Druck zu nehmen und ihnen dauerhafte Erfolgserlebnisse zu ermöglichen. Hier müsste eine regelmäßige Überprüfung der individuellen Fortschritte wie oben bereits angeregt, greifen.

Bedenkenswert ist der Vorschlag aus dem Antrag der GRÜNEN die Freie Förderung so (§ 16f SGB II) zu gestalten, dass sie als echtes Erprobungsinstrument wirken kann. Das Instrument wird sehr restriktiv eingesetzt, weil zum einen die Begrenzung auf zehn Prozent des jeweiligen Eingliederungsbudgets sehr niedrig ist und zum anderen die Handhabung von den Fachkräften juristisch als zu komplex und unsicher

eingeschätzt wird. So bleibt ein Instrument, das explizit dafür gedacht ist, neue und innovative Lösungsansätze, etwa zur Förderung von sonst nicht erreichbaren Jugendlichen oder verfestigt Langzeitarbeitslosen anzubieten, bisher weitgehend ungenutzt.

Im Antrag der Fraktion der GRÜNEN wie auch im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird jeweils zu Recht der Bereich der Qualifizierung thematisiert. Genannt sind Bildungsprämien für Arbeitslose, die sich weiterbilden. Die AWO unterstreicht insbesondere den Vorschlag einer Mehraufwandspauschale. Dies würde nicht nur individuelle Anreize und Motivation erhöhen, sondern auch unmittelbar den Aufwand belohnen, den eine Ausbildung mit sich bringt und Abbrüche aufgrund finanzieller Schwierigkeiten verringern. In diesem Zusammenhang regt die AWO zudem an, Umschulungen in Einzelfällen auch in drei (statt in der Regel zwei) Jahren möglich zu machen, um die Lerninhalte auf diese Weise auf Personen zuschneiden zu können, die evtl. Schwierigkeiten mit den im Vergleich zur Berufsausbildung komprimierten Lerninhalten haben. Eine solche Änderung könnte mit Blick auf die Zielgruppen im SGB II ebenfalls Abbruchquoten verringern.

Aus Sicht der AWO ist es sinnvoll, neben der bereits thematisierten Steuerung auch die Vergabepaxis der Bundesagentur für Arbeit mit in den Blick zu nehmen. Dies macht die Fraktion DIE LINKE in ihrem Antrag. Gemeinsam mit einem breit angelegten Bündnis aus Gewerkschaften, Trägerorganisationen, Bildungsverbänden und dem Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit setzen sich die AWO und die anderen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege für mehr Qualität in Aus- und Weiterbildungsangeboten ein. Die bisherige Vergabepaxis hat insbesondere bei den Arbeitsmarktdienstleistungen zu erheblichen Verlusten der Qualität der Bildungsangebote und der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten geführt. Ebenso wie die Fraktion DIE LINKE sieht auch die AWO in der Umsetzung des aktuellen EU-Legislativpakets zur Modernisierung des Vergaberechts und dem jüngst vorgelegten Entwurf eines Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes eine große Chance, um die Vergabeverfahren stärker in Richtung soziale, tarifliche und qualitätsorientierte Standards auszurichten. Hierzu zählen nach Ansicht der AWO nicht nur eine freie Auswahl der Vergabearten und die Zuschlagsentscheidung nur als Ergebnis einer Relation von Preis zu Leistung. Stärker berücksichtigt werden müssen auch die eignungsbezogenen Zuschlagskriterien sozialer Dienstleistungen bei gleichzeitiger Entwicklung geeigneter Qualitätskriterien, weg von der bloßen Orientierung an Vermittlungsquoten als Erfolgskennzahl. Zudem müssen als Grundlage für Qualität angemessene Löhne und gute Arbeitsbedingungen in der Aus- und Weiterbildungsbranche sichergestellt werden und ungewöhnlich niedrige Angebote durch definierte Kostenuntergrenzen ausgeschlossen werden.

Über die hier aufgegriffenen Punkte hinaus setzt sich die AWO dafür ein, die Umschichtung der Verwaltungskosten zu beenden – eine Praxis, die im Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit hinderlich ist. Es braucht beides: Qualitativ hochwertige Betreuungs- und Dienstleistungsprozesse in den Jobcentern und

einen Ausbau der Fördermaßnahmen. Die AWO fordert daher – wie die anderen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege auch – neben einer Aufstockung der Eingliederungsmittel eine Beendigung der Umwidmung in das Verwaltungsbudget. 2013 flossen aus dem Topf für "Eingliederung in Arbeit" 445 Mio. Euro in das Verwaltungsbudget. Es darf nicht weiter zugelassen werden, dass die ohnehin massiv begrenzten Eingliederungsmittel weiterhin durch Umschichtungen in das Verwaltungskostenbudget aufgezehrt werden.

### **6. Weitergehende Vorschläge zur sozialen Sicherung**

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE sieht einige Veränderungen im Gesamtsystem der sozialen Sicherung vor. Dazu gehört der Vorschlag einer Verbesserung der Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung durch Veränderungen bei Rahmenfrist, Anwartschaftszeiten und Bezugsdauer. Damit verweist dieser Antrag auf den Umstand, dass eine erhebliche Anzahl von Arbeitslosen nicht mehr durch die Arbeitslosenversicherung erreicht wird. Dies gilt gerade für die steigende Anzahl unstetig Beschäftigter, auch wenn diese in ihrer Gesamterwerbsbiografie langjährig in die Versicherung eingezahlt haben (Jantz 2015). Nur noch gut ein Drittel der Arbeitslosen wird im Versicherungssystem der ALV betreut. Knapp ein Fünftel derjenigen, die arbeitslos werden, fällt sofort in das SGB II. Trotz Beitragszahlungen erhalten diese Menschen im Falle eines Arbeitsplatzverlustes kein Arbeitslosengeld. Es ist daher nötig, auf diese Entwicklung zu reagieren und die Ansprüche gerade für atypisch Beschäftigte zu erleichtern, die schließlich ein hohes Risiko haben, arbeitslos zu werden.

Die AWO hatte Gelegenheit, zur Frage der Zwangsverrentung von SGB-II-Leistungsempfänger/innen in der Anhörung des Ausschusses am 1. Dezember 2014 umfassend Stellung zu nehmen. Die Intention, die Verpflichtung zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente im SGB II zu streichen, begrüßt die AWO weiterhin. Denn die in § 12a Satz 2 Nr. 1 SGB II normierte Verpflichtung, ab Vollendung des 63. Lebensjahres als vorrangige Leistung eine Rente wegen Alters in Anspruch zu nehmen, führt zu Abschlägen und damit auch zu nachhaltigen Belastungen beim Bezug der Rente. Darüber hinaus sind zum 01. Januar 2011 Rentenzahlungen für Beziehende von Arbeitslosengeld II ersatzlos gestrichen worden, was dazu führt, dass Zeiten des Arbeitslosengeld-II-Bezuges nicht mehr als Pflichtbeitragszeiten gewertet werden. Dies hat negative Auswirkungen auf den Erwerb von Erwerbsminderungsrentenansprüchen und Ansprüche auf Maßnahmen der beruflichen und medizinischen Rehabilitation. Hier pocht die AWO auf eine rentenrechtliche Besserstellung von SGB-II-Leistungsempfänger/innen.

Diskutiert werden muss darüber, wie Sicherungslücken beim Übergang vom Arbeitslosengeldbezug II in die Rente insgesamt vermieden werden können und wie der rechtliche Rahmen für flexiblere Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand gestaltet werden kann. Hier setzt der AWO Bundesverband auf das entsprechende Vorhaben der Regierungskoalition.

Im Hinblick auf die im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderten Veränderungen bei der Erwerbsminderungsrente verweist die AWO auf das RV-Leistungsverbesserungsgesetz, das bereits erhebliche Verbesserungen (Anhebung der Zurechnungszeit) vorsieht. Angesichts der teils dramatischen Lage der Erwerbsminderungsrentner/innen – die durchschnittliche Höhe der Rente wegen Erwerbsminderung insgesamt lag im Jahr 2012 nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund für Neuzugänge bei 607 Euro im Monat (netto vor Steuern) – fordert die AWO allerdings weitergehende Reformen und spricht sich ebenfalls für eine Abschaffung der 2001 eingeführten Abschläge bei den Erwerbsminderungsrenten aus (vgl. AWO 2014).

Darüber hinaus sind die Zurechnungszeiten nochmals zu verändern. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz wurden Erwerbsminderungsrentner/innen so gestellt, als hätten sie bis zum vollendeten 62. Lebensjahr weitergearbeitet und Rentenbeiträge entrichtet. Diese Altersgrenze ist nach den Vorstellungen der AWO auf 63 anzuheben. In diesem Alter ist ein Altersrentenbeginn möglich. Diese Altersgrenze markiert nun auch das Alter, ab dem ein abschlagsfreier Rentenzugang möglich ist. Daher markiert das Alter von 63 eine konsistente und nachvollziehbare Referenzmarke.

Die AWO weist zudem darauf hin, dass Erwerbsminderungsrenten seit 2001 fast immer befristet bewilligt werden. So landen viele erwerbsgeminderte Menschen in Sozialhilfe und SGB II. Eine Fehlsteuerung ist unverkennbar: Gerade die Grundsicherung für Arbeitsuchende sollte nach Auffassung der AWO ausschließlich für die Menschen greifen, bei denen eine Chance auf einen Übergang in Arbeit gegeben ist. Daher plädiert die AWO für die Öffnung der Grundsicherung bei Erwerbsminderung auch für zeitweise voll erwerbsgeminderte Menschen.

### **Literatur**

Adamy, Wilhelm/Zavlaris, Elena (2014): Beratung ‚aus einer Hand‘ erfolgt meist nicht. Sozialintegrative Leistungen der Kommunen im Hartz-IV-System, Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, TuP 3 (65), 186-196.

AWO (2014): rentenkürzungen stoppen, Altersarmut verhindern, Lebensstandard sichern! Forderungen der Arbeiterwohlfahrt nach mehr Solidarität in der Alterssicherung, Berlin.

BAGFW (2014): Positionierung der BAGFW zum Konzept der Bundesarbeitsministerin „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“ – abrufbar unter [www.bagfw.de](http://www.bagfw.de)

Christoph, Bernhard/Gundert, Stefanie/Hirsland, Andreas/Hohendanner, Christian/Hoymeyer, Katrin/Ramos Lobato, Philipp (2015): Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht 3/2015.

Dietz, Martin/Kupka, Peter, Ramos Lobato Philipp (2013): Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen-Prozesse-Wirkungen, Nürnberg/Bielefeld.

Eggs, Johannes/Trappmann, Mark/Unger, Stefanie (2014): ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht 23/2014.

Jantz, Bastian (2015): Notwendigkeit und Grundzüge einer lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik, Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, TuP 3 (66), 212-223

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)367

11. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Deutscher Caritasverband e.V.

#### A. Gesamtbewertung: notwendige Schritte zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslose sind keine homogene Gruppe. Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung des BMAS, dass zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in den Jobcentern vielfältige Handlungsmöglichkeiten gegeben sein müssen. Für jeden Menschen ist Teilhabe am gesellschaftlichen Leben essentiell, die insbesondere durch Arbeit und sinnstiftende Beschäftigung ermöglicht wird. Es ist aus unserer Sicht mit dem christlichen Menschenbild unvereinbar, Menschen dauerhaft von Arbeit auszuschließen. Die Lösungsansätze des Fünf-Punkte Programms des BMAS gehen nicht weit genug, wenn dabei allein auf eine bessere Aktivierung, befristete ESF- und Bundesprogramme sowie eine leichte Modifikation bei der Zusätzlichkeit der Arbeitsgelegenheiten gesetzt werden. Befristete Programmpolitik, befristete Instrumente und fehlende Anschlussperspektiven dominieren gegenwärtig die Förderpolitik. Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, dass die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung und der Arbeitsförderung besser aufeinander abgestimmt werden müssen, um so verzahnte Förderketten mit dem Ziel der mittel- bis langfristigen Arbeitsmarktintegration auch von Men-

schen mit starken Vermittlungshemmnissen zu ermöglichen. Wünschenswert ist es, den Passiv-Aktiv Transfer zu erproben, dessen Einführung von den Fraktionen BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und DIE LINKE ebenfalls vorgeschlagen wird.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes müssen folgende Punkte bei der Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik in dieser Legislaturperiode dringend gelöst werden: Damit arbeitsmarktferne Personen eine echte Chance auf Aufwärtsmobilität erhalten, muss der Teilhabegedanke explizit im SGB II verankert werden. Wichtig ist ein Rechtsanspruch auf sozialintegrative SGB II- Leistungen für alle Langzeitarbeitslosen und eine Rechtsanspruch auf SGB III-Instrumente zur beruflichen Integration für Jugendliche bis 27 Jahre. Die Arbeitsgelegenheiten, die Förderung von Arbeitsverhältnissen und die Freie Förderung müssen als Regelinstrumente so weiterentwickelt werden, dass Auf- und Ausstiegsmobilität durch sie erreicht werden kann. Zudem muss die Zielsteuerung weiterentwickelt werden und die Finanzierung der Arbeitsmarktförderung auf eine langfristige Integrationsstrategie ausgerichtet werden. Ein spezifisches Augenmerk bei der Bekämpfung und Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit ist auf die Gruppe der Jugendlichen und Personen mit Migrationshintergrund zu richten. Zudem müssen im Bereich sozialer

Dienstleistungen nach Möglichkeit die dialogischen Vergabeverfahren Anwendung finden. Darüber hinaus spricht sich der Deutsche Caritasverband für eine verstärkte Anwendung des sozialrechtlichen Dreiecks nach § 17 Abs. 2 SGB II aus.

#### **Im Einzelnen:**

#### **1. Soziale Teilhabe und Teilhabe am Arbeitsleben als explizite SGB II- Ziele und Rechtsanspruch auf Leistungen zur sozialen Integration**

Zur Integration in die Gesellschaft brauchen Langzeitarbeitslose sowohl sozialintegrative Leistungen wie auch Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben im SGB II. Neben der Sicherung der Existenz ist die Sicherung der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich. Der DCV begrüßt ausdrücklich, dass das BMAS ein Bundesprogramm zur Sozialen Teilhabe auflegt. Dieses Programm trägt dem Gedanken Rechnung, dass soziale Teilhabe von sehr arbeitsmarktfernen Personen insbesondere durch die Teilnahme am Erwerbsleben gefördert werden wird. Es reicht jedoch nicht aus, diesen Ansatz nur im Rahmen eines zeitlich begrenzten Bundesprogrammes mit 10.000 Teilnehmern zu erproben. Auch die Beschränkung auf Personen mit gesundheitlichen Problemen und Menschen mit Kindern im Haushalt, ist zu eng. Soziale Teilhabe und die Teilhabe am Arbeitsleben müssen als explizite Förderziele im SGB II in § 1 Abs. 2 aufgenommen werden. Auf Leistungen der sozialen Integration nach § 16 a SGB II (Kommunale Leistungen zur Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit) muss es einen Rechtsanspruch geben.

#### **2. Arbeitsmöglichkeiten weiterentwickeln**

Arbeitsmöglichkeiten sollen nach Auffassung der Caritas für die Menschen bereitstehen, die zu ihrer Integration in die Gesellschaft und längerfristig in den Arbeitsmarkt vor allem Tagesstrukturierung, soziale Teilhabe und sinnvolle Beschäftigung brauchen. Der Einsatz der Arbeitsmöglichkeiten als Universalinstrument für verschiedene Bereiche der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Vergangenheit auch bei arbeitsmarktnahen Personen war kontraproduktiv. Die Arbeitsmöglichkeiten sollten folgendermaßen weiterentwickelt werden.

- a) Das Instrument sollte in der Anwendung auf sehr arbeitsmarktferne Personen ausgerichtet sein. Durch diese Zielgruppenverengung verringert sich die Verdrängungsproblematik und Wettbewerbsverzerrung drastisch, da diese Personen nicht in der Lage sind, Regelaufgaben effizient zu erledigen. Das Instrument der Arbeitsmöglichkeiten soll deswegen zukünftig nur für die Langzeitarbeitslosen offen stehen, für die geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch nicht in Frage kommt.
- b) Die geltenden Kriterien nach § 16 d SGB II, welche die Arbeitsmöglichkeiten unter das Erfordernis von Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentlichen Interesse stellen, führen oftmals zu Tätigkeiten, die zu weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind. Sie werden teilweise sogar von der Zielgruppe nicht als sinnstiftend empfunden und

sind damit auch dem Teilhabeziel nicht entsprechend. Die bisherigen Kriterien sollten daher ersetzt werden durch die Maßgabe, dass reguläre Arbeitsplätze nicht verdrängt werden dürfen. Diese Prüfung soll die aktuelle Situation, aber auch künftige Entwicklungen des Arbeitsplatzangebots in einer bestimmten Branche berücksichtigen. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang, eine Abwägung vorzunehmen, die sowohl die Förderziele der Arbeitsgelegenheit einerseits als auch die Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation in dem infrage kommenden Arbeitsmarktsegment andererseits im Blick hat. Die Wettbewerbsneutralität bzw. Arbeitsmarktneutralität ist über lokale Absprachen der Akteure vor Ort, d.h. die örtlichen Beiräte sicherzustellen. Dazu bildet jeder Beirat einen Ausschuss, der lediglich aus Vertretern der örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen besteht. Dieser Ausschuss berät das Jobcenter hinsichtlich der Förderkontingente und der Einsatzfelder von Arbeitsgelegenheiten. Bei der Auswahl der Tätigkeitsfelder muss bewertet werden, ob Risiken der Verdrängung regulärer Beschäftigung bestehen und wie diese ausreichend eingegrenzt oder vermieden werden können. Die Entscheidung des Beirats ersetzt selbstverständlich nicht die Zuweisung einzelner Teilnehmer in die Maßnahme durch das Jobcenter. Diese Entscheidung liegt weiterhin beim Jobcenter. Der Beschluss des Beirats bezieht sich dagegen auf die Art der auszuübenden Tätigkeiten im Allgemeinen unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die lokale Wettbewerbssituation. Das Jobcenter entscheidet dann letztlich im Benehmen mit dem Ausschuss des Beirats über die Auswahl der Tätigkeitsfelder. D.h. der Beirat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme, ohne dass eine Bindung an das Einverständnis besteht. Die Stellungnahme muss vom Jobcenter jedoch zur Kenntnis genommen und in die Überlegungen einbezogen werden.

- c) Sozialpädagogische Begleitung muss als begleitendes Element der Förderung aus einer Hand im § 16 d SGB II gewährleistet sein.
- d) Die im Gesetz bisher vorgenommene zeitliche Beschränkung der Förderung auf insgesamt 24 Monate innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ist in der Praxis kontraproduktiv. Das Instrument muss flexibel entsprechend der jeweiligen Fördernotwendigkeiten des Einzelfalls gestaltet werden können.

#### **3. Förderung von Arbeitsverhältnissen weiterentwickeln**

Die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16 e SGB II muss weiterentwickelt werden, damit arbeitsmarktferne Personen nach der Förderung in einer § 16d-Maßnahme in einer zweiten Stufe durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden können:

- a) Da es sich bei sozialversicherungspflichtiger, öffentlich geförderter Beschäftigung um ein teures Instrument handelt, ist die Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers wünschenswert. Der Deutsche Caritasverband plädiert für eine Erprobung des PAT.

- b) Eine längerfristige Förderung ist sinnvoll. Nach einer Erstförderung von zwei Jahren sollte die Förderung jährlich überprüft werden. Überprüft werden sollen dabei nicht nur die Möglichkeit zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, sondern auch die Fortschritte bei der sozialen Teilhabe, der Alltagsstrukturierung sowie der psychischen und physischen Stabilisierung.
- c) Entsprechend der Leistungsfähigkeit soll auch die Höhe des Eingliederungszuschusses bestimmt werden und im Einzelfall befristet bis zu 100 Prozent möglich sein.
- d) Förderfähig sollen alle Arbeitgeber sein, also auch die Privatwirtschaft.
- e) Sozialpädagogische Begleitung und die Unterstützung der Arbeitgeber muss im Rahmen der §16e - Förderung finanziert werden.

#### **4. Freie Förderung weiterentwickeln und die Umsetzungs hemmnisse beseitigen**

Für Arbeitsuchende in der Grundsicherung ist das SGB III das Referenzsystem für Eingliederungsleistungen. Die oft starren Vorgaben der Instrumente des SGB III verhindern oftmals einen sinnvollen Einsatz für langzeitarbeitslose Menschen in der Grundsicherung. Deren Problemlagen sind häufig weitaus vielschichtiger als diejenigen der Arbeitslosen im SGB III. Die Freie Förderung nach § 16 f SGB II soll so weiterentwickelt werden, dass mit ihr passgenaue Förderung ermöglicht wird. Hierfür ist das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für alle Leistungsberechtigten aufzuheben. Das aus unserer Sicht innovative Instrument wird nur in sehr geringem Umfang umgesetzt. Gerade bei den zugelassenen kommunalen Trägern kommt das Instrument wegen der Rechtsunsicherheit bei der Anwendung und der umfangreichen Prüfrechte des Bundes und dem damit verbundenen Risiko von Rückforderung kaum zur Anwendung. Diese Hemmnisse müssen dringend beseitigt werden. Untergesetzliche Weisungen der BA z. B. im Rahmen der Arbeitshilfen grenzen die gesetzlichen Spielräume nochmals ein und sollten weitgehend unterbleiben, um vor Ort die notwendige Flexibilität zu gewährleisten.

#### **5. Weiterentwicklung der Zielsteuerung im SGB II im Blick auf die Integration von arbeitsmarktfernen Personen**

Arbeitsmarktferne Menschen brauchen eine für sie individuell konzipierte, längerfristige Förderstrategie mit aufeinander abgestimmten Fördermaßnahmen. Der Fallmanager muss in der Lage sein, ihnen passgenaue Maßnahmen zur Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit, Qualifizierung und Stärkung der sozialen Teilhabe anzubieten. Das Leistungsangebot vor Ort hängt jedoch stark vom Inhalt der Ziele ab, die im Zielsteuerungssystem des § 48b SGB II vereinbart wurden. Zur Erreichung der Ziele des SGB II werden jährlich mit den Jobcentern vor Ort Zielvereinbarungen abgeschlossen. Inhalt der Vereinbarungen sind auch Leistungen zur sozialen und beruflichen Eingliederung. Vertragspartner sind bei gemeinsamen Einrichtungen die Bundesagentur für Arbeit und die kommunalen Träger und bei zugelassenen kommunalen Trägern die Arbeitsministerien der Länder.

#### **6. Eingliederungsleistungen mittelfristig konzeptionieren und finanzieren sowie Problemdruckfaktor abschaffen**

Für eine erfolgreiche Vermittlung in den Arbeitsmarkt ist von großer Bedeutung, dass eine intensive und passgenaue Betreuung stattfindet, aber auch hinreichend Mittel für Förderung zur Verfügung stehen.

- a) Die Integration von arbeitsmarktfernen Menschen kann nur gelingen, wenn auch die Finanzierung längerfristig gesichert ist. In erheblichem Umfang werden EGT-Mittel nicht ausgegeben. Angesichts der dringend benötigten Fördermaßnahmen für Langzeitarbeitslose ist dies nicht hinnehmbar. Daher schlägt der Deutsche Caritasverband vor, für die Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten, insbesondere für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung, im Eingliederungsbudget separate Finanzmittel für mehrere Jahre sicherzustellen.
- b) Zudem müssen die Eingliederungsmittel wieder aufgestockt werden. Der Abbau der Mittel wurde mit der besseren Arbeitsmarktlage begründet, berücksichtigte aber nicht, dass die Gruppe der Langzeitarbeitslosen heute sehr verfestigte Probleme aufweist. Der DCV anerkennt, dass eine gute Betreuung ein Schlüsselement für eine erfolgreiche Integration ist. Deshalb ist es auch wichtig das Verwaltungsbudget, aus dem die personelle Ausstattung bezahlt wird, entsprechend auszustatten, und die Betreuung nicht zu Lasten des Eingliederungstitels gegen zu finanzieren.
- c) Die finanziellen Mittel, die den einzelnen Jobcentern für Eingliederungsleistungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zugewiesen werden, sind unterschiedlich hoch. Die Verteilung wird durch die Eingliederungsmittelverordnung jährlich geregelt. Sie richtet sich grundsätzlich nach dem Anteil der örtlich zu betreuenden erwerbsfähigen Leistungsempfänger. Zusätzlich erhalten Jobcenter mit einer überdurchschnittlich hohen Grundsicherungsquote einen Zuschlag, solche mit einer unterdurchschnittlichen Quote einen Abschlag (sog. Problemdruckindikator). Der Problemdruckindikator führt in der Praxis zu einer unangemessenen örtlichen Mittelverteilung, die vor allem für Langzeitarbeitslose mit verfestigten Vermittlungshemmnissen problematisch ist. Denn gerade in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage sind die zugewiesenen Mittel pro erwerbsfähigen Leistungsberechtigten besonders gering. Allerdings weisen gerade in diesen Regionen die Personen, die noch im Leistungsbezug sind, häufig besondere, verfestigte Problemlagen auf. Sie brauchen daher oftmals besonders kostenintensive (z. B. § 16e SGB II), langwierige oder mehrere Fördermaßnahmen. Wenn für sie pro Kopf wenige Mittel zur Verfügung stehen, können diese Menschen nicht angemessen gefördert werden. Der Deutsche Caritasverband fordert deshalb eine Abschaffung des Problemdruckfaktors. Für jeden Langzeitarbeitslosen sollen pro Kopf die gleichen Mittel unabhängig von der Region zur Verfügung stehen.

## 7. Förderung von Jugendlichen – Schnittstellen beiseitigen und kontinuierliche Unterstützung ermöglichen

Das BMAS weist zu Recht darauf hin, dass die Arbeitsmarktförderung zielgruppenspezifisch erfolgen muss. Nicht erwähnt im Papier sind die Jugendlichen. Unsere Praxiserfahrung zeigt, dass viele junge Menschen durch die bestehenden Förderangebote des SGB II, III, VIII und XII nicht hinreichend erreicht werden. Sie brauchen komplexe Hilfsangebote, um ihre Integration in Ausbildung und Arbeit durch begleitende Angebote zu unterstützen.

- a) Um dies zu gewährleisten, ist die Verpflichtung zur Kooperation und Zusammenarbeit der verschiedenen Sozialleistungsträger wirksamer zu gestalten und entsprechen gesetzlich zu verankern. Insbesondere ist eine gemeinsame Angebots- und Maßnahmenplanung nötig und nach Möglichkeit gemeinsame Anlaufstellen oder alternativ zumindest Fallkonferenzen. Um dies zu erreichen, müssen die gesetzlichen Vorschriften zur Zusammenarbeit in § 9b im SGB III (neu), § 81a SGB VIII (neu) sowie in § 13 SGB VIII, § 18 SGB II und § 68 SGB XII gestärkt werden.
- b) Um junge Menschen effektiv und passgenau unterstützen zu können, müssen sie einen im Konfliktfall einklagbaren Anspruch auf Leistungen zur beruflichen Integration erhalten. Das Dritte Sozialgesetzbuch muss deshalb unseres Erachtens so geändert werden, dass für Jugendliche unter 27 Jahren ein Anspruch auf Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45), auf Berufsorientierungsmaßnahme (§ 48 SGB), Berufseinstiegsbegleitung (§ 49), Berufsvorbereitende Maßnahmen (§ 51 SGB III) und auf Einstiegsqualifizierung (§ 54 a SGB II) besteht. Auch Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II müssen Ansprüche auf Leistungen erhalten, welche die berufliche Integration fördern. Entsprechend müssen § 16 SGB und § 16 a angepasst werden. Im SGB VIII muss zudem ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Jugendsozialarbeit (§ 13) festgeschrieben werden.
- c) Verschiedene Studien (z.B. Armuts- und Reichtumsbericht) betonen, dass unterstützende Personen ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche berufliche Integration benachteiligter Jugendlicher sind. Der DCV hält daher ein kontinuierliches personales Angebot für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf für zwingend erforderlich. Auch und gerade dann, wenn Eltern in ihrer Funktion ausfallen, müssen Jugendlichen bei Bedarf Bezugspersonen zur Verfügung stehen, die sie auch über einen längeren Zeitraum verlässlich begleiten, unterstützen und motivieren. Ein verlässliches berufliches Angebot kann dann durch ehrenamtliches Engagement ergänzt werden.

## 8. Spezifische Hilfen für Personen mit Migrationshintergrund

Spezifisch auf den Förderbedarf von Ausländer(innen) bzw. Menschen mit Migrationshintergrund zugeschnittene Arbeitsmarktinstrumente stehen nach Ansicht des DCV nicht in hinreichendem Maß zur

Verfügung. Im Zuge der Reform müssen die Förderinstrumente des SGB II und SGB III so flexibilisiert werden, dass auf die Besonderheiten bei Menschen mit Migrationshintergrund reagiert werden kann. Insbesondere berufs- und ausbildungsbegleitende Möglichkeiten zur Sprachförderung müssen bedarfsdeckend zur Verfügung stehen und als Regelinstrumente im SGB II und III verankert werden

## 9. Vergaberecht reformieren

Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, das sozialrechtliche Dreieck nicht nur in der Jugendhilfe (SGB VIII), sondern auch im Rahmen von Arbeitsmarktdienstleistungen (§ 17 Abs. 2 SGB II) anzuwenden

Wo das sozialrechtliche Dreieck nicht anwendbar ist, muss das Vergaberecht reformiert werden. Derzeit sind die Ausschreibungen von einem Nachfragemonopol der Bundesagentur für Arbeit als einzigem Auftraggeber geprägt. Diese bestimmt einseitig die Leistungsbeschreibung. Das engmaschige und stark standardisierte Angebot an Arbeitsmarktdienstleistungen nach dem SGB II und III verstärkt die problematischen Auswirkungen des Nachfragemonopols. Diese einseitige und alternative Steuerung durch einen Auftraggeber verhindert Innovationsschübe. Die für soziale Dienstleistungen unerlässlichen und charakteristischen persönlichen Interaktionen verlangen Abwägungen, die sich nicht allein auf den Preis der Leistung reduzieren und mit diesem ausdrücken lassen. Ungenügend ist derzeit die Berücksichtigung der Qualität. Im Bereich sozialer Dienstleistungen müssen nach Möglichkeit die dialogischen Vergabeverfahren Anwendung finden. In diesen Dialogen kann die fachliche Qualifikation und Erfahrung der Bieter besser als in den einseitig vom Auftraggeber gesteuerten Verfahren in die Leistungsbeschreibung einfließen. Das wiederum trägt dazu bei, die Qualität der ausgeschriebenen Leistung sicherzustellen.

## B. Unterrichtung durch das BMAS „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“ (Ausschuss-Drs. 18(11)234)

### 1. Bessere Betreuung im Aktivierungszentrum

#### a) Aktivierungszentren

Der Fünf-Punkte Plan des BMAS sieht vor, die Jobcenter bei der Einrichtung von weiteren Aktivierungszentren zu unterstützen, die bis Anfang 2016 arbeitsfähig sein sollen. In ihnen sollen Leistungsempfänger gebündelte Unterstützungsleistungen erhalten, mit denen soziale, psychische und gesundheitliche Vermittlungshemmnisse sowie Grundbildungsdefizite angegangen werden. Konkret werden die Unterstützungsleitungen von Ländern und Kommunen, aber auch Krankenkassen und Reha-Trägern genannt. Die Erfahrungen mit regionalen und ganzheitlichen Konzepten, die im Rahmen des Bundesprogramms 50plus gemacht wurden, sollen umgesetzt werden. 1.000 Stellen aus dem auslaufenden Bundesprogramm sollen für das Regelgeschäft erhalten bleiben.

#### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die Betreuung von Langzeitarbeitslosen verbessert werden soll. Die Erfahrungen mit dem alten Bundesprogramm 50plus zeigen, dass eine intensive Betreuung, verbunden mit einer aktiven Arbeitsmarkt- und Gesundheitsförderung zu Erfolgen bei der Integration in Arbeit führen kann. Es ist richtig, diesen Ansatz über die Zielgruppe 50 plus auf die Förderung aller Langzeitarbeitslosen auszuweiten. Die Erfahrungen mit dem Bundesprogramm 50plus zeigen aber auch, dass nach der Förderung in Programmen eine unmittelbare Anschlussperspektive wichtig ist, wenn Fördererfolge nicht wieder zunichte gemacht werden sollen. Die Regelinstrumente des SGB II müssen deshalb entsprechend zeitlich ausgebaut werden, so dass Förderabbrüche vermieden werden (siehe Gesamtbewertung Punkt 2. und 3.).

Die Aktivierungszentren sind im Konzept des BMAS so angelegt, dass die dort angesiedelten Maßnahmen als In-House Maßnahmen der Jobcenter umgesetzt werden sollen. Andere örtliche Träger sollen lediglich Unterstützungsleistungen zur Verfügung stellen. Die Freie Wohlfahrtspflege wird explizit nicht erwähnt. Dieser Ansatz entspricht unseres Erachtens nicht den Subsidiaritätsgedanken des SGB I (§ 17 Abs. 3) und SGB II (§ 17 Abs. 1). Wenn geeignete Einrichtungen und Einrichtungen Dritter vorhanden sind, sollen keine neuen Einrichtungen geschaffen werden. Die Freie Wohlfahrtspflege hat spezifische Erfahrungen in der Arbeit mit Langzeitarbeitslosen. Sie verfügt über erfahrenes Personal, erprobte sozialpädagogische Kompetenzen und bietet zudem auch sozialintegrative Leistungen wie Schuldner-, Sucht- und psycho-soziale Beratung an. Beratungs- und Coaching Prozesse können in einem ergebnisoffenen Prozess zwischen zwei grundsätzlich gleichberechtigten Partnern erfolgen, was besonders wichtig ist für Personen mit Sanktionserfahrungen. Der Deutsche Caritasverband plädiert deshalb dafür, die freien Träger eng in den weiteren Ausbau der Aktivierungszentren einzubeziehen.

Es ist positiv zu bewerten, dass für eine intensivere Betreuung 1.000 Stellen des Bundesprogramms 50plus für das Regelgeschäft erhalten werden sollen. Allerdings sollten diese Stellen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht aus dem Eingliederungstitel finanziert werden. Eine Finanzierung aus dem Verwaltungsbudget wäre sachgerecht. Das Verwaltungsbudget muss deshalb entsprechend ausgestattet werden. Sonst würde die bessere Betreuung zu Lasten der Bereitstellung von öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen gehen.

#### **b) Förderung Alleinerziehender**

Alleinerziehende sollen durch den Ausbau der Kinderbetreuungsstrukturen unterstützt werden, damit sie besser in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

#### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband begrüßt es, dass Alleinerziehende in den Fokus der Förderung genommen werden sollen. Alle Armutsberichte zeigen, dass gerade diese Gruppe besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen ist. Es reicht unseres Erachtens aber nicht aus, für eine bessere Integration auf den ersten

Arbeitsmarkt allein auf den Bereich Der Ausbau der Kinderbetreuung ist ein Element, um eine bessere Integration auf den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Die Gruppe der Alleinerziehenden ist ebenfalls heterogen. Neben gut ausgebildeten Personen, meist Frauen, gibt es viele Personen, die keinen Bildungs- und Berufsabschluss haben. Entsprechend müssen Alleinerziehende die Chance erhalten, Qualifikationen aufzufrischen, fehlende Schul- und Berufsabschlüsse nachzuholen und durch betriebliche Trainingsmaßnahmen in die Arbeitswelt wieder einzusteigen. Die genannten Maßnahmen müssen so gestaltet werden, dass sie mit der familiären Situation in Einklang zu bringen sind. Bei Arbeitgebern muss entsprechend dafür geworben werden, dass auch Teilzeitausbildungen möglich sind. Dem SGB II vorgelagerte Sozialleistungen, wie das Wohngeld und der Kinderzuschlag müssen entsprechend weiterentwickelt werden, damit die finanzielle Absicherung von Alleinerziehenden in einem höheren Maße als heute außerhalb des SGB II gewährleistet ist.

(Vgl. <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/12-11-2014-souveraenitaet-von-familien-mit-geringem-einkommen-staerken>).

#### **2. ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter**

Arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose ohne bzw. ohne verwertbare Berufsabschlüsse sollen bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt durch ein ESF-Programm von 2015 bis 2019 besser unterstützt werden. 33.000 Personen sollen damit gefördert werden.

#### **Bewertung**

Das ESF-Programm ist im letzten Jahr durch die Veröffentlichung entsprechender Förderrichtlinien und die Ausschreibung ins Laufen gebracht worden. Der Deutsche Caritasverband bewertet das Programm trotz seiner zu begrüßenden Zielsetzung kritisch. Gefördert werden sollen laut dem Fünf-Punkte Programm des BMAS arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose. Die Lohnkostenzuschüsse und auch die Coaching- Anteile sind degressiv gestaltet. In der Normalförderung besteht zudem eine Nachbeschäftigungspflicht. Zu befürchten ist, dass hier nur sehr leistungsstarke Personen zum Zuge kommen werden (Creaming-Effekte) und nicht wirklich arbeitsmarktferne Personen. Insbesondere im Bereich der Intensivförderung, die im Programm für eine kleinere Gruppe vorgesehen ist, wird der Umfang des Coachings als zu gering ausgestaltet angesehen.

#### **3. Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt**

Für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose, die keine direkte Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben, wird ein Programm eingeführt, das 2015 starten soll und als Schwerpunkt die Förderung von sozialer Teilhabe hat. Gefördert werden 10.000 Personen, wobei der Schwerpunkt auf Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und auf Menschen, die mit Kindern in Bedarfsgemeinschaften leben, liegt. Die Förderung letztgenannter Gruppe soll zur Vermeidung von sog. „Sozialhilfekarrieren“ geschehen. Geplant ist ein Lohnkostenzuschuss an die Arbeitgeber in Höhe von bis zu 100 Prozent. Laut BMAS ist wegen des hohen Lohnkostenzuschusses geplant,



die AGH-Kriterien zur Anwendung zu bringen. Die Jobcenter und weitere Akteure sollen durch beschäftigungsvorbereitende und begleitende Maßnahmen die Aktivierung unterstützen.

### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband begrüßt es, dass das BMAS durch das Programm Soziale Teilhabe den Fokus auf einen sehr wichtigen Aspekt der Arbeitsmarktförderung lenkt. Die Arbeitsmarktforschung zeigt, dass gerade für sehr arbeitsmarktferne Personen durch die Teilnahme am Erwerbsleben soziale Teilhabe gefördert wird. Dieses wird von den Menschen als sehr positiv und wichtig empfunden. Obwohl es sich um eine hochgradig subventionierte Beschäftigung handelt, fühlen sich die Maßnahmeteilnehmer schon dadurch besser, dass sie die Leistung in Form eines „Arbeitsentgelts“ direkt durch den Arbeitgeber erhalten. Das gibt ihnen das Gefühl, nicht vom Jobcenter abhängig zu sein, sondern einen Lohn für geleistete Arbeit zu erhalten. Auch die längere Förderlaufzeit erweist sich aus Sicht der Evaluationsforschung als entscheidender Punkt für die Verbesserung der sozialen Teilhabemöglichkeiten (Dietz/Kupka/Lobato 2012).

Allerdings ist ein Bundesprojekt für 10.000 Personen sehr eng dimensioniert. Soziale Teilhabe und Teilhabe am Arbeitsleben müssen elementare Grundziele der Förderung im SGB II werden. Entsprechend regt der Deutsche Caritasverband an, diese Förderziele im SGB II in § 1 Abs. 2 explizit zu verankern (s.o. unter Gesamtbewertung Punkt. 1.).

Die Beschränkung auf arbeitsmarktferne Personen mit gesundheitlichen Problemen und auf Menschen, die mit Kindern in Bedarfsgemeinschaften leben, entspricht zwar der engen Dimensionierung des Programmes. Damit werden aber Personen, bei denen eine vergleichbare Unterstützung ebenfalls sehr sinnvoll wäre, nicht erreicht. Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass öffentlich geförderte Beschäftigung die Personen erreichen und sich auf diese konzentrieren sollte, die mehrfache Vermittlungshemmnisse haben. Gefördert werden sollen erwerbsfähige Menschen ohne Perspektive auf dem Arbeitsmarkt, die mindestens zwei bis drei Jahre ohne Beschäftigung sind. Zudem sollten Vermittlungshemmnisse vorhanden sein, die nicht allein zugeschriebener Art sind, wie z.B. Alter, Geschlecht und Herkunft. Vorhanden sein sollten gesundheitliche und/ oder soziale Einschränkungen.

Die Anwendung der AGH-Kriterien im Rahmen des Programmes wird als kontraproduktiv empfunden. Die Erfahrungen mit den Arbeitsgelegenheiten zeigen, dass unter Anwendung der Kriterien Zusätzlichkeit, Öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität nur sehr arbeitsmarktferne Maßnahmen gestaltet werden, die Langzeitarbeitslose nicht wirklich an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen.

Die Anwendung der AGH-Kriterien aus Gründen des EU Beihilferechts – wie vom BMAS argumentiert – ist unseres Erachtens auch nicht zwingend. Im Oktober 2007 wurde bei der Ausgestaltung des Beschäftigungszuschusses (§ 16 a alt – weiterentwickelt zu § 16 e SGB II) für den Lohnkostenzuschuss von 75 Prozent durch das BMAS ein Notifizierungsverfahren bei

der EU Kommission eingeleitet, das im März 2008 auch erfolgreich abgeschlossen war. Die Anwendung dieses Weges wäre auch für das Bundesprogramm wünschenswert gewesen. Die am 29. April 2015 veröffentlichten Förderrichtlinien sehen jedoch die Anwendung der Vorschriften des § 16d Absatz 2,3, und 4 SGB II vor. Arbeitsgelegenheiten müssen also zusätzlich sein, im öffentlichen Interesse liegen und wettbewerbsneutral sein.

### **4. Schnittstellen SGB II zur Gesundheitsförderung**

#### **a) Besserer Zugang für Langzeitarbeitslose zu Prävention und Gesundheitsförderung**

Zur Förderung und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit sollen Gesundheitsförderung und Prävention gestärkt werden. Deshalb soll der Dialog zwischen BMG, Gesetzlichen Krankenkassen, Deutscher Rentenversicherung und den örtlichen Trägern mit dem Ziel gestärkt werden, dass Langzeitarbeitslose besseren Zugang zu Präventionsleistungen, gesundheitlicher Förderung und beruflicher Rehabilitation erhalten.

### **Bewertung**

Viele Langzeitarbeitslose haben gesundheitliche Probleme. Vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, Prävention und Gesundheitsvorsorge für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt in den Blick zu nehmen. Prävention und Gesundheitsvorsorge sind bisher nicht elementarer Bestandteil einer Integrationsstrategie. Gesundheitsprävention ist grundsätzlich Aufgabe der Krankenkassen. Es gibt im SGB II und SGB III jedoch einige Projekte, in denen Prävention und Gesundheitsvorsorge erprobt wurde. Zu nennen ist hier beispielsweise das Bundesprogramm 50plus, aber auch regionale Kooperationen wie z.B. das Projekt Amiga (Brandenburg) oder das Projekt JobFit (NRW), bei denen Arbeitslose durch Präventionsmaßnahmen erreicht wurden. Grundlegende Voraussetzung für den Erfolg gesundheitliche und präventiver Maßnahmen ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes die Freiwilligkeit der Teilnahme. Wir weisen deshalb vorsorglich darauf hin, dass das Sanktionssystem des SGB II sich letztlich nicht auf die Pflege oder Wiederherstellung des Gesundheitszustandes erstrecken darf. Hier sollte vielmehr Unterstützung durch psychosoziale Beratung, motivierende Gesprächsführung und die Entwicklung individueller gesundheitsbezogener Ziele angeboten werden.

#### **b) Öffnung von SGB IX Instrumenten für Langzeitarbeitslose**

Verfahren und Instrumente des SGB IX sollen für Langzeitarbeitslose z.B. mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen besser genutzt werden. Konkret erwähnt werden im Fünf-Punkte Programm des BMAS die Integrationsprojekte, die auch als Beschäftigungsmöglichkeit für Langzeitarbeitslose genutzt werden sollen.

### **Bewertung**

Verfahren und Instrumente des SGB IX für Langzeitarbeitslose zu nutzen, kann sinnvoll sein. Die Instrumente müssen dann aber auf die konkrete Situation

von Langzeitarbeitslosen zugeschnitten bzw. angepasst werden. Im Papier des BMAS sind hier konkret die Integrationsprojekte der Behindertenhilfe angesprochen. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang, dass in bestehenden Integrationsprojekten keine Verdrängung von Menschen mit Behinderung durch Langzeitarbeitslose stattfinden darf. Das heißt konkret, es müssten neue Integrationsprojekte geschaffen werden.

Integrationsprojekte müssten sich in eine Förderkette einreihen. In Frage kommen könnten Personen, die bereits andere Förderungen wie Arbeitsgelegenheiten und Förderung von Arbeitsverhältnissen durchlaufen haben. Integrationsprojekte sind rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen, die am Markt bestehen müssen. Diese können Langzeitarbeitslose nur integrieren, wenn mit Personen gearbeitet werden kann, die eine gewisse Grundstabilität haben. Notwendig ist es, Lohnkostenzuschüsse bereitzustellen. Auch ist in so ein Konzept sozialpädagogische Förderung zu integrieren und zu finanzieren. Notwendig wäre sicherlich auch eine institutionelle Anfangsförderung, damit neue Projekte eingerichtet werden können.

#### **5. Weiterentwicklung der Instrumente im Dialog mit den Ländern und weiteren Partnern**

Als letzter Punkt wird im Fünf-Punkte Programm des BMAS die Weiterentwicklung der Instrumente erwähnt. Konkret benannt sind hier der erleichterte Einsatz von Arbeitsgelegenheiten und ein praktikables Verfahren zur Feststellung der Zusätzlichkeit bei den Arbeitsgelegenheiten.

##### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband teilt die Einschätzung, dass eine Weiterentwicklung der Instrumente notwendig ist. Unseres Erachtens darf das aber nicht nur die Arbeitsgelegenheiten beinhalten. Notwendig ist auch eine Weiterentwicklung der sozialversicherungspflichtigen Variante der öffentlich geförderten Beschäftigung (s. unter A. 2. und 3.).

Für beide Instrumente gilt, dass es elementar ist, die richtige Zielgruppe zu erreichen. Sie sollten deshalb auf Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen beschränkt werden. Arbeitsgelegenheiten sollen nach Auffassung des Deutschen Caritasverbands für Menschen bereitstehen, die zu ihrer Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt vor allem Tagesstrukturierung, soziale Teilhabe und sinnvolle Beschäftigung brauchen. In einer Förderpyramide stellen sie die unterste Stufe dar. Sie dienen der sozialen Aktivierung. Sehr arbeitsmarktferne Menschen erfahren hier z. B. in Beschäftigungsunternehmen die Möglichkeit, Schritt für Schritt ins Erwerbsleben zurückzukehren. Das Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16 e SGB II neu), vormals Beschäftigungszuschuss, eignet sich für eine eng umgrenzte Zielgruppe von Personen, die im Anschluss an die Förderung in Arbeitsgelegenheiten im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen, öffentlich geförderten Beschäftigung an den regulären Arbeitsmarkt herangeführt werden soll. In einer Förderpyramide abgebildet, stehen damit die § 16 e- Maßnahmen auf der zweiten Stufe oberhalb der Arbeitsgelegenheiten.

Allerdings sind die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen für Arbeitsgelegenheiten nicht an die Erfordernisse der Teilnehmer angepasst. Die Argumente dazu sind in der Gesamtbewertung unter Punkt 2. ausführlich dargelegt. Auch die Förderung von Arbeitsverhältnissen (§16 e SGB II) muss weiterentwickelt werden. Hierzu haben wir in der Gesamtbewertung unter Punkt 3. Stellung genommen.

#### **C. Antrag der Fraktion DIE LINKE „Fünf – Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit“ (BT-Drs. 18/ 3146)**

##### **1. Beschäftigung schaffen**

###### **a) Staatliches Investitions- und Zukunftsprogramm**

Das Fünf Punkte Programm der Fraktion DIE LINKE sieht vor, dass Beschäftigung durch ein staatliches Investitions- und Zukunftsprogramm geschaffen wird, in dessen Rahmen vor allem hochwertige Arbeitsplätze im Bereich der sozialen Dienstleistungen und der öffentlichen Daseinsvorsorge vom Staat geschaffen werden.

##### **Bewertung**

Der demographische Wandel hat zur Folge, dass eine steigende Zahl an Personen pflege- und hilfebedürftig ist, weshalb ein Ausbau und eine Weiterentwicklung des Bereiches soziale Dienstleistungen notwendig sind. Gleichzeitig nimmt das Potential an Fachkräften für deren Betreuung und Begleitung ab. Aufgabe des Staates ist es die Rahmenbedingungen so gestalten, dass auch unter den Bedingungen des demografischen Wandels ein plurales Angebot an sozialen Dienstleistungen erhalten werden kann. Im Bereich der sozialen Dienstleistungen heißt das beispielsweise, die Bedingungen für einen Qualitätswettbewerb zu stärken, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, die einheitlichen Berufsqualifikation für Alten-, Kranken- und Kinderkrankenpflege intensiv voranzutreiben und die Rahmenbedingungen zur Beschäftigung ausländischer Fachkräfte zu verbessern.

###### **b) Programm für 200.000 Stellen öffentlich geförderte Beschäftigung mit PAT – Finanzierung**

Des Weiteren wird vorgeschlagen, 200.000 Stellen im Bereich der öffentlich-geförderten Beschäftigung zu schaffen und diese durch PAT zu finanzieren. Es soll sich um voll sozialversicherungspflichtige, unbefristete und tariflich bezahlte Beschäftigungsverhältnisse handeln, die nicht unter 10 Euro pro Stunde entlohnt werden. Die Tätigkeiten sind so zu schaffen, dass für ältere Erwerbslose ein Übergang in die Rente möglich ist. Dies soll durch einen Rechtsanspruch für die Gruppe der über 55-Jährigen sichergestellt werden.

##### **Bewertung**

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist es sinnvoll, die öffentlich geförderte Beschäftigung auszubauen. Wünschenswert ist auch eine Erprobung des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT).

Mit einem sehr umfangreichen Programm im Umfang von 200.000 Stellen sind Risiken verbunden, reguläre Beschäftigung zu verdrängen. Aus Sicht des Deut-

schen Caritasverbandes ist eine klare Zielgruppenbegrenzung Voraussetzung dafür, Verdrängungseffekte zu vermeiden. Neben dem Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung ist eine Weiterentwicklung der bestehenden Regelinstrumente und hier vor allem der Arbeitsgelegenheiten (§ 16 d SGB II) und der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16 e SGB II) erforderlich. Der Deutsche Caritasverband ist nicht der Meinung, dass bei der sozialversicherungspflichtigen Variante der öffentlich geförderten Beschäftigung Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt werden soll (Gefahr Drehtüreffekt).

Öffentlich geförderte Beschäftigung soll eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt bilden. Insofern ist es u.E. auch nicht sinnvoll, einen Rechtsanspruch für ältere Personen über 55 auf öffentliche geförderte Beschäftigung zu schaffen. In der Konsequenz würde das bedeuten, dass der öffentlich geförderten Beschäftigung eine 10-jährige Brückenfunktion in die Rente zukommt. Das wäre arbeitsmarktpolitisch ein falsches Signal. In Zeiten des Fachkräftemangels muss erreicht werden, dass ältere Menschen beschäftigt werden und im regulären Arbeitsmarkt integriert bleiben. Ein Rechtsanspruch auf öffentlich geförderte Beschäftigung könnte Anreizwirkungen für Arbeitgeber haben, ältere Beschäftigte aus dem regulären Arbeitsmarkt in einen öffentlich geförderten Sektor zu verdrängen. Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte aus unserer Sicht nur für eine enge Zielgruppe von Personen zur Verfügung stehen, die arbeitsmarktfremd sind und mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen.

Eine Entlohnung in Höhe von mindestens 10 Euro ist nicht zielführend, da ein Anreiz erhalten bleiben sollte, in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln. Bei einem Mindestlohn von gegenwärtig 8,50 Euro wären hingegen die Anreize sehr hoch, im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung zu bleiben. Bezüglich der Forderung nach Erhöhung des Mindestlohns auf 10 Euro pro Stunde, die die LINKE erhebt, verweist der Deutsche Caritasverband auf die bestehende Mindestlohnregelung. Die Wirkungen des Mindestlohns müssen im Hinblick auf die Beschäftigungseffekte analysiert werden.

## 2. Qualifizierung und Weiterbildung in der Arbeitsmarktförderung ausbauen

### a) Finanzierung

Im Antrag der LINKEN wird eine Anhebung des Etats für aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB II von 3,9 Mrd. Euro auf 5,5 Mrd. Euro gefordert.

### Bewertung

In Deutschland ist die Zahl der Personen, die seit Einführung des SGB II dauerhaft arbeitslos sind, sehr hoch. Die neueste Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist aus, dass von den 2,5 Mio. erwerbsfähigen Leistungsbeziehern, die im Dezember 2011 17 Jahre und älter waren, 663.073 Personen seit Januar 2005 dauerhaft im Langzeitleistungsbezug sind (Bundesagentur für Arbeit 2013, S. 18), wobei Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen toleriert wurden. Viele dieser Personen weisen mehrfache Vermittlungshemmnisse auf. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht davon aus, dass zwischen 100.000 und

200.000 Personen trotz aller Bemühungen um Integration keine Chancen auf ungeforderte Arbeit haben, da sie zwei Jahre und länger arbeitslos sind und mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen (Kupka/ Wolf 2013). Andere Studien schätzen, dass 435.000 Personen ohne Arbeitsmarktchancen sind (Obermeier, Sell und Tiedemann 2013). Als sehr arbeitsmarktfremd werden hier Menschen eingestuft, die „in den letzten 36 Monaten mehr als 90 Prozent der Zeit ohne Beschäftigung waren und zudem mindestens vier „Vermittlungshemmnisse“ aufweisen. Eine wirkungsvolle Bekämpfung des hohen und verfestigten Leistungsbezugs ist nur durch eine intensive und passgenaue Förderung zu erreichen. Die Eingliederungsmittel der Jobcenter müssen deshalb aufgestockt werden und die Zielgruppe der Personen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen besser in den Zielvereinbarungen der Jobcenter erfasst werden. Für kontraproduktiv hält der Deutsche Caritasverband auch die regional sehr unterschiedliche Verteilung der Mittel. Er regt deshalb die Abschaffung des sogenannten Problemdruckfaktors an (s.o. unter A. 6.). Dieser regelt bisher, dass Jobcenter mit einer überdurchschnittlich hohen Grundsicherungsquote einen Zuschlag, solche mit einer unterdurchschnittlichen Quote einen Abschlag erhalten.

### b) Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Erreichung eines Berufsabschlusses

Im Antrag der LINKEN ist vorgesehen, dass Qualifizierung und Weiterbildung gegenüber der Vermittlung vorrangig sein sollen, wenn die Chancen auf eine dauerhafte und höherwertige Beschäftigung dadurch erhöht werden. Jobcenter und Arbeitsagenturen setzen insbesondere auf die Stärkung von Maßnahmen, die auf einen Berufsabschluss zielen.

### Bewertung

Qualifizierung und Weiterbildung sind zentral für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Die Forschungen des IAB zeigen, dass Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen unverzichtbar sind (Dietz/ Oslander 2014). Arbeitslose, die mehr als 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind, haben hier das Problem, dass sie von betrieblicher Weiterbildung ausgeschlossen sind. Sie benötigen aber gerade Qualifizierung, da bei längerer Arbeitslosigkeit eine Entwertung des Wissens über die Zeit zu erwarten ist. Der Zugang zu solchen Leistungen muss ermöglicht werden. Ein Vorrang der Weiterbildung vor Vermittlung ist jedenfalls dann sinnvoll, wenn dadurch eine Beschäftigung ermöglicht wird, die einen ergänzenden Leistungsbezug obsolet macht („raus aus der Aufstockung“).

Die Arbeitsmarktforschung zeigt, dass das Vorhandensein eines Berufsabschlusses zentral für die erfolgreiche Integration in Arbeit ist. Es ist daher sinnvoll, die Erreichung eines Berufsabschlusses zu befördern. Gerade für benachteiligte Jugendliche ist es wichtig, dass dieses Ziel nicht an Leistungsträgerzuständigkeiten scheitert. Der Deutsche Caritasverband fordert deshalb, Schnittstellen zu beseitigen und Rechtsansprüche zur Erreichung eines Berufsabschlusses für Jugendliche zu stärken (Siehe Gesamtbewertung Punkt 7.).

**c) Rechtskreisübergreifender Rechtsanspruch auf die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen und Berufsqualifizierung mit einer Abschlussprämie**

Im Antrag der LINKEN wird vorgeschlagen, Erwerbslosen rechtskreisübergreifend einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung zu gewähren. Verhindert werden soll, dass Weiterbildung zu Gunsten einer kurzfristigen Arbeitsaufnahme unterlassen wird. Deshalb soll die Berufsqualifizierung mit einem Bildungszuschuss begleitet und mit einer Abschlussprämie honoriert werden.

**Bewertung**

Die Forschungsergebnisse des IAB belegen, dass die Weiterbildungsentscheidungen von Arbeitslosen zentral durch finanzielle Überlegungen mitbestimmt werden. Das IAB schlägt deshalb vor, Weiterbildung attraktiver zu machen. Denkbar sind aus Sicht des IAB ein erhöhtes Transfereinkommen, Erfolgsprämien oder auch eine Mehraufwandspauschale (Dietz/Osiander: 2014, S. 8). Aufgrund der hohen Bedeutung, die Weiterbildung zukommt, hält der Deutsche Caritasverband solche Überlegungen für sinnvoll.

**d) Gesundheitsförderung als Regelinstrument mit Rechtsanspruch**

Die Fraktion DIE LINKE schlägt vor, Gesundheitsförderung als Regelinstrument im SGB II einzuführen. Gefordert wird ein Rechtsanspruch, der allerdings den vielfältigen Problemlagen Rechnung tragen muss.

**Bewertung**

Viele Langzeitarbeitslose haben gesundheitliche Probleme. Gesundheitsförderung sollte deshalb zum Gegenstand der Förderung im SGB II gemacht werden. Grundlegende Voraussetzung für den Erfolg gesundheitlicher und präventiver Maßnahmen ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes die Freiwilligkeit der Teilnahme. Wir weisen deshalb vorsorglich darauf hin, dass das Sanktionssystem des SGB II sich letztlich nicht auf die Pflege oder Wiederherstellung des Gesundheitszustandes erstrecken darf. Hier sollte vielmehr Unterstützung durch psychosoziale Beratung, motivierende Gesprächsführung und die Entwicklung individueller gesundheitsbezogener Ziele angeboten werden.

**e) Reform des Vergaberecht**

Vorgeschlagen wird im Antrag durch DIE LINKE, das Vergaberecht so zu reformieren, dass die Qualität der Maßnahme und nicht nur der Preis im Vordergrund steht. Die Regierung soll die Freiräume der EU Richtlinie 2014/23 nutzen und das Vergaberecht entsprechend reformieren.

**Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband sieht ebenfalls erheblichen Änderungsbedarf bei der Gestaltung der Ausschreibungsverfahren in Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit. In erster Linie plädiert er jedoch für eine verstärkte Anwendung des sozialrechtlichen Dreiecks nach § 17 Abs. 2 SGB II. Er verweist auf die Gesamtbewertung Punkt 9.

**3. Vermittlung und Betreuung individueller und nachhaltiger gestalten, Sperrzeiten und Sanktionen abschaffen**

**a) Vermittlungssysteme neu ausrichten und Zielsteuerung ändern**

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird gefordert, das Vermittlungssystem am Ziel einer nachhaltigen Integration in gute sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszurichten. In diesem Sinne soll der Vorrang der Vermittlung in Arbeit in § 4 SGB II und die Reduzierung von Hilfebedürftigkeit in § 2 SGB II neu geregelt werden. Auch die Zielsteuerung soll entsprechend angepasst werden.

**Bewertung**

Die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt muss Zielsetzung jeder Arbeitsmarktpolitik sein. Im Antrag werden keine Vorschläge gemacht, was in den genannten Paragraphen spezifisch geändert werden soll. Entsprechend ist nicht möglich, die Änderungen dezidiert zu beurteilen.

**b) Abschaffung von Sperrzeiten im SGB III und Sanktionen im SGB II**

Im Antrag der LINKEN wird gefordert, die Sperrzeiten im SGB III und die Sanktionen im SGB II abzuschaffen. Hierdurch soll die Rechtsposition der Betroffenen gestärkt werden und eine Vermittlung auf Augenhöhe erreicht werden.

**Bewertung**

Sowohl das SGB III als auch das SGB II sehen Sanktionen vor, wenn sich Personen rechts- bzw. pflichtwidrig verhalten. § 159 SGB III sieht entsprechende Sperrzeiten beispielsweise bei grob fahrlässiger Herbeiführung der Arbeitslosigkeit, fehlenden Eigenbemühungen, Ablehnung oder Abbruch beruflicher Eingliederungsmaßnahmen und Meldeversäumnissen vor. Auch im SGB II gibt es in §§ 31 ff. entsprechende Regelungen. Rechtsstaatliche Reaktionen auf Versäumnisse sind fester Bestandteil des Rechtssystems. Im Fall des SGB III geht es um den Umgang mit Geldern der Versichertengemeinschaft. Vom Versicherten muss eine entsprechende Mitwirkung verlangt und eingefordert werden können. Ein Mittel, dies im Konfliktfall zu erreichen, sind die Sperrzeiten. Legitime Belange des Versicherten müssen dabei angemessen berücksichtigt werden. Eine generelle Abschaffung der Sperrzeiten im SGB III wird deshalb abgelehnt.

Die Frage, ob Sanktionen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende angebracht sind, ist gesellschaftlich, politisch und wissenschaftlich strittig. Leistungsab-senkungen im Bereich des Existenzminimums werden auch verfassungsrechtlich kontrovers diskutiert. Es gibt gegenwärtig keine umfassende Analyse zu den Wirkungen von Sanktionen: Kritiker bezweifeln die Wirkung, Befürworter verweisen auf das staatliche Interesse, Pflichtverletzungen einzudämmen und aktive Mitwirkung der Leistungsempfänger zu erreichen. Würden Sanktionen grundsätzlich in jedem Falle ausgeschlossen, wären die Leistungen bedingungslos zu gewähren und wäre eine Mitwirkungspflicht an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit auch in Fällen

grober Pflichtverletzung oder gar rechtswidrigen Verhaltens nicht durchzusetzen. Überarbeitungen des Sanktionsrechts müssen vor diesem Hintergrund differenziert abgewogen werden. Höhe, Dauer, Umfang und rechtliche Informationen müssen dabei ebenso in den Blick genommen werden, wie die Sonderregelungen für Jugendliche. Der DCV geht bei seiner Bewertung davon aus, dass Sanktionen im Einzelfall ihre Wirkung entfalten. Die Akzeptanz dieser Regelungen ist allerdings an die Voraussetzung eines Fallmanagements gebunden, dass auf Förderung setzt und sich um Angebote bemüht, die einer nachhaltigen Besserung der Vermittlungs- und Teilhabechancen der arbeitslosen Personen dienen. Dementsprechend müssen die Regelungen auch flexibel angewendet werden können, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Die verschärfte Sanktionsregelung für junge Erwachsene (bis 25 Jahre) lehnt der DCV ab.

#### c) Überarbeitung der Zumutbarkeitsregelungen

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird gefordert, dass die Zumutbarkeitskriterien so geändert werden müssen, dass vor Vermittlung in nicht qualifikationsgemäße und unsichere Arbeit geschützt wird. Niemand darf zur Arbeitsförderungsmaßnahmen gezwungen werden. Die Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung soll freiwillig sein.

##### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband hält es für sinnvoll, die Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung freizustellen.

#### d) Mehr Personal und besserer Betreuungsschlüssel

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird gefordert, dass Träger der Vermittlung mit ausreichend qualifiziertem Personal ausgestattet werden. Dazu ist der Stellenabbau in den Jobcentern zu stoppen und der Betreuungsschlüssel zu verbessern.

##### Bewertung

Für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist es elementar, dass in den Jobcentern gut qualifizierte Mitarbeiter vorhanden sind, die auch genügend Zeit für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen haben. Entsprechend ist ein guter Betreuungsschlüssel wichtig.

#### e) Ersetzung von Hartz IV durch ein Mindestsicherungssystem

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird gefordert, die materielle Absicherung bei Erwerbslosigkeit zu verbessern. Kurzfristig sollen die Regelsätze auf 500 Euro angehoben werden. Grundsätzlich soll Hartz IV durch eine sanktionsfreie, individuelle und bedarfsdeckende soziale Mindestsicherung ersetzt werden.

##### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband fordert die bedarfsgerechte Ermittlung des Regelbedarfs. Als notwendig erachtet werden Korrekturen bei der Bestimmung der Referenzgruppe, die Herausnahme der verdeckt Armen, die Einrechnung einer Flexibilitätsreserve und eine Neuberechnung der Energiekosten. Unsere Berechnungen für 2014 zeigen, dass eine Anhebung um 63 Euro monatlich für einen alleinstehenden Erwachsenen erforderlich wäre.

Bezüglich der Forderung nach einer sanktionsfreien Mindestsicherung verweist der Deutsche Caritasverband auf die Ausführungen unter b) und c).

#### 4. Arbeitgeber stärker in die Pflicht nehmen

##### a) Sonderabgabe für Arbeitgeber

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird gefordert, für die Zeiten hoher Langzeitarbeitslosigkeit von den Arbeitgebern eine eigenständige Sonderabgabe von 0,5 Prozent der Lohnsumme zu erheben. Diese soll rechtskreisübergreifend zur Verfügung stehen. Die Erstattungspflicht soll wiedereingeführt werden.

##### Bewertung

Die Sonderabgabe für Arbeitgeber wird damit begründet, dass ein Großteil der Arbeitgeber Vorurteile gegenüber Langzeitarbeitslosen besitze. Nur jeder dritte Betrieb gebe Langzeitarbeitslosen überhaupt eine Chance im Einstellungsverfahren (Moertel/Rebien 2013). Eine Sonderabgabe, wie von der Fraktion DIE LINKE gefordert, würde alle Arbeitgeber gleichermaßen belasten, unabhängig davon, ob sie Langzeitarbeitslose einstellen oder nicht. Damit würde eine Sonderabgabe auch Betriebe belasten, die bisher Langzeitarbeitslosen eine Chance gegeben haben. Eine Sondersteuer würde aber alle Unternehmen belasten und kann damit keine steuernde Wirkung zur Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen entfalten. Zudem wirkt die Sondersteuer prozyklisch, da sie in Zeiten einer schlechten Konjunkturlage mit entsprechend hoher Arbeitslosigkeit die Belastungen für Unternehmen erhöht. Der Deutsche Caritasverband lehnt vor diesem Hintergrund eine Sonderabgabe ab.

##### b) Evaluierung Lohnkostenzuschüsse bezüglich Mitnahmeeffekte

Gefordert wird eine Evaluierung der verschiedenen Förderinstrumente der Lohnkostenzuschüsse im Hinblick auf Mitnahmeeffekte durch die Arbeitgeber. Zudem soll die Nachbeschäftigungspflicht überprüft werden.

##### Bewertung

In der Arbeitsmarktpolitik ist es in den letzten Jahren üblich geworden, die neu eingeführten Instrumente und Programme zu evaluieren. Laut Auskunft des BMAS ist das auch für die neuen Programme vorgesehen. Der Deutsche Caritasverband sieht hier keinen weiteren Regelungsbedarf, da eine Evaluierung heute Standard ist.

##### c) Abschaffung Sonderregelung Mindestlohn

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird die Abschaffung der Ausnahmeregelungen für Langzeitarbeitslose vom gesetzlichen Mindestlohn gefordert.

##### Bewertung

Das Tarifautonomiestärkungsgesetz sieht vor, dass Langzeitarbeitslosen (= Personen, die ein Jahr und länger ohne Arbeit sind) für sechs Monate kein Mindestlohn gezahlt werden muss. Es ist nicht sinnvoll, Langzeitarbeitslose generell für diesen Zeitraum auszunehmen. Diese Lösung ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht sachgerecht. Zum einen ist die Gruppe der langzeitarbeitslosen Personen äußerst heterogen. So hat zum Beispiel die alleinerziehende

und gut ausgebildete Mutter, die keinen Betreuungsplatz bekommt, eine andere Problemlage als der seit acht Jahren langzeitarbeitslose Drogenabhängige. Zum anderen stellt sich auch für Personen mit Vermittlungshemmnissen das Problem, dass nach sechs Monaten die Einstellungshemmnisse in der Regel nicht überwunden sind. Wenn den Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen Rechnung getragen werden soll, wie es in der Begründung des Gesetzes heißt, müssen die Regelungen spezifisch auf die differenzierten Problemlagen bei der Erwerbsintegration zugeschnitten sein. Denkbar wäre es, Langzeitarbeitslose, die sehr lange ohne Beschäftigung sind, für eine Übergangszeit vom Mindestlohn auszunehmen (z.B. Langzeitarbeitslose, die zwei Jahre ohne Beschäftigung sind).

Wichtig ist es zudem, die Förderungsmöglichkeiten von Langzeitarbeitslosen nachhaltig zu verbessern. Wenn Maßnahmen nach § 16 e SGB II nach Mindestlohn bezahlt werden sollen, müssen auch die Eingliederungsmittel im Bundeshaushalt entsprechend angehoben werden. Geschieht dies nicht, haben die Personen deutliche Nachteile durch die Mindestlohnpolitik, die aufgrund gedeckelter Mittel im Eingliederungstitel keine Förderung mehr erhalten. Es ist somit eine Anpassung der aktiven Arbeitsmarktpolitik an das durch die Mindestlohnsetzung gravierend geänderte Umfeld unbedingt notwendig. Der Deutsche Caritasverband befürchtet, dass es angesichts der fiskalischen Belastungen aufgrund anderer politischer Entscheidungen der Regierungskoalition nicht zu der erforderlichen Erhöhung der Mittel kommen wird.

#### **d) Aufklärungskampagne der Regierung gegen Vorurteile**

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird gefordert, dass die Regierung eine Aufklärungskampagne gegen Vorurteile bezüglich der Einstellung von Langzeitarbeitslosen starten soll. Betriebsräte sollen Informations- und Schulungsangebote erhalten. Für mögliche Arbeitgebersanktionen wird im Rahmen der AGG ein Verbandsklagerecht verankert.

#### **Bewertung**

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze liegt in der Hand der Arbeitgeber, die staatliche Wirtschaftspolitik kann die Rahmenbedingungen beeinflussen, in denen dies geschieht. Es ist sinnvoll, über Aufklärung nachzudenken, allerdings ist fraglich, ob Öffentlichkeitskampagnen großen Einfluss auf die Einstellungspraxis der Unternehmen haben werden. Lohnkostenzuschüsse, die es gesetzlich bereits in vielen Fällen gibt, stellen einen sinnvollen Anreiz dar, mögliche Minderleistungen auszugleichen. Eine Verstärkung von Arbeitgebersanktionen wird als kontraproduktiv gesehen. Bereits heute gibt es im AGG Möglichkeiten, im Falle von Ungleichbehandlung zu klagen. Eine Erweiterung der Regelung wird nicht für nötig gehalten. Vielmehr ist es wichtig, gesamtgesellschaftlich ein Klima zu schaffen, in dem Langzeitarbeitslosigkeit nicht als Stigma angesehen wird.

#### **D. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung“**

#### **1. Aufbau eines verlässlichen Sozialen Arbeitsmarktes**

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzt sich für den Aufbau eines verlässlichen Sozialen Arbeitsmarktes auf Basis des Passiv-Aktiv Transfers ein. Des Weiteren wird gefordert, alle Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung und der Arbeitsmarktförderung so auf einander abzustimmen und miteinander kombinierbar zu machen, dass individuelle und verzahnte Förderketten mit dem Ziel der mittel- und langfristigen Arbeitsmarktintegration möglich werden. In der Begründung wird explizit hervorgehoben, dass die zeitlichen Begrenzungen der §§ 16 d und e aufgehoben werden müssen und die Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität durch das Prinzip des lokalen Konsens abgelöst werden müssen.

#### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband unterstützt die Forderungen der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN nach einem Auf- und Ausbau eines Sozialen Arbeitsmarktes. Wichtig ist es, statt befristeter Sonderprogramme, ein Augenmerk auf die Regelinstrumente zu richten. Der Deutsche Caritasverband hält es für unabdingbar, dass die Arbeitsgelegenheiten (§ 16 d SGB II) und die Förderung von Arbeitsverhältnissen (§16 e SGB II) weiterentwickelt werden. Wichtige Punkte dabei sind die Aufhebung der zeitlichen Befristung und die Aufhebung der Förderkriterien bei den Arbeitsgelegenheiten (siehe Gesamtbewertung Punkt 2. und 3.). Wir teilen die Auffassung, dass für eine erfolgreiche Integrationsstrategie individuelle und verzahnte Förderketten unbedingt notwendig sind.

#### **2. Streichung Vorrang von Vermittlung vor Weiterbildung**

Im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird vor allem für gering qualifizierte Arbeitslose der Wegfall des Vorranges von Vermittlung vor Weiterbildung gefordert. Kritisiert wird, dass Vermittlung häufig nicht nachhaltig ist.

#### **Bewertung**

Qualifizierung und Weiterbildung sind zentral für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Die Forschungen des IAB zeigen, dass Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen unverzichtbar sind (Dietz/ Osiander 2014). Arbeitslose haben hier das Problem, dass sie von betrieblicher Weiterbildung ausgeschlossen sind. Sie benötigen aber gerade Qualifizierung, da bei längerer Arbeitslosigkeit eine Entwertung des Wissens über die Zeit zu erwarten ist. Der Zugang zu solchen Leistungen muss ermöglicht werden. Ein Vorrang der Weiterbildung vor Vermittlung ist jedenfalls dann sinnvoll, wenn dadurch eine Beschäftigung ermöglicht wird, die einen ergänzenden Leistungsbezug obsolet macht („raus aus der Aufstockung“).

#### **3. Bildungsprämien, Teilzeitqualifizierung, Weiterbildungs-BAföG**

Im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird die Einführung von Bildungsprämien für Arbeitslose, die sich weiterbilden, gefordert. Dies kann in Form einer monatlichen Mehraufwandspauschale bzw. durch

eine Abschlussprämie erfolgen. Des Weiteren halten die Grünen den Ausbau des Angebots an Teilzeitqualifizierung und –Teilzeitausbildung für notwendig. Darüber hinaus wird ein umfassendes Weiterbildungs-BAföG gefordert, damit Ausbildung und Umschulung nicht an Altersgrenzen und formalen Beschränkungen scheitert.

#### **Bewertung**

Die Forschungsergebnisse des IAB belegen, dass die Weiterbildungsentscheidungen von Arbeitslosen zentral durch finanzielle Überlegungen mitbestimmt werden. Das IAB schlägt deshalb vor, Weiterbildung attraktiver zu machen. Denkbar sind aus Sicht des IAB ein erhöhtes Transfereinkommen, Erfolgsprämien oder auch eine Mehraufwandspauschale (Dietz/Osiander: 2014, S. 8). Aufgrund der hohen Bedeutung, die Weiterbildung zukommt, hält der Deutsche Caritasverband solche Überlegungen für sinnvoll. Seit langem setzt sich der Deutsche Caritasverband für die Ausweitung des Angebotes an Teilzeitqualifizierung und Teilzeitausbildung ein. Insbesondere für Personen mit Familienverantwortung sind solche Angebote elementar für eine erfolgreiche Integration in Arbeit. Die Weiterentwicklung der bestehenden Ausbildungsförderungssysteme ist sinnvoll, damit Personen nicht an Altersgrenzen und formalen Beschränkungen scheitern.

#### **4. Passgenaue Eingliederungsstrategie und Erweiterung des Instrumentenkastens**

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern, dass Arbeitslose passgenau und auf Basis einer fortzuschreibenden Eingliederungsstrategie zu fördern sind. Diese Strategie soll gemeinsam mit den Arbeitslosen entwickelt werden unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts. Der arbeitsmarktpolitische Instrumentenkasten muss so erweitert werden, dass die klassische Arbeitsförderung bei Bedarf um sozialpädagogische, psychologische und gesundheitsbezogene Begleitung erweitert werden kann. Als notwendig wird auch ein verbesserter Betreuungsschlüssel angesehen.

#### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband unterstützt die Forderung nach einer passgenauen Eingliederungsstrategie, die über die Zeit an die sich veränderten Bedingungen angepasst wird. Wichtig ist es, die Betroffenen einzubeziehen. Zur besseren Integration von Begleitstrukturen hat der Deutsche Caritasverband mehrere Vorschläge gemacht: Zum ersten soll ein Rechtsanspruch auf sozialintegrative Leistungen nach § 16 a SGB II bestehen (siehe Gesamtbewertung Punkt 1). Zum anderen soll sowohl bei den Arbeitsgelegenheiten als auch bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen die sozialpädagogische Begleitung integraler Bestandteil des Arbeitsmarktinstrumentes werden (Gesamtbewertung Punkt 2 und 3). Wichtig ist auch, dass gesundheitsbezogene Leistungen angeboten werden. Wir weisen deshalb vorsorglich darauf hin, dass das Sanktionssystem des SGB II sich letztlich nicht auf die Pflege oder Wiederherstellung des Gesundheitszustandes erstrecken darf. Hier sollte vielmehr Unterstützung durch psychosoziale Beratung, motivie-

rende Gesprächsführung und die Entwicklung individueller gesundheitsbezogener Ziele angeboten werden.

#### **5. Nachbetreuung**

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern für Nachbetreuung von vermittelten SGB II-Bezieher eine rechtliche Grundlage zu schaffen.

#### **Bewertung**

Es ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sinnvoll, Angebote der Nachbetreuung bereitzustellen. Bei einer gesetzlichen Verankerung ist darauf zu achten, dass die Nachbetreuung ein Angebot ist, das freiwillig in Anspruch genommen werden kann.

#### **6. Veränderung des Steuerungs- und Controlling-systems**

Im Antrag setzt sich die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dafür, dass im Steuerungs- und Controlling-system stärker auch die Erreichung von Zwischenzielen honoriert werden muss. Dies wird als wichtig angesehen, damit arbeitsmarktferne Personen besser gefördert werden können.

#### **Bewertung**

Arbeitsmarktferne Menschen brauchen eine für sie individuell konzipierte, längerfristige Förderstrategie mit aufeinander abgestimmten Fördermaßnahmen. Die ausführliche Argumentation findet sich in der Gesamtbewertung unter Punkt 5.

#### **7. Echte Erprobungsklausel für die Freie Förderung**

Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird gefordert, die Freie Förderung mit einer echten Erprobungsklausel auszugestalten, damit rechtskreisübergreifende Konzepte im Rahmen der Regelförderung ermöglicht werden. So sollen auch neue Ansätze zur Vermeidung des Langzeitbezugs und zur Integration von Langzeitarbeitslosen ausprobiert werden können.

#### **Bewertung**

Die Forderung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird unterstützt, siehe dazu Gesamtbewertung Punkt 4.

#### **8. Bedarfsgerechte Unterstützung des Existenzgründung**

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern die bedarfsgerechte Unterstützung von Existenzgründungen, damit nachgewiesene soziale und wirtschaftliche Potenziale von Existenzgründern entsprechende Unterstützung finden.

#### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband unterstützt grundsätzlich die Forderung nach einer bedarfsgerechten Unterstützung der Existenzgründung. Die Evaluierungen des IAB im „Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011 (Heyer et. all, ZAF 2012/45) zeigt, dass die Forscher mehrheitlich eine positive Bilanz ziehen. Ein hoher Anteil der Geförderten war nach fünf Jahren weiterhin selbständig. Deshalb ist es sinnvoll, diese Förderung weiterzuführen und zu evaluieren.

**Literatur**

Bundesagentur für Arbeit 2013: Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Nürnberg Juni 2013.

Dietz, Martin/ Kupka, Peter/ Lobato, Philipp Ramos 2012: Bericht des IAB zum Abschluss der Zielvereinbarungsperiode 2009-2012, Nürnberg.

Dietz, Martin/ Osiander, Christopher 2014: Weiterbildung bei Arbeitslosen. Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen IAB Kurbericht 4/2014.

Heyer, Gerd/ Koch, Susanne/ Stephan, Gesine 2012: Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandbericht für die Instrumentereform 2011, ZAF (2012) 45, S. 41-62.

Kupka, Peter/ Wolf, Joachim 2013: Sozialer Arbeitsmarkt – Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht?. IAB Forum 2/2013, S. 70-75.

Lohmann, Anja/ Niespor, Marius 2011: Zum Transfer passiver in aktive Leistungen im Rechtskreis des SGB II. Sozialrechtliche, haushaltsrechtliche und verfassungsmäßige Voraussetzung. Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes 2011, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Bundestag\\_Studie\\_zu\\_PAT\\_0412.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Bundestag_Studie_zu_PAT_0412.pdf).

Moertel, Julia/ Rebien, Martina 2013: Personalauswahl. Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen, IAB Kurzbericht 9/ 2013.

Obermeier, Tim/ Sell, Stefan/ Tiedemann, Birte: Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung. Methodisches Vorgehen und Ergebnisse der quantitativen Abschätzung (Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 14-2013).



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)368

11. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

**Prof. Dr. Gerhard Bosch**

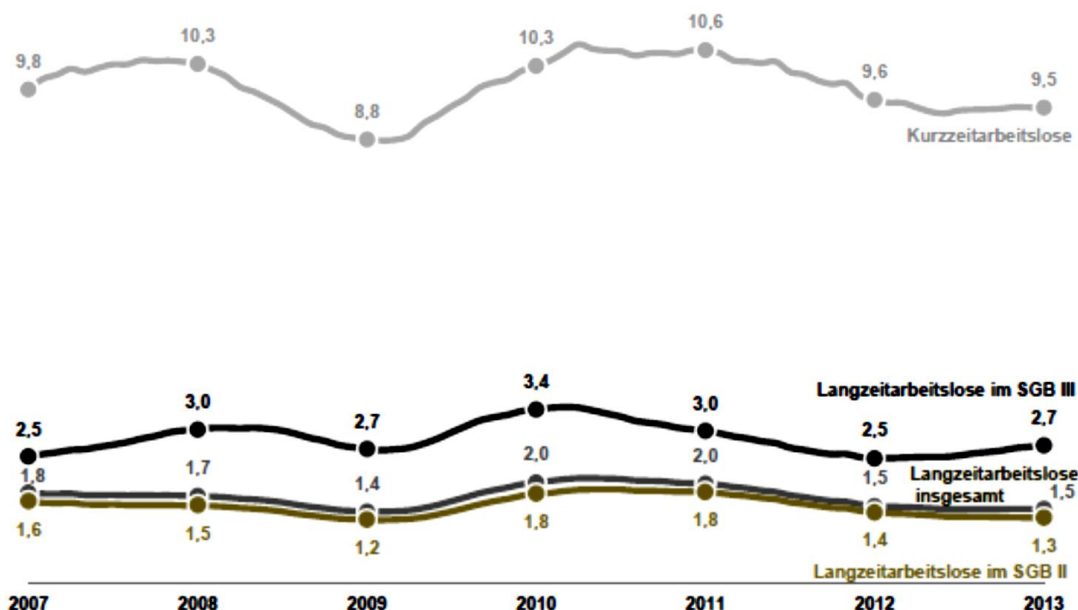
### 1. Zur Ausgangslage

Im Wirtschaftsaufschwung 2005 bis 2008 konnte die Zahl der Langzeitarbeitslosen deutlich verringert werden. Seitdem stagniert sie trotz der weiterhin erfreulichen Beschäftigungszunahme auf einem hohen Niveau knapp über der Millionengrenze. Rund 500.000 Personen sind mehr als zwei Jahre arbeitslos (Kirsch/Knuth/Zink 2013: 51).

Die Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in nicht geförderte Beschäftigung sind gering und in den letzten Jahren sogar noch gesunken (Schaubild 1), was auch

am „rückläufigen Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten“ liegt (BA 2014). Dabei haben Langzeitarbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II nur eine ungefähr halb so große Chance eines Übertritts in den ersten Arbeitsmarkt wie Langzeitarbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB III. Hinzu kommt, dass die Übergänge in Beschäftigung oft nicht nachhaltig sind und die Betroffenen erneut arbeitslos werden. In diesem Fall beginnt die Messung der Dauer der Arbeitslosen von neuem (BA 2014: 12), was zu einer Unterzeichnung der Zahl der Langzeitarbeitslosen führt.

Schaubild 1: Geringe Beschäftigungschancen bei Langzeitarbeitslosen



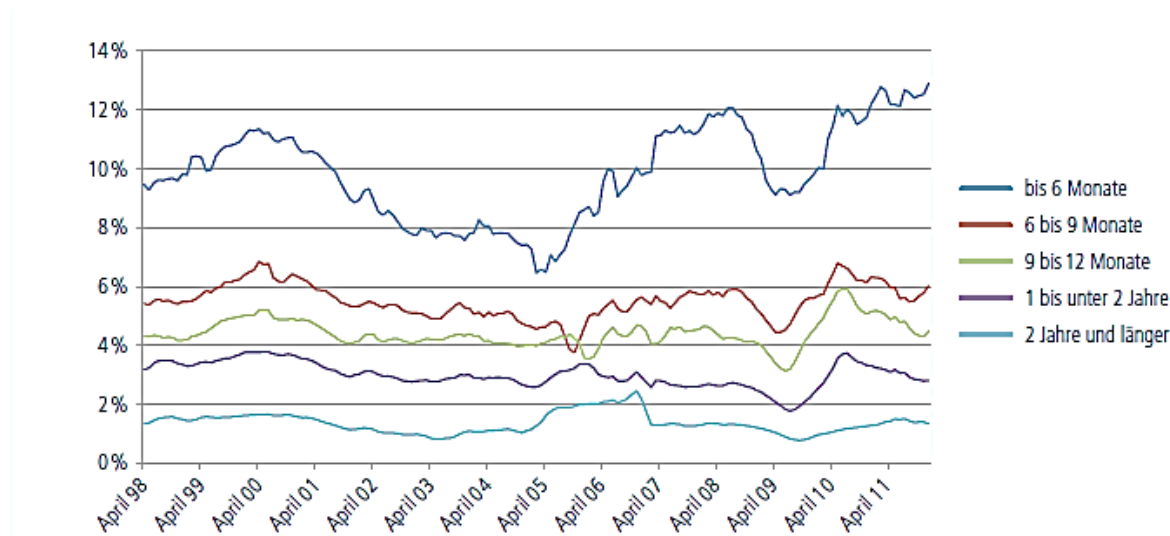
Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und Selbstständigkeit bezogen auf Arbeitslosenbestand des Vormonats  
Gleitende Jahresdurchschnitte 2007 – 2013

Quelle: BA (2014)

Das gleiche Bild zeigt sich, wenn man nicht nach Rechtskreisen, sondern nur nach Dauer der Arbeitslosigkeit unterscheidet (Schaubild 2). Es wird erkennbar, dass sich seit 2005 vor allem die Übergänge von Kurzeitarbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von bis zu sechs Monaten in den ersten Arbeitsmarkt verbessert haben, während sie bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen sechs Monaten und

zwei Jahren ohne sichtbaren Trend mit der Konjunktur schwankten und beim harten Kern der Langzeitarbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren und länger, in den letzten Jahren sogar zurück gegangen ist. Zu beachten ist, dass in Schaubild 2 nur Arbeitslose zwischen 25 und 54 Jahren enthalten sind, da die Autoren die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen untersuchen wollten. Die Trends stimmen gleichwohl mit denen in Schaubild 1 überein.

Schaubild 2: Monatliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nach Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit – Westdeutschland 1998 - 2011



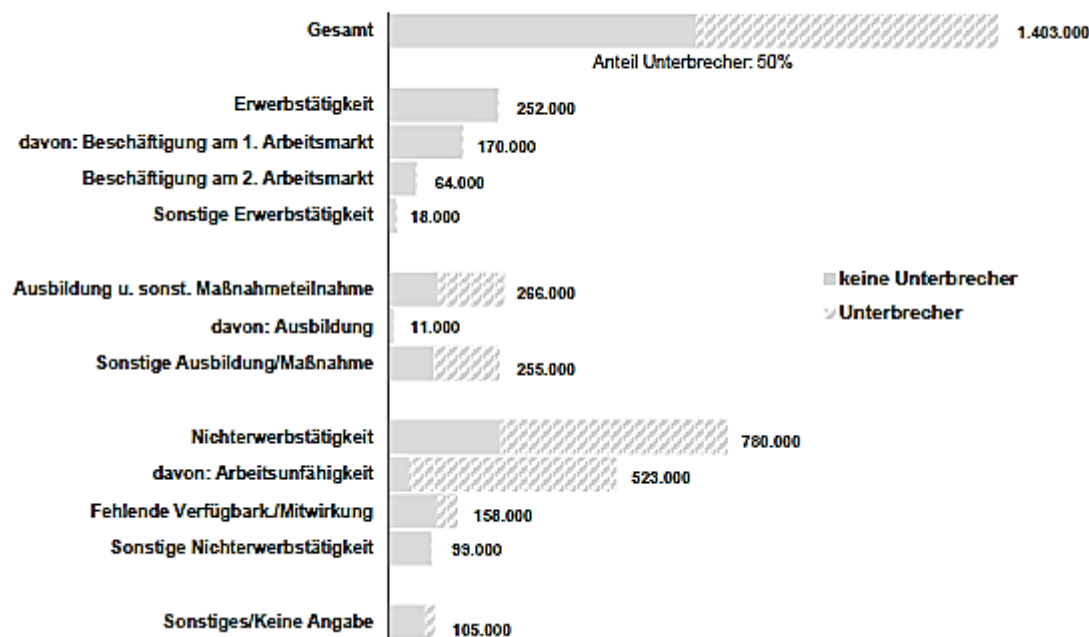
Quelle: Jaenichen/Rothe 2014; Arbeitslose zwischen 25 und 54 Jahren, gleitender 3-Monats-Durchschnitt, ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

Die meisten Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit münden nicht in den ersten Arbeitsmarkt, sondern in

Nichterwerbstätigkeit oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Schaubild 3).

**Schaubild 3: Abgang von Langzeitarbeitslosen nach Abgangsgründen und Unterbrechung**

Langzeitarbeitslose nach Abgangsgründen  
Deutschland 2013



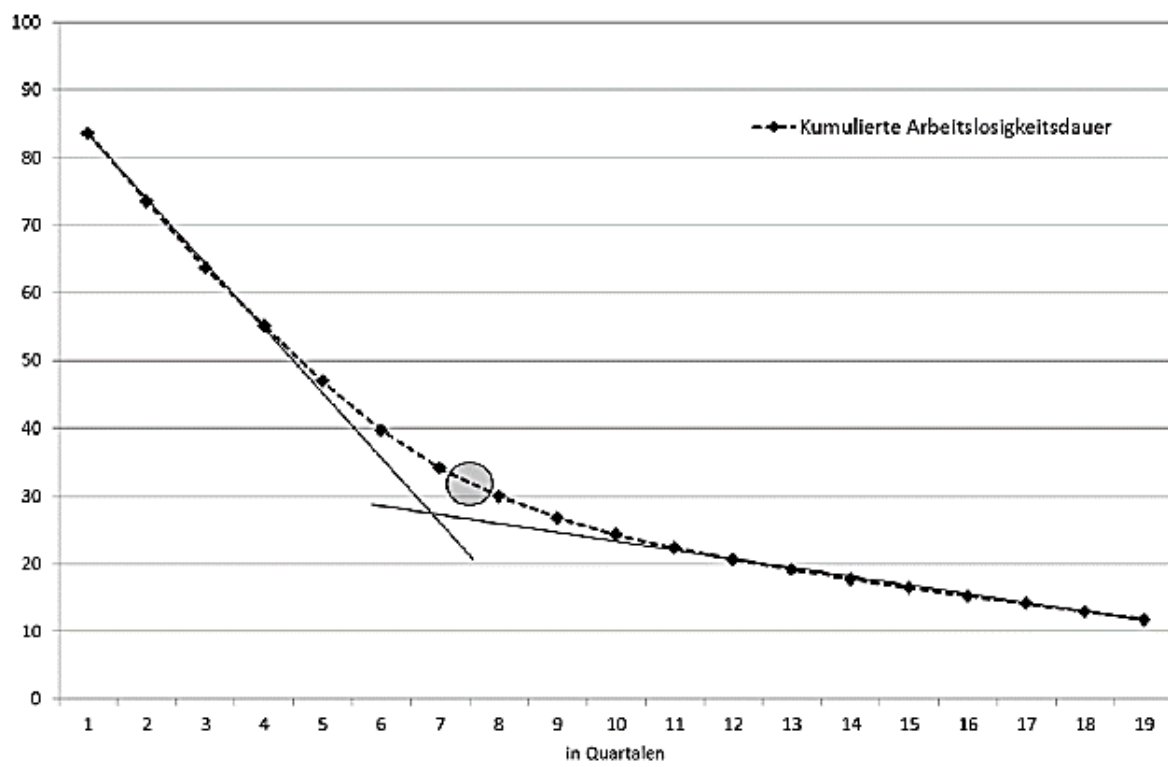
Quelle: BA (2014)

In der Evaluation des Bundesprogrammes „Perspektive 50plus“ wurde die kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit nach Quartalen berechnet. Danach nahmen die Chancen eines Übergangs in Beschäftigung bis zum 8. Quartal (2 Jahre) rasch ab, um dann auf einem niedrigeren Niveau nur noch langsam zu sinken (Schaubild 4). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Grafik nur Ältere ab 47 Jahre enthält und

sich bei jüngeren Langzeitarbeitslosen die Integrationschancen wahrscheinlich etwas günstiger darstellen.

Festzuhalten bleibt auf jeden Fall, dass auch bei sehr langer Arbeitslosigkeit immer noch Restchancen auf Vermittlung bestehen. Diese Chancen müssen durch die Arbeitsmarktpolitik ausgeschöpft werden, so dass man Langzeitarbeitslose nicht pauschal öffentlich geförderter Beschäftigung zuordnen sollte.

Schaubild 4: Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer



Quelle: IAQ; IAW (2012)

## 2. Gruppe der Langzeitarbeitslosen nicht homogen – Maßnahmenpaket notwendig

Die umfangreiche Forschung der letzten Jahrzehnte zur Langzeitarbeitslosigkeit zeigt, dass die Gruppe der Langzeitarbeitslosen nicht homogen ist. Gesundheitliche Einschränkungen ganz unterschiedlicher Art (psychisch, physisch), unzureichende allgemeine oder berufliche Bildung, Nichtanerkennung erworbener Qualifikationen, unzureichende Sprachkenntnisse, mangelnde Kinderbetreuungsprobleme, Drogenabhängigkeit sind zentrale in der Person liegenden Merkmale, die das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, erhöhen?

Die regional sehr unterschiedlichen Quoten von Langzeitarbeitslosen weisen auf die Bedeutung der Arbeitsmarktsituation hin. In boomenden Regionen liegt die Quote der Langzeitarbeitslosen deutlich unter der in Regionen mit hohen Arbeitsplatzdefiziten. Dies belegt die hohe Bedeutung einer hohen Arbeitsnachfrage für die Integration auch von Langzeitarbeitslosen.

Schließlich wird die Dauer der Arbeitslosigkeit aus zwei Gründen selbst zum eigenständigen Risiko:

- Zum einen ziehen zwei Drittel der Unternehmen Langzeitarbeitslose bei Einstellungen von vorneherein nicht in Betracht (Moertel/Rebien 2013). Vorurteile erklären auch die geringeren Chancen

Älterer bei Einstellungen oder von jungen Ausbildungsplatzbewerbern mit Migrationshintergrund oder Hauptschulabschluss (Anbuhl 2015).

- Zum anderen hat langandauernde Arbeitslosigkeit nicht nur negative Auswirkungen auf das für autonome und zuverlässige Arbeit so wichtige Selbstvertrauen, sondern es veralten und verkümmern auch erworbene Qualifikationen einschließlich wichtiger Arbeitstugenden, wie Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit. Zudem verschlechtert sich der Gesundheitszustand häufig durch die vielfältigen Belastungen der Arbeitslosigkeit.

Um angemessene Maßnahmen zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit zu entwerfen, muss die Vielfalt der Ursachen und die Unterschiedlichkeit des Personenkreises berücksichtigt werden. Langzeitarbeitslosigkeit kann wirkungsvoll daher nur mit einem Maßnahmenpaket verringert werden, dass die besonderen Problemlagen der Langzeitarbeitslosen adressiert, über regionale Netzwerke, Betreuung und Nachbetreuung auch hilft, Vorurteile zu überwinden und in eine Wachstumsstrategie eingebunden ist. Eine solche auf den Einzelfall ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik braucht hohe Flexibilität beim Einsatz der Mittel.

Ein Beispiel für eine wirkungsvolle Herangehensweise war das Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“, das auf die dauerhafte Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitslosengeld II (ALGII)-Bezieher ab 50 Jahren

zielt. Die Jobcenter waren bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen nicht auf das normierte Regelinstrumentarium gebunden. Sie konnten vielmehr eigene Förderideen konzipieren und bei Bedarf auch modifizieren. Sie konnten zudem selbst entscheiden welche Anteile der Programmmittel für eigenes zusätzliches Personal oder für externe Träger verwendet werden sollten. Umgesetzt wurde das Programm über sogenannte „Beschäftigungspakte“. Es handelte sich um Verbünde benachbarter Jobcenter oft unter Einbeziehung von am Programm beteiligten Maßnahmenträgern.

Die Teilnehmenden des Programms waren mehrheitlich arbeitsmarktferne Arbeitslose mit mangelnder Mobilitätsfähigkeit und eingeschränkter Gesundheit. Zudem zeigen sich bei etwa einem Drittel Isolationsmomente. Fast 25 % konnten in Erwerbsarbeit integriert werden. Die Begleitforscher kommen zu folgendem Ergebnis: „Das Bundesprogramm bestätigt Erfahrungen aus Modellversuchen, dass sich die Erfolge bei der Vermittlung von Arbeitslosen durch günstigere Personalschlüssel in den Ämtern signifikant steigern lassen. Nicht irgendein besonderes Instrument, sondern die intensivere Betreuung und Förderung machen den Erfolg des Programms aus“ (Knuth, Stegmann, Zink 2014: 13). Zur Übertragbarkeit der Erfahrungen des Programms schreiben sie: „Es zahlt sich aus, wenn auch bei der Förderung von Gruppen, deren Beschäftigungschancen extrem ungünstig erscheinen, zunächst konsequent auf den allgemeinen Arbeitsmarkt orientiert und der einfache Ausweg der Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten oder geförderte Beschäftigung von der Programmlogik nicht honoriert wird. Die Arbeitsmarktpolitik muss jedoch auch (wieder) Antworten auf die Frage finden, was sie Menschen anbieten will, die eine solche intensive Programmförderung durchlaufen haben, ohne eine Beschäftigungsmöglichkeit gefunden zu haben“ (Knuth, Stegmann, Zink 2014: 13). Ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt als „last resort“ ist daher unausweichlich. Die Alternative ist nur Hinnahme der Exklusion dieser Gruppe. Auch wenn die Übergänge aus öffentlich geförderter Beschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt gering sind, sind die Teilhabewirkungen nicht unerheblich. Die Teilnehmer haben das Gefühl, etwas Sinnvolles zu tun und werden durch die Maßnahmen aus ihrer sozialen Isolation geholt (Christoph/Hohmeyer 2012).

### **3. Qualifizierung wird wichtiger – Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik erforderlich**

2013 hatten 52% der Langzeitarbeitslosen keinen beruflichen Abschluss (BA 2014: 10). Es ist zu vermuten, dass auch ein Teil der Langzeitarbeitslosen mit einer guten formalen Bildung Qualifikationsdefizite aufweist. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit werden Qualifikationen entwertet und die Berufsabschlüsse der oft älteren Langzeitarbeitslosen liegen lange zurück und müssten vielfach aufgefrischt werden, um auf den Stand der mehrfach modernisierten Berufsbilder zu gelangen.

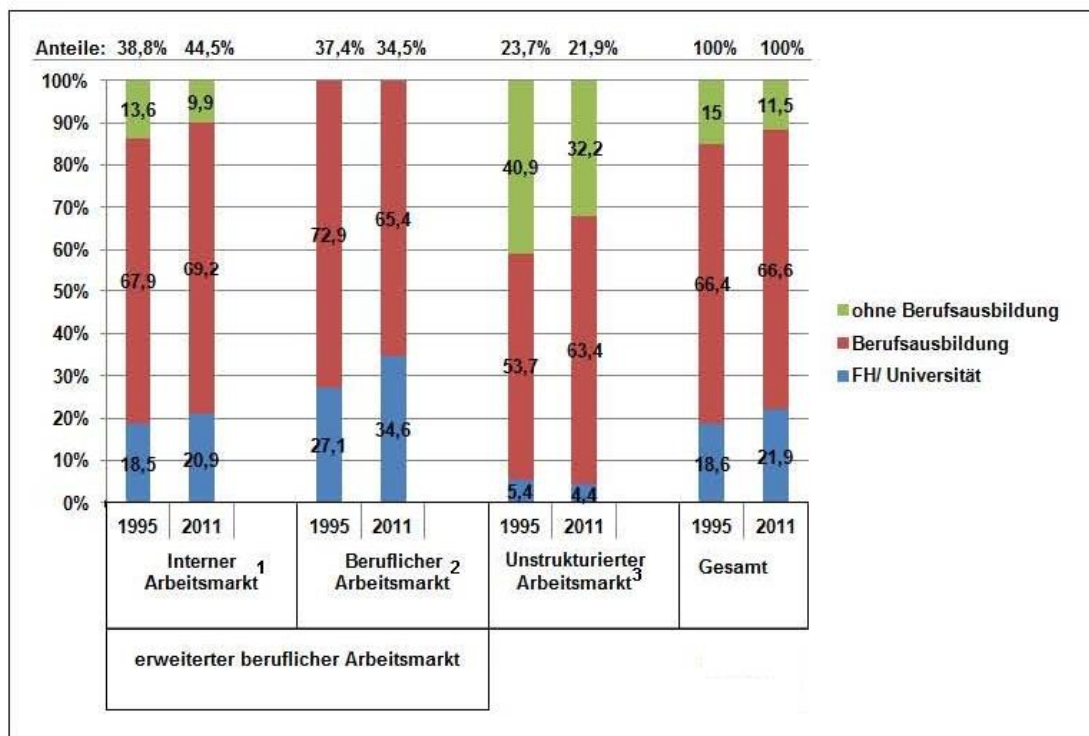
Qualifikationsmängel haben heute durch das veränderte Einstellungsverhalten der Unternehmen gravierendere Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen als in der Vergangenheit. Dies zeigt ein Blick auf den Anteil An- und Ungelernter in den unterschiedlichen Arbeitsmarktsegmenten. Die Arbeitsmarktforschung unterscheidet dabei drei Segmente, nämlich erstens das interne Segment mit den langjährig beschäftigten Stammebelegschaften, zweitens das berufliche Segment, das beruflich Qualifizierte mit einer geringeren Betriebszugehörigkeit einschließt, und drittens den unstrukturierten oder einfachen Arbeitsmarkt mit einfachen Tätigkeiten und geringer Betriebszugehörigkeit.

Im internen Arbeitsmarktsegment, das alle Beschäftigten mit einer Betriebszugehörigkeit von mehr als 10 Jahren umfasst, werden heute fast nur noch beruflich und akademisch Qualifizierte eingesetzt. Wir wissen aus vielen betrieblichen Fallstudien, dass diese Fachkräfte heute in den größeren Unternehmen viel häufiger den Arbeitsplatz wechseln müssen, als noch in der standardisierten Massenproduktion der 1960er oder 1970er Jahre, so dass sie sich auch fachlich weiter entwickeln müssen. Die Unternehmen versuchen zudem ihre qualifizierten Stammebelegschaften an sich zu binden, sodass der Anteil des internen Segments an allen Beschäftigten von 38,8% im Jahre 1995 auf 44,5% gewachsen ist (Schaubild 5). Das gilt im Übrigen auch für die kleinen und mittleren Betriebe, etwa im Handwerk, die ebenfalls immer mehr auf gut qualifizierte Stammbeschäftigte setzen.

Das engere berufliche Segment, das alle Beschäftigten mit einer beruflichen oder akademischen Ausbildung einschließt, die auch eine Tätigkeit als Fachkraft ausüben und weniger als 10 Jahre im Unternehmen beschäftigt sind, umfasst per definitionem nur Fachkräfte. Hier verzeichnen wir eine leichte Zunahme der Akademiker. Durch die wachsende Betriebsbindung der Fachkräfte hat sich der Anteil des mobilen beruflichen Segments leicht verringert.

Selbst im unstrukturierten Arbeitsmarktsegment, das Beschäftigte auf einfachen Tätigkeiten mit einer Betriebszugehörigkeit von weniger als 10 Jahren umfasst, werden zunehmend qualifizierte Kräfte eingesetzt. Durch die Verdrängung der An- und Ungelernten im unstrukturierten Arbeitsmarkt haben sich die Beschäftigungsrisiken der Gruppe der An- und Ungelernten deutlich erhöht. Dies zeigt sich auch an ihrer Arbeitslosenquote, die seit 20 Jahren deutlich über dem Durchschnitt liegt (Schaubild 6) und auch bei guter Beschäftigungssituation nicht weit unter 20% sinkt. Die einfache „Muskelarbeit“, die in der Vergangenheit als Prototyp der Arbeit in unstrukturierten Arbeitsmärkten galt, ist weitgehend verschwunden. Durch die Technisierung erfordert heute auch einfache Industriearbeit den Umgang mit abstrakten Symbolen, etwa in einem automatisierten Lager, und einfache Dienstleistungsarbeit hohe Kommunikationsfähigkeit (Bosch/ Weinkopf 2011).

Schaubild 5: Interne, berufliche und unstrukturierte Arbeitsmärkte und berufliche Bildung 1995- 2011 (in %)



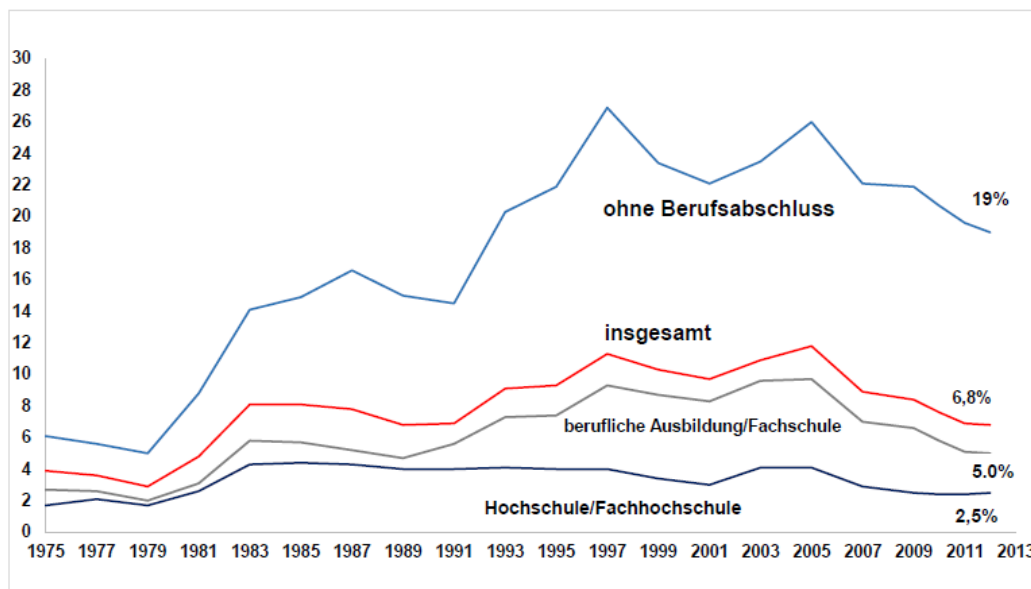
<sup>1</sup> Betriebszugehörigkeit > als 10 Jahre

<sup>2</sup> Ausbildung oder Studium und Betriebszugehörigkeit < als 10 Jahre

<sup>3</sup> Betriebszugehörigkeit < als 10 Jahre und einfache Tätigkeit

Quelle: Bosch (2014)

Schaubild 6: Arbeitslosenquote nach Qualifikation, Deutschland 1975 - 2012



Quelle: bis 2009 IAB; Bundesagentur für Arbeit (2011): 16, ab 2010-2012 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014, Berufliche Ausbildung, Tabelle 1-3Aweb

Unser Bildungssystem hält allerdings nicht Schritt mit der steigenden Nachfrage nach Fachkräften und „produziert“ stattdessen am Markt vorbei zu viele Jugendliche ohne Berufsabschluss. Das Bundesinstitut für berufliche Bildung (BiBB) und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) haben in einer Langfristprognose berechnet, dass bei Fortschreibung der gegenwärtigen Bildungstrends das Angebot an gering Qualifizierten zum Jahre 2025 um rund 1,3 Millionen über der erwarteten Nachfrage der Wirtschaft liegen wird (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 161).

Der Politik ist das Problem seit längerem bekannt. Der Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit der Bundesregierung von 2006 sprach sogar schon von „Rissen im Fundament“ (BMBF 2006: IV). Nicht zuletzt deshalb einigten sich die Regierungschefs des Bundes und den Ländern 2008 auf dem Dresdener Bildungsgipfel auf sehr anspruchsvolle Ziele. So sollte der Anteil der jungen Erwachsenen (20 bis 29jährige) ohne Berufsabschluss bis 2015 von rund 17% auf 8,5% halbiert werden. Von diesem Ziel sind wir noch weit entfernt. 2013 lag der Anteil immer noch auf dem zu hohen Niveau von 13,8%. Das bedeutet, dass rund 1,4 Millionen junge Erwachsene keinen Berufsabschluss haben und auch nicht dabei sind, einen zu erwerben.

Wenn sich nichts ändert, wird sich am unteren Rande der Qualifikationshierarchie der Sockel Langzeitarbeitslosen verfestigen, während auf der anderen Seite

Fachkräfte fehlen. Diese Lücke wird man nicht alleine durch Zuwanderung schließen können. Vor allem ist Langzeitarbeitslosigkeit über viele Jahrzehnte erheblich teurer als eine präventive Bildungspolitik, die im Übrigen die beste Arbeitsmarktpolitik ist. Eine Trendwende ist nur durch ein Paket von Maßnahmen zu erreichen. Dazu gehören der Ausbau der vorschulischen Erziehung, damit die sprachlichen Voraussetzungen für schulischen Erfolg gelegt werden, eine Verringerung der Zahl der Schulabbrecher, eine Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze und schließlich auch von einer zweiten Chance im Erwachsenenalter einen Berufsabschluss nachholen zu können.

Für die Arbeitsmarktpolitik ist ein Paradigmenwechsel notwendig. Sie muss einen stärkeren Beitrag zur Qualifizierung von Arbeitslosen leisten, da der Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten immer enger geworden ist und Arbeitslose ohne Berufsausbildung aufgrund des „Überangebots“ von gering qualifizierten Arbeitskräften ohne zusätzliche Qualifikation geringe Integrationschancen haben. Durch den Fokus auf eine schnelle Vermittlung wurde die Zahl der abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen sowohl im SGB II als auch im SGB III bis 2007/08 auf ein historisch tiefes Niveau zurückgefahren. Besonders hoch waren die Einbrüche bei den abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000 - September 2014)**

Quelle: BA (Januar 2015), Datenzentrum Statistik

Zeitraum	Insgesamt		darunter						
	FbW sammt	Insge- sammt	SGB III			SGB II			
			FbW sammt	Insge- sammt	darunter FbW mit Ab- schluss in %	FbW sammt	Insge- sammt	darunter FbW mit Ab- schluss in %	
<b>2000</b>	357.809		144.031 (40,3)	357.809		144.031 (40,3)	-		-
<b>2001</b>	352.443		151.812 (43,1)	352.443		151.812 (43,1)	-		-
<b>2002</b>	339.918		153.750 (45,2)	339.918		153.750 (45,2)	-		-
<b>2003</b>	259.922		146.028 (56,2)	259.922		146.028 (56,2)	-		-
<b>2004</b>	184.418		115.597 (62,7)	184.418		115.597 (62,7)	-		-
<b>2005</b>	114.350		72.080 (63,0)	95.714		68.832 (71,9)	18.636		3.248 (17,4)
<b>2006</b>	118.762		45.289 (38,1)	72.070		32.774 (45,5)	46.692		12.515 (26,8)
<b>2007</b>	123.651		33.856 (27,4)	64.731		14.360 (22,2)	58.919		19.496 (33,1)
<b>2008</b>	145.221		34.192 (23,6)	72.414		11.200 (15,5)	72.807		22.992 (31,6)
<b>2009</b>	187.279		41.760 (22,3)	105.363		16.311 (15,5)	81.917		25.448 (31,1)
<b>2010</b>	178.512		57.351 (32,1)	96.805		29.459 (30,4)	81.707		27.892 (34,1)
<b>2011</b>	153.277		61.197 (39,9)	88.598		35.821 (40,4)	64.679		25.377 (39,2)
<b>2012</b>	118.794		51.036 (43,0)	64.554		32.364 (50,1)	54.239		18.673 (34,4)
<b>2013</b>	127.530		53.534 (42,0)	75.050		34.810 (46,4)	52.480		18.724 (35,7)
<b>2014 (Okt 2013 - Sep 2014)</b>	130.038		59.361 (45,6)	80.519		39.790 (49,4)	49.519		19.571 (39,5)

Die Dauer der Maßnahmen ist entsprechend sowohl im SGB II als auch im SGB III zugunsten von eher kurzen Anpassungsqualifizierungen zurückgegangen (Tabelle 2). Seit 2008 kann man einen langsamen Anstieg des Anteils der abschlussbezogenen Maßnah-

men – allerdings weiterhin auf einem niedrigen Niveau – feststellen, nicht zuletzt durch die Auflage neuer Weiterbildungsprogramme, die auf berufliche Abschlüsse zielen, wie die „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ (IFLAS).



**Tabelle 2: Dauer mit Maßnahmen insgesamt und mit Abschluss in Monaten seit 2000 und seit 2006 differenziert nach SGB II und III**

	Dauer insges.	mit Abschluss	SGB III		SGB II	
			insges.	mit Abschluss	insges.	mit Abschluss
2000	9,4	22,2				
2001	9,9	23,0				
2002	9,9	23,5				
2003	10,7	23,9				
2004	9,0	23,7				
2005	6,9	22,6	6,4	23,3	7,4	21,9
2006	5,4	20,3	4,3	19,7	6,9	20,6
2007	4,9	20,2	4,1	20,0	5,9	20,3
2008	4,5	19,5	3,7	19,3	5,6	19,6
2009	4,6	20,7	4,1	21,0	5,7	20,3
2010	5,7	21,3	5,6	21,8	5,7	20,6
2011	5,4	19,5	5,5	20,2	5,2	18,7
2012	5,8	20,3	6,2	21,1	5,4	19,0
2013	6,5	22,1	6,6	22,8	6,3	20,9
2014 (Jan. – Sept.)	6,5	22,3	6,6	22,9	6,4	21,4

Quelle: BA (Januar 2015), Datenzentrum Statistik

Die jüngste Generation der Evaluation von abschlussbezogener Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik nahm auch Mittel- und Langfristwirkungen dieser Maßnahmen in den Blick. Diese Untersuchungen rehabilitierten die berufliche Weiterbildungspolitik der Bundesanstalt für Arbeit in den 1990er Jahren und dabei insbesondere die vielfach geschmähten abschlussbezogenen Umschulungsmaßnahmen. Während der Laufzeit der Maßnahmen wurde, was eigentlich trivial ist, ein Lock-in-Effekt diagnostiziert. Weiterbildung ist geradezu in den Verdacht geraten, Arbeitslose von der Suche nach vorhandenen Arbeitsplätzen abzuhalten. Mittel- (1-3 Jahre) und langfristig (4-6 Jahre) zeigten sich aber positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gegenüber den Vergleichsgruppen. In Ostdeutschland fielen die Lock-in-Effekte etwas stärker und die positiven Wirkungen etwas schwächer aus (Biewen u.a. 2006: 380). Angesichts der Sondersituation nach dem dortigen Strukturbruch, in der die Arbeitsmarktpolitik auch eine Aufgangrolle spielte, verwundert dies nicht weiter und kann sicherlich nicht für Weiterbildung im „Normalgeschäft“ verallgemeinert werden. Fitzenberger (2008) stellt sich mit Blick auf seine Daten die Frage, ob die starke Reduktion von beruflicher Fort- und Weiterbildung vor allem in Westdeutschland nicht ein Fehler gewesen sein könnte. Heute stellt sich die gleiche Frage auch für Ostdeutschland.

Auch in anderen Ländern haben längerfristige Untersuchungen die Bewertung von beruflicher Weiterbil-

dung verändert. Neuere schwedische Langfriststudien zeigen signifikant positive Auswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen auf Beschäftigung und auf Löhne sogar 10 Jahre und mehr nach Abschluss der Maßnahmen (Olsson/Storrie 2007; Strandh/Norlund 2008). Die genannten deutschen und schwedischen Evaluationsstudien untersuchen die Reintegration von Absolvent/innen beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen unter ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen. Die Wirkungen könnten noch positiver sein bei Arbeitskräfteknappheit und Fachkräftemangel. Zudem war der Beitrag beruflicher Bildung zum wirtschaftlichen Wachstum durch Vermeidung von Fachkräftemangel bislang noch nicht Thema der immer nur auf Einzelpersonen konzentrierten Evaluationsforschung. So ist bis heute nicht untersucht worden, in welchem Umfang die erheblichen Investitionen der BA in die berufliche Weiterbildung im Bereich neuer Technologien (z.B. Informationstechnologien in den 1990er Jahren) Fachkräfteengpässe vermieden haben.

#### 4. Stellungnahme zu ausgewählten Vorschlägen

Die Arbeitslosigkeit von Langzeitarbeitslosen hat sich verhärtet. Angesichts der Vielfältigkeit der Problemlagen und auch der unterschiedlichen Potentiale der betroffenen Personen kann sie nur mit einem Bündel von Instrumenten bekämpft werden, die auf den Einzelfall zugeschnitten werden müssen. Am wirkungsvollsten sind ohne Zweifel präventive Maßnahmen,

die einen Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden. Dies schließt die frühzeitige Förderung in der Vorschulerziehung, die Unterstützung der Übergänge von Schule in den Beruf, aber auch betriebliche Maßnahmen der Qualifizierung und der alters- und altersgerechten Arbeitsbedingungen ein. Ebenso wichtig ist wirtschaftliches Wachstum, das Beschäftigungschancen auch für Langzeitarbeitslose schafft und vor allem ein Hineinwachsen von Kurzarbeitslosen in dauerhafte Arbeitslosigkeit verhindert. Langzeitarbeitslose profitieren allerdings häufig nicht von Wachstumsschüben. Es gibt allerdings gute Beispiele, wie auch in großen Investitionsprogrammen, wie etwa der Internationalen Bauausstellung in NRW oder dem Emscher-Umbau der Emscher-Genossenschaft gezielt Module zur Förderung von Langzeitarbeitslosen eingebaut werden können. Die präventive Funktion der Arbeitsmarktpolitik ist vor allem in der Berufsberatung und der Förderung Jugendlicher gefragt. Der Paradigmenwechsel, dass jugendlichen Langzeitarbeitslosen vorrangig eine Berufsausbildung angeboten werden soll anstelle einer Arbeitsgelegenheit, wie das lange üblich war, ist zu begrüßen. Hier müsste man noch einen Schritt weiter in Richtung einer Jugendgarantie, wie in Österreich gehen. Zudem müssen durch gezielte Förderung im SGB III die Übergänge in Langzeitarbeitslosigkeit verhindert werden.

Im Folgenden soll zu ausgewählten Vorschlägen der drei Beratungsunterlagen Stellung genommen werden.

#### 4.1 Weiterbildung

Angesichts des Verfalls der Nachfrage nach einfacher Arbeit und den hohen Qualifikationsdefiziten bei vielen Langzeitarbeitslosen ist ein Ausbau der abschlussbezogenen Weiterbildung notwendig. Da diese Maßnahmen kostspielig sind, müssen die teilweise hohen Abbrüche verringert werden. Folgende Maßnahmen sind dazu notwendig:

1. Zwar können schon heute bei nachhaltiger Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit Weiterbildungsmaßnahmen Vorrang vor einer Vermittlung haben. In der Praxis dominiert aber vielfach die Vermittlung für eine langfristige Integration notwendige Qualifizierung. Daher ist es sinnvoll, im SGB II sowie im SGB III ausdrücklich den Vorrang von Vermittlung vor Weiterbildung bei An- und Ungelernten zu relativieren. Dies wäre ein deutliches Signal für einen Paradigmenwechsel zugunsten einer stärker investiven Arbeitsmarktpolitik (Bäcker/Bosch/Weinkopf 2011). Der bisherige de facto Vorrang der Vermittlung führte dazu, dass gerade die arbeitsmarktnahen und weiterbildungsgeeigneten An- und Ungelernten vermittelt wurden. Diese Gruppe muss langfristig auf qualifizierteren Arbeitsplätzen eingesetzt werden, um für die anderen Langzeitarbeitslosen die einfachen Arbeitsplätze freizumachen.
2. Abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen werden im SGB II und zum Teil auch bei niedrigem ALG I im SGB II häufig abgebrochen, weil Arbeitslose sich die Weiterbildung nicht „leisten“ können. Ein Langzeitarbeitsloser steht sich finanziell besser in einem 1 Euro Job als in einer Weiterbildung, obgleich eine abschlussbezogene Weiterbildung deutlich anspruchsvoller ist. In einer Befragung von Arbeitslosen zum Thema Weiterbildung, nannten die Befragten am häufigsten monetäre Aspekte als Grund, keine Weiterbildung aufzunehmen. 44,4% gaben an, auf längere Zeit nicht auf ein reguläres Einkommen verzichten zu können. Die Autoren schlussfolgern, dass bessere finanzielle Rahmenbedingungen während einer Maßnahme die Teilnahmebereitschaft und die Erfolgchancen erhöhen könnten (Dietz/Osiander 2014). Die Fraktionen der Grünen und der Linken haben dazu einen Vorschlag der „Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens“ von 2004 aufgegriffen und schlagen einen Zuschlag zum Arbeitslosengeld und Prämien für erfolgreiche Prüfungen vor. Der Zuschlag zum Arbeitslosengeld sollte allerdings nicht nur für das SGB II, sondern auch für das SGB III gelten, da auch hier die besonderen Aufwendungen für Weiterbildung entschädigt werden müssen. Dieser Ansatz ist für den Bereich des SGB II inzwischen im Thüringer Modell und anderen Bundesländern mit Erfolg erprobt worden (<http://www.iwwb.de/weiterbildung.html?kat=meldungen&num=973>).
3. Die Umschulung sollte vor allem im Bereich der modernisierten Kernberufe, wie zum Beispiel den Metallberufen, erfolgen. Diese Berufe sind zukunfts offen eröffnen Einsatzmöglichkeiten in zahlreichen unterschiedlichen Tätigkeiten und verhindern, dass während der Umschulung der „Markt den Maßnahmen wegläuft“. Umschulungen in Monoberufen mit engem Einsatzbereich sollten nur nach absehbarem Bedarf im regionalen Arbeitsmarkt erfolgen.
4. Die Sozialpartner sollten künftig in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit bei der Modernisierung von Berufen „Modernisierungsmodule“ entwickeln, mit denen Arbeitslose in ihren Berufen ihre Qualifikationen auffrischen könnten. Damit könnten auch Orientierungspunkte für die kürzerfristigeren Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt werden. Zudem hätten solche anerkannten Module durch ihre Anbindung an ein Berufsbild einen „Wert“ auf dem Arbeitsmarkt.
5. Einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik, wie im Vorschlag der Fraktion der Linken gefordert, halte ich innerhalb des Rechtsrahmens der Arbeitsmarktpolitik nicht für sinnvoll. Hier bleiben die Mittel knapp und sollten auf die vom Strukturwandel besonders Betroffenen konzentriert werden. Sinnvoller wäre die Einführung eines ErwachsenenBAföG's, das nach schwedischem Vorbild von der „Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens“ (2004) vorgeschlagen wurde und im Vorschlag der Fraktion der Grünen aufgegriffen wurde. Es zielt darauf, individuelle Optionen zur Weiterbildung zu eröffnen, die nicht unmittelbar aus einer arbeitsmarktpolitischen Notlage folgen. Die Altersgrenze lag in Schweden früher bei 50 Jahren und ist mit der Alterung der Erwerbsbevölkerung angehoben worden. Mit dem Bologna-Prozess wurde die Altersgrenze für die BAföG-Förde-

rung eines Masterstudiums auf 35 Jahre angehoben. Nur beim MeisterBAföG gibt es keine Altersgrenze. Für nichtakademische Berufsausbildungen unterhalb der Aufstiegsfortbildung ist hingegen bislang in Deutschland keine allgemeine Förderung lebenslangen Lernens vorgesehen.

#### 4.2 Öffentlich gefördert Beschäftigung

Die Unterrichtung des BMAS betont zu Recht die differenzierte Struktur der Langzeitarbeitslosen. Zu begrüßen ist die Übernahme der erfahrenen Mitarbeiter/innen aus dem Programm „Perspektive 50plus“ zur Verbesserung der Betreuung von Arbeitslosen mit Problemlagen. Fraglich ist, ob der Begriff „Aktivierungszentren“ sinnvoll ist, da die Aktivierung ohnehin Ziel der Jobcenter sein muss. Es geht doch eher um eine Weiterentwicklung und bessere Ressourcenausstattung bei der Aktivierung.

Die Schnittstelle des SGB II zur Gesundheitsförderung zu stärken ist von zentraler Bedeutung. Nach eigener Einschätzung weisen insgesamt mehr als 40 % der Arbeitslosengeld-II-Empfänger schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen auf (Eggs/Trappmann/Unger 2014). Im Programm „Perspektive 50plus“ konnten Erfahrungen bei der Gesundheitsförderung von Langzeitarbeitslosen gewonnen werden. Hierzu zählen Aktivitäten, die das Gemeinschaftsgefühl stärken und eine gesunde Lebensführung einüben. Bewährt hat sich die Freiwilligkeit der Teilnahme (die für die sonstigen Maßnahmen im SGBII ungewöhnlich ist) und die Freiwilligkeit unterstrichen wird, indem diese Maßnahmen nicht direkt durch das Jobcenter, sondern durch einen externen Träger durchgeführt werden (Mümken 2011). Dies (Freiwilligkeit und externer Träger) wird auch beim „Beschäftigungsorientierten Fallmanagement“ praktiziert (BFM), einer Form der Intensivbetreuung für arbeitsmarktferne ALG II-Beziehende. Ein besonderes Problem scheint hier das Zusammenwirken von Krankenkassen und Arbeitslosenversicherung / Grundsicherung zu sein (Brussig et al. 2014). Bei der Grundsicherung ergibt sich dieses Problem aus ihrer grundsätzlichen Nachrangigkeit, dem Präventionsauftrag der Krankenkassen und der Zersplitterung der "Kunden" über viele Kassen, deren Koordinierung nicht möglich ist (Prinzip der Kassenkonkurrenz statt Territorialprinzip der Jobcenter).

Ältere wiederum haben häufiger gesundheitliche Einschränkungen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Sie sind ein wesentlicher Grund, den Beruf aufzugeben und eine Altersrente anzustreben, bevor die Regelaltersgrenze erreicht ist, oder sogar eine EM-Rente zu beantragen. Die Zusammenhänge zwischen beruflichen Belastungen, gesundheitlichen Beeinträchtigungen und vorzeitigem Erwerbsausstieg / Rentenbeginn sind offenkundig und vielfach belegt. Ein besonderes Problem ist, dass angesichts verschlossener

Frühverrentung den betroffenen Älteren Langzeitarbeitslosigkeit droht. Eine Analyse von Rentenzugängen aus dem ALG II zeigte, dass sie weit überproportional aus Berufen heraus erfolgen, die durch hohe Arbeitsbelastungen und schlechte Wiederbeschäftigungschancen erfolgte. So gingen beispielsweise knapp 37 % – über ein Drittel – der Hilfsarbeiter und 31,5 % der Bauhilfsarbeiter 2010 aus ALG II in Rente (Brussig, Schwarzkopf 2013, Anhang, Tabelle 1).

Die beiden Bundes-Programme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sind zu begrüßen, aber in ihren Dimensionen angesichts der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit auf hohem Niveau deutlich zu gering bemessen. Sinnvoller als Sonderprogramme zu einem bekannten Problem mit bekannten Lösungen wäre sicherlich die Verankerung der Maßnahmen in der Regelförderung. Mit dem §16e SGB II "Förderung von Arbeitsverhältnissen" steht ein ausbaufähiges Instrument zur Verfügung, das Arbeitgebern jeglicher Art (Privatwirtschaft, Beschäftigungsträger, Soziale Unternehmen) offensteht. Die neuen Elemente der Bundesprogramme (Betriebsakquise, Coaching, Gesundheitsförderung) hätte man auch an dieses Regelinstrument "andocken" können. Die bisherige quantitative Begrenzung dieses Instrumentes (maximal 20% des örtlichen Eingliederungstitels für freie Förderung plus Förderung von Arbeitsverhältnissen) ließe sich durch Passiv-Aktiv-Transfer erheblich ausweiten, ohne dass die fiskalische Kontrolle und Steuerung verloren ginge. Wenn man davon ausgeht, dass in der Mehrzahl der Förderfälle der Leistungsbezug nicht verlassen werden kann (Bezahlung zum Mindestlohn, hohe Mieten, große Bedarfsgemeinschaften, Teilzeitarbeit als Antwort auf gesundheitlich bedingte Leistungseinschränkungen), so stehen für diese Fälle präzise Daten zur Verfügung, um welchen Betrag die Leistung sinkt wegen Anrechnung eines Erwerbseinkommens, das durch die Förderung ausgelöst wird.

Zum ESF-Programm ist anzumerken, dass die schnelle Degression des Lohnkostenzuschusses angesichts der unterschiedlichen Produktivitäten der Langzeitarbeitslosen zu schematisch ist. Man muss sicherlich darüber nachdenken, den Unternehmen für einen Teil der Langzeitarbeitslosen auch längerfristig einen Ausgleich für Minderleistung zu zahlen.

Beim Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sollte vor allem angesichts der geringen Dimensionen des Programms die geforderte Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität der Maßnahmen überdacht werden. Hier wäre es sinnvoller der Philosophie des Beschäftigungszuschusses zu folgen, der die Förderung des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts allen Arbeitgebern zugänglich macht, die Personen mit den genannten Merkmalen einstellen. Dadurch würde keinem Arbeitgeber ein Wettbewerbsnachteil entstehen (Knuth/Kirsch/Zink 2013: 15).

## Literatur

**Anbuhl, M.** (2015), „Kein Anschluss mit diesem Abschluss“. DGB-Expertise zu den Chancen von Jugendlichen mit Hauptschulabschluss auf dem Ausbildungsmarkt. Eine Analyse an Hand der Zahlen der DIHK-Lehrstellenbörse vom 26. März 2015, DGB Bundesvorstand, Berlin.

**Autorengruppe Bildungsberichterstattung** (2010), Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin.

**BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2014), Arbeitsmarktberichterstattung Juli 2014. Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg.

**Bäcker, G. / Bosch, G. / Weinkopf, C.** (2011), Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation.

**Biewen, M. / Fitzenberger, B. / Osikominu, A. / Völter, R. / Waller, M.** (2006), Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3/4: 365-390.

**BMBF** (2006), *Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2006*, Berlin.

**Bosch, G.** (2014), Facharbeit, Berufe und berufliche Arbeitsmärkte. In: WSI-Mitteilungen 67(1), S. 5-13.

**Bosch, G. / Weinkopf, C.** (2011), "Einfacharbeit" im Dienstleistungssektor, in: Arbeit 20 (3), S. 173-187.

**Brussig, M. / Schwarzkopf, M.** (2013), Altersübergänge in der Bauwirtschaft gestalten: Prekarisierung vermeiden – Erwerbsbeteiligung stärken. Düsseldorf (Arbeitspapier).

**Brussig, M. / Dragano, N. / Mümken, S.** (2014), Health promotion for unemployed jobseekers: New developments in Germany, in: Health Policy (114), S. 192–199. DOI: 10.1016/j.healthpol.2013.09.017.

**Christoph, B. / Hohmeyer, K.** (2012), Ein Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen: Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments, in: Sozialer Fortschritt 61, s. 118-126.

**Dietz M. / Osiander, Ch.** (2014), Weiterbildung bei Arbeitslosen. Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen, IAB-Kurzbericht 14/2014, Nürnberg.

**Eggs J. / Trappmann, M. / Unger, S.** (2014), ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein, IAB-Kurzbericht 23/2014.

**Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens** (2004), Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bielefeld, Bertelsmann, Schriftenreihe Bd. 6.

**Fitzenberger, B.** (2008), „Perspektiven aktiver Arbeitsmarktpolitik“ – Evaluationsergebnisse zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Diskussion – Die durch die BA geförderte berufliche Weiterbildung.

[http://doku.iab.de/veranstaltungen/2008/Spitzengespraech\\_2008\\_BerndFitzenberger.pdf](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2008/Spitzengespraech_2008_BerndFitzenberger.pdf).

**IAQ / IAW** (2012), Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ 2008 – 2010). Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Matthias Knuth, Claudia Niewerth, Tim Stegmann, Lina Zink, Bernhard Boockmann, Tobias Brändle et al. Duisburg;Tübingen. ([www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2012/Abschlussbericht\\_50plus\\_Hauptband.pdf](http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2012/Abschlussbericht_50plus_Hauptband.pdf)).

**Jaenichen, U. / Rothe, T.** (2014), Hartz sei Dank? Stabilität und Entlohnung neuer Jobs nach Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 227 – 235.

**Klemm, K.** (2014), Bildungsgipfel-Bilanz 2014. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008, DGB-Bundesvorstand, Berlin.

**Knuth, M. / Kirsch, J. / Zink, L.** (2013), Ansätze zur Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“. Studie im Auftrag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Landesverband Baden-Württemberg, Duisburg, Essen. ([http://www.iatev.de/downloads/2013\\_kirsch\\_knuth\\_zink.pdf](http://www.iatev.de/downloads/2013_kirsch_knuth_zink.pdf)).

**Knuth, M. / Stegmann, T. / Zink, L.** (2014), Die Wirkungen des Bundesprogramms

„Perspektive 50plus“. Chancen für ältere Langzeitarbeitslose. IAQ-Report 2014-1 (<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2014/report2014-01.php>)

**Moertel, J. / Rebien, M.** (2013), Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen, IAB-Kurzbericht, 9, Nürnberg.

**Mümken, S.** (2011), Implementationsstudie zu Maßnahmen der Gesundheitsförderung im Modul C der Perspektive 50plus. Abschlussbericht. Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg.

**Ohlsson, H. / Storrie, D.** (2007), Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North, No 2007:19. Working paper series from Uppsala University, Department of Economics.

**Strandh, M. / Nordlund, M.** (2008), Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study, Jnl.Soc.Pol, No. 37 (3): 357-382.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)369neu

12. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

#### 1 Vorbemerkung

In dieser Stellungnahme äußert sich das IAB zur von der Bundesregierung vorgelegten Unterrichtung „Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit“ (Ausschussdrucksache 18(11)234) sowie den Anträgen der Fraktion Die Linke: „Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit“ (BT-Drucksache 18/3146) und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: „Arbeitsförderung neu ausrichten - Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung“ (BT-Drucksache 18/3918).

Nach einer Bestandsaufnahme der Entwicklung und der strukturellen Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland skizziert das IAB auf Basis wissenschaftlicher Befunde Ansatzpunkte zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Förderung von Langzeitarbeitslosen, die in allen drei vorgelegten Programmen eine Rolle spielen:

- Beratung, Betreuung und Vermittlung
- Förderung durch aktive Arbeitsmarktpolitik, insbesondere durch Weiterbildung
- Sozialer Arbeitsmarkt

Zu den drei Ansatzpunkten werden vorliegende Erkenntnisse zu Wirkungen von Maßnahmen referiert

und Hinweise zu deren Ausgestaltung gegeben. Im Anschluss daran werden einzelne Punkte aus der Unterrichtung und den beiden Anträgen kommentiert, die zuvor noch nicht thematisiert wurden.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Situation von Langzeitarbeitslosen heterogen und mitunter auch sehr komplex ist und somit nicht alle existierenden oder vorgeschlagenen Maßnahmen für alle Untergruppen von Langzeitarbeitslosen gleichermaßen geeignet sind. Es ist jeweils zu unterscheiden, welches Ziel mit den Maßnahmen verfolgt wird: Arbeitsmarktintegration, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit oder Sicherung sozialer Teilhabe. Eine Arbeitsmarktintegration sollte nie gänzlich aus den Augen verloren werden. Der Zeithorizont, in der eine Integration erreicht werden kann, variiert je nach Zielgruppe und Maßnahmetyp von kurz- bis langfristig. Die Ziele und Zeithorizonte sollten bei der Auswahl der Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen handlungsleitend sein, auch eine sequenzielle Förderung mit unterschiedlichen Maßnahmen kann bei bestimmten Personengruppen zielführend sein.

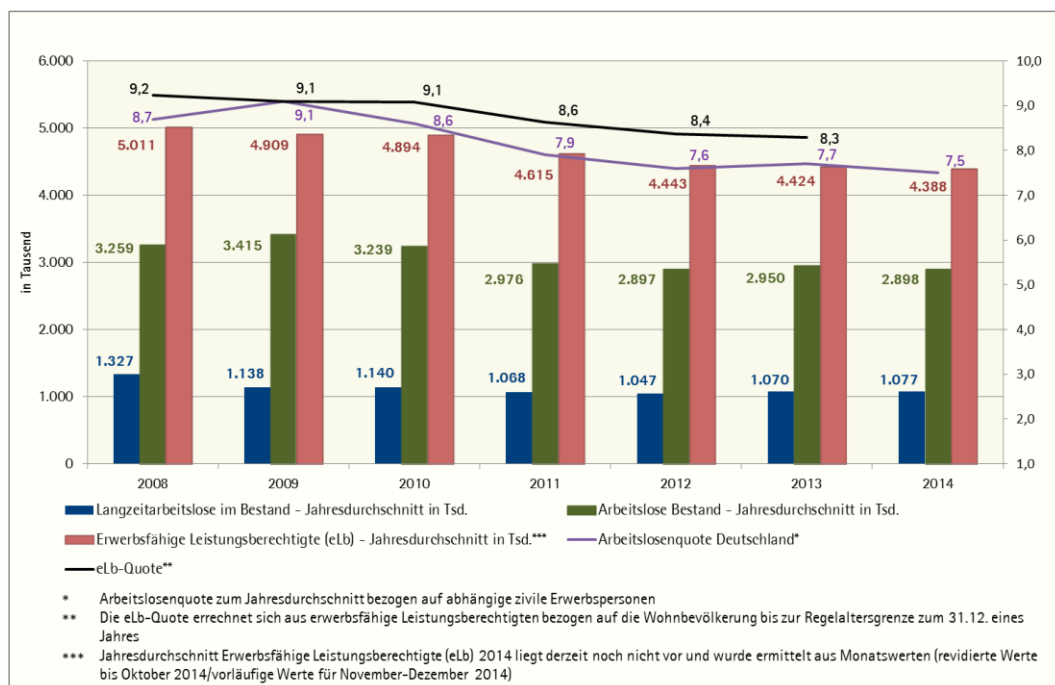
#### 2 Langzeitarbeitslosigkeit: Bestandsaufnahme

Im Jahresdurchschnitt 2014 gab es in Deutschland etwas mehr als eine Million Personen, die seit mindestens zwölf Monaten arbeitslos waren. Die Zahl der

Langzeitarbeitslosen hat in den letzten Jahren, v.a. zwischen 2006 und 2010, stark abgenommen (Klinger/Rothe 2010). Die Langzeitarbeitslosen konnten also in diesem Zeitraum durchaus von der Zunahme der Beschäftigung in Deutschland profitieren. Seit 2012 ist kein Rückgang mehr zu verzeichnen, vielmehr zeigt sich eine leichte Zunahme (siehe Abbildung 1). Dass kein weiterer Rückgang im Arbeitslosenbestand in diesem Zeitraum auftritt, dürfte allerdings zum Teil ein buchhalterisches Phänomen sein. Zwischen dem Jahr 2010 und dem Jahr 2012 erfolgte ein starker Rückgang der Eintritte in verschiedene Fördermaßnahmen (z.B. in Arbeitsgelegenheiten und in die Förderung der beruflichen Weiterbildung), sodass im Verlauf der Zeit weniger (Langzeit-)Arbeitslose zeitweise im Maßnahmeteilnehmerbestand und dafür mehr in der Arbeitslosenstatistik erfasst wurden. Die Chancen von Langzeitarbeitslosen auf eine

Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt haben in diesem Zeitraum aber nicht zugenommen. Ein weiterer Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit stellt somit eine große Herausforderung dar, da die Problemlagen der Betroffenen mitunter komplex sein können. Gleichzeitig existiert neben der Langzeitarbeitslosigkeit, die in knapp 90 Prozent der Fälle im Rechtskreis SGB II angesiedelt ist, eine anhaltend hohe Zahl an Empfängern von Leistungen der Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter (4,4 Mio.), von denen im Jahr 2013 3,1 Mio. Langzeitleistungsbezieher waren<sup>1</sup> (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015a). Ein möglicher Grund für den zuletzt nicht mehr stattfindenden Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit könnte sein, dass unter den Langzeitarbeitslosen vermehrt Personen verblieben sind, die keine vorteilhaften Arbeitsmarktchancen aufweisen. Die Anteile von geringqualifizierten wie auch von älteren Langzeitarbeitslosen sind in der Tat von 2010 bis 2014 leicht gestiegen<sup>2</sup>.

Abbildung 1: Entwicklung Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und ALG-II-Bezug 2008 bis 2014



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015b, c): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, November 2014, Nürnberg

Ein höheres Alter und ein geringes Qualifikationsniveau gehören aus Sicht des IAB zu einer Reihe von Merkmalen, die die Chancen von Arbeitslosen auf Integration in den Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Achatz und Trappmann (2011) legen eine Liste solcher „Vermittlungshemmnisse“ vor (siehe Tabelle 1). Diese verringern die Wahrscheinlichkeit, den Bezug von Arbeitslosengeld II in eine Erwerbstätigkeit (mit einem Erwerbseinkommen von mehr als 400 Euro) zu verlassen - verglichen mit einer Referenzgruppe, die solche Hemmnisse nicht aufweist.

Allerdings können nicht alle dieser Hemmnisse primär als „in der Person liegend“ betrachtet werden: So verweist z.B. die Tatsache, dass das zahlenmäßig stärkste Vermittlungshemmnis darin besteht, als Frau ein Kind unter drei Jahren zu haben, auf Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. fehlende Kinderbetreuung) oder auf eine häusliche Arbeitsteilung, die zu Lasten der Frau geht, und nicht zwingend auf fehlende Arbeitsmarktchancen der Mutter selbst.

<sup>1</sup> Langzeitleistungsbezug bedeutet in mindestens 21 der letzten 24 Monate Leistungen bezogen zu haben.

<sup>2</sup> Data-Warehouse der BA-Statistik.

Tabelle 1: Risiken für den Übergang von ALG-II-Beziehern aus dem Leistungsbezug mit gleichzeitiger Erwerbstätigkeit

Hemmnis	Wirkung auf Abgangswahrscheinlichkeit in Prozentpunkten
51 bis 64 Jahre	-10,1
Selbst zugewandert	-5,1
Sprache im Haushalt nicht deutsch	-5,1
Kein Schulabschluss	-5,4
Kein Ausbildungsabschluss	-5,9
Schwere gesundheitliche Einschränkung	-7,2
Kontinuierlicher Leistungsbezug	-9,2
Frau, Alleinerziehend, Kind u. 3 J.	-14,7
Frau, mit Partner, Kind u. 3 J.	-14,4
Frau, Alleinerziehend, Kind 3+ J.	-8,4
Frau, mit Partner, Kind 3+ J.	-8,4
Pflege, >=10 Stunden/Woche	-7,1

Quelle: Achatz/Trappmann 2011

Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen können durchaus im Beruf erfolgreich sein. Dennoch können gesundheitliche oder psychische Beeinträchtigungen ein wichtiger Grund sein, warum es schwer ist, dauerhaft auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Studien aus dem IAB (Eggs et al. 2014; Schubert et al. 2013) zeigen einen vergleichsweise schlechten körperlichen und psychischen Gesundheitszustand bei arbeitslosen ALG-II-Empfängern. Bei einem knappen Fünftel der Langzeitarbeitslosen liegen laut BA-Statistik vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen vor (Koch/Kupka 2012). Zudem hatten im Jahr 2006 etwa 37 Prozent der ALG-II-Bezieher eine psychiatrische Diagnose (gegenüber 22 Prozent der Erwerbstätigen; Schubert et al. 2013). Nach dem Stand der Forschung liegt ein schlechter psychischer Gesundheitszustand von Arbeitslosen sowohl an Selektionsprozessen (psychisch Kranke werden eher arbeitslos und verbleiben länger in Arbeitslosigkeit) als auch daran, dass Arbeitslosigkeit psychische Probleme verursacht oder verstärken kann (kausale Verursachung). Der letzte Punkt weist allerdings auch darauf hin, dass psychische Probleme verringert oder

auch beseitigt werden können, wenn es gelingt, die Betroffenen in Arbeit zu integrieren. Zudem hängt der Gesundheitszustand mit dem Alter zusammen – ältere Grundsicherungsempfänger schätzen ihre körperliche Gesundheit besonders schlecht ein (Eggs et al. 2014). Bei älteren Personen (ab 55 Jahren), die insgesamt ungefähr ein Viertel der Langzeitarbeitslosen ausmachen, können sich sowohl gesundheitliche Einschränkungen als auch nicht mehr verwertbare Qualifikationen nachteilig auf die Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt auswirken.

Neben einem höheren Alter und möglichen gesundheitlichen Einschränkungen stellt insbesondere das eher schwache Qualifikationsniveau von Langzeitarbeitslosen ein bedeutendes Vermittlungshemmnis dar. So hatte im Jahr 2014 etwas mehr als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dem gegenüber sind jedoch die meisten offenen Stellen im mittleren Qualifikationssegment angesiedelt (siehe Tabelle 2). Die geringen Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen sind demnach auch Folge eines Missverhältnisses zwischen Qualifikationsanforderungen der offenen Stellen und

den Qualifikationsvoraussetzungen der Langzeitarbeitslosen. Dieses strukturelle Problem ist bei der Schaffung zusätzlicher Beschäftigung im öffentlichen

Bereich – wie im Antrag der Fraktion Die Linke gefordert – ebenso zu beachten wie beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Tabelle 2: Stellenangebot nach Qualifikationsniveau (Anteil an allen offenen Stellen), Deutschland

	IV/2010	IV/2011	IV/2012	IV/2013	IV/2014
Ohne Berufsabschluss/ Ungelernt	19%	18%	20%	20%	19%
Gewerblicher, kaufmännischer oder sonstiger Ausbildungsabschluss inkl. Fachschulabschluss	61%	67%	63%	60%	61%
Fachhochschul-/Hochschulabschluss	21%	15%	16%	20%	19%
Kein Schulabschluss	19%	18%	20%	20%	19%

Quelle: IAB-Stellenerhebung. <http://www.iab.de/de/daten/arbeitsmarktentwicklung.aspx>: „Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot“

### 3 Ansätze zur Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit

Aus dem vorhergegangenen Abschnitt ist deutlich geworden, dass Langzeitarbeitslosigkeit zum großen Teil strukturelle Ursachen hat, die allein mit den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik nur bedingt angegangen werden können. Zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit kommt der Prävention große Bedeutung zu. Präventive Aspekte betreffen beispielsweise die Bildungspolitik, die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung oder Unterstützung bei der Pflege von Angehörigen. Auch die Unterstützung sozial benachteiligter Personen durch soziale Dienste oder Beratungsangebote der Kommunen können einen wichtigen Beitrag gegen eine dauerhafte Exklusion von Erwerbsarbeit leisten. Die Arbeitsmarktpolitik steht dem Problem aber auch nicht hilflos gegenüber. Im Folgenden beschreiben wir drei mögliche Ansatzpunkte zur Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit: Die intensive Betreuung von Arbeitslosen, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sowie einen am Prinzip der Teilhabe orientierten sozialen Arbeitsmarkt.

#### 3.1 Beratung, Betreuung und Vermittlung

Beratung und Vermittlung bilden die Basisdienstleistung der Jobcenter für Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher im SGB II. Dabei kommen dem Kontakt zu den Integrationsfachkräften zwei eigenständige Funktionen zu: Die genuine Funktion besteht darin, zusammen mit den Arbeitslosen Suchstrategien zu entwickeln und diese nachzuhalten, Stellensuchläufe durchzuführen und die Betroffenen bei Misserfolgen zu unterstützen und weiter zu motivieren. Darüber hinaus haben die Gespräche auch eine unterstützende Funktion für weitere arbeitsmarktpolitische Aktivitäten: Hier wird der Hand-

lungsbedarf – beispielsweise für berufliche Weiterbildung – ermittelt, Chancen und Risiken unterschiedlicher Fördermöglichkeiten können abgeschätzt werden, und die Gespräche leisten einen Beitrag dazu, die Voraussetzungen und die Motivation zur Teilnahme an Maßnahmen abzuklären.

Mehrere Studien zeigen, dass eine intensivere Beratung mit einem besseren Betreuungsschlüssel zu mehr Vermittlungen führt. Hierzu gehören die Studien zu FAIR (Kruppe 2008) oder zum Modellprojekt 1:70 (Hofmann et al. 2010), beide aus dem Rechtskreis SGB III. International findet sich ebenfalls Unterstützung für die These eines positiven Einflusses häufiger Beratungsgespräche auf die Integrationswahrscheinlichkeit (vgl. Hofmann et al. 2014, siehe auch Rosholm 2014).

Gleichzeitig finden sich in verschiedenen Studien Hinweise auf qualitative Probleme der Beratung und Vermittlung in beiden Rechtskreisen des Arbeitsmarktes, insbesondere aber im SGB II. Manche Fachkräfte sind überfordert von der Komplexität der Probleme, tun sich schwer damit, Arbeitslosen eine ehrliche Rückmeldung zu geben, lassen ressourcenorientierte Strategien vermissen oder unterlassen es, wichtige Sachverhalte, z.B. zu gesundheitlichen Problemen, zu klären (Schütz et al. 2011a, Oschmiansky et al. 2014).

#### Studien im SGB II

Neuere Studien aus dem Bereich des SGB II unterstützen die Bedeutung intensiver Betreuung auch für Langzeitarbeitslose. Die Evaluation des Bundesprogramms Perspektive 50plus zeigt, dass die Programmteilnahme eine deutliche Erhöhung der Integrationswahrscheinlichkeit um ca. 10 Prozentpunkte mit sich brachte. Es lässt sich nicht ermitteln, welchen Anteil



darán Beratungsgespräche hatten, weil es regional unterschiedliche Konzepte der Umsetzung des Bundesprogramms gab (IAQ/IAW 2012). Außerdem ist zu berücksichtigen, dass eine Arbeitsaufnahme bei der

Eindeutiger auf eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels war das Modellprojekt „Berliner Joboffensive“ (BJO) ausgerichtet. 600 zusätzliche Vermittler in den zwölf Berliner Jobcentern sollten die Integrationszahlen bei Arbeitslosen mit marktnahen Profilen verbessern. Hier ergab die Evaluation positive Wirkungen im Sinne einer zehnpromzentigen Steigerung der individuellen Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Auch die Stabilität sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entwickelte sich positiv. Außerdem führte das Projekt in großem Umfang zu einer Beendigung des Leistungsbezugs und zu einem geringeren Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die positiven Effekte werden dabei nicht mit schlechteren Ergebnissen bei den marktfernen Berliner Kundinnen und Kunden erkaufte; im Gegenteil deutet die Evaluation auch hier auf einen leicht positiven Effekt hin (Fertig 2015).

Nach der Kosten-Nutzen-Rechnung der Evaluation belaufen sich allein die Einsparungen an SGB-II-Leistungen durch den höheren Vermittlereinsatz auf mehr als 100 Mio. Euro im Verlauf von 19 Monaten. Rechnet man die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge hinzu, die durch zusätzliche Beschäftigung entstanden sein könnten, ergibt sich ein positiver fiskalischer Effekt von 150 Mio. Euro. Allerdings ist eine Übertragung des Modells auf andere Regionen wegen der besonderen Situation in Berlin nur bedingt möglich.

Die Implementationsstudie der BJO (Egenolf et al. 2014) verweist darüber hinaus auf weitere Vorteile. Die Befunde der Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass die BJO zu einer intensiveren und individuelleren Betreuung der Klientel geführt hat. Wichtige Elemente lassen sich an individuellen Stärken- und Schwächen-Analysen, an der Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses zwischen Integrationsfachkräften und Kundinnen und Kunden, am Aufbau eines stärkeren Vertrauensverhältnisses, an der Erarbeitung und Umsetzung adäquater individueller Integrationsstrategien sowie an der regelmäßigen Nachhaltung von Vereinbarungen und Bewerbungsbemühungen festmachen lassen. Die Autoren der Studie schreiben die Wirkungen zwei wesentlichen Faktoren zu: Einerseits einem „Mentalitätswandel“ in den Berliner Jobcentern hin zu einer „Vermittlungsmentalität“, andererseits Spezialisierungseffekten durch die getrennte Betreuung von marktnahen und marktfernen Kundinnen und Kunden.

### **3.2 Förderung durch aktive Arbeitsmarktpolitik, insbesondere durch Weiterbildung**

Neben Beratung und Vermittlung als Basisdienstleistung der Arbeitsförderung stehen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung, die auch für Langzeitarbeitslose positive Wirkungen erzielen können. Als ein zentrales Ergebnis der Wirkungsforschung zeigte sich in der Tendenz, dass durch Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung diejenigen Arbeitslosen Fortschritte im Hinblick auf Be-

überwiegend arbeitsmarktfernen Klientel von Perspektive 50plus relativ selten mit einem Austritt aus dem Leistungsbezug einhergeht, weil die Betroffenen häufig nicht Vollzeit arbeiten können.

schäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration erzielen, für die diese Förderung geschaffen wurde: Arbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen und sehr geringen Eingliederungschancen, zu denen auch Langzeitarbeitslose zählen (Wolff/Hohmeyer 2008).

Für den inzwischen eingestellten Beschäftigungszuschuss wurde nachgewiesen, dass er die soziale Teilhabe der geförderten Personen im Vergleich zu statistischen Zwillingen im Schnitt merklich erhöhte (ISG/IAB/RWI 2011). Ergebnisse von Wirkungsanalysen bestätigen für Arbeitsgelegenheiten (in der Mehraufwandsvariante) keine statistisch gesicherten Wirkungen auf die Teilhabe der Geförderten. Es liegen aber Hinweise vor, dass sie durchaus in der Lage sein können die soziale Teilhabe der geförderten Personen zu erhöhen. Arbeitsgelegenheiten wurden von den Teilnehmern besonders dann positiv beurteilt, wenn die Maßnahme freiwillig aufgenommen wurde (Christoph/Hohmeyer 2012).

Längerfristig erwerbslose Personen profitieren aber auch von Maßnahmen, die stärker auf eine unmittelbare Integration in Erwerbsarbeit ausgerichtet sind, wie Eingliederungszuschüsse (Bernhard et al. 2008) oder betriebliche Trainingsmaßnahmen (Jozwiak/Wolff 2007). Die Wirkungen dieser Förderinstrumente auf die Erwerbchancen fallen für Langzeiterwerbslose ähnlich und teils sogar höher aus als für Personen, die noch innerhalb des letzten Jahres vor der Förderung erwerbstätig waren. Das zeigt, dass nicht alle Langzeitarbeitslosen aufgrund von Vermittlungshemmnissen erst an den Arbeitsmarkt herangeführt werden müssen.

Es wurde zudem nachgewiesen, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung (Bernhard/Kruppe 2012) ebenso wie kürzere Schulungen durch Trainingsmaßnahmen (Jozwiak/Wolff 2007) für längerfristig erwerbslose Personen eine raschere und deutlichere Verbesserung der Integrationschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt bewirkt als für Personen, die noch innerhalb des letzten Jahres vor Förderbeginn einer Beschäftigung nachgingen.

Die Förderung von Arbeitslosen durch Maßnahmen ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Nach bislang unveröffentlichten Analysen des IAB zeigt sich dies zum Beispiel am Zugang in öffentlich geförderte Beschäftigung, bei der die jahresdurchschnittlichen Zugänge sich im Zeitraum 2011 bis 2013 gegenüber dem Zeitraum 2008 bis 2010 von über 800.000 auf unter 400.000 mehr als halbierten. Insbesondere Zugänge in Maßnahmen, die ein Beschäftigungsverhältnis konstituieren, fanden kaum noch statt (Wolff/Kupka 2014).

Auch im Bereich der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) hat es seit 2009 deutliche Einschnitte gegeben. Auffällig ist die geringe Zahl von Maßnahmen mit beruflichem Abschluss in beiden Rechtskreisen. Jüngere Befunde der Arbeitsmarktforschung zur Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) zeigen,

dass Qualifizierungsmaßnahmen die Beschäftigungschancen mittel- und langfristig im Durchschnitt verbessern können und dazu beitragen, den Leistungsbezug zu verringern oder zu überwinden (vgl. bspw. Stephan/Pahnke 2011, Doerr et al. 2013, Kruppe/Lang 2014). Zwar weisen Teilnehmerinnen und Teilnehmer kurzfristig im Durchschnitt schlechtere Beschäftigungschancen auf als vergleichbare nicht-geförderte Personen (sog. „statistische Zwillinge“). Dieses Phänomen wird in der einschlägigen Literatur als Lock-in-Effekt bezeichnet und ist bei längeren Maßnahmen ausgeprägter als bei kürzeren (siehe Abschnitt 3.3).

Mittelfristig weisen die Studien jedoch auch positive Netto-Beschäftigungseffekte aus, die teilweise mit höheren monatlichen und in der langen Frist mit höheren kumulierten Einkommen einhergehen. Kruppe/Lang (2014) zeigen zudem, dass die Effekte von Maßnahmen, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen („Umschulungen“), für Frauen etwas höher ausfallen als für Männer. Umschulungen wirken sich bei fast allen in die Analysen einbezogenen Berufsfeldern positiv aus, ihre Wirkungen unterscheiden sich aber nach Zielberuf. Günstige Effekte findet die Studie bei Männern für Berufe im Transport- und Logistikwesen, in der Metallverarbeitung, im Gesundheitssektor und bei Industrie- und Werkzeugmechanikern. Bei Frauen weisen Berufe im Gesundheitswesen, im sozialen Bereich sowie kaufmännische bzw. Büroberufe besonders positive Effekte auf. Grundsätzlich gilt hierbei, dass eine sorgfältige Auswahl der potenziellen Geförderten notwendig ist, damit Weiterbildungen erfolgreich abgeschlossen werden können und hohe Abbruchquoten vermieden werden.

Bei Weiterbildungsmaßnahmen sind – stärker als in anderen Bereichen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – das Einverständnis und die Kooperation der potenziellen Geförderten zentrale Bedingungen, damit die Maßnahmen ihren Zweck erfüllen können. Der Eintritt, die Teilnahme und der erfolgreiche Abschluss hängen auch von der individuellen Weiterbildungsbereitschaft und möglichen Hindernissen ab. Diese dürften wiederum von persönlichen Merkmalen und Lebensumständen beeinflusst werden. Anhand einer Befragung von Arbeitslosen zeigen Dietz/Osiander (2014) und Osiander/Dietz (2015), dass finanzielle Aspekte bei der Entscheidung über eine Teilnahme eine wichtige Rolle spielen. So geben knapp zwei Drittel der Arbeitslosen an, die Unsicherheit über zukünftige finanzielle Erträge der Weiterbildung sei problematisch, etwa 44 Prozent konstatieren, sie könnten nicht über längere Zeit auf ein reguläres Einkommen aus Beschäftigung verzichten. Etwa 28 Prozent der Befragten sagen, sie seien das Lernen nicht mehr gewohnt, 21 Prozent haben nach eigenen Angaben Betreuungspflichten gegenüber Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen. Finanzielle Anreize wie monatliche Zuzahlungen und erfolgsabhängige Prämien beeinflussen zudem die von den Befragten angegebene Wahrscheinlichkeit, an einer Maßnahme teilnehmen zu wollen.

Diese Befunde lassen den Schluss zu, dass mögliche Schwierigkeiten vor einer möglichen Weiterbildungsteilnahme genau abgeklärt werden sollten. Dazu bedarf es wiederum qualitativ hochwertiger Beratung

durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter zum Themenkomplex Weiterbildung. In den Anträgen der Fraktion Die Linke sowie von Bündnis 90/Die Grünen werden einige dieser Hindernisse angesprochen.

Während der Weiterbildung kann die Unterstützung bei der Kinderbetreuung ebenso helfen wie eine Ausgestaltung in Teilzeit. Auch institutionelle Änderungen durch den Gesetzgeber wie beispielsweise monatliche Mehraufwandsentschädigungen zusätzlich zum regulären Arbeitslosengeld-Bezug oder Prämien für den erfolgreichen Abschluss von Maßnahmen könnten ebenfalls geeignet sein, die Teilnahmebereitschaft zu erhöhen und Abbrüche zu vermeiden.

Die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Weiterbildung lässt sich nicht zwingend aus der Arbeitsmarktforschung herleiten. Kruppe (2012) argumentiert jedoch, dass ein solcher Anspruch ein Schritt in Richtung einer kontinuierlicheren Einbindung in Bildungsprozesse (Lebenslanges Lernen) sei und dazu beitragen könnte, Bildungsungleichheiten im Lebensverlauf, insbesondere zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten, zu reduzieren. Falls die Politik einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung beschlösse, müsste dieser so ausgestaltet sein, dass der Anspruch einer Wirkungsorientierung bei der Förderung nicht aufgegeben wird. Sonst bestünde die Gefahr einer Fehlallokation von knappen Ressourcen.

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit besteht in Gründungen aus Arbeitslosigkeit. Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird eine stärkere Unterstützung von Existenzgründungen gefordert. Die Gründungsförderung wurde in den letzten Jahren stark zurückgefahren (Bernhard/Pongratz 2014). Vor der Reform des Gründungszuschusses kamen im Jahr 2011 monatsdurchschnittlich auf 1.000 Arbeitslose im Arbeitslosenbestand zwölf Eintritte in die Gründungszuschussförderung, während es im Jahr 2014 2,7 Eintritte waren (Bernhard/Grüttner 2015). Im Rechtskreis des SGB II war die finanzielle Förderung von Neugründungen durch Einstiegsgeld zwischen den Jahren 2008 und 2012 stark rückläufig (Wolff et al. 2015) und ist seither weiter gefallen. Die zuletzt sehr geringen Förderzahlen deuten auf ein moderates Potenzial zur Stärkung der Gründungsförderung hin. Eine andere Frage ist, inwieweit Gründungsförderung auch für die Zielgruppe von Langzeiterwerbslosen eine sinnvolle Alternative zur Stellensuche sein kann. Bernhard/Pongratz (2014) weisen auf die Bedeutung der Gründungsförderung in der Grundsicherung hin. Diese begründen sie zum einen mit der großen Bedeutung, die die Geförderten dem Einstiegsgeld trotz der geringen Förderhöhe und der größtenteils nur wenige Monate langen Förderdauer beimessen. Gerade Leistungsberechtigte des SGB II können die in den Anfangsmonaten anfallenden Aufgaben finanziell ohne Förderung nur schwer bewältigen und profitieren so von der Förderung. Zum anderen weisen quantitative Studien auf positive Wirkungen des Einstiegsgelds für die Teilnehmenden hin mit überdurchschnittlichen Effekten für Langzeiterwerbslose und Migranten (Wolff et al 2015; Nivorozhkin/Wolff 2012). Für einige Gruppen von Leistungsbeziehern könnte daher die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit eine Alternative zur

weiteren Suche nach einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sein.

### 3.3 Sozialer Arbeitsmarkt

Die Idee eines "Sozialen Arbeitsmarktes" besteht darin, Personen, die in absehbarer Zeit kaum Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben, durch eine geförderte Beschäftigung (sozial) teilhaben zu lassen. Schätzungen des IAB zufolge, die sich auf unterschiedliche Datenquellen stützen, waren im Jahr 2011 rund 100.000 bis 200.000 Personen als außerordentlich arbeitsmarktfern einzustufen (Koch/Kupka 2012). Neben einer ggf. begrenzten Aufnahmefähigkeit regionaler Arbeitsmärkte spielen dabei individuelle Vermittlungshemmnisse eine wichtige Rolle. Für diese Gruppe von langzeiterwerbslosen Leistungsbeziehern kann die gesellschaftliche Teilhabe eingeschränkt sein. Dies betrifft neben dem sozialen Status, der in unserer Gesellschaft stark durch die Erwerbsarbeit bestimmt wird, den Verlust von Zeitstrukturen und sozialen Kontakten wie auch des Gefühls, ein nützliches Mitglied der Gesellschaft zu sein. Auch die materiellen Einschränkungen bei längerem Leistungsbezug können gesellschaftliche Teilhabe einschränken. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) schlägt daher im Rahmen des Konzepts zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit unter dem Punkt „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ein Programm für öffentlich geförderte Beschäftigung für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose ohne direkte Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vor. Das primäre Ziel des Programms ist es, die soziale Teilhabe dieser Personengruppe zu fördern.

Bisherige Forschungsergebnisse am Beispiel des Beschäftigungszuschusses zeigen, dass öffentlich geförderte Beschäftigung das Teilhabeempfinden von Langzeiterwerbslosen verbessern kann (ISG/IAB/RWI 2011). In der konkreten Gestaltung von an Teilhabe orientierten Beschäftigungsmaßnahmen, z.B. im Rahmen eines sozialen Arbeitsmarktes, sind verschiedene Bedingungen zu beachten, die im Weiteren erläutert werden.

#### *Teilnehmerzahl und Zielgruppe*

Besonders wichtig ist die strikte Ausrichtung auf Personen ohne reelle Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt. Um Lock-In-Effekte zu vermeiden, ist bei öffentlich geförderter Beschäftigung die Einhaltung der – eng zu definierenden – Zielgruppe von großer Bedeutung (Kupka/Wolff 2013a, b). Berücksichtigt man das für 2011 geschätzte Potenzial von 100.000 bis 200.000 Personen mit schwerwiegenden individuellen Vermittlungshemmnissen, so erscheint die vom BMAS vorgeschlagene Zahl von 10.000 Teilnehmern als vergleichsweise gering. Sie kann jedoch als Einstieg genutzt werden, um Erfahrungen mit dem neuen Programm zu sammeln. Die von den Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen geforderten Zahlen von 200.000 bis 400.000 Teilnehmern scheinen hingegen an der Obergrenze der potenziellen Zielgruppe bzw. darüber zu liegen.

Neben Leistungsberechtigten mit gesundheitlichen Einschränkungen werden vom BMAS als zweite Zielgruppe Menschen, die mit Kindern in einer Bedarfs-

gemeinschaft leben, genannt. Langzeiterwerbslose Eltern generell als besonders arbeitsmarktfern zu klassifizieren, ist jedoch problematisch. Sind geeignete Kinderbetreuungsmöglichkeiten vorhanden, können diese durchaus einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Väter in Paarfamilien und alleinerziehende Mütter gehören aber auch zu den Gruppen, die häufig trotz Erwerbstätigkeit auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind (Rudolph et al. 2012). Unabhängig davon ist eine arbeitsmarktpolitische Förderung langzeiterwerbsloser Eltern dennoch von Bedeutung. Auf Grundlage der internationalen Literatur zur intergenerationalen Übertragbarkeit von Arbeitslosigkeitsrisiken ist tatsächlich zu vermuten, dass Kinder von der Arbeitsmarktintegration ihrer Eltern auch im Hinblick auf ihre eigenen späteren Arbeitsmarktchancen profitieren können. Als Alternative zur öffentlich geförderten Beschäftigung kommen hier aber auch Maßnahmen wie Eingliederungszuschüsse oder die Förderung der beruflichen Weiterbildung zur Eingliederung der Eltern in reguläre Beschäftigung in Betracht. Analysen des IAB haben beispielsweise gezeigt, dass Eintritte von alleinerziehenden Müttern sowie Müttern aus Paarfamilien in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch Teilnahmen an der Förderung beruflicher Weiterbildung deutlich steigen. Dies gilt sowohl für Mütter mit jüngeren wie für Mütter mit älteren Kindern. Eine Förderung der regulären Beschäftigung von Eltern durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann daher möglicherweise auch langfristige positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration der nächsten Generation hervorbringen. Die Förderung der Eltern muss also nicht unbedingt durch öffentlich geförderte Beschäftigung geschehen, denn fehlende Kinderbetreuung rechtfertigt an sich noch keine Aufnahme in den sozialen Arbeitsmarkt. Eine Förderung von Eltern durch Maßnahmen, die der Intention eines sozialen Arbeitsmarktes entsprechen, kann vor dem Hintergrund der intergenerationalen Wirkungen jedoch dennoch sinnvoll sein. Dies gilt aber nur dann, wenn weitere Vermittlungseinschränkungen vorliegen (wie z.B. eine sehr lange Nicht-Erwerbstätigkeit und gesundheitliche Einschränkungen), die einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt entgegenstehen.

#### *Finanzierung*

Die Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen schlagen zur Finanzierung ihrer Ansätze eines sozialen Arbeitsmarktes einen sogenannten Passiv-Aktiv-Tausch vor. Hierzu hat das IAB in der Vergangenheit mehrfach Stellung genommen (Bellmann et al 2011, Kupka/Wolff 2013b). Hintergrund des Passiv-Aktiv-Tauschs ist, dass durch öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung direkte Einsparungen entstehen, weil aufgrund der erzielten Erwerbseinkommen passive ALG-II-Leistungen für die Geförderten und ihre Bedarfsgemeinschaften eingespart werden. Zudem können durch die Aufnahme einer Beschäftigung zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen entstehen. Die Fraktionen wollen diese Mittel zur Finanzierung eines sozialen Arbeitsmarktes einsetzen.

Bei der Kalkulation der fiskalischen Effekte öffentlich geförderter Beschäftigung sind neben direkten Förderkosten und Einsparungen jedoch auch indirekte

und für die Jobcenter nicht quantifizierbare Kosten zu berücksichtigen. Hätten beispielsweise einige Geförderte auch ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, dann läge für diese Personen unter Umständen gar keine unmittelbare Einsparung vor. Ferner können nach dem Abschluss von Teilnahmen abhängig von ihrem Erfolg weitere Einsparungen und Steuer- und Abgabemehreinnahmen oder zusätzliche Ausgaben für Transferleistungen und weitere Fördermaßnahmen sowie Mindereinnahmen entstehen.

Jede Fördermaßnahme ist mit Kosten und mit Einnahmen verbunden, so dass ein Passiv-Aktiv-Transfer auch für andere Förderungen in Betracht käme und nicht auf eine Maßnahme beschränkt werden dürfte. Der Einsatz von haushaltstechnisch eingesparten Transferleistungen allein für öffentlich geförderte Beschäftigung kann zu Verzerrungen führen: Diese Mittel können dann nicht für andere Fördermaßnahmen verausgabt werden, die aber im Einzelfall zweckmäßiger sein können. Es besteht ein Anreiz, mehr Personen in öffentlich geförderte Beschäftigung zu bringen, selbst wenn diese der Integration der Betroffenen schadet und zur Verbesserung der Eingliederungschancen andere Förderinstrumente geeigneter wären.

Die genannten Argumente sprechen nicht dagegen, in der politischen Diskussion auf mögliche Einspar- und gesamtfiskalische Einnahmeeffekte zu verweisen. Die Erfahrungen mit dem Beschäftigungszuschuss zeigen darüber hinaus, dass ein sozialer Arbeitsmarkt, wenn er denn politisch gewünscht ist, eine dauerhafte und verlässliche Finanzierung benötigt.

#### *Ausgestaltung*

Wichtig ist zudem die Ausgestaltung des sozialen Arbeitsmarktes. Ein wesentlicher Aspekt ist die Dauer der Förderung. Bisherige Studien zur öffentlich geförderten Beschäftigung weisen darauf hin, dass die angestrebte Teilhabeverbesserung erst bei einer längerfristigen Förderung erreicht werden kann (Christoph et al. 2015). Vor diesem Hintergrund erscheint eine längerfristige Förderung sinnvoll als es im Rahmen der Maßnahmen nach §§16d und 16e SGB II derzeit möglich ist.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass bei einer längerfristigen Förderung die sogenannten Lock-In-Effekte tendenziell stärker ausfallen: Lock-In-Effekte besagen, dass die Förderung die Chancen auf eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung während und kurz nach der Teilnahme senken, da den Teilnehmern weniger Zeit und/oder Anreiz zur Arbeitsuche bleibt.

Bedenkt man zudem, dass eine dauerhafte Stigmatisierung, im Sinne einer Nicht-Beschäftigungsfähigkeit, nicht erwünscht sein kann, dann erscheint zwar eine längerfristige Förderung als sinnvoll, nicht aber die von der Fraktion Die Linke angeregte unbefristete Förderung von Leistungsbeziehern. Vielmehr sollte die Integration in den Arbeitsmarkt mittelfristig nicht aus den Augen verloren werden. Flankierende Maßnahmen wie eine sozialpädagogische Betreuung, Coaching oder Beratung – wie auch im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen genannt – könnten dazu beitragen, dass Integrationsfortschritte gemessen werden können und die Teilnehmer mögliche

Perspektiven jenseits des sozialen Arbeitsmarktes im Blick behalten (Kupka/Wolff 2013a). Eine von vornherein unbefristete Förderung wäre so auch gar nicht notwendig: Vielmehr wäre eine Unterteilung in längere Förderabschnitte von bis zu zwei Jahren denkbar, an die sich bei einer unveränderten Prognose der Erwerbschancen ein neuer Abschnitt anschliesse.

Ein weiterer Ausgestaltungsaspekt betrifft den Kontext der Arbeitsplätze, also ob sie gemeinnützig, zusätzlich und wettbewerbsneutral sein müssen. Argumente für eine solche Regelung sind, dass die Verdrängung regulärer Beschäftigung von öffentlich geförderter Beschäftigung verhindert werden muss und Mitnahmeeffekte möglichst ausgeschlossen werden sollen. Ein Argument gegen diese Regelung ist, dass öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten, die weniger strikt sind, näher am allgemeinen Arbeitsmarkt liegen und damit auch größere wünschenswerte Wirkungen – im Hinblick auf eine spätere Integration in den regulären Arbeitsmarkt oder eine Verbesserung der sozialen Teilhabe – aufweisen dürften (z. B. Christoph et al. 2015; Hohmeyer/Wolff 2012).

Somit besteht ein Zielkonflikt zwischen größerer Arbeitsmarktnähe und damit verbunden größeren wünschenswerten Wirkungen für die Teilnehmer einerseits und befürchteten größeren schädlichen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt andererseits.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt eine Ablösung dieser Kriterien durch einen lokalen Konsens vor. Ob ein lokaler Konsens, an dem naturgemäß verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind, dazu geeignet ist, nachteilige Wirkungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und Mitnahmeeffekte zu verhindern, ist vorab nur schwer abzuschätzen. In jedem Fall wird es bei einem Aufweichen der Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität noch wichtiger, Zielgruppen strikt zu beschränken. Gefördert werden sollten nur Personen, die absehbar keine Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt besitzen.

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke zur Einführung eines öffentlichen Beschäftigungssektors geht weit über die Intention eines sozialen Arbeitsmarktes hinaus, verzichtet auf eine Zielgruppendefinition und setzt die Beschäftigungsbedingungen in diesem Sektor so günstig an, dass ein Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung sehr unattraktiv würde. Eine solche Strategie wäre mit hohen Risiken für den Arbeitsmarkt insgesamt und hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden (siehe auch Kupka/Wolff 2013b).

#### **4 Weitere Hinweise zum Programm der Bundesregierung und zu den Anträgen der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen**

In den ersten beiden Abschnitten haben wir uns aus Sicht der Forschung des IAB zu Aspekten der Langzeitarbeitslosigkeit und den Möglichkeiten ihrer Verringerung geäußert und dabei auch auf die Unterlagen für die Anhörung am 18. Mai 2015 verwiesen. Nachfolgend nehmen wir Stellung zu einzelnen Punkten des Konzepts des BMAS sowie der Anträge der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen.

#### 4.1 Unterrichtung der Bundesregierung – Konzept des BMAS zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

##### *Aktivierungszentren – Netzwerke Aktivierung, Beratung und Chancen*

Die Netzwerke Aktivierung, Beratung und Chancen, im ursprünglichen Text noch als Aktivierungszentren bezeichnet, sollen die positiven Ergebnisse des Bundesprogramms Perspektive 50plus in das Regelgeschäft der Jobcenter überführen. Hiermit würde das Konzept einer ganzheitlichen Betreuung aufgegriffen, bei dem Beratung und Vermittlung mit dem gezielten Einsatz von Maßnahmen verbunden ist. Durch den Umstand, dass 1.000 Vermittler aus dem Bundesprogramm erhalten bleiben, wird eine Verbesserung der Betreuungssituation im SGB II erreicht. Diese Mittel sollten allerdings möglichst nicht aus dem in anderer Hinsicht benötigten Eingliederungstitel kommen, sondern über den Verwaltungshaushalt finanziert werden.

Ebenfalls positiv zu bewerten ist die Stärkung einer Rechtskreis übergreifenden Sichtweise auf die Probleme von Langzeitarbeitslosen, wie sie durch den Bezug auf Reha und Gesundheitsförderung der Krankenkassen angedeutet wird.

Eine Herausforderung für die Jobcenter könnte die anspruchsvolle Konzeptentwicklung zur Betreuung Langzeitarbeitsloser werden. Die Gefahr besteht, dass Konzepte zur Betreuung einer bestimmten Gruppe von Langzeitarbeitslosen, die nicht mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet sind, zu Lasten anderer Gruppen gehen. Insofern ist das Konzept ein fachlich nachvollziehbarer Vorschlag, der aber eine intensivere Beratung und Vermittlung durch einen besseren Betreuungsschlüssel nicht ersetzen kann.

##### *ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter*

Das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch richtet sich an arbeitsmarktferne Personen: erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die mindestens zwei Jahre ohne Unterbrechung arbeitslos waren, mindestens 35 Jahre alt sind, über keine oder keine verwertbare Berufsausbildung verfügen und ohne die Förderung nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden können. Für diesen Personenkreis wurde eine Beschäftigungsförderung durch Lohnkostenzuschüsse mit drei aufeinanderfolgenden Phasen konzipiert: 1) eine sechsmontatige Einstiegsphase begleitet von einem intensiven Coaching von drei Stunden pro Woche, 2) eine neunmonatige Stabilisierungsphase, in der das Coaching auf eine Stunde pro Woche begrenzt ist, und 3) eine dreimonatige Leistungsphase, in der nur bei Bedarf ein Coaching von bis zu einer Stunde pro Woche erfolgt.<sup>19</sup> Der Lohnkostenzuschuss beträgt dabei 75 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts in der ersten Phase. In der zweiten und dritten Phase sind es 50 Prozent bzw. 25 Prozent (Bundesministerium für Arbeit und Soziales et al. 2014).

Ein zweiter Teil des Programms sieht eine Intensivförderung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor, die mindestens fünf Jahre arbeitslos sind und ein weiteres Vermittlungshemmnis aufweisen. Die drei (gleichnamigen) Phasen dauern jeweils zwölf Monate, bei einem Lohnkostenzuschuss von 75 Prozent in der ersten, 65 Prozent in der zweiten und 50 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts in der dritten Phase. Die Intensivförderung sieht ein erweitertes Coaching von fünf Wochenstunden in der ersten, drei Wochenstunden in der zweiten und einer Wochenstunde in der dritten Phase vor sowie arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen in den ersten beiden Phasen.

In beiden Programmvarianten können die Teilnehmer Mobilitätshilfen erhalten und eine arbeitsplatzbezogene berufliche Qualifizierung sowie eine Qualifizierung zur Verbesserung zentraler Grundkompetenzen. Betriebsakquisiteure in den Jobcentern sollen gezielt Arbeitgeber für die Einstellung der förderfähigen Personen gewinnen. Ein individueller Förderplan soll von den Betriebsakquisiteuren und dem Coach erstellt werden und im Laufe der Förderung im Austausch mit dem Arbeitgeber und persönlichen Ansprechpartner fortgeschrieben werden.

Insgesamt sollte das ESF-Bundesprogramm dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit besonders benachteiligter Personengruppen zu erhöhen. Durch die Ausübung einer Erwerbsarbeit selbst können Vermittlungshemmnisse abgebaut werden. Sie könnte eine Eingliederung im Förderbetrieb ermöglichen und die Erfolgchancen bei einer weiteren Arbeitsuche erhöhen. Ebenso könnten das Coaching durch den Aufbau von Schlüsselkompetenzen der Teilnehmenden, weitere Hilfen (wie z.B. bei Behördengängen oder Umgang mit Geld) und der individuelle Förderplan die Effektivität des Programms steigern. Dass eine intensive Unterstützung bei besonders arbeitsmarktfernen Geförderten notwendig werden kann, wurde durch die Befunde einer qualitativ-explorativen Studie als Teil der Evaluation der JobPerspektive deutlich; die Folgerung dort lautete: „Allerdings ist die Aufnahme auch einer solchen geförderten Erwerbstätigkeit bei dem arbeitsmarktfernen Personenkreis nach diesen Analysen mit erhöhten Risiken des Scheiterns verbunden. Diese Risiken können durch ein angepasstes Arbeitsumfeld und eine begleitende Unterstützung aber verringert werden (ISG/IAB/RWI 2011, S. 16).“

In der Praxis sollte sichergestellt werden, dass es bei der Teilnehmerauswahl nicht zu Creaming kommt. Selbst bei den restriktiven Auswahlkriterien für eine Förderung durch die JobPerspektive lagen Creaming-Tendenzen vor. Dafür spricht der Befund von erheblichen und anhaltenden Lock-In-Effekten für die Geförderten aus der Untersuchung von ISG/IAB/RWI (2011, S. 15). Das gilt es bei der Implementation des ESF-Bundesprogramms zu vermeiden, nicht zuletzt, weil über die Jahre 2015 bis 2019 nur bis zu 33.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gefördert werden können.

##### *Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt*

<sup>19</sup>Zudem ist eine Nachbeschäftigungsphase von sechs Monaten vorgesehen, in der auch bei Bedarf ein weiteres Coaching möglich ist.

Das Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sieht ein weiteres Programm vor: „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Soziale Teilhabe soll durch öffentlich geförderte Beschäftigung für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose möglich werden. Das dies möglich ist, war ein zentrales Ergebnis der Evaluation der JobPerspektive (ISG/IAB/RWI 2011): Infolge des Lohnkostenzuschusses wurde (netto) die gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten deutlich verbessert. Bei der Ausgestaltung des Programms sollten die unter 3.3. dargestellten Aspekte zur Bestimmung der Zielgruppe beachtet werden.

#### 4.2 Antrag der Fraktion Die Linke

*Vermittlung und Betreuung individueller und nachhaltiger gestalten, Sperrzeiten und Sanktionen abschaffen*

(Zu Vermittlung und Betreuung siehe Abschnitt 2.1)

Die Evidenz zu Sanktionen im SGB II ist gemischt. Einerseits gibt es Studien, die auf die Wirkung von Sanktionen im Hinblick auf eine verbesserte Integration verweisen, andere Studien betonen die z.T. problematischen Effekte der Sanktionen für junge Erwachsene. Wolff (2014, S.14) fasst die unterschiedlichen Ergebnisse zusammen und zieht den folgenden Schluss:

„Die Erkenntnisse der Studien sprechen nicht für eine Aussetzung der Sanktionen im Arbeitslosengeld-II-Bezug. ... Aus den Ergebnissen ließe sich ableiten, dass es darum gehen sollte, sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch Sanktionen zu vermeiden und gleichzeitig eine Anreizwirkung der Sanktionen im Blick zu behalten. Folglich sollte die Sanktionierung nicht zu hoch ausfallen, was beispielsweise gegen die Sonderregelungen für unter 25-Jährige und gegen den Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen spräche. Zudem könnte eine angemessene monatliche Obergrenze für die Summe aller Leistungsminderungen festgelegt werden, von denen eine sanktionierte Person betroffen ist. Diese Obergrenze könnte so gewählt werden, dass im Regelfall besonders schwerwiegende Folgen einer Sanktionierung vermieden werden wie der Verlust der Wohnung, weil die Betroffenen ihre Miete nicht zahlen können“.

*Arbeitgeber stärker in die Pflicht nehmen*

Der Versuch, Arbeitgeber dazu zu gewinnen, Langzeitarbeitslose einzustellen kann erfolgversprechend sein, da sich gezeigt hat, dass Arbeitgeber, die bereits Erfahrung mit der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen gemacht haben, deren Leistungsfähigkeit und -bereitschaft relativ gut beurteilen (Moertel/Rebien 2013).

Die Arbeitgeber sollen laut dem Antrag der Fraktion Die Linke wieder stärker an den Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt werden, indem befristet für die Zeit hoher Langzeiterwerbslosigkeit eine eigenständige Sonderabgabe von 0,5 Prozent der Lohnsumme zur Förderung von Langzeitarbeitslosen erhoben wird. Inwieweit eine solche Abgabe für die einzelnen Unternehmen einen Anreiz darstellen kann, vermehrt Langzeitarbeitslose zu beschäftigen, ist unklar. Die Unternehmen würden für ihr derartiges Verhalten nur dann mit der Abschaffung der Abgabe belohnt,

wenn die anderen Unternehmen dies auch tun und die Langzeitarbeitslosigkeit gesamtgesellschaftlich zurückgeht.

*Armutsfeste Altersübergänge*

Wübbecke (2013) beschäftigt sich mit der Frage, aus welchen Gründen sich die überwiegende Mehrheit der älteren Langzeitarbeitslosen ab 58 mit Hilfe des „erleichterten Leistungsbezugs“ (ELB) vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hat. Die empirische Analyse auf Basis einer Befragung von Beziehern von Arbeitslosengeld II zeigt, dass mangelnde Arbeitswilligkeit nur selten der Grund für den Wechsel in den Vorruhestand war. Besonders Personen mit einer unzureichenden Absicherung für das Alter wollten meist noch arbeiten. Die Mehrheit der Betroffenen begründete dagegen ihre Entscheidung mit der Einschätzung, den beruflichen Anforderungen nicht mehr gewachsen zu sein, keine Beschäftigungschancen mehr zu haben und auch von der Arbeitsvermittlung keine ausreichende Hilfe zu erhalten (ebd., S. 61). Der Rückzug in den Vorruhestand ist somit vorrangig Ausdruck fehlender Erwerbsperspektiven. Dies zeigt sich insbesondere bei Frauen in Ostdeutschland.

Regelungen, die einen Anreiz bieten, sich vorzeitig vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, konterkarieren die Bemühungen, die Erwerbsbeteiligung älterer Erwerbspersonen zu erhöhen. Dies gilt für den ELB ebenso wie für die statistische Nicht-berücksichtigung von Älteren, die für eine gewisse Zeit kein Arbeitsangebot erhalten haben.

Der Zwang zur frühzeitigen Verrentung nach §12a SGB II könnte das Problem einer lückenhaften Alterssicherung für die betroffenen Personen verstärken, insbesondere da Grundsicherungsempfänger in der Regel nicht die Möglichkeit haben, durch geförderte private Vorsorge nach dem Riester-Modell ihre Altersvorsorge zu verbessern (Promberger et. al 2012).

#### 4.3 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Ein großer Teil der Forderungen und Analysen im Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen ist bereits in den Abschnitten 2 und 3 behandelt worden.

*Eingliederungsstrategien*

Grundsätzlich hält das IAB eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung der Arbeitsförderung zum Erhalt arbeitsmarktpolitischer Handlungsfähigkeit für wichtig. Die starken Kürzungen der vergangenen Jahre in den Bereichen „Förderung beruflicher Weiterbildung“, „öffentlich geförderter Beschäftigung“ und „Gründungsförderung“ schränken jedoch die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere im SGB II, ein (Wolff/Kupka 2014, Möller 2015).

Die Ergebnisse der Forschung im SGB II stützen die Forderung nach passgenauen und langfristigen Eingliederungsstrategien. Fehlende Mitwirkungsmöglichkeiten z.B. bei der Erstellung der Eingliederungsvereinbarung hatte das IAB bereits 2011 kritisiert (Schütz et al. 2011a). Angesichts der relativen Zunahme von komplexen Problemlagen in den Jobcentern erschiene eine Verstärkung des beschäftigungsorientierten Fallmanagements sinnvoll.

*Sozialer Arbeitsmarkt*

Während das Modell eines teilhabeorientierten sozialen Arbeitsmarktes erwägenswert ist, bleibt das Finanzierungsmodell „Passiv-Aktiv-Transfer“ aus Sicht des IAB problembehaftet.

#### *Rechtskreisübergreifende Aktivitäten*

Angesichts der Komplexität von Problemlagen, die die Zuständigkeit von Rechtskreisen des Sozialgesetzbuches überschreiten, erscheint die Forderung nach übergreifenden Ansätzen sinnvoll, auch wenn es hierzu noch keine Forschungsergebnisse gibt. Ansätze hierfür werden bereits in den Arbeitsbündnissen „Jugend und Beruf“ verfolgt, insbesondere in den so genannten Jugendberufsagenturen. Solche Ansätze könnten beispielsweise auch im Hinblick auf die Betreuung von Familien zur Anwendung kommen. Die Frage, ob es hierzu einer Neuaufstellung der freien Förderung bedarf, lässt sich aus Sicht des IAB nicht beantworten.

#### **5 Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen**

Langzeitarbeitslose konnten in den letzten Jahren durchaus von der Zunahme der Beschäftigung in Deutschland profitieren. Parallel zur Arbeitslosigkeit insgesamt ist seit 2012 allerdings kein Rückgang der Zahl der Langzeitarbeitslosen mehr zu verzeichnen. Höheres Alter und geringes Qualifikationsniveau gehören zu den Merkmalen, die die Chancen von Arbeitslosen auf Integration in den Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Weitere Hemmnisse können in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder in gesundheitlichen Einschränkungen begründet sein. Die geringen Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen werden auch von einem Missverhältnis der Anforderungen der offenen Stellen und dem Qualifikationsniveau der Langzeitarbeitslosen bedingt. Erschwerend kann eine regional geringe Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes hinzukommen.

Zentrale Ansätze zu einer nachhaltigen Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit sind die intensive Betreuung von Arbeitslosen, an den jeweiligen Problemlagen der Arbeitslosen orientierte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sowie ein am Prinzip der Teilhabe orientierter sozialer Arbeitsmarkt.

Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass eine intensivere Beratung mit einem besseren Betreuungsschlüssel zu mehr Vermittlungen führt. Gleichzeitig finden sich Hinweise auf qualitative Probleme der Beratung und Vermittlung in beiden Rechtskreisen des Arbeitsmarktes, insbesondere aber im SGB II. Forderungen nach einer individuelleren und nachhaltigeren Betreuung der Arbeitslosen erscheinen vor diesem Hintergrund als berechtigt.

Arbeitslose mit verschiedenen Vermittlungshemmnissen und sehr geringen Eingliederungschancen – und damit auch Langzeitarbeitslose – können durch Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung Fortschritte im Hinblick auf ihre Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration erzielen. Die Förderung von Arbeitslosen durch Maßnahmen ist allerdings in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Die im ESF-Bundesprogramm vorgesehenen Maßnahmen erscheinen daher sinnvoll, allerdings sollte sichergestellt werden, dass eine Auswahl schwer vermittelbarer Teilnehmender erfolgt.

Öffentlich geförderte Beschäftigung, etwa im Rahmen eines sozialen Arbeitsmarktes, kann das Teilhabeempfinden von Langzeiterwerbslosen verbessern. In der konkreten Gestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts ist die strenge Einhaltung einer Zielgruppe von Personen ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt allerdings von zentraler Bedeutung. Als Einstieg erscheint die Zahl von 10.000 Teilnehmern als nachvollziehbar, um erst einmal Erfahrungen mit dem neuen Programm zu sammeln. Die von den Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen geforderten Zahlen von 200.000 bis 400.000 Teilnehmern liegen hingegen an der Obergrenze der potenziellen Zielgruppe bzw. weit darüber. Eine längerfristige, aber keine – wie von der Fraktion Die Linke angeregt – unbefristete Förderung von Leistungsbezieher\*innen ist erwägenswert. Der Vorschlag der Fraktion Die Linke zur Einführung eines öffentlichen Beschäftigungssektors wäre allerdings mit hohen Risiken für den Arbeitsmarkt insgesamt und hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden, da er auf eine Zielgruppendefinition verzichtet und die Beschäftigungsbedingungen in diesem Sektor so günstig ansetzt, dass ein Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung sehr unattraktiv würde. Das Finanzierungsmodell „Passiv-Aktiv-Transfer“ für einen sozialen Arbeitsmarkt ist aus Sicht des IAB problembehaftet.

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Sperrzeiten und Sanktionen im SGB II sind gemischt. Insgesamt sprechen sie nicht für eine Aussetzung der Sanktionen. Es sollte darum gehen, sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch Sanktionen zu vermeiden und die Beziehung von Integrationsfachkräften und Leistungsbezieher\*innen nicht zu sehr zu belasten. Für Arbeitslose mit Motivationsproblemen sollte jedoch eine Anreizwirkung der Sanktionen im Blick behalten werden.

Schließlich erscheint die Forderung nach Rechtskreis übergreifenden Ansätzen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit angesichts der Komplexität von Problemlagen, die die Zuständigkeit der einzelnen Rechtskreise des Sozialgesetzbuches überschreiten, als überlegenswert.

**Literatur**

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper, 02/2011, Nürnberg.

Bellmann, Lutz; Bender, Stefan; Bernhard, Stefan; Crimmann, Andreas; Dietrich, Hans; Dietz, Martin; Haas, Anette; Hirsland, Andreas; Hofmann, Barbara; Hohmeyer, Katrin; Koch, Susanne; König, Marion; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Lott, Margit; Möller, Joachim; Plicht, Hannelore; Rauch, Angela; Rudolph, Helmut; Schreyer, Franziska; Sowa, Frank; Spitznagel, Eugen; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen; Wießner, Frank; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Ziegler, Kerstin (2011): Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose. Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. September 2011. IAB-Stellungnahme, 09/2011, Nürnberg.

Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2012): Effectiveness of further vocational training in Germany. Empirical findings for persons receiving means-tested unemployment benefit. IAB-Discussion Paper, 10/2012, Nürnberg.

Bernhard, Sarah; Brussig, Martin; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen. IAB-Kurzbericht, 12/2008, Nürnberg

Bernhard, Stefan; Grüttner, Michael (2015): Der Gründungszuschuss nach der Reform: Eine qualitative Implementationsstudie zur Umsetzung der Reform in den Agenturen. IAB-Forschungsbericht, 04/2015, Nürnberg.

Bernhard, Stefan; Pongratz, Hans J. (2014): Routinen der Gründungsförderung in der Grundsicherung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 67, H. 3, S. 218-226.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Europäischer Sozialfonds für Deutschland; Europäische Union (2014): Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, 19. November 2014 ([http://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Richtlinien/fr-lza.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Richtlinien/fr-lza.pdf?__blob=publicationFile&v=1)).

Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirsland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht, 03/2015, Nürnberg.

Christoph, Bernhard; Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen. Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. Sozialer Fortschritt, Bd. 61, H. 6, S. 118-126.

Dietz, Martin; Osiander, Christopher (2014): Weiterbildung bei Arbeitslosen: Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. IAB-Kurzbericht, 14/2014.

Doerr, Annabelle; Paul, Marie; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Strittmatter, Anthony (2013): The Award of a Training Voucher and Labor Market Outcomes, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2013: Wettbewerbspolitik und Regulierung in einer globalen Wirtschaftsordnung.

Egenolf, Dennis; Fertig, Michael; Puxi, Marco; Rosemann, Martin; Weimann, Marian (2014): Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 31. Juli 2013. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht, 01/2014, Nürnberg.

Eggs, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht, 23/2014, Nürnberg.

Fertig, Michael (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur „Berliner Joboffensive“ Manuskript, Köln.

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Osiander, Christopher; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Wolff, Joachim (2014): Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen. Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 63, H. 11, S. 276-285.

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2010): Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. IAB-Kurzbericht, 09/2010, Nürnberg.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II: Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung. IAB-Kurzbericht, 09/2012, Nürnberg.

IAQ/IAW (2012): Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008 – 2010) Abschlussbericht Hauptband.

ISG/IAB/RWI (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, Berlin.

Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2007): Wirkungsanalyse: Kurz und bündig - Trainingsmaßnahmen im SGB II. IAB-Kurzbericht, 24/2007, Nürnberg.

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2010): Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 90, H. 9, S. 632-634.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs, Bonn.

Kruppe, Thomas (2012): Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. (WISO Diskurs), Bonn.



- Kruppe, Thomas (Hrsg.); Schiel, Stefan; Schröder, Helmut; Gilberg, Reiner (2008): Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs "Förderung der Arbeitsaufnahme" (FAIR). (IAB-Bibliothek, 312), Bielefeld: Bertelsmann.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2014): Labour market effects of retraining for the unemployed. The role of occupations. IAB-Discussion Paper, 20/2014, Nürnberg.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013a): Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? In: IAB-Forum, Nr. 2, S. 70-75.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013b): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme, 02/2013, Nürnberg.
- Moertel, Julia; Rebien, Martina (2013): Personalauswahl: Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen. IAB-Kurzbericht, 09/2013, Nürnberg.
- Möller, Joachim (2015): Was wirkt und was wirkt nicht? Vortrag bei „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ Konferenz des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales 3. März 2015, Berlin.
- Nivorozhkin, Anton; Wolff, Joachim (2012): Start me up: The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany. In: Journal of small business and entrepreneurship, Vol. 25, No. 4, S. 499-518.
- Oschmiansky, Frank; Grebe, Tim; Popp, Sandra; Otto, Kristin; Sommer, Jörg; Wielage, Nina (2014): Kompetenzdienstleistungen im Vermittlungs- und Integrationsprozess. Eine qualitative Studie. IAB-Forschungsbericht, 07/2014, Nürnberg.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2015): What could all the money do? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. IAB-Discussion Paper, 04/2015, Nürnberg.
- Promberger, Markus; Wübbecke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. IAB-Kurzbericht, 15/2012, Nürnberg.
- Rosholm, Michael (2014) Do case workers help the unemployed? IZA World of Labor 2014: 72 doi: 10.15185/izawol.72
- Rudolph, Helmut; Koller, Lena; Lietzmann, Torsten (2012): Lebenslagen im SGB-II-Bezug. In: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf, S. 242-284.
- Schubert, Michael; Parthier, Katrin; Kupka, Peter; Krüger, Ulrich; Holke, Jörg; Fuchs, Philipp (2013): Menschen mit psychischen Störungen im SGB II. IAB-Forschungsbericht, 12/2013, Nürnberg.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011a): [Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht](#). IAB-Kurzbericht, 18/2011, Nürnberg.
- Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011b): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek, 330, Bielefeld: Bertelsmann.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015a): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nürnberg, April 2015
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015b): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Nürnberg, April 2015
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015c): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern. Nürnberg, Januar 2015
- Stephan, Gesine; Pahnke, André (2011): The Relative Effectiveness of Selected Active Labour Market Programmes and the Common Support Problem, The Manchester School 79, 1262–1293.
- Wolff, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. IAB-Stellungnahme, 02/2014, Nürnberg.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. (IAB-Kurzbericht, 02/2008), Nürnberg.
- Wolff, Joachim; Kupka Peter (2014): Öffentlich geförderte Beschäftigung: Rolle, Wirkungen und Lehren für die Arbeitsmarktpolitik. Vortrag bei BMAS-IAB Workshop zum Thema „Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose“, Berlin, 19. September 2014.
- Wolff, Joachim; Nivorozhkin, Anton; Bernhard, Stefan (2015): You can go your own way! The long-term effectiveness of a self-employment programme for welfare recipients in Germany (im Erscheinen). In: International Journal of Social Welfare.
- Wübbecke, Christina (2013): Ältere Arbeitslose am Scheideweg zwischen Erwerbsleben und Ruhestand. Gründe für ihren Rückzug vom Arbeitsmarkt. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 46, No. 1, S. 61-82.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)370

12. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

#### I. Zusammenfassende Bewertung

Der DGB begrüßt die Initiative der Bundesregierung grundsätzlich. Mit der Initiative wird deutlich, dass die Bundesregierung davon ausgeht, dass über die gute Wirtschaftskonjunktur das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht „automatisch“ zu lösen ist. Der DGB hält die Initiative in ihrem Volumen angesichts des Problemdrucks infolge von verhärteter Arbeitslosigkeit und Langzeitbezug von Hartz-IV-Leistungen quantitativ für unzureichend. Der SGB-II-Rechtskreis ist insgesamt unterfinanziert und die Maßnahmen der Jobcenter entsprechen oft eher einer Mängelverwaltung. Vor diesem Hintergrund sind die neuen Initiativen bei öffentlich geförderter Beschäftigung noch bei weitem nicht ausreichend. Die weiteren Ansätze zur verbesserten Betreuung in so genannten Aktivierungszentren und zur Verbesserung des Schnittstellenmanagements gerade zur Gesundheitsförderung werden begrüßt, sind aber teils eher eine Modifizierung vorhandener Ansätze („Aktivierungszentrum“) bzw. noch nicht ausreichend konkretisiert, um dies letztlich bewerten zu können.

Die Anträge der Oppositionsfraktionen greifen viele Vorschläge auf, die der DGB in seinem Positionspapier zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung<sup>1</sup> auf. Dies gilt insbesondere hinsichtlich einer stärkeren Nutzung öffentlich geförderter Beschäftigung („Sozialer Arbeitsmarkt“) und einer mehr qualitativen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, etwa im Bereich der Weiterbildung. Aus Sicht des DGB ist eine grundlegende Überarbeitung des SGB II hinsichtlich der Arbeitsmarktinstrumente, der Finanzierung und der Organisation einschließlich der Verwaltungsverfahren notwendig. Dem Problem der verhärteten Arbeitslosigkeit sowie des faktischen Ausschlusses vieler Langzeitarbeitsloser bzw. Langzeitbezieher von sozialen Teilhabemöglichkeiten lässt sich nicht durch eine oder einige wenige isolierte Maßnahme begegnen. Hierfür sollten ähnlich wie in den Oppositionsanträgen ausgeführt auf den Einzelfall bezogene passgenaue Eingliederungsmaßnahmen, häufig in modularer Form aufeinander aufbauend, eingesetzt werden. Dabei sind arbeitsmarktbezogene Hilfestellungen mit sozial flankierenden Leistungen zu verknüpfen. Die Eingliederungsstrategie sollte langfristig und auf nachhaltige Integration ausgerichtet sein,

<sup>1</sup> Siehe: <http://www.dgb.de/-/7ic>

wodurch sie sich der bisherigen Erfolgsmessung im SGB-II-Rechtskreis zumindest in Teilen entzieht.

## II. Bewertung der Initiative der Bundesregierung (Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit)

### a) Arbeitsmarktpolitischer Hintergrund

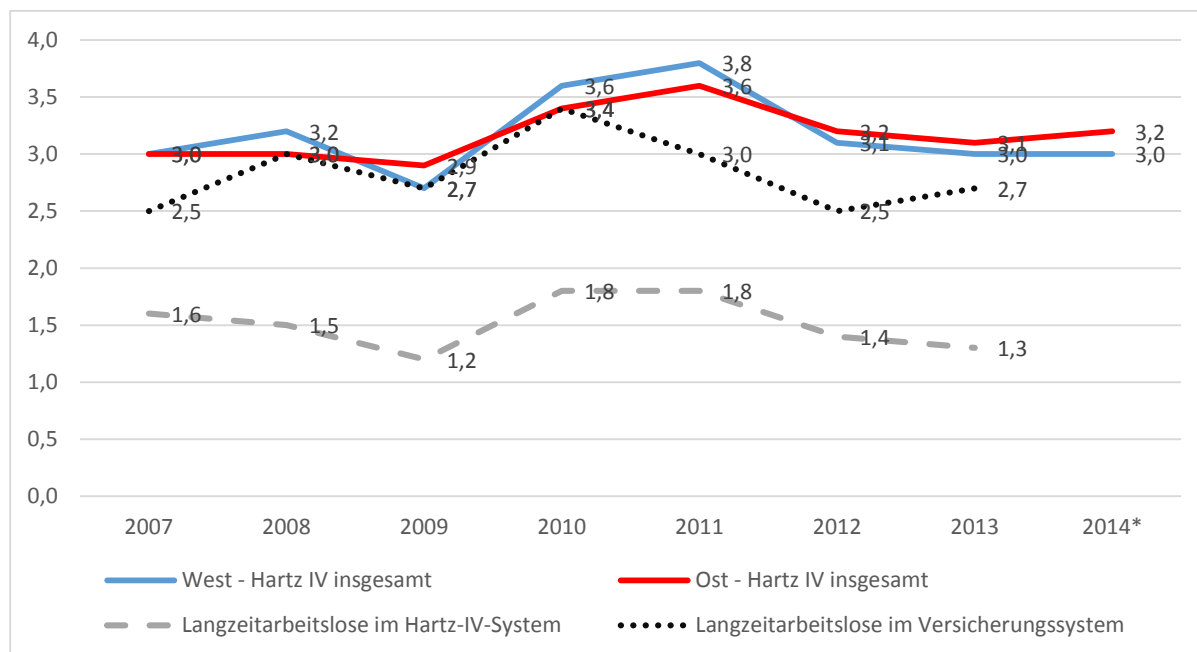
Die Initiative ist vor dem Hintergrund der Entwicklung am Arbeitsmarkt, mit Blick auf die verhärtete Arbeitslosigkeit, zu bewerten. Der Rückgang der Arbeitslosenzahlen in den letzten Jahren ging an den Langzeitarbeitslosen weitgehend vorbei. Deren Zahl stagniert in den letzten Jahren bei rund 1,1 Mio. Personen. Zudem ist die Aussagekraft dieser Kennzahl begrenzt, da sie stark von statistischen Effekten abhängt. Die Problemlagen von „verhärteter“ Arbeitslosigkeit und langen Hartz-IV-Bezugszeiträumen haben sich in den letzten Jahren eher noch verschärft. Fast die Hälfte aller erwerbsfähigen Leistungsbezieher/innen ist vier Jahre oder länger auf Hartz IV angewiesen (Verbleibsdauer, Juni '14). Rund drei Millionen Menschen zählen im Jahresdurchschnitt zu den Langzeitbeziehenden (mind. 21 Monate in den letzten zwei Jahren im Bezug).

Die geringe Aussagekraft der statistischen Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich auch bei einer Betrachtung der Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit. Im Jahr

2013 wurden insgesamt 1,4 Mio. Abgänge (bei 1,5 Mio. Zugängen) registriert, davon bestand aber die Hälfte nur in einer vorübergehenden Unterbrechung der Arbeitslosigkeit. In den Stichtagserhebungen zur (Langzeit-)Arbeitslosigkeit wird dieser Umstand nicht abgebildet. Genauso wenig, dass von den Abgängen nur rund 250.000 in Erwerbstätigkeit (davon 64.000 am sog. 2. Arbeitsmarkt) erfolgten, aber 780.000 in Nichterwerbstätigkeit (davon 523.000 Arbeitsunfähigkeit). In 2014 hat sich die Entwicklung nahtlos fortgesetzt: Wieder konnten nur rund 185.000 Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung auf dem sog. ersten Arbeitsmarkt finden.

Die Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen haben sich in den letzten Jahren verschlechtert, insbesondere im Hartz-IV-System. Setzt man die Beschäftigungsaufnahmen in Relation zum Bestand an Langzeitarbeitslosen, so gibt die auf diese Weise ermittelte Abgangsrate die Wahrscheinlichkeit an, die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung im nächsten Monat zu beenden. Die Chance, eine Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Selbständigkeit) aufzunehmen, lag für Langzeitarbeitslose im Hartz-IV-System in 2013 bei nur 1,3%. Dies ist der niedrigste Wert seit dem Krisenjahr 2009 und liegt noch unter dem Niveau von 2007<sup>2</sup>.

### Abgangsraten aus Langzeitarbeitslosigkeit in sozialversicherte Beschäftigung und Selbständigkeit bezogen auf den Bestand an Langzeitarbeitslosen des Vormonats – gleitende Jahresdurchschnittswerte 2007 – 2013



2014\*: gleitender Jahresdurchschnitt bis Oktober 2014

Quelle: BA: Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg 2014, S. 14 sowie eigene Berechnungen

Selbst wenn eine Arbeitsaufnahme aus Langzeitarbeitslosigkeit heraus gelingt, ist diese häufig wenig

stabil. Gemessen am Bestand der Hartz-IV-bedürftigen Langzeitarbeitslosen konnten im Jahr 2013 ledig-

<sup>2</sup> Siehe DGB-Bundesvorstand, *arbeitsmarkt aktuell*; Nr. 2/2015.

lich 7,5% in den allgemeinen Arbeitsmarkt so nachhaltig integriert werden, dass die Beschäftigung noch nach einem Monat und nach sechs Monaten bestand. In den weitaus meisten Fällen folgte die Beschäftigung nur einem Drehtüreffekt mit einem Rückfall in Hartz-IV-Bedürftigkeit.

Diese Zahlen belegen, wie wenig nachhaltig die Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose derzeit ist und wie groß der Handlungsbedarf in Bezug auf verhärtete Arbeitslosigkeit ist.

Seit längerem schlagen die im Rahmen der so genannten Instrumentenreform 2010 vorgenommenen Mittelkürzungen bei den Eingliederungsleistungen im Hartz-IV-System voll durch. Das Eingliederungsbudget der Jobcenter (EGT) wurde von 6,6 Mrd. Euro (2009) auf mittlerweile noch rund 3,9 Mrd. Euro (Bundeshaushalt 2015) gekürzt. Dementsprechend verwundert es nicht, dass die jahresdurchschnittliche Aktivierungsquote von Langzeitarbeitslosen von 2009 bis 2013 (über beide Rechtskreise hinweg) erheblich gesunken ist (von 14,8% auf 9,5%). D.h., rund ein Drittel weniger Langzeitarbeitslose konnten an einer Maßnahme der Arbeitsförderung teilnehmen.

Insbesondere die Nutzung öffentlich geförderte Beschäftigung ist in den letzten Jahren stark rückläufig. Im SGB-III-Rechtskreis steht nach der „Instrumentenreform“ 2010 trotz immerhin rund 130.000 gemeldeten Langzeitarbeitslosen überhaupt kein Förderinstrument in diesem Bereich mehr zur Verfügung.

Im SGB-II-Rechtskreis gibt es nach dem Ablauf von Sonderprogrammen (Kommunal-Kombi, „Bürgerarbeit“) nur noch die Instrumente Arbeitsgelegenheit (AGH) in der Mehraufwandsvariante („1-Euro-Job“, § 16d SGB II) und die Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV, § 16e SGB II). Die quantitative Größenordnung beträgt bei AGH rund 100.000 Förderfälle im durchschnittlichen Bestand und bei FAV knapp 10.000.

Dieser Hintergrund verdeutlicht, dass die Initiative der Bundesregierung mit dem ESF-Bundesprogramm und dem Programm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt sinnvoll ist, um evidente Förderlücken zu schließen. Zugleich wird aber deutlich, dass damit die Kürzungen der letzten Jahre nicht ansatzweise aufzuheben sind.

#### **b) Anmerkungen zum ESF-Bundesprogramm Langzeitarbeitslosigkeit**

Laut Richtlinie sind erwerbsfähige Hartz-IV-Bezieher/innen förderfähig, die mindestens zwei Jahre arbeitslos und älter als 35 Jahre sind und die über keine bzw. keine verwertbare Berufsausbildung verfügen. Damit und mit der Ausnahmeregelung für unter 35-Jährige ist grundsätzlich die richtige Zielgruppe angesprochen. In gut begründeten Ausnahmefällen sollte von der zweijährigen Mindestarbeitslosigkeit abgewichen werden dürfen, um eine frühere Intervention im Einzelfall vornehmen zu können und so Zeitverlust zu verhindern.

Das Programm zielt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, also auf Beschäftigung in regulären Betrieben. Ob darüber hinaus auch gemeinnützige Träger, Vereine etc. als Arbeitgeber in Frage kommen, ist laut FAQs des BMAS anzunehmen. Dies sollte aus DGB-

Sicht auch so sein. In der Vergangenheit sind ähnliche Programme teils gescheitert, weil es nicht ausreichend privatwirtschaftliche Unternehmen gab, die bereit waren, der Zielgruppe eine echte Chance zu geben. Die Vorbehalte vieler Arbeitgeber gegenüber Langzeitarbeitslosen wirken fort.

Ein Lohnkostenzuschuss (LKZ) ist der Kernbestandteil des Programms. Förderfähig ist eine Beschäftigung in einem voll sozialversicherungspflichtigen Job (incl. Arbeitslosenversicherung), wenn die Beschäftigung unbefristet oder mindestens auf 24 Monate befristet ist. Die wöchentliche Mindestarbeitszeit muss 20 Stunden betragen. Aus gewerkschaftlicher Sicht positiv ist, dass das Arbeitsverhältnis tariflich entlohnt, bzw. wenn ein Tarifvertrag nicht vorliegt, das vergleichbare ortsübliche Lohnniveau heranzuziehen ist. D.h., auch die Regelungen zum gesetzlichen Mindestlohn sind anzuwenden. Die Lohnkostenzuschüsse sind degressiv gestaltet: In den ersten sechs Beschäftigungsmonaten 75%, in den folgenden neun Monaten 50% und danach für drei Monate 25% des Bruttoarbeitslohns. Nach der insgesamt 18-monatigen Förderung schließt sich eine obligatorische Nachbeschäftigungsphase von sechs Monaten an, während der kein Lohnkostenzuschuss mehr gezahlt wird. Für besonders benachteiligte Personen unter den Langzeitarbeitslosen ist eine Intensivförderung mit verbesserten Konditionen vorgesehen. Dies betrifft Arbeitslose, die mindestens fünf Jahre arbeitslos sind, in dieser Zeit auch keinen Minijob hatten, keine (verwertbare) Berufsausbildung haben und mindestens ein weiteres Vermittlungshemmnis (z.B. Gesundheitszustand, Behinderung oder mangelnde Sprachkenntnisse) aufweisen. Arbeitgeber erhalten bei Einstellung dieses Personenkreises bei Abschluss eines auf zwei Jahre befristeten Arbeitsvertrags für den kompletten Zeitraum einen Lohnkostenzuschuss. Eine Nachbeschäftigungspflicht besteht hier nicht. Dies ist aus DGB-Sicht kritisch zu überprüfen und ggfs. zu ändern wenn deutliche Hinweise auf Mitnahmeeffekte auftreten. Bei Abschluss eines unbefristeten Arbeitsvertrags kann der Arbeitgeber sogar 36 Monate durch Lohnkostenzuschüsse gefördert und ergänzend das Coaching durchgeführt werden. Bei der Intensivförderung beträgt die Höhe des Lohnkostenzuschusses in den ersten zwölf Monaten 75%, in den folgenden zwölf Monaten 65% sowie im Falle eines unbefristeten Arbeitsvertrags 50% für das dritte Jahr.

Die Erfahrungen mit früheren Beschäftigungsmaßnahmen zeigen, dass die Höhe der Lohnkostenzuschüsse angesichts der zunächst erwarteten oder tatsächlichen Minderleistung der neu Eingestellten manchem Arbeitgeber nicht ausreichen dürfte. Umso wichtiger ist es, ein für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer attraktives Paket aus LKZ und Einarbeitungshilfen wie Coaching und begleitender Qualifizierung zu schnüren.

Als die Beschäftigung ergänzende Qualifizierungen können einfache arbeitsplatzbezogene Maßnahmen oder Qualifizierungen zur Verbesserung von Grundkompetenzen (wie Lesen, Schreiben, Mathematik, einfache Computerkenntnisse) vermittelt werden. Es handelt sich um eine Ermessensleistung des Jobcenters, die vom Arbeitgeber, Arbeitnehmer/in oder auch Coach beantragt werden kann. Die Qualifizierung soll

die Beschäftigung lediglich ergänzen bzw. erst ermöglichen und ist deshalb sehr begrenzt. Vorgesehen sind Maximalkosten von durchschnittlich 240 Euro je Teilnehmer/in für arbeitsplatzbezogene Qualifizierungen, bzw. wenn eine Grundqualifizierung erforderlich ist, zwei Stunden pro Woche und maximal 100 Stunden. Das BMAS geht davon aus, dass max. bei jeder/m fünften Teilnehmer/in ein Bedarf für eine Grundqualifizierung besteht.

Auch hier zeigt sich, dass das Programm von seinem Umfang her nur wenigen Personen zugutekommen wird und die vorgesehenen Maßnahmen eng umgrenzt bleiben.

Als weiterer Programmbaustein kann das Jobcenter für zwei Jahre befristet Betriebsakquisiteure einstellen. Sie sollen für den Personenkreis des Programms gezielt Betriebe suchen und als Bindeglied zwischen Arbeitgeber, Jobcenter und Coach wirken. Das Jobcenter kann im Ausnahmefall auch bereits beschäftigtes Personal für dieses Projekt einsetzen, wenn insgesamt mehr Personal verwendet wird. Dieses Vorhaben ist prinzipiell sinnvoll. Zugleich zeigt es, wie über den „Umweg“ ESF-Programm versucht wird, Mängel in der Personalausstattung der Jobcenter zumindest befristet zu lindern. Sachgerechter wäre eine grundsätzlich auskömmliche Ausstattung der Jobcenter mit Personal, Qualifizierungsmöglichkeiten und Sachkosten.

#### Zum Umfang und zur Umsetzung des Programms

Das gesamte Programmvolumen für die ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 beträgt 885 Mio. Euro. Davon entfallen 470 Mio. Euro auf Bundesmittel aus dem Europäischen Sozialfonds. Zu berücksichtigen ist, dass das erste Jahr der Förderperiode (2014) bei Programmstart 2015 bereits abgelaufen ist. Die Gesamtsumme muss auf die einzelnen förderfähigen Module verteilt werden. Wie viele Langzeitarbeitslose im Ergebnis erreicht tatsächlich werden, lässt sich nicht sicher prognostizieren. Die Bundesregierung rechnet mit bis zu 33.000 Langzeitarbeitslosen, gerechnet über die gesamte Förderperiode.

Das Programm wird über das Bundesverwaltungsamt abgewickelt und ist mit erheblichen Berichtspflichten seitens der Jobcenter verbunden. Der mit der Umsetzung des Programms verbundene Verwaltungsaufwand der Jobcenter steht angesichts der geringen Fördermittel und der zu erreichenden Teilnehmer/innen nach Auffassung des DGB in keinem günstigen Verhältnis. Die nach Abschaffung von ABM, Beschäftigungszuschuss und der Begrenzung der Förderdauer bei FAV (Förderung von Arbeitsverhältnissen) sowie nach Auslaufen der „Bürgerarbeit“ zu beobachtenden Einbrüche bei der öffentlich geförderter Beschäftigung werden mit diesem Programm nicht annähernd auszugleichen sein. Das Programm wird voraussichtlich nur wenig in die Fläche wirken können.

#### **c) Anmerkungen zum Programm Soziale Teilhabe**

Im Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ werden richtigerweise besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose in den Blick genommen, die keine

realistische Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Zielgröße für das Programm sind 10.000 Personen. Dabei geht es um zwei Untergruppen: Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Hartz-IV-Bezieher/innen mit Kindern. Bei den Hartz-IV-Familien wird ein Vorschlag des DGB<sup>1</sup> politisch aufgenommen, verstärkt Eltern ohne jede Erwerbstätigkeit oder andere Tagesstruktur (wie z.B. Teilnahme an einer Maßnahme oder Betreuungsbzw. Pfllegetätigkeit) beruflich zu integrieren, auch um deren Kindern mittelbar eine Zukunftsperspektive zu geben. Dabei geht es um grundlegende Dinge wie Tagesstrukturierung und die Vorbildrolle der Eltern.

Die für drei Jahre bis zu 100% der Lohnkosten geförderte Beschäftigung ist sozialversicherungspflichtig, allerdings ohne Arbeitslosenversicherung. Die Koppelung der Entgelte an tarifliche Regelungen und die Mindestlohnregelungen werden ausdrücklich begrüßt. Durch öffentlich geförderte Beschäftigung darf kein Sonderarbeitsmarkt zu schlechteren Konditionen etabliert werden.

Da eine Festbetragsfinanzierung von max. 1.320 € bei 30 Wochenstunden (entspricht 8,50 € Bruttostundenlohn für die Beschäftigten plus AG-Beiträge zur Sozialversicherung und Arbeitgeberumlagen) vorgesehen ist, ergibt sich der Umstand, dass Träger bei höheren Entgelten einen Teil der Lohnkosten selbst aufbringen müssen.

Ein stufenweiser Wiedereintritt ins Arbeitsleben soll durch eine anfangs geringere Arbeitsstundenzahl (vorgesehen sind 30 Stunden) ermöglicht werden. Ergänzende sozialintegrative oder qualifizierende Maßnahmen können noch hinzukommen, können aber – und dies erschwert die Umsetzung des Programms – nicht über dieses mitfinanziert werden. Umso mehr wird es darauf ankommen, dass die Kommunen ihre Zuständigkeit für die §16a-Leistungen (kommunale Eingliederungsleistungen) wahrnehmen und den Teilnehmer/innen des Programm wenn nötig sozial flankierende Angebote machen.

Die konkreten Beschäftigungsfelder des Programms sollen den bekannten Kriterien von „Zusätzlichkeit“, „Wettbewerbsneutralität“ sowie „öffentlichen Interesse“ genügen. Solange die gemeinsame Anregung von BDA, DGB, ver.di und ZDH<sup>2</sup>, den Sozialpartnern im Beirat des Jobcenters ein Mitsprache- und ggfs. Vetorecht hinsichtlich Größenordnung und Einsatzfeldern öffentlich geförderter Beschäftigung einzuräumen, vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen wird, sind diese Kriterien zur Vermeidung von Verdrängungseffekten ungeförderter Beschäftigung weiterhin notwendig.

Die vorgesehenen 150 Mio. € pro Jahr müssen aus dem Eingliederungsbudget (EGT) der Jobcenter bestritten werden und werden deshalb zu Kürzungen an anderer Stelle führen (müssen). Insofern handelt es sich um eine Mängelverwaltung innerhalb eines insgesamt unterfinanzierten Hartz-IV-Systems. Die mögliche Nutzung von Haushaltsresten des Vorjahres ändert an diesem Umstand nichts. Vielmehr stellen

<sup>3</sup> Siehe DGB-Bundesvorstand, *arbeitsmarkt aktuell*; Nr. 5/2014.

<sup>4</sup> Siehe hierzu den gemeinsamen Brief an den AuS-Ausschuss aus dem Jahr 2010.

Haushaltsreste bei insgesamt sinkenden Aktivierungsgraden ein eigenes, ungelöstes Problem dar, weil hier viele eigentlich notwendige Fördermaßnahmen nicht durchgeführt wurden.

Ein Passiv-Aktiv-Transfer zur Aktivierung zusätzlicher Gelder wird es im Projekt nicht geben, obwohl dies auch vom DGB für sinnvoll erachtet wird. Die Jobcenter sollten ein spezielles Budget – über das Programm Soziale Teilhabe hinausgehend – für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten, mit der Möglichkeit einer mehrjährigen Planung und des begrenzten Einsatzes von passiven Mitteln für die Finanzierung der Beschäftigung (sog. Passiv-Aktiv-Tausch). Voraussetzung sollte sein, dass die Kommune ihre eingesparten Unterkunftskosten ebenfalls mit in die Finanzierung gibt.

Aus Sicht der Jobcenter stellt sich mit dem Programm Soziale Teilhabe das Problem, dass sie zusätzlich zum Regelgeschäft ein Sonderprogramm administrieren sollen, für das sie keine zusätzlichen Mittel erhalten und das damit Kürzungen an anderer Stelle zur Folge hat. Es handelt sich insofern um eine Umverteilung des Mangels. Hinzu kommt der zusätzliche Verwaltungsaufwand, etwa durch die sog. Zuwendungsweiterleitung an die Arbeitgeber, damit diese die Mittel als Lohn an die gefördert Beschäftigten weiterreichen.

#### **d) Anmerkungen zu den übrigen drei Fördermodulen**

##### Fördermodul bessere Betreuung im „Aktivierungszentrum“

Der DGB begrüßt, dass die ursprünglich vorgesehene Bezeichnung „Aktivierungszentrum“ jetzt zumindest erweitert wurde in „Zentrum für Aktivierung, Beratung und Chancen“. Der Begriff „Aktivierung“ ist mindestens irreführend, da impliziert wird, dass Langzeitarbeitslose nur ein Aktivierungsproblem hätten. Tatsächlich spielen Nachfrageprobleme am Arbeitsmarkt, speziell mit Blick auf Langzeitarbeitslose, eine mindestens genauso große Rolle. Im Kern handelt es sich beim „ABC-Zentrum“ um einen zusätzlichen, befristeten Personaleinsatz. Dieser kann eine Entlastung im Regelgeschäft bringen. Sinnvoller aus DGB-Sicht wäre jedoch, das Personal in den Jobcentern insgesamt den Aufgaben entsprechend auskömmlicher auszustatten und mit Blick auf die hohen Anforderungen in den Jobcentern beständig weiter zu entwickeln und zu qualifizieren.

Die im Ende 2015 ablaufenden Bundesprogramm *Perspektive 50 plus* laut wissenschaftlicher Evaluation bewährten zusätzlichen Vermittler bzw. Fallmanager für die Personengruppe der Älteren sollen jetzt im Langzeitarbeitslosenprogramm zum Einsatz kommen. Das bedeutet, dass die vorhandenen rund 1.000 Stellen in dieses Programm überführt werden. Die betroffenen Vermittler/innen sollen befristete Arbeitsverträge bis 2018 erhalten. Eine personengerechte Einzelfallbetreuung ist hilfreich, muss aber mit anderen Förderangeboten verzahnt werden, um Wirkung zu erzielen.

Da der Personenkreis der älteren Hartz-IV-Bezieher und der Langzeitarbeitslosen in Teilen deckungsgleich ist und das Personal bereits vorhanden ist, handelt es sich eher um eine Umschichtung vorhandener

Hilfen. Dies gilt umso mehr, als die Fördermittel für das Programm *50 plus* (350 Mio. Euro in 2013) aus dem Eingliederungsbudget vorab abgezweigt wurden, also keine zusätzliche Förderung darstellen.

Zum Modul „Schnittstellen SGB II zur Gesundheitsförderung“ enthält das Papier Absichtserklärungen zur verbesserten Kooperation aller Akteure auf diesem Gebiet, wie BA, Krankenkassen und Rentenversicherung. Dies ist zu begrüßen, aber mangels Verbindlichkeit und Zeitplänen noch nicht zu bewerten.

Mehr als ein Drittel der Menschen im Hartz-IV-Bezug hat deutliche gesundheitliche Einschränkungen: Subjektiv erleben 45 Prozent der Arbeitslosen im Hartz-IV-System ihre Gesundheit als eingeschränkt.

Der DGB hält es für notwendig, den präventiven Auftrag der Krankenkassen mit Blick auf Arbeitslose mit Leben zu füllen. Es muss ein ausreichendes Angebot an Therapieplätzen auch für diesen Personenkreis zur Verfügung stehen. Insbesondere kommt es darauf an, die Angebote der Gesundheits- und Arbeitsförderung besser miteinander zu verzahnen und etwa Netzwerke der unterschiedlichen Akteure auszubauen.

Auch das Modul „Weiterentwicklung der Instrumente im Dialog mit Ländern und weiteren Partnern“ ist noch nicht zu bewerten. U.a. soll geprüft werden soll, wie ein neues Verfahren zur Definition von „Zusätzlichkeit“ von Arbeitsangeboten eingerichtet werden kann. Hier sollte der Vorschlag der Sozialpartner zur Schaffung eines örtlichen Sozialpartnerausgremiums als Ausschuss der Jobcenterbeiräte eine Rolle spielen.

Außerdem sollte in den Gesprächen auch die u.a. von Gewerkschaftsseite, Wohlfahrtsverbänden und vielen Bundesländern geforderte Möglichkeit des so genannten Passiv-Aktivtransfers erörtert werden.

#### **III. Anmerkungen zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion DIE GRÜNEN**

Beide Anträge betonen zutreffend die Heterogenität der Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Wenn immerhin etwa die Hälfte über einen Berufsabschluss verfügen, zeigt dies, dass sie nicht automatisch mit der Gruppe der Geringqualifizierten gleichzusetzen sind. In nicht wenigen Fällen fehlt Langzeitarbeitslosen nichts weiter als ein geeigneter Arbeitsplatz. Die Konzentration auf Vermittlungshemmnisse kann daher als Negativdiskussion in die Irre führen und (ungewollt) zu einer Diskriminierung einer ganzen Personengruppe beitragen.

Aus den unterschiedlichen individuellen Problemlagen bei Langzeitarbeitslosen folgt, dass es kein Patentrezept gibt. Schon von daher erfordert die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit deutlich mehr als „nur“ öffentlich geförderte Beschäftigung. Notwendig als vorrangige Maßnahmen sind insbesondere Investitionen in die (Nach-) Qualifizierung, also den Erwerb von Schul- und Berufsabschlüssen, sowie Eingliederungshilfen unmittelbar in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Diese können in Lohnkostenzuschüssen, aber auch in sozialen Integrationsmaßnahmen (Beratung, Kinderbetreuung auch in Randzeiten, etc.) bestehen. Hier müssen gerade die sozial flankierenden Leistungen der Kommunen, wie Kinderbetreuung,

Schulden- und Suchtberatung stärker eingesetzt werden. Der DGB fordert diesbezüglich einen Rechtsanspruch für Leistungsberechtigte, da die bisherige Ermessensleistung oft leerläuft, da die Kommunen mangels Finanzkraft die Leistungen nicht in notwendigem Umfang anbieten (können)<sup>5</sup>.

In vielen individuellen Fällen von Langzeitarbeitslosigkeit wird es notwendig sein, mehrere modular aufeinander abgestimmte Maßnahmen einzusetzen. Die bisherige Konzentration auf kurzfristige Aktivierungsmaßnahmen oder eng gefasste Weiterbildung (z. B. EDV-Grundkenntnisse oder Bewerbungstraining) greift zu kurz. Langzeitarbeitslose brauchen eine längerfristige, auf stabile Integration angelegte Betreuung. Deshalb ist der Vorschlag richtig, möglichst in beiden Rechtskreisen eine nachgehende Begleitung nach einer erfolgreichen Integration in Beschäftigung anzubieten. Vorbild kann das BA-Projekt INA sein. Dies hilft vormaligen Arbeitslosen sowie den neuen Arbeitgebern, die Beschäftigung möglichst stabil aufrechtzuerhalten.

Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte grundsätzlich sozialversicherungspflichtig erfolgen und in deutlich größerem Umfang als bisher eingesetzt werden. Der faktische weitgehende Ausschluss ganzer Personengruppen von Erwerbsarbeit lässt sich nicht mit der Maxime von sozialer Teilhabe möglichst aller Personen in Deckung bringen. Untersuchungen etwa

des IAB zeigen, wie wichtig Erwerbsarbeit für die Teilhabe und das Selbstwertgefühl von Arbeitslosen ist. Gerade die Nichtdiskriminierung im Vergleich zu anderen Beschäftigtengruppen ist dabei aus Sicht der Arbeitslosen wichtig. Insofern ist ein „richtiger“ Arbeitsvertrag mit Arbeitnehmerpflichten und -rechten wichtig um die Integration voran zu bringen. Eine sozialrechtliche Beschäftigung in sog. 1-Euro-Jobs sollte nach Auffassung des DGB nur im Ausnahmefall erfolgen.

Der DGB hat in seinem Positionspapier zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung (siehe Fußnote 1) ein Konzept zum Umbau der öffentlich geförderten Beschäftigung vorgelegt. Wichtig sind dabei die diskriminierungsfreie Bezahlung öffentlich geförderter Beschäftigung und die Kontrolle von Verdrängungseffekten. Öffentlich geförderte Beschäftigung soll keinen Nischenarbeitsmarkt mit künstlichen Beschäftigungen schaffen, muss aber in Relation zu ungeförderter Beschäftigung durch angegliche Entgeltbedingungen und durch einen Mechanismus zur Vermeidung von Verdrängungseffekten (am besten über einen Ausschuss der Sozialpartner im Jobcenter-Beirat) reguliert bleiben. Die Finanzierung auch über einen begrenzten Passiv-Aktiv-Transfer und eine mehrjährige Planungsmöglichkeit außerhalb der sonstigen Budget- und Zielplanung sind weitere zentrale Erfolgsbedingungen.

<sup>5</sup> Siehe hierzu DGB Bundesvorstand, *arbeitsmarkt aktuell*, Nr. 1/2014.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)371

12. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Deutscher Landkreistag

#### Zusammenfassung

- **Der Deutsche Landkreistag begrüßt, dass das BMAS den Fokus stärker auf den Personenkreis der arbeitsmarktfernen Menschen im SGB II legt. Im Einzelnen werden jedoch falsche Prioritäten gesetzt. Die Handlungsmöglichkeiten der Jobcenter sollten nicht durch immer neue Bundesprogramme für kleine Personengruppen eingeschränkt werden.**
- **Vielmehr müssten die Regelinstrumente der Jobcenter verbessert und vor allem flexibilisiert werden, was einem viel größeren Personenkreis zugutekäme. Nach wie vor bedarf es SGB II-spezifischer Instrumente, die den Jobcentern innovative Ansätze im Einzelfall ermöglichen.**

- a) **Unterrichtung durch das BMAS „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“, A-Drs. 18(11)234**

#### **Grundsätzliche Bewertung:**

Der Deutsche Landkreistag begrüßt, dass das BMAS den Fokus auf arbeitsmarktferne Menschen im SGB II-Leistungsbezug legt. Dies entspricht den Erfordernissen des SGB II und war in der Vergangenheit nicht ausreichend berücksichtigt worden, als vor allem arbeitsmarktnahe Menschen und Fachkräfte im Fokus der Bundespolitik standen. Für den großen Personenkreis der SGB II-Empfänger ist es aber wesentlich, arbeitsmarktferne Personen und damit Langzeitarbeitslosigkeit in den Blick zu nehmen.

Zu kritisieren sind insbesondere zwei Punkte: Zunächst ist die Anknüpfung an das statistische Merkmal „langzeitarbeitslos“ unglücklich. Mit diesem Merkmal werden lediglich ca. 1 Mio. Menschen erfasst. Wichtiger und richtiger wäre es, den im SGB II maßgeblichen „Langzeitleistungsbezug“ zugrunde zu legen. Schließlich misst eine der lediglich drei Kennzahlen im SGB II die Jobcenter am Abbau des Langzeitleistungsbezugs. Zudem ist diese Personengruppe mit ca. 3 Mio. Menschen wesentlich größer.



Zum Zweiten führt die Fokussierung auf zusätzliche Bundesprogramme für eine sehr begrenzte Anzahl von Personen dazu, dass die mittelfristigen Handlungsmöglichkeiten der Jobcenter erheblich eingeschränkt werden. Während die Bundesprogramme einem zahlenmäßig begrenzten Personenkreis von ca. 40.000 Menschen zugutekommen können, werden die Handlungsmöglichkeiten für insgesamt 4,4 Mio. Personen eingeschränkt. Besser wäre es, die Regulierungsinstrumente der Jobcenter zu verbessern und vor allem zu flexibilisieren.

Bei dieser Gelegenheit möchten wir auf das Problem der mangelnden Verpflichtungsermächtigungen der Jobcenter hinweisen, das sich durch die Haushaltsansätze in Verbindung mit den haushälterischen Vorkehrungen für die Bundesprogramme ergeben hat. Hier werden die Handlungsmöglichkeiten der Jobcenter – insbesondere für langfristige und überjährige Maßnahmen – zusätzlich verkürzt, um die Finanzierung der Bundesprogramme sicher zu stellen. In Anbetracht der Beratungen im Haushaltsausschuss in der Sitzungswoche der Anhörung möchten wir nicht versäumen, hier um Aufmerksamkeit für die konkreten Umsetzungsprobleme der Jobcenter zu werben.

#### **Zu den einzelnen Punkten der Unterrichtung:**

Es hat sich gezeigt, dass die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter erhebliche bürokratische Hindernisse enthält. Vielfach wird befürchtet, dass nicht genügend Arbeitgeber dafür gewonnen werden können, da die Abwicklung über das Zuwendungsrecht beim Bundesverwaltungsamt sehr bürokratisch ist und die Zuschussregelungen für Arbeitgeber nicht hinreichend interessant erscheinen. Auch die Auswahlkriterien für die infrage kommenden Langzeitarbeitslosen bereiten Probleme. Es wäre wünschenswert, dass solche Programme im Vorfeld mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden besprochen würden, um die Belange der Praxis einzubeziehen.

Insofern ist es für die Jobcenter ärgerlich, dass die Finanzierung des Bundesprogramms über einen Vorwegabzug aus dem Eingliederungsbudget erfolgt. Damit entsteht ein faktischer Zwang für die Jobcenter, sich trotz der geschilderten Schwierigkeiten an dem Bundesprogramm zu beteiligen, um zumindest einen Teil der Mittel zurückzuerhalten.

Bei dem in der Unterrichtung noch „Aktivierungszentrum“ genannten Gedanken einer verbesserten Betreuung gibt es zwischenzeitlich eine zutreffende Weiterentwicklung. Auch auf Betreiben des Deutschen Landkreistages hin ist der irreführende Begriff „Aktivierungszentrum“ aufgegeben worden, der eine neue Organisationsform impliziert hätte. Die nun vorgesehenen „Netzwerke für Aktivierung, Beratung und Chancen“ tragen den Belangen der Praxis stärker Rechnung. Auch ist der vormals unzutreffend erweckte Eindruck, es gebe zusätzliches Personal für die Jobcenter, mittlerweile ausgeräumt.

Zu begrüßen ist die als fünfter Punkt genannte Weiterentwicklung des Instrumentariums. Allerdings zeitigt dieser Punkt noch keine konkrete Umsetzung. Der Deutsche Landkreistag setzt sich seit Jahren für

SGB II-spezifische Instrumente und eine größere Flexibilität ein. Dies führt nicht zwangsläufig zu einem höheren Mittelbedarf. Vielmehr eröffnet es Handlungsspielräume für die Jobcenter, im Interesse der Leistungsberechtigten flexiblere Lösungen zu finden. Der Gesetzgeber sollte den Jobcentern SGB II-spezifisches Handwerkszeug an die Hand geben, um sinnvolle Handlungsmöglichkeiten für die betroffenen Leistungsberechtigten zu eröffnen.

Der Deutsche Landkreistag hat hierzu in seinem Positionspapier „Forderungen zur Weiterentwicklung der SGB II-Eingliederungsleistungen“ eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, z. B. die Entkoppelung der Instrumente im SGB II von denen des SGB III, den Abbau formeller und materieller Hürden für Eingliederungsleistungen wie Maßnahme- und Trägerzulassung, die Aufhebung der zeitlichen und inhaltlichen Begrenzungen bei Arbeitsgelegenheiten, die Öffnung der engen Voraussetzungen der sog. Freien Förderung in § 16f SGB II und weiteres mehr. Diese Punkte sollten im weiteren Verfahren aufgegriffen werden.

Wichtig sind nicht zuletzt die Schnittstellen des SGB II zur Gesundheitsförderung. Die Landkreise in den gemeinsamen Einrichtungen und ganz besonders die kommunalen Jobcenter engagieren sich hier beträchtlich für die Integration gesundheitlich beeinträchtigter und auch schwerbehinderter Menschen.

#### **b) Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit“, BT-Drs. 18/3146**

Zu Beginn des Antrags wird festgehalten, dass maßgeblich verantwortlich für die hohe Langzeitarbeitslosigkeit eine falsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sei. Diese generelle kritische Bewertung der Arbeitsmarktreformen und der Arbeitsmarktlage teilen wir nicht.

Zutreffend ist die Kritik, dass die Mittel der Arbeitsförderung zusammengestrichen wurden. Der Deutsche Landkreistag hat die überproportionale Kürzung der Eingliederungsmittel in den vergangenen Jahren wiederholt kritisiert. Folgerichtig ist die in II.2.a) geforderte Aufstockung des Eingliederungsbudgets. Der öffentlich geförderten Beschäftigung kommt seit Bestehen des SGB II eine besondere Bedeutung zu. Insofern setzt sich der Deutsche Landkreistag auch für eine Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarktes ein.

Bei dem unter II.2.c) geforderten Rechtsanspruch auf die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen geben wir zu bedenken, dass bei einem begrenzten Eingliederungsbudget jeder Rechtsanspruch zulasten der ansonsten vorgesehenen Ermessensansprüche geht.

Unter II.3. setzt sich der Antrag für die Abschaffung von Sanktionen ein. Der Deutsche Landkreistag unterstützt die Aufgabe der besonderen Sanktionsregelungen für Unter-25-Jährige. Der generelle Verzicht auf Sanktionen erscheint aus Sicht der Praxis jedoch nicht zielführend. Da das SGB II auf dem gegenseitigen Grundsatz von „Fördern und Fordern“ abstellt und eine Mitwirkung des Betroffenen vorsieht, käme

es ohne Sanktionsmöglichkeiten zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen. Dies halten wir für nicht angezeigt. Die im Verhältnis zu der Zahl der Leistungsberechtigten niedrigen Zahlen an Sanktionen zeigen zudem, dass die Jobcenter und die Leistungsberechtigten kaum Anlass für Sanktionen sehen bzw. geben. Insofern sollte die Debatte zu Sanktionen nicht überbewertet werden.

**c) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
„Arbeitsförderung neu ausrichten –Nachhaltige  
Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung“, BT-  
Drs. 18/3918**

Der Antrag enthält eine Reihe von Punkten zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung, die auch vom Deutschen Landkreistag geteilt werden. Insbesondere stimmen wir dem Petitum unter I. des Antrags zu, dass statt befristeter Sonderprogramme und standardisierter Massenmaßnahmen passgenaue und individuelle Integrationsstrategien und Teilhabemöglichkeiten für Arbeitslose erforderlich sind.

Zutreffend ist auch das in II.1. des Antrags enthaltene Petitum für einen verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkt. Ein Sozialer Arbeitsmarkt mit öffentlich geförderter Beschäftigung erscheint in Anbetracht des hohen Anteils von Leistungsberechtigten im SGB II, die

keine unmittelbare Aussicht auf reguläre ungeforderte Beschäftigung haben und häufig lange Zeit im Leistungsbezug sind, als unerlässlich. Dafür bedarf es auskömmlicher Mittel.

Der Gedanke des gleichfalls in II.1. geforderten Passiv-Aktiv-Transfers ist richtig. Sie besteht darin, die dauerhaft zu erwartenden Mittel für den Lebensunterhalt von Leistungsberechtigten im Einzelfall in eine Beschäftigung zu investieren, die mittelfristig die Leistungsgewährung überflüssig macht. Dieser Grundgedanke war auch schon bei der Hilfe zur Arbeit in der Sozialhilfe nach dem alten Bundessozialhilfegesetz (BSHG) angewendet worden.

Auch die unter II.5. vorgesehene Nachbetreuung von vermittelten SGB II-Beziehern greift ein in der Praxis nicht zu unterschätzendes Erfordernis auf.

Schließlich teilen wir ebenso die unter II.7. erhobene Forderung, die Freie Förderung als echte Erprobungsklausel auszugestalten. Dies muss allerdings nicht erfolgen, um, wie der Antrag ausführt, auch rechtskreisübergreifende Konzepte zu ermöglichen; denn der betroffene Leistungsberechtigte befindet sich in der Regel nur in einem Rechtskreis. Vielmehr bedarf es einer Öffnung der Freien Förderung, um ausreichend Flexibilität der Jobcenter für innovative Ansätze zu ermöglichen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)374

13. Mai 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Institut der deutschen Wirtschaft

#### Konzepte zur Förderung Langzeitarbeitsloser

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist trotz allgemein verbesserter Arbeitsmarktlage in Deutschland weiterhin hoch. Zwar wurden in diesem Segment durchaus Fortschritte erzielt. So ist die Zahl der länger als 12 Monate Arbeitslosen von 1,8 Millionen im Jahr 2006 auf rund 1,1 Millionen in diesem Jahr gesunken. Doch in den letzten Jahren geriet der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit ins Stocken. Die Arbeitslosen konnten per Saldo nicht mehr vom weiterhin hohen Beschäftigungswachstum profitieren. Von 2010 bis zum Jahr 2013 entstanden zwar 1,3 Millionen neue Stellen, aber die Arbeitslosigkeit sank nur um 300.000. Der Großteil der neuen Stellen wurde durch eine steigende Erwerbsneigung und durch Zuwanderer besetzt. Von dieser Entwicklung sind Langzeitarbeitslose wegen ihrer im Vergleich zu Kurzzeitarbeitslosen ohnehin schlechteren Beschäftigungschancen in besonderem Maße betroffen. Daher finden sich im Bestand der Arbeitslosen viele Personen, die nicht am Aufschwung partizipieren und schon sehr lange Zeit ohne Beschäftigung sind. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer der Bestands-Arbeitslosen betrug im September 2014 über 70 Wochen – rund 5 Wochen mehr als zwei Jahre zuvor.

Eine – wenngleich keineswegs die einzig mögliche – Antwort besteht in der Ausweitung oder Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Langzeitarbeitslosen stehen gegenwärtig die jeweiligen Förderinstrumente der für sie maßgeblichen Rechtskreise SGB III und SGB II zur Verfügung. In Grundzügen liegt ein neues Maßnahmenpaket des Bundesministeriums vor, dass es sich zum Ziel gesetzt hat, an der skizzierten Problematik etwas zu ändern. Kernpunkte sind:

- **Bessere Betreuung im Aktivierungszentrum.** Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 folgte der Grundidee, auf diese Weise Fördermöglichkeiten zu verzahnen und damit effektiver anbieten zu können. Die psychosozialen Leistungen der Kommunen sollten sich mit der arbeitsmarktpolitischen Kompetenz der Arbeitsagenturen ergänzen. Gleichzeitig wurden die Mitwirkungspflichten der Arbeitslosen neu definiert und akzentuiert. Dieses Nebeneinander von Fördern und Fordern ist eng verknüpft mit dem Aktivierungsgedanken. Arbeitslose sollten ständig mit Angeboten konfrontiert werden, damit sie dauerhaft Eigenbemühungen entfalten und keine Gewöhnung an den Zustand der Beschäftigungslosigkeit eintritt. Dieser Aktivierungsgedanke ist

seit Inkrafttreten der Hartz IV-Reform nie konsequent genug verfolgt worden. Zum Teil lag dies auch an den fehlenden personellen Ressourcen der Job-Center. Über 40 Prozent der Job-Center erfüllt nicht die gesetzlich festgelegten

Vorgaben zur Betreuungsrelation von Arbeitslosen im Alter von 25 Jahren oder älter. Eine ständige Ansprache von Arbeitslosen ist nur möglich, wenn die Betreuungsrelation nicht zu hoch ist. Dass eine bessere Betreuung etwas bringen kann, wird an den Erfahrungen mit dem Modellprojekt der Berliner „Job-Offensive“ deutlich, bei dem marktnahe Arbeitslosengeld II-Empfänger durch verbesserte Betreuungsrelationen eine erhöhte Kontaktdichte erfuhren. Die Implementationsstudie zu diesem Projekt belegt, dass die Kontaktdichte zuvor lediglich bei 3 bis 6 Monaten gelegen habe. Eine solchermaßen seltene Ansprache dürfte kaum ausreichend sein, Arbeitslosen die erforderliche Förderung zu bieten. Ganz sicher reicht sie nicht, um Arbeitslose zu aktivieren. Vor diesem Hintergrund ist eine Verbesserung der Betreuungsrelationen durch eine höhere Anzahl von Fallmanagern ein Schritt zu einem glaubwürdigen Konzept des Förderns und Forderns. Sicherzustellen ist, dass die erhöhten Kapazitäten auch in eine höhere Kontaktdichte umgesetzt werden.

- **Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt.** Die Idee sieht vor, im Rechtskreis SGB II einen neuen Lohnkostenzuschuss einzuführen, von dem „**besonders** arbeitsmarktferne“ Langzeitarbeitslose profitieren sollen, die „keine direkte Chance“ auf eine ungeforderte Beschäftigung haben. Der Unterschied zum bereits bestehenden Instrument der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach §16e SGB II liegt möglicherweise in einer längeren, offenkundig potenziell unbegrenzten Förderdauer, einer Bezuschussung von bis zu 100 Prozent sowie in „flankierenden“ Betreuungsmaßnahmen. Grundsätzlich haben sich Lohnkostenzuschüsse als arbeitsmarktpolitisches Instrument in der Evaluation als effektiv erwiesen. Teilnehmer sind auch nach Beendigung der Maßnahme häufiger erwerbstätig und seltener arbeitslos als gleichartige Nicht-Teilnehmer. Allerdings können die Evaluationsstudien nicht aufdecken, ob und inwieweit es Mitnahmeeffekte gibt, die bei dieser Art der Förderung mutmaßlich eine Rolle spielen: Betriebe stellen Arbeitslose mit Förderung ein, obwohl sie die gleichen Personen auch ohne Förderung beschäftigt hätten. Gleichsam unentdeckt bleiben Drehtüreffekte: Betriebe stellen Arbeitslose mit Förderung ein und verzichten infolgedessen auf die Einstellung anderer Arbeitssuchender, die keine Förderung mitbringen. Der vorliegende Vorschlag eines neu gestalteten Lohnkostenzuschuss enthält keine Überlegungen, wie diese unerwünschten Nebeneffekte minimiert werden können. Zudem können weitere Einwände geltend gemacht werden:

- Es ist nicht hinreichend dargelegt, warum erstens die Förderdauer bestehender Förderinstrumente nicht ausreichend ist und zweitens, welchem konkreten Zweck die sozialpädagogische Betreuung dient.

- Die geförderten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse sind für die Geförderten möglicherweise attraktiver als der Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung, selbst wenn die maßgeblichen Vermittlungshemmnisse abgebaut werden konnten. Somit kann ein lock-in-Effekt entstehen, der durch eine nicht eingeschränkte Förderdauer perpetuiert würde.
- Durch die uneingeschränkte Sozialversicherungspflicht der Beschäftigungsverhältnisse erwerben die Geförderten neue Ansprüche auf passive und aktive Leistungen. Solche Drehtüreffekte, bei denen eine Förderung Ansprüche auf weitere Förderungen begründet, sollten vermieden werden.
- Eine dauerhafte Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Letztlich ist darauf zu achten, welche Stellen durch einen Lohnkostenzuschuss gefördert werden sollen. Äußerst problematisch wäre es, wenn in Ermangelung von förderfähigen Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt Beschäftigungsverhältnisse in Trägerschaft von Kommunen oder ihnen nahestehenden Gesellschaften und Verbänden gefördert würden. Dies würde einer versteckten Ausweitung des dritten Arbeitsmarktes gleichkommen. Ein solches „sozialer Arbeitsmarkt“ oder „Aktiv-Passiv-Tausch“ genanntes Segment hilft den Teilnehmern in der Regel nicht. Im Gegenteil – die Evaluation hat ergeben, dass Beschäftigung schaffende Maßnahmen sogar negativ auf die Wahrscheinlichkeit wirken, später in den ersten Arbeitsmarkt einzutreten. Mitunter wird bereits in der Konzeption der Maßnahmen das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt aufgegeben. Es wird somit keine echte Arbeit geschaffen, sondern Arbeit simuliert – erst recht, wenn die Maßnahmen nicht befristet sind. Die faktische Übernahme Arbeitsloser in den Staatsdienst ist jedoch keine langfristig tragfähige Lösung des Arbeitslosenproblems.

Dass jenseits der allgemein guten Arbeitsmarktentwicklung die Politik erkannt hat, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht als gelöst gelten kann, sondern sich im Gegenteil in den letzten Jahren noch leicht verschärft hat, ist positiv zu werten. Wenig ermutigend ist es jedoch, wenn als Lösungsansatz vorrangig alte Konzepte neu aufgelegt werden. Statt teure arbeitsmarktpolitische Programme zu konzipieren, die bestenfalls die Symptome, nicht aber die Ursache des Problems angehen, wäre es angebracht, die Rahmenbedingungen zu verbessern, unter denen neue Jobs für Langzeitarbeitslose entstehen könnten. Dabei müsste das erste Ziel sein, solche bestehenden Einstiegsmöglichkeiten zu erhalten. Ein erster Schritt bestünde darin, die wenigen bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten nicht soweit mit Regulierungen zu überfrachten, dass sie für Betriebe unattraktiv werden. Dies gilt zum Beispiel für die so genannten atypischen Erwerbsformen wie die Zeitarbeit. Auch die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns trägt nicht dazu bei, die Beschäftigungschancen Langzeitarbeitsloser zu erhöhen – selbst wenn für die

betroffene Personengruppe befristet Ausnahmen gelten. Von einer Verbesserung des Rahmens, innerhalb dessen neue Jobs entstehen könnten, ist aber in den vorgelegten Konzepten nicht die Rede.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)271

10. Dezember 2014

## Information für den Ausschuss

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

### Positionierung zum Konzept der Bundesarbeitsministerin „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“

Die BAGFW begrüßt die Initiative der Ministerin ausdrücklich, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu verstärken.

Insgesamt sieht die BAGFW folgende Ansätze als zielführend an, um die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen:

- Zur Integration in die Gesellschaft brauchen Langzeitarbeitslose sowohl sozialintegrative Leistungen wie auch Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben im SGB II. Neben der Sicherung der Existenz ist die Sicherung der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich. Der Schlüssel zur sozialen Teilhabe ist die berufliche Teilhabe. Angesichts einer zunehmenden Verfestigung des Leistungsbezugs und Ausgrenzung von Menschen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende plädiert die BAGFW dafür, neben der Zielsetzung Übergänge in Erwerbstätigkeit und den Austritt aus dem Leistungsbezug zu fördern, zusätzlich die soziale Teilhabe als auch die Teilhabe am Arbeitsleben explizit als Ziel im SGB II zu verankern. In der Zielsteuerung der Jobcenter soll die Förderung der Arbeitsmarktintegration und der sozialen Teilhabe von arbeitsmarktfernen Personen und Langzeitarbeitslosen mehr Gewicht erhalten. Der Bundesagentur für Arbeit soll eine neue Ausrichtung für ihre Arbeitsmarktförderung gegeben werden, und die Jobcenter einen neuen politischen Auftrag erhalten, sich im Rahmen des von ihnen zu betreuenden Personenkreises besonders der großen Gruppe langjährig im Hilfebezug lebender Menschen intensiv zu widmen. Dieser Prämisse folgend dürfen Leistungen wie beispielsweise Schuldner- und Suchtberatung (nach § 16 a SGB II) nicht allein unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten erbracht und bewertet werden, sondern haben für das unterstützte Individuum einen Wert an sich, den es anzuerkennen gilt.
- Es müssen echte Chancen geschaffen und Aufwärtsmobilität durch Qualifizierung gefördert werden: Die Ursache für verfestigten Hilfebezug im SGB II ist häufig eine geringe Qualifikation. Die Hälfte der rund 2 Mio. arbeitslos gemeldeten Personen im Leistungsbezug des SGB II verfügt über keinen Berufsabschluss. Die Jobcenter geben derzeit nur sehr punktuell die Chance, Berufsabschlüsse nachzuholen. Nur ungefähr 1% der o.g. Zielgruppe erhält ein Qualifizierungsangebot, das zum Berufsabschluss führt. Vor diesem Hintergrund müssen Qualifizierungen, v.a. solche, die zu einem Berufsabschluss führen, dringend ausgebaut werden.
- Die Bekämpfung des hohen und verfestigten Leistungsbezugs und die damit einhergehende Langzeitarbeitslosigkeit erfordern eine intensivere und auf den jeweiligen Einzelfall abgestimmte Betreuung in den Jobcentern und einen Ausbau der Fördermaßnahmen. Die Eingliederungsmittel der Jobcenter müssen deshalb aufgestockt und eine Umwidmung in das Verwaltungsbudget ausgeschlossen werden. 2013 flossen aus dem Topf für "Eingliederung in Arbeit" 445 Mio. Euro in das Verwaltungsbudget. Es darf nicht weiter zugelassen werden, dass die ohnehin massiv begrenzten Eingliederungsmittel weiterhin durch Umschichtungen in das Verwaltungskostenbudget aufgezehrt werden.
- Die Wohlfahrtsverbände sprechen sich für eine Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und eine bessere Verzahnung von Maßnahmen der Arbeitsförderung mit psychosozialen Hilfen aus. Die Qualität der Maßnahmen der Arbeitsförderung hängt maßgeblich von der Vergabe ab. Jedoch wird die Qualität der Maßnahmen durch das bestehende Vergaberecht und die aktuelle Vergabepaxis unterlaufen. Die Umsetzung der EU-Vergabereform muss deshalb auch für eine Verbesserung der Vergabe der Arbeitsmarktdienstleistungen genutzt werden.

Die BAGFW setzt sich für einen Sozialen Arbeitsmarkt ein, weil es zwischen 200.000 und 480.000 Personen (je nach Definition) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt, die weit davon entfernt sind, in den Arbeitsmarkt zurückzufinden. Aus einer Situation von scheinbar unüberwindlichen Problemlagen, Resignation und Hilflosigkeit können diese Menschen mit einer Förderung im Sozialen Arbeitsmarkt dennoch Zugang zur Erwerbsarbeit und gesellschaftlichen Teilhabe erhalten. Nach jahrelangen Erprobungen von Instrumenten und Förderprogrammen auf Bundes- und Länderebene ist jetzt eine gesetzliche Regelung zur Förderung im SGB II und eine Finanzierungsgrundlage zum sog. Passiv-Aktiv-Transfer gesetzlich zu verankern.

Im Einzelnen positioniert sich die BAGFW zu den fünf Programmpunkten in dem Konzept der Bundesarbeitsministerin wie folgt:

### 1. Bessere Betreuung in Aktivierungszentren

Das Konzept der Bundesarbeitsministerin sieht vor, die im Zuge des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ entwickelten Konzepte und Strukturen weiterzuführen und für die Förderung von Langzeitarbeitslosen nutzbar zu machen. Nach Einschätzung der BAGFW haben v.a. eine intensivierete Betreuung und engagierte Förderung mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung und Gesundheitsförderung zum Erfolg geführt. Die Jobcenter sollten jedoch nicht nur für programmspezifisch ausgewählte Zielgruppen, sondern für alle Leistungsberechtigten mit einer ausreichend Anzahl an qualifiziertem Personal und verfügbaren Maßnahmen der Arbeitsförderung ausgestattet werden, so dass ein intensiver Kontakt mit den Arbeitssuchenden ermöglicht und individuell passgenaue Maßnahmen der Arbeitsförderung mit psychosozialen Hilfen und Angeboten der Gesundheitsförderung kombiniert werden können.

Es ist darauf zu achten, dass ältere Arbeitslose, die weiterhin stark am Arbeitsmarkt benachteiligt sind, trotz Auslaufen der Förderung im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ ausreichend Unterstützung und Förderung erhalten. Die gesetzliche Regelung nach der erwerbsfähige und erwerbswillige Leistungsberichtigte auf die vorzeitige Inanspruchnahme der Rente mit 63 Jahren unter Inkaufnahme von Abschlägen verwiesen werden, muss entfallen.

Aktivierung ist so zu verstehen, dass die vorhandenen Potentiale der Hilfebedürftigen gefördert und sie befähigt werden, ihr Leben eigeninitiativ zu gestalten. Die BAGFW plädiert dafür, die Eigenmotivation der einbezogenen Langzeitarbeitslosen durch eine freiwillige Teilnahme an den Angeboten der Aktivierungszentren zu sichern. Die Eigeninitiative und das Durchhaltevermögen der Personen können außerdem durch unterstützende Ansätze, wie motivierende Gruppenarbeit und Impulse zur Selbsthilfe (z.B. Selbstvermittlungcoaching) angestoßen werden.

Die BAGFW plädiert gerade angesichts der vorgeannten Qualitätsaspekte und aufgrund der einbezogenen Maßnahmen (etwa der Sucht- und Schuldnerberatung oder Gesundheitsförderung) dafür, freie Träger eng in den weiteren Ausbau der Aktivierungszentren einzubeziehen. Das Konzept der Arbeitsministerin legt durch den Wortlaut jedoch nahe, dass die dort

angesiedelten Maßnahmen als In-house-Maßnahmen der Jobcenter umgesetzt werden. Das lehnen die Wohlfahrtsverbände ab. Nach dem sozialrechtlich verankerten Subsidiaritätsgrundsatz (§§ 17 Abs. 3 SGB I und 17 Abs. 1 SGB II) darf der SGB II-Leistungsträger Einrichtungen grundsätzlich nicht neu schaffen, sofern bereits geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind. Die BAGFW weist darauf hin, dass auch der „Grundsatz des sinnvollen Einsatzes finanzieller Mittel“ die Beachtung des Vorrangs von sog. Dritten bei der Leistungserbringung und ein Zurückhaltungsgebot auf Seiten der Agentur für Arbeit bzw. des kommunalen Trägers gebietet.

Die Durchführung von In-house-Maßnahmen der Jobcenter ist daher als Ausnahmefall anzusehen und ist nur in atypischen Situationen gestattet. Sie setzt grundsätzlich eine vorangegangene Prüfung, ob Einrichtungen und Dienste in ausreichendem Maße vorhanden sind, und die Feststellung, dass passende Angebote bei Dritten nicht verfügbar sind, voraus. Nach Auffassung der BAGFW muss darüber hinaus zunächst eine erhöhte Wirkung und insbesondere bessere Wirtschaftlichkeit der In-house-Maßnahmen gegenüber den von Dritten durchgeführten Maßnahmen nachgewiesen werden.

Trotz des guten Erfolgs des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ konnte für die Mehrzahl der Geförderten keine Lösung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefunden werden. Es gibt gerade bei arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen nach Ablauf einer Aktivierungsmaßnahme in vielen Fällen keine unmittelbare Anschlussperspektive auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, so dass die Eingliederungsbemühungen letzten Endes fruchtlos bleiben. Die BAGFW empfiehlt deshalb einen verzahnten Einsatz der Aktivierungszentren mit einer Anschlussförderung. Ansonsten läuft die vorangegangene Förderung ins Leere, verbraucht Ressourcen in der Arbeitsverwaltung und erhöht darüber hinaus die Frustration der Betroffenen.

Die Verstetigung der intensivierten Betreuung durch eine Verlängerung von bislang 1000 befristeten Personalstellen in den Jobcentern ist aus dem Verwaltungsbudget der Jobcenter, nicht aber aus dem Eingliederungstitel zu finanzieren. Hierzu ist das Verwaltungsbudget entsprechend aufzustocken.

Die BAGFW begrüßt das Vorhaben, die Berufstätigkeit Alleinerziehender zu fördern, indem die Kinderbetreuung in Randzeiten unter Beachtung des Kindeswohls ausgebaut wird. Dies allein ist aber nicht ausreichend, um den Personenkreis der Alleinerziehenden bedarfsgerecht zu fördern. Es müssen darüber hinaus Maßnahmen ergriffen werden, um Alleinerziehende bei der Integration in den Arbeitsmarkt frühzeitig und umfassend zu unterstützen. Insbesondere muss es den Alleinerziehenden ermöglicht werden, Qualifikationen nach einer Familienpause aufzufrischen, einen fehlenden Schul- oder Berufsabschluss nachzuholen oder sich in betrieblichen Trainingsmaßnahmen in der Arbeitswelt zu beweisen. Die betrieblichen Trainingsmaßnahmen und Qualifizierungsphasen sind so auszugestalten, dass berufliche Ziele mit der familiären Situation in Einklang gebracht werden können. Dringend notwendig ist der

Ausbau von Möglichkeiten zur Teilzeitausbildung. Dafür sollten Arbeitgeber gezielt geworben werden.

Damit die berufliche Wiedereingliederung Alleinerziehender nicht an finanziellen Mitteln scheitert, sollte die finanzielle Absicherung Alleinerziehender und ihrer Kinder insbesondere an den Schnittstellen zwischen SGB II, Wohngeldgesetz, Bundeskindergeldgesetz, Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) gewährleistet sein.

## 2. ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Menschen

Unter den Bedingungen des neuen ESF-Bundesprogramms wird es nach Einschätzung der BAGFW schwierig sein, das Programmziel von bis zu 33.000 Eingliederungen arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen. Es setzt einen aufnahmefähigen lokalen Arbeitsmarkt voraus sowie die Bereitschaft von Arbeitgebern sich der Zielgruppe langzeitarbeitsloser Personen zu öffnen – offene Stellen mit Langzeitarbeitslosen zu besetzen oder neue Einfacharbeitsplätze einzurichten – und mit einem schnell abfallendem Lohnkostenzuschuss für deren Anstellung zu entscheiden.

Entgegen der bisherigen Praxis werden die beteiligten Jobcenter ihre Arbeitsvermittlung neu auf arbeitsmarktfremde Langzeitarbeitslose auszurichten und ihr Personal und Vermittlungsangebot hierfür qualifizieren müssen. Es bedarf eines begleitenden Angebots zum Coaching und zur betrieblichen Qualifizierung, das den Qualitätsansprüchen von Betrieben wie auch den Erwartungen der Arbeitnehmer an vertrauenswürdiger Unterstützung gerecht wird. Bei der Förderung der Arbeitgeber bittet die BAGFW darum, das Zusammenwirken der Lohnkostenzuschüsse und Ausnahmeregelungen von Langzeitarbeitslosen beim allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn zu prüfen. Es entsteht der Eindruck, dass im Zusammenwirken dieser Regelungen keine „Förderung aus einem Guss“ zustande kommt.

Die BAGFW begrüßt es, dass die Förderung allen Arbeitgebern offen steht. Damit ist es entgegen ursprünglicher Planung auch möglich, Arbeitsplätze bei den Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen wie auch den Integrationsunternehmen einzubeziehen. Um das Arbeitsplatzpotential bei diesen Arbeitgebern tatsächlich zu einem Teil mit nutzen zu können, sollte jedoch sichergestellt sein, dass das Coaching, das im Rahmen eines Vergabeverfahrens an Dritte vergeben werden soll, in diesen Fällen gezielt über eine freihändige Vergabe bei diesen Unternehmen angesiedelt wird.

Die BAGFW spricht sich dafür aus „Auffanglösungen“ für Leistungsberechtigte zu schaffen, die zunächst über das ESF-Programm gefördert werden sollten, jedoch im Beschäftigungsverhältnis scheitern. Um drohenden Abwärtsspiralen bei Betroffenen und ihren Familien entgegenzuwirken, die auch nicht sinnvoll an einem anderen Arbeitsplatz (des ESF-Programms) integriert werden können, sollten alternative Beschäftigungsperspektiven z.B. im Programm „Soziale Teilhabe“ eröffnet werden. Es kann sich beispielsweise um Personen handeln, die den von Wirtschaftsunternehmen gestellten Leistungserwartungen an die

Erfüllung eines Arbeitsverhältnisses (trotz Förderung) nicht gerecht werden können, weil sie dauerhaft nur eingeschränkte Leistungen erbringen können oder eine im Zeitverlauf schwankende Leistungsfähigkeit aufweisen (z.B. psychisch kranke Menschen, suchtkranke Menschen).

## 3. Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt

Die BAGFW begrüßt ausdrücklich das Vorhaben ein Angebot zur Sozialen Teilhabe durch Erwerbsarbeit für ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personen zu unterbreiten. Das Programm kann dazu ein erster wichtiger Schritt sein. Da die tatsächlichen Unterstützungsbedarfe weit über die angedachte Förderung von 10.000 Personen hinausgehen (s.o.), fordert die BAGFW zusätzliche Mittel bereitzustellen und das Programm mit einer Erprobung des sog. Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) zu verknüpfen.

Der PAT ermöglicht es, die benötigte Finanzierung zu einem großen Teil dadurch zu realisieren, dass die ohnehin für den passiven Leistungsbezug verausgabten Gelder für die Förderung eingesetzt werden. So wird Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert. Zur Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers soll im Bundeshaushalt ein eigener Haushaltstitel gebildet werden. Darin werden die (infolge der geförderten Beschäftigung) voraussichtlich eingesparten Mittel für den Regelbedarf (inklusive Mehrbedarf) und für den Bundesanteil an den Unterkunftskosten umgeschichtet. Mit dieser Vorgehensweise wird im Bundeshaushalt eine verlässliche, aber zugleich zielgenaue und begrenzte Finanzierungsgrundlage geschaffen. Die BAGFW plädiert dafür, dass auch ein Anteil der eingesparten Kosten der Unterkunft der Kommunen in die Finanzierung eingebracht wird. Dies könnte beispielsweise auf freiwilliger Basis im Rahmen einer Beteiligung in Modellregionen erfolgen.

Mit einer Finanzierungsbasis über den PAT, wäre es auch leichter möglich, über die genannten Zielgruppen – Leistungsberechtigte mit Kindern und gesundheitlich eingeschränkte Personen – hinaus, weitere Personengruppen zu fördern, die der Teilhabe an Arbeit dringend bedürfen. Mit dem Programm sollen besonders Menschen gefördert werden, die trotz vermittlerischer Unterstützung bisher nicht in Arbeit integriert werden konnten und die ohne eine solche Förderung voraussichtlich nicht in Arbeit zu integrieren wären. Die BAGFW schlägt deshalb folgende Zielgruppendefinition vor: Zu fördern sind nur Personen, die mindestens zwei Jahre lang arbeitslos waren und mindestens zwei weitere persönliche Vermittlungshemmnisse aufweisen. Die Hemmnisse sollen nicht allein zugeschriebener Art sein, wie Alter, Geschlecht oder Herkunft, sondern zum Beispiel neben einem nicht vorhandenen Schul- oder Berufsabschluss auch gesundheitliche und/oder soziale Einschränkungen umfassen.

Diese Zielgruppenbestimmung erfasst einen Personenkreis dessen Leistungsfähigkeit und Arbeitsproduktivität vor der Arbeitsaufnahme deutlich eingeschränkt ist und auch nach der Arbeitsaufnahme prognostisch nur schwer abzuschätzen ist. Für eine erfolgreiche Bewältigung der Anforderungen der modernen Arbeitswelt ist eine besondere Unterstützung unabdingbar. Es geht hier darum, langzeitarbeitslosen



Menschen, die mit psychischen, körperlichen und/oder sozialen Problemen belastet sind, Teilhabe an Erwerbsarbeit und dadurch auch gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen die Personen bereits in der Lage sein, ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis im Umfang von mindestens 15 Stunden pro Woche mit unterstützender Begleitung zu bestehen. Um sicherzustellen, dass die geförderten Personen aus dieser Zielgruppe den Anforderungen entsprechen, ist es deshalb erforderlich, dass die einbezogenen Personen über die nötige Grundstabilität und eine Grundbelastbarkeit verfügen und außerdem ein ausreichendes Maß an Motivation und Zuverlässigkeit mitbringen. Hierfür kann es nötig sein, mit vorangegangener stabilisierender Förderung auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorzubereiten. Außerdem geht es darum, die geförderten Personen möglichst so genau zu passenden Arbeitsplätzen zu vermitteln, dass sie ihr individuelles Leistungspotential möglichst optimal entfalten und weiterentwickeln können. Denn auch diese vom Arbeitsmarkt zunächst deutlich entfernt stehenden Personen sind trotz individueller Vermittlungshemmnisse auch leistungsfähig und produktiv, wenn sie ihrer individuellen Eignung und Motivation entsprechende Arbeitsbedingungen erhalten.

In dem Programm sollte maßgeblich sein, Einfacharbeitsplätze für arbeitsmarktferne Personen bei unterschiedlichen Arbeitgebern zu erschließen. Die Beschäftigung soll sozialversicherungspflichtig sein. Auf Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und Wettbewerbsneutralität ist, wie beim Beschäftigungszuschuss gem. § 16e SGB II a.F. zu verzichten.

Arbeitgeber erhalten einen Lohnkostenzuschuss als längerfristigen finanziellen Ausgleich für die eingeschränkte Leistungsfähigkeit dieser Personen. Die Jobcenter sollten die Lohnkosten für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum Ausgleich von Leistungseinschränkungen arbeitsmarktferner Personen (Nachteilsausgleich) bezuschussen. Die Höhe wird je nach Person individuell nach der persönlichen Leistungsfähigkeit der betreffenden Person unter den Bedingungen des jeweiligen Arbeitsplatzes bestimmt und kann im Einzelfall auch die vollen Lohnkosten umfassen. Weil damit meist nicht kurzfristige Leistungseinbußen, sondern dauerhafte Leistungseinschränkungen kompensiert werden müssen, sollte die Möglichkeit gegeben sein, die Beschäftigung prinzipiell unbefristet zu fördern. Es ist zu prüfen, wie diesen Erfordernissen nach Auslaufen des Programms entsprochen werden kann. Allerdings ist es notwendig, die Fördervoraussetzungen regelmäßig zu überprüfen, damit die Förderung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz gerecht wird und Entwicklungen im Zeitverlauf (z.B. Leistungssteigerungen) berücksichtigt werden. Nur so bleibt auch der Weg in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit offen.

Die Beschäftigung sollte mit einer individuellen Begleitung am Arbeitsplatz selbst (in der Regel eine besondere Anleitung des Arbeitgebers, ggf. unterstützendes Coaching, begleitende Qualifizierung) und im Lebensumfeld (bei Bedarf sozialpädagogische Beglei-

tung oder Coaching zur Klärung von familiären Problemen, finanziellen Notlagen u.v.m.) unterstützt werden. Diese begleitenden Hilfen sind im Programm zwingend vorzusehen und finanziell abzusichern.

Das Programm ist nur effektiv, wenn die geförderte Person bereits in der Anfangsphase aus eigener Motivation heraus mitwirkt. Langzeitarbeitslosen soll es daher freistehen, das Teilhabeangebot für sich zu nutzen oder nicht (Freiwilligkeit).

Idealerweise wird den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern entsprechend ihren individuellen Leistungsvermögen eine flexible Wochenarbeitszeit zwischen 15-35 Stunden ermöglicht. So werden auch Langzeitarbeitslose, die nur eine Teilzeitstelle ausfüllen können, in das Arbeitsleben integriert.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege geht davon aus, dass ihre sozialen Dienste und Einrichtungen umfassend an der Umsetzung des Programms beteiligt sind: dies sind als Arbeitgeber gemeinnützige Dienste und Einrichtungen, Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen sowie Integrationsunternehmen und unterschiedliche Dienste die unterstützende Hilfen wie z.B. der Suchtberatung erbringen.

#### 4. Schnittstellen SGB II zur Gesundheitsförderung

Die BAGFW bekräftigt das Ziel des Konzepts, die Gesundheitsförderung von Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Mehr als 40 Prozent der Arbeitslosengeld-II-Empfänger geben an, schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen zu haben (IAB 23/2014). Für eine bessere Gesundheit der Betroffenen sind umfassende Ansätze nötig, die zuallererst die Lebensumstände der Betroffenen und Zukunftsperspektiven positiv beeinflussen. Teilhabe an Erwerbsarbeit stellt einen maßgeblichen Schlüssel zur Gesundheit der Betroffenen dar. Daher bekräftigen die Wohlfahrtsverbände nochmals und auch an dieser Stelle ihre Forderung nach einem Sozialen Arbeitsmarkt. Zu den maßgeblichen gesundheitsförderlichen bzw. gesundheitshinderlichen Lebensumständen gehört auch die Existenzsicherung. Die BAGFW bekräftigt ihre Forderung, die Regelbedarfe im SGB II neu zu bemessen, damit Lücken in der Existenzsicherung geschlossen werden.

Darüber hinaus ist ein Ausbau von Maßnahmen der Arbeitsförderung notwendig, die Elemente der Gesundheitsförderung beinhalten (Integrierte Gesundheits- und Arbeitsförderung). Arbeitslose sollten dabei vor allem in der Stärkung ihrer Handlungskompetenz und Selbstwirksamkeit unterstützt werden, Gesundheitserzieherische Maßnahmen und solche Angebote, die nur einzelne Aspekte der Lebensführung aufgreifen, (z.B. fettreiche Ernährung, Bewegungsmangel), haben sich bisher als weniger zielführend erwiesen. Diese Aspekte sollten allenfalls im Rahmen eines ganzheitlichen Konzepts eine Rolle spielen. Für ein Gelingen derartiger Maßnahmen sollte Voraussetzung sein, dass die Teilnahme freiwillig ist.

Soweit diese Aspekte zukünftig stärker Berücksichtigung finden würden, könnte es auch hilfreich sein, die von den Krankenkassen finanzierten Maßnahmen der individuellen Verhaltensprävention stärker für Arbeitslose zu nutzen. Die derzeitigen Angebote sind

meist nicht auf die Bedürfnisse dieser Zielgruppen abgestimmt und zudem mit finanziellen Zugangshürden verbunden (v.a. die Erbringung von Eigenanteilen und/oder Vorleistungen), weshalb Arbeitslose im Ergebnis in diesen Angeboten stark unterrepräsentiert sind.

Die BAGFW sieht ebenso wie die Bundesarbeitsministerin Handlungsbedarf beim Zugang von Arbeitslosen zu Leistungen der beruflichen Rehabilitation. Rehabilitationsbedarfe müssen besser erkannt und Leistungen verbindlicher bereitgestellt werden. Im Zusammenspiel von Jobcentern und BA existieren heute äußerst komplexe Prozessketten und Anreizstrukturen zulasten Arbeitsloser im SGB II.

#### **5. Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente**

An vielen Stellen fehlen die passenden Förderinstrumente, um Langzeitarbeitslose möglichst gut zu unterstützen. Die BAGFW regt dringend eine gesetzliche Novellierung an.

Der Reformbedarf betrifft u.a. die Arbeitsgelegenheiten. Arbeitsgelegenheiten sind sinnvoll, um sehr arbeitsmarktfremde Menschen (z. B. wohnungslose Menschen, psychisch beeinträchtigte Personen) sozial zu stabilisieren und ihre Beschäftigungsfähigkeit schrittweise zu verbessern. Die derzeitige Begrenzung der Förderdauer auf zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren ist aufzuheben, da sie zum Ausschluss gerade derjenigen Leistungsberechtigten führt, die längerfristige Unterstützung benötigen, und die Wirkung dieses Instruments auf diese Weise ins Leere läuft.

Bei den Arbeitsgelegenheiten muss es zukünftig wieder möglich sein, sozialpädagogische Begleitung oder

arbeitsbegleitende Qualifizierung direkt mit dem Instrument zu verknüpfen, ohne diese begleitenden Angebote umständlich zukaufen zu müssen.

Die in den Förderleistungen enthaltenen Tätigkeiten müssen entsprechend den Fähigkeiten der unterstützten Person so ausgestaltet sein, dass sie die Betroffenen in ihrer persönlichen Entwicklung unterstützen und ihre individuellen Fähigkeiten fördern. Die derzeit geltenden Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität wirken in ihrer Gesamtheit jedoch kontraproduktiv. Sie sind nicht geeignet, um zentral definiert zu werden. Es sollten die lokalen Akteure des Arbeitsmarktes im örtlichen Beirat Verantwortung für die Ausgestaltung erhalten.

Die sog. freie Förderung ist als echte Erprobungsklausel im SGB II auszugestalten. Aufgrund bestehender Restriktionen können Jobcenter das Instrument der freien Förderung nicht wie intendiert nutzen, um neue Lösungsansätze, etwa zur Förderung von sonst nicht erreichbaren Jugendlichen oder verfestigt Langzeitarbeitslosen anzubieten.

Weiteren gesetzlichen Handlungsbedarf sieht die BAGFW bei der Absicherung eines neuen Beschäftigungsverhältnisses. Nach der erfolgreichen Integration der Leistungsberechtigten in das Erwerbsleben kann eine weitere Unterstützung im Einzelfall zur nachhaltigen Festigung des Beschäftigungsverhältnisses angezeigt sein. Im SGB II fehlt es jedoch an einer Rechtsgrundlage, um eine nachgehende Begleitung der Leistungsberechtigten zu finanzieren. Um die dauerhafte Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch die Stabilisierung des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses sichern zu können, sollte eine nachgehende Begleitung von Leistungsberechtigten und/oder Arbeitgebern ermöglicht werden.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)373

12. Mai 2015

**Information für den Ausschuss**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

**Sozialverband Deutschland e.V.**

**Zur Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern – Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit A-Drs. 18(11)234**

Der SoVD begrüßt ausdrücklich, dass es sich die Bundesregierung zur Aufgabe gemacht hat, mit dem Programm „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration von langzeitarbeitslosen Menschen zu erreichen. Das Programm beinhaltet mehrere Module:

- Das erste Modul bezieht sich auf ein Langzeitarbeitslosenprogramm – insges. 885 Mio. Euro werden dafür vom ESF zur Verfügung gestellt. Damit sollen 33.000 Menschen, die mind. zwei Jahre arbeitslos sind, eine Arbeit erhalten. Die subventionierten Beschäftigungsverhältnisse sollen sozialversicherungspflichtig werden; ihre Bezahlung soll sich an Tarifverträgen bzw. an der ortsüblichen Entlohnung orientieren.
- Vom zweiten Modul mit dem Titel „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“ sollen besonders benachteiligte Langzeitarbeitslose profitieren: Hierbei geht es um die Eingliederung von 10.000 langzeitarbeitslosen Menschen, die entweder gesundheitlich eingeschränkt sind oder die mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben.

Für sie soll ein Lohnkostenzuschuss von bis zu 100 Prozent für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übernommen werden. 150 Mio. Euro jährlich sollen hierfür aus dem Eingliederungstitel zur Verfügung stehen.

- Auch die Betreuung Langzeitarbeitsloser soll verbessert werden. Hierfür sollen in den Jobcentern 1.000 befristete Stellen, die bisher für das Projekt 50 + angesiedelt waren, verlängert werden – allerdings auch wieder nur befristet bis zum Jahr 2018.

Der SoVD unterstützt das Programm ausdrücklich. Denn trotz des erheblichen Rückgangs der Arbeitslosenzahlen und trotz des Anstiegs bei der Zahl der Beschäftigten in den letzten fünf Jahren, ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen auf einem hohen Niveau geblieben. Der SoVD begrüßt daher ausdrücklich den Ansatz, durch öffentlich geförderte Beschäftigung denjenigen Menschen, die aufgrund verschiedener Vermittlungshemmnisse kurz- oder mittelfristig keine Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben, in eine existenzsichernde und sozialversicherungspflichtige Arbeit zu bringen. Jedoch werden weniger als fünf Prozent der von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen von dem Programm erfasst: Es ist geplant, dass 43.000 Menschen vom Programm profitieren. Dem stehen mehr als eine Million Menschen gegenüber, die seit einem Jahr oder länger arbeitslos sind.

Zu begrüßen ist, dass Menschen mit Behinderungen im Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit grundsätzlich mitgedacht und im Abschnitt zur Gesundheitsförderung auch ausdrücklich angesprochen werden. Denn diese Gruppe ist von Negativentwicklungen am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren ganz besonders betroffen: Bei ihnen stieg die Arbeitslosigkeit auch 2014 erneut an. Mit Sorge sehen wir vor diesem Hintergrund jedoch, dass in der bereits erlassenen Förderrichtlinie für das ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter schwerbehinderte Menschen nicht als ausdrückliche Zielgruppe in Ziffer 2.1. der Richtlinie benannt wurden, sondern eine Schwerbehinderung allenfalls als Zusatzkriterium nach Ziffer 2.3.1. berücksichtigt werden kann. Damit drohen Menschen mit Behinderungen ins Hintertreffen gegenüber anderen Betroffenen bei der Förderung zu kommen. Die Bundesregierung muss deshalb bei der praktischen Umsetzung umso mehr Sorge dafür tragen, dass dies nicht geschieht und Menschen mit Behinderungen von der Förderung in relevantem Umfang mit profitieren. Denn anders als bei anderen Initiativen der Bundesregierung, z. B. der „Initiative Inklusion“, stehen mit dem ESF-Bundesprogramm i. H. v. 885 Mio. € finanziell sehr umfangreiche Ressourcen zur Verfügung. Diese können und müssen auch zugunsten schwerbehinderter arbeitsloser Menschen

genutzt werden. Der SoVD wird die praktische Umsetzung mit Blick auf diesen Personenkreis sehr aufmerksam verfolgen.

Darüber hinaus können wir keine überzeugenden Ansätze erkennen, die grundsätzlichen Ursachen für die anhaltend hohe Langzeitarbeitslosigkeit anzugehen. Der SoVD hält einen grundlegenden Systemwechsel in der Arbeitsmarktpolitik für unausweichlich. Eine wesentliche Ursache für das Scheitern der Hartz-Gesetze ist, dass das System spaltet. Es unterscheidet zwischen den besser gestellten Arbeitslosen, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, und den schlechter gestellten Arbeitslosen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten. Diese Unterscheidung wirkt sich neben den materiellen Unterstützungsleistungen auch auf die arbeitsmarktpolitischen Leistungen aus. Wer Hartz IV bezieht, hat eine erheblich geringere Chance auf eine nachhaltige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Der SoVD fordert eine Abschaffung dieser willkürlichen Diskriminierung der Arbeitslosen im Hartz IV-System. In seinem Forderungskatalog „Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik – Inklusion statt Hartz IV“ befürwortet der SoVD daher unter anderem eine einheitliche Betreuung aller Arbeitslosen durch die Bundesagentur für Arbeit.