

Bundesnetzwerk Jobcenter

*Bundesarbeitsgemeinschaft der Gemeinsamen Einrichtungen
gem. § 44b SGB I und kommunaler Jobcenter
c/o MainArbeit. Jobcenter Stadt Offenbach
Domstraße 72
63067 Offenbar am Main*

24. März 2011

Die geplante Instrumentenreform für eine Verbesserung der Förderung im SGB II nutzen! Positionen des Bundesnetzwerks Jobcenter¹

Aktive Arbeitsförderung im SGB II

Mit dem SGB II ereignete sich in der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein Paradigmenwechsel. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden zwei in den unterschiedlichen Traditionen der Sozialversicherung und der Fürsorge gewachsene Leistungen zu einer neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt. Dadurch sollte nicht nur ein Beitrag zur Vereinheitlichung von Leistungsansprüchen für Menschen in vergleichbaren Lebenslagen geleistet werden. Ein wesentliches Motiv war die Erschließung der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung für alle erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher. Nicht die Alimentierung in der Erwerbslosigkeit, sondern die aktive und aktivierende Integration in Erwerbsarbeit wurde zum zentralen Ziel. Dafür sollte ein neues Gleichgewicht von individuellen Pflichten der Mitwirkung bei der Überwindung von Notlagen und Ansprüchen an staatliche Unterstützungsleistungen geschaffen werden. „Fördern wurde Fordern“ wurde zum Imperativ des neuen Systems.

Damit wurde die kommunale Perspektive der Fürsorge mit der einer bundeseinheitlichen Arbeitsförderung in einem System verknüpft.

Ausgesprochen oder unausgesprochen galt bei der Schaffung des SGB II das System der Arbeitsförderung nach dem SGB III als maßgebliche Referenzgröße, die nur in wenigen Bereichen durch ein spezifisches Förderinstrumentarium für den Rechtskreis SGB II ergänzt wurde. Diese SGB-II-spezifischen Instrumente hatten ihre Wurzel in den Instrumenten der Sozialhilfe (die Arbeitsgelegenheiten) und der kommunalen Sozialpolitik (flankierende Eingliederungsleistungen), die von einem großen Spielraum für örtliche Problemdefinitionen und Handlungsstrategien geprägt waren.

Die Erfahrungen seit dem Jahr 2005 zeigen, dass eine wirkliche Integration dieser beiden Systematiken der Förderung noch nicht gelungen ist. Die Fördersystematik des SGB II ist nach wie vor von einer Spannung zwischen einer vor allem lokal zu definierenden Fürsorge und den Ansprüchen eines bundeseinheitlichen Regelwerks für Instrumente und deren Anwendung geprägt. Die Grundannahme eines im Kern gleichartigen Förderbedarfs für Klienten im Versicherungssystem und in der Grundsicherung hat sich so jedoch nicht bestätigt. Vielmehr zeigte sich, dass die Menschen in der Grundsicherung zu großen Teilen einen anderen Förderbedarf haben. Fördermaßnahmen müssen der Situation von Menschen mit einem großen Abstand vom Arbeitsmarkt und Menschen mit multiplen Problemlagen gerecht werden.

¹ Bisher „Bundesnetzwerk Argen / gE“

Es wäre deshalb zu begrüßen, wenn bei der Reform der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung die besonderen Bedarfe des SGB II stärker als bisher in den Blick genommen würden.

Im Rechtskreis des SGB II werden rd. 4,8 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte in 3,5 Millionen Bedarfsgemeinschaft mit gut 6,5 Millionen Menschen betreut. Rund zwei Drittel der in Deutschland registrierten Arbeitslosen gehört in die Zuständigkeit des SGB II.

Das heißt, das SGB II ist das quantitativ bedeutendere System mit sehr spezifischen Problemstellungen, die sich von denen des Versicherungssystems unterscheiden. Dem muss jede Fortentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums Rechnung tragen.

Bemerkenswerterweise ist das System des SGB II bei den zugeteilten Ressourcen, vor allem im Bereich des Personals deutlich schlechter ausgestattet. Nach einer neueren Aufstellung des Deutschen Landkreistages müssen sich die Mitarbeiter im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen um fast doppelt so viele Kunden kümmern als im Bereich der Arbeitsagenturen mit der Zuständigkeit für das SGB III. Eigene Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit weisen ebenfalls auf eine wesentlich bessere Personalausstattung des Rechtskreises SGB III hin. Trotz wesentlich komplexerer Problemstellungen und einem wesentlich größeren Anteil sehr marktferner Kunden hat das System des SGB II eine deutlich ungünstigere Personalausstattung als das Versicherungssystem.

Diese Feststellung ist im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung nicht nebensächlich. Der Erfolg bei der Integrationsarbeit entscheidet sich nicht allein über die Anwendung und Wirksamkeit einzelner Instrumente. Er entscheidet sich über die Leistungskraft des Gesamtsystems, also der Jobcenter, ihrer Ressourcen, den angewandten Steuerungsmodellen und übergreifenden Unterstützungsstrukturen *im Zusammenhang* mit den verfügbaren Instrumenten und deren Nutzung.

Das Bundesnetzwerk der Geschäftsführer von „gemeinsamen Einrichtungen“ von Arbeitsagenturen und Kommunen gem. § 44b SGB II (BNW, gE) möchte für die entsprechende fachliche und politische Diskussion einige Positionen formulieren, die auf dem Hintergrund einer intensiven Auseinandersetzung mit über sechs Jahren Praxis des SGB II entstanden sind.

Anregungen für die Instrumentenreform

1. **Das SGB II braucht ein eigenes Instrumentarium**, das sich an seinen spezifischen Erfordernissen orientiert. Es geht nicht nur um die Beendigung von Arbeitslosigkeit, sondern auch um die schrittweise Heranführung aus Langzeitarbeitslosigkeit und Inaktivität an den Arbeitsmarkt, zum Teil in mehreren Einzelschritten über einen längeren Zeitraum hinweg. Oft geht es erst einmal darum, überhaupt Praxiserfahrungen zu sammeln. Qualifizierung, die unter dem Eindruck des Fachkräftemangels auch in der Grundsicherung neue Dringlichkeit bekommt, muss für die Mehrheit der Kunden dieses Rechtskreises mit sehr langem Atem angelegt werden. Oft müssen erst einmal Sprachkompetenzen erworben werden und/oder Probleme im persönlichen oder sozialen Bereich gelöst werden, bevor fachliche Qualifizierung ansetzen kann. Qualifizierungsmaßnahmen sind oft nur dann wirksam, wenn sie als Prozessketten von fachlichem Training, individuellem Coaching und Praxiserfahrung organisiert sind. Diese Prozessketten müssen individuell und lokal gestaltet werden können. Dafür müssen Spielräume im Förderinstrumentarium geschaffen und starre Regelungen für die Anwendung einzelner Instrumente abgebaut werden.
Darüber hinaus muss das Instrumentarium des SGB II die Ziele des Systems, Verringerung und Beendigung von Hilfebedürftigkeit adäquat unterstützen. Das heißt, es müssen Unterstützungsprozesse auch über die schlichte Beendigung der Arbeitslosigkeit hinaus organisiert werden können, etwa um Erwerbsarbeit schrittweise bedarfsdeckend auszugestalten (Ausweitung von Arbeitszeit, Verbesserung auf der betrieblichen „Karriereleiter“, Weiterbildung auf besser bezahlte Stellen oder aus der Zeitarbeit in Normalar-

beitsverhältnisse), die Einkommenssituation erwerbstätiger Leistungsbezieher zu verbessern oder den Abbruch von Arbeitsverhältnissen und den damit entstehenden „Drehtüreffekt“ zu vermeiden. Es sollten in diesem Zusammenhang bessere Möglichkeiten der Qualifizierung von *erwerbstätigen* Leistungsbeziehern in oder neben der Beschäftigung geschaffen werden.

2. **Das Verhältnis der Instrumente des SGB II zu denen des SGB III ist neu zu bestimmen.** Die Kombination von Instrumenten beider Rechtskreise kann unter bestimmten Bedingungen sinnvoll sein, etwa bei Eingliederungszuschüssen oder der Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung. Aufstockungsverbote verhindern solche sinnvollen Kombinationen bisher in vielen Fällen.
3. **Die Komplexität der Aufgabenstellung des SGB II ist stärker zu berücksichtigen.** Das SGB II hat einen wesentlichen breiteren Kundenkreis als das SGB III. Neben Arbeitslosen gibt es hier auch eine Vielzahl von Gruppen, die dem Arbeitsmarkt nicht oder noch nicht zur Verfügung stehen, z. B. Schüler, Alleinerziehende, Jugendliche in Ausbildung. Auch für diese Gruppen gibt es Förderbedarf, um den Einstieg ins Arbeitsleben vorzubereiten, Hilfebedürftigkeit abzukürzen oder auch künftige Arbeitslosigkeit und Dauerabhängigkeit zu vermeiden. Es muss deshalb möglich sein, in diesem Sinne präventiv zu handeln. Beispiele: Unterstützung von Schülern bei der Erreichung des Schulabschlusses und bei der Berufsorientierung, Heranführung von Alleinerziehenden mit Kindern unter drei Jahren an eine Perspektive mit Erwerbsarbeit, Arbeit mit Familien und Bedarfsgemeinschaften, damit diese ihre Kinder beim Übergang von der Schule in den Beruf wirksamer unterstützen können. Das SGB II bietet durch seinen ganzheitlichen Fürsorgecharakter im Prinzip eine sehr gute Chance das Individuum in seinem sozialen Kontext zu fördern und die in vielen anderen Bereichen bekannte Zersplitterung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu überwinden. Hierfür braucht es konkrete Handlungsmöglichkeiten im Förderinstrumentarium. Die bisherigen Zuständigkeitsabgrenzungen etwa der Berufsberatung in den Agenturen für Arbeit nach dem SGB III haben sich als nicht zweckmäßig erwiesen.
4. **Die Praxis des SGB II braucht Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort.** Das bisherige Instrumentarium der aktiven Arbeitsförderung ist noch immer dem Ideal einer bundeseinheitlich geregelten und ausgeformten Praxis verpflichtet. Dabei wird die Eigenlogik regionaler Arbeitsmärkte und, wie aus Sicht des SGB II besonders hervorzuheben, der lokalen Sozialsysteme außer Acht gelassen. Es muss die Möglichkeit geben, die Regeln für den Einsatz von Instrumenten vor Ort abzuändern, wenn dies notwendig und zweckmäßig ist und von den lokalen Akteuren vereinbart wird. So ist es wenig sinnvoll, bundeseinheitlich zu regeln, wie die Kriterien für die Zusätzlichkeit von Arbeiten im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten festzulegen sind. Das können Akteure vor Ort besser beurteilen. So spricht sich inzwischen selbst der Bundesrechnungshof für eine Lockerung der Zusätzlichkeitskriterien bei diesem im SGB II nach wie vor bedeutsamen Instrument aus.
In der jüngsten Vergangenheit konnten mit dem Programm „Perspektive 50plus“ gute Erfahrungen gesammelt werden. In diesem Programm werden Rahmen, Ziele und Budget mit dem BMAS verhandelt und die Umsetzungswege und Instrumente lokal und regional festgelegt. Maßnahmen können in diesem Programm nach den Erfordernissen vor Ort relativ frei gestaltet werden. Das hat sich bewährt und nicht nur zu guten Integrationswirkungen, sondern auch zu einem effizienten Mitteleinsatz beigetragen, wie die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation des Programms zeigt.
5. **Das SGB II muss weiterhin einen Beitrag zur Inklusion durch Arbeit leisten können.** Arbeit ist jenseits des Erwerbszwecks ein wichtiges Medium von Vergesellschaftung und sozialer Teilhabe. Sie ist eine Form der sozialen Integration.
Die Ziele des SGB II richten sich auf die schnelle Integration in Erwerbsarbeit, aber auch auf die Ermöglichung von sozialer Integration durch die Teilhabe an Arbeit, sofern die In-

tegration in den Arbeitsmarkt nicht kurz- und mittelfristig möglich erscheint. Dies ist die Grundlage für Arbeitsgelegenheiten, die im SGB II als Instrument vom Gesetzgeber besonders hervorgehoben wurden. Angesichts eines großen Anteils marktferner und betreungsbedürftiger Kunden bleiben diese Maßnahmen für eine gute Praxis im SGB II unverzichtbar. Es muss jedoch sicher gestellt werden, dass sie sinnstiftend und so weit wie möglich auch qualifizierend gestaltet sind. Eine übermäßige Einengung von Einsatzfeldern durch extrem restriktiv ausgelegte Anforderungen an die Zusätzlichkeit von Arbeiten steht dem ebenso entgegen wie die Reduzierung auf die bloße Funktion eines „Marktersatzes“. Arbeitsgelegenheiten müssen sinnstiftende Arbeiten erschließen, Beschäftigungsfähigkeit schaffen und stärken und durch ihre Inhalte und ihre Organisation für den Arbeitsmarkt qualifizieren. Marktferne Bastelstuben bewirken das Gegenteil. Es ist im Zusammenhang mit der Instrumentenreform zu prüfen, ob die Arbeitsgelegenheiten zu einem Angebot der Aktivierung weiterentwickelt werden können, das Arbeitspraxis im gemeinnützigen Bereich mit Qualifizierung, flankierenden Eingliederungsleistungen und Praktika in Betrieben (wenn sinnvoll und möglich) verknüpft im Sinne einer „Arbeitsgelegenheit plus“ oder „Eingliederungsarbeit“.

6. Der Passiv-Aktiv-Transfer von Mitteln kann die Handlungsmöglichkeiten der aktiven Arbeitsförderung im SGB II erweitern.

Die Möglichkeit, Geld dafür einsetzen zu können, dass ein Leistungsberechtigter seinen Lebensunterhalt durch eine aktive Beschäftigung deckt, wenn dadurch die Gewährung von Arbeitslosengeld II und/oder Kosten der Unterkunft entfallen, ist ein sinnvoller Ansatz, der gerade angesichts der drastischen Mittelkürzungen bei den Eingliederungsmitteln neu geprüft werden sollte. Dieser Ansatz wird noch kontrovers diskutiert. Die Möglichkeit sollte im Rahmen der Weiterentwicklung der Förder-Instrumente jedoch eröffnet werden.

Die Gegner dieses Instrumentes führen regelmäßig ins Feld, dass ein derartiger Transfer faktisch eine Aufstockung des Eingliederungsbudgets darstellen und zu einer dauerhaften Alimentierung in einer geförderten Beschäftigung und/oder unkontrollierten Lohnsubventionen führen würde.

So einleuchtend dieser Einwand theoretisch erscheint, so wenig konkrete Belege gibt es dafür in der Praxis, etwa der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“, auf die sich die Beschäftigungsprogramme vieler Städte und Landkreise unter dem vormaligen Bundessozialhilfegesetz vor Einführung des SGB II gestützt haben.

Es wäre problemlos möglich, einen Rahmen für einen solchen Passiv-Aktiv-Transfer zu setzen, der Fehlentwicklungen ausschließt, etwa durch Beschränkung auf Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen, eine degressive Ausgestaltung oder die Setzung bestimmter Limits im Budget, z. B. in Form eines maximalen Anteils von aktivierten Passivleistungen im Eingliederungsbudget. Es wäre auch denkbar, in Modellversuchen zu erproben, wie ein Passiv-Aktiv-Transfer optimal ausgestaltet werden kann.

Tatsache ist: es gibt im SGB II eine durchaus nicht kleine Zahl von Leistungsberechtigten, die in absehbarer Zeit auch bei besseren konjunkturellen Rahmenbedingungen nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Auch für diese Gruppe muss Teilhabe an Arbeit organisiert werden, um die Menschen sozial zu integrieren und die verbliebenen Chancen einer langfristigen Rückkehr in Erwerbsarbeit zu erhalten und auszubauen.

Es war und ist sinnvoller Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosigkeit.

7. Die Arbeitsmarktpolitik muss sich im SGB II von der Dauerreform der Instrumente verabschieden und zu einem systemischen Steuerungsmodell ohne oder mit wesentlich weniger Instrumenten entwickeln.

Die Entwicklung des Instrumentariums der aktiven Arbeitsförderung mit ihrer hohen Frequenz von Änderungen und immer wieder neuen Ausrichtungen, die die Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahrzehnten prägte hat nicht zur nachhaltigen Steigerung ihrer Effizienz geführt. Vielmehr gibt es viele Anhaltspunkte dafür, dass die bisherige Politik einer möglichst genau bundeseinheitlich geregelten Praxis der aktiven Arbeitsförderung Wirkungspotentiale eher gefesselt hat. Neue Instrumente schufen neue Paradoxien und Handlungsfallen, neue Nachregelungsbedarfe, neue Aufsichtsbürokratie.

Die Erfahrungen des bereits zitierten Programms „50 plus“ haben gezeigt: mit einem offenen, innovationsfreundlichen und auf die Gestaltungskompetenz lokaler Akteure setzenden Ansatz lassen sich mindestens gleich, überwiegend aber deutlich bessere Ergebnisse mit einer wesentlichen höheren Akzeptanz bei den Betroffenen und Handelnden vor Ort erzielen, als mit dem traditionellen, dicht regulierten Instrumentenkoffer. Nicht zuletzt mobilisiert ein solcher Ansatz Engagement und Verantwortungsbereitschaft bei den Akteuren. Auch hier gilt: aktive Arbeitsförderung ist stets in das Gesamtsystem der Praxis in den Jobcentern eingebettet; was die Akteure dort ermutigt und befähigt setzt sich unmittelbar in Wirkung für mehr Integration um. Das gilt natürlich auch umgekehrt: Überregulierung schwächt Engagement und Verantwortungsbereitschaft.

Deshalb ist auch in der Diskussion um die Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums der Blick auf die Steuerung des Systems des SGB II wichtig. Der richtige Ansatz der Steuerung über Ziele und Ergebnisse muss Vorrang vor der Steuerung über Vorabregelungen in Form detaillierter gesetzlicher Vorschriften für den Einsatz von Instrumenten haben.

Konsequent wäre es in diesem Sinne, von der gesetzlichen Regelung einzelner Instrumente zu *Budget- und Verantwortungsbündeln* bezogen auf einzelne Förderziele im SGB II überzugehen. Wie diese Budgets und Verantwortlichkeiten auszugestalten sind sollte man konsequent den Akteuren auf der lokalen Ebene überlassen. Natürlich gehört dazu auch ein ausgebautes System der Rechenschaftslegung, des Controlling und der Evaluation von Wirkung und Wirtschaftlichkeit. In einem sich fortlaufend entwickelnden, lernenden System des SGB ließe sich beides sehr gut kombinieren.

Fazit

Die Zielstellungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Heterogenität der Leistungsberechtigten und die großen regionalen Unterschiede erfordern einen neuen Weg bei der Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Dieser neue Weg muss gekennzeichnet sein von großer Transparenz, klaren Ausrichtung des Handelns an vereinbarten Zielen und mehr regionaler und lokaler Verantwortung.

Zukünftig muss noch stärker im Vordergrund stehen, dass die Ziele der Grundsicherung für die einzelnen Leistungsberechtigten erreicht werden. Die Beschreibung und Festlegung des Weges dahin muss im Jobcenter erfolgen. Einer konsequenten Zielvereinbarung in Kombination mit der Vorgaben von Budgetwerten sollte der Vorzug vor einer bundeseinheitliche Festlegung von konkreten Instrumenten gegeben werden.

Dieser Weg kann zu einer sehr heterogenen Instrumenten- und Förderlandschaft führen und erfordert Mut und Vertrauen in die Akteure und Verantwortungsbereitschaft bei den Akteuren vor Ort. Die Jobcenter sind in der Lage, diese Verantwortung wahrzunehmen. Der Weg einer weiteren Rücknahme von Regelungsdichte, der Verlagerung von Verantwortung auf die Praxis in den Jobcentern und der konsequenten Steuerung über die Ziele mit dem Verzicht auf Vorgaben für den Weg dorthin wird im Ergebnis aber Innovation freisetzen, Verantwortung und Motivation mobilisieren und zu einer wirksameren Förderung im SGB II führen.

Man sollte angesichts des erfreulichen Abbaus der allgemeinen Arbeitslosigkeit nicht verkennen, dass die Herausforderungen im SGB II auch bei besserem Marktumfeld groß bleiben, möglicherweise sogar noch wachsen werden. Das relative Gewicht des SGB II in der aktiven Arbeitsförderung wird eher weiter zunehmen. Eine kluge Reform ihrer Instrumente trägt dem konsequent Rechnung.

Text: A. Wegner (Nei Brandenburg), Matthias Schulze-Böing (Offenbach am Main)