

STRATEGIEPAPIER

zur
Strategiekonferenz "10 Jahre SGB II - Bilanz und Ausblick"
am 17. November 2014 in Darmstadt

A. Die Agenda 2010

Die Agenda 2010 wird heute meist mit "Hartz-IV" identifiziert, aber eine Reihe anderer Reformen sind mit ihr verbunden. Sie betrafen den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit, die Aufwertung der Zeitarbeit, die Senkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, die Entlastung geringer Lohnneinkommen bis 800 € von Steuern und Sozialbeiträgen (sog. Minijobs), den Kündigungsschutz u.a. Mit der Schaffung des neuen einheitlichen und steuerfinanzierten System Arbeitslosengeld-II wurde die Arbeitslosenhilfe beseitigt. Der Bezug der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld-I wurde, bis auf spätere Ausnahmen für ältere Arbeitslose, auf 12 Monate begrenzt. Der Qualifikationsschutz erworbener beruflicher Fähigkeiten entfiel, d.h. grundsätzlich gilt seit den Reformen jede Arbeit als zumutbar.

Mit dem Slogan: "Fördern und Fordern" wurde die Reform innerhalb der Gesellschaft vermittelt. Dies ist gelungen. Der Grundsatz steht in der Öffentlichkeit für das SGB II. Unter Berücksichtigung mancher Entwicklungen auf der Bundesebene könnte die Beurteilung von 10 Jahren Option aus kommunaler Sicht lauten: "Option erlauben und sie gleichzeitig bürokratisch erwürgen". Jedoch haben gerade die Optionskommunen in den vergangenen 10 Jahren gezeigt, dass sie viel näher an den Menschen – an den Langzeitarbeitslosen sind. Die größere Bürgernähe sowie die Verzahnung mit den kommunalen Angeboten hat sich erkennbar entwickelt und führt im Zusammenspiel zu guten Ergebnissen. Die Arbeitsverwaltung in Deutschland wurde durch die optierenden Kommunen verändert, da diese gezeigt haben wie es anders gehen kann. Die Agenda 2010 hat auch ermöglicht, dass ehemalige Sozialhilfeempfänger/innen nun einen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Tendenzen, diesen Weg erneut infrage zu stellen und auf eine zentrale Steuerung abseits kommunaler Einbindung und Gestaltung zu setzen, treten die hessischen Landkreise klar entgegen.

Jobcenter als Träger des SGB II

Jobcenter sind die von Arbeitsagenturen und Kommunen bzw. nur von Kommunen getragenen Stellen für die Ausführung des SGB II, namentlich die Leistungsgewährung (sog. passive Leistungen) und die Vermittlung in Arbeit (sog. aktive Leistungen). Die Aufgaben der Jobcenter sind im Hinblick auf die Vermittlung in Arbeit, sowie die Stabilisierung und Beratung der erwerbsfähigen Leistungsempfänger und ihrer Familienangehörigen sehr vielfältig. Als Träger der Jobcenter gibt es zwei unterschiedlich Modelle: Das Jobcenter als gemeinsame Einrichtung (gE) oder als zugelassener kommunaler Träger (zkT). Letztere das Ergebnis einer zähen politischen Diskussion um notwendige Konsequenzen aus immer deutlicher gewordenen Problemen einer verbürokratisierten und zentralistischen Arbeitsverwaltung und den daraus entstehenden Forderungen nach mehr kommunaler Organisations- und Handlungsverantwortung. Hieraus entstand 2004 mit dem "Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" das sog. Optionsmodell. Ziel war die Erprobung alternativer Modelle zur Eingliederung von Arbeitssuchenden und der Wettbewerb mit dem Regelmodell der Agenturen für Arbeit in sog. ARGEn.

Das Optionsmodell war zunächst bis 31.12.2010 befristet und auf 69 zugelassene kommunale Träger (zKT), entsprechend der Zahl der Sitze im Bundesrat, begrenzt. Seit dem 1.1.2011 ist das Modell entfristet und seit dem 1.1.2012 verantworten 108 Kommunen als zKT die Grundsicherung für Arbeitssuchende eigenständig. In Hessen sind dies 14 Landkreise und 2 kreisfreie Städte. Hessen weist damit nach Niedersachsen mit 17 Landkreisen die zweithöchste Zahl an Optierern aus.

Zielvereinbarungen

Um die Erwartungen an die Reform erfüllen zu können, wurden mit dem "3. und 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz-III und Hartz-IV) Zielvereinbarungen in die gesetzlichen Vorgaben der Arbeitsförderung aufgenommen. Sie sollen weg vom herkömmlichen Bürokratiemodell zu einer effizienten Verwaltung beitragen und eine Steuerungs-, Führungs-, Motivierungs- und Handlungsfunktion bieten.

Ziele

- Verringerung der Hilfsbedürftigkeit
- Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit
- Verbesserung der Eingliederung unter 25-jähriger
- Sicherung des Lebensunterhalts
- Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit bei der Leistungserbringung

Seit 2012 werden alle Jobcenter, auch die zKT, nach einheitlichen Grundsätzen gesteuert und die Leistungsfähigkeit der Organisationen mittels Kennzahlen verglichen.

B. Bilanz der Reform

Die Agenda 2010 hat die Arbeitswelt deutlich verändert. Die Geschichte der Arbeitsmarktreformen seit 2005 ist mit Blick auf die Langzeitarbeitslosen eine Bilanz nicht eingehaltener Ziele und einer Verfestigung des prekären Arbeitsmarktes in Deutschland. Hinter der neuen Dynamik der Arbeitsmärkte verbirgt sich keine lineare wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung mit Vollbeschäftigungsarbeitsverhältnissen.

Für den Bundesgesetzgeber kommt es bei der Reform nicht primär auf die Sicherung und Gewährleistung stabiler und auskömmlicher Arbeitsverhältnisse an. Stattdessen zählen die Quoten der Erwerbstätigkeit und die Beteiligung am Erwerbsleben als Messgröße erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik. Die kurzfristige Vermittlung in eine für den Arbeitslosen erkennbare falsche Stelle wird genauso so bewertet wie eine dauerhafte, nachhaltige und qualifizierte Vermittlung. Nachhaltigkeit und Validität der Arbeitsvermittlung sind in der Bewertung zweitrangig. Auch eine Arbeitsaufnahme für wenige Tage zählt in der Statistik als erfolgreiche Vermittlung. Vermittlungsstatistische Werte stehen im Vordergrund. Dabei verlieren 46 % aller Vermittelten aus SGB II ihre Arbeit innerhalb der ersten 6 Monate, da sie oft nur befristete Verträge erhalten. Ohnehin ist die Zahl der Arbeitslosen in Wirklichkeit viel höher als in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik ausgewiesen ist, so gelten zum Beispiel Personen nicht mehr als arbeitslos, wenn sie länger als zwei Wochen krank geschrieben sind.

Mobilisierung der Langzeitarbeitslosen um jeden Preis

Im Zuge der Reform sind neuere Beschäftigungsformen entstanden mit

- immer wiederkehrenden Minijobs,
- Beschäftigungen im Niedriglohnbereich,
- regelmäßige sich wiederholende Arbeitsgelegenheiten,
- befristeten Tätigkeiten und
- Leiharbeitsverhältnissen mit und ohne Subunternehmer.

Die Lebens- und Arbeitssituation der Betroffenen sind dabei durch häufige Wechsel von Beschäftigungsstellen und wechselndem betrieblichen Status gekennzeichnet: heute techn. Zeichner, morgen Packer, übermorgen... Angesagt und gefordert sind Dauermobilisierung und beständige Anspannung.

Diese Mobilisierung trägt nur wenig zur Stabilisierung der Arbeitssituation und der Lebenslage der Betroffenen bei. Entstanden ist ein Mehr an Beschäftigung, vor allem an

- prekärer,
- unsicherer und
- unverbindlicher Beschäftigung.

Der Anstieg der insgesamt Beschäftigten von 35,2 Mio. in 2001 auf 41 Mio. in 2013 war begleitet von einem dramatischen Abnahme der Vollzeitstellen und einer alle Branchen betreffenden Zunahme der Teilzeitarbeit, Leiharbeit und geringfügigen Beschäftigungen.

Das aktuelle Vorhaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Rahmen des „ESF-Bundesprogramms für Langzeitarbeitslose“ setzt erneut nur auf „schnelle Integration“ und vernachlässigt dabei nach wie vor die tatsächlichen Erfordernisse der Langzeitarbeitslosen. Anstelle neuer monetärer Anreize für Betriebe sollte in eine intensive Beratung sowie in die Verbesserung der Qualifikation investiert werden.

Ergänzender SGB-II Leistungsbezug trotz Erwerbstätigkeit

Der SGB-II Bezug ist seit 2005 nicht zu einer notwendigen Brückenfunktion zwischen Arbeitslosigkeit und Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt geworden. Damit wurde eines der wesentlichen Reformziele nicht erreicht. Eine die Existenz sichernde Integration in den Arbeitsmarkt gelingt nur wenigen SGB-II Beziehern.

Von 2007 bis 2012 stieg die Zahl der erwerbstätigen SGB-II Leistungsbezieher von 23,1 % auf 29,8 %. Das heißt: die Zahl der Personen im ergänzenden Leistungsbezug nimmt bei gleichzeitig leichter Abnahme der SGB-II Empfängerzahl kontinuierlich zu. Entstanden ist hingegen eine Destabilisierung der Arbeitswelt. Zunehmend finden Langzeitarbeitslose nur prekäre und kurzfristige Arbeit im Niedriglohnbereich. Die Folge ist eine weiter zunehmende Zahl von „Ergänzern“, welche trotz einer Erwerbstätigkeit nicht in der Lage sind, ihren notwendigen Lebensunterhalt mit Arbeit zu finanzieren und ergänzende SGB-II-Leistungen benötigen. In diesen Fällen kann die "Wertlosigkeit" von Arbeit besonders demoralisierend erfahren werden. Arbeit als gesellschaftlicher und persönlicher Status wird in diesen Situationen nicht erlebt.

Trotz der seit 2007 positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist die Zahl der SGB-II Empfänger nur leicht auf noch immer rd. 6.15 Mio. Personen gesunken. Bei einer großen Gruppe verfestigt sich das Problem Arbeitslosigkeit: 50 % der rd. 4,45 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten waren im Juni 2013 ohne Unterbrechung mindestens vier Jahre im SGB-II Bezug. Damit wurde ein weiteres Ziel der Reform nicht erreicht. Bedrohlich hierbei ist, neben der hohen Zahl, die langfristige Ausgrenzung großer Personenkreise aus dem regulären Arbeitsleben.

Das schleichende Ende der aktiven Arbeitsförderung im SGB-II

Die aktive Arbeitsförderung ist seit dem Jahr 2010 unter das Diktat der Konsolidierung des Bundeshaushaltes gestellt. Die Gelder für die aktive Arbeitsförderung wurden in den Jahren 2010 bis 2013 um rd. 50 % gekürzt. Dies trifft vor allem die Jobcenter, welche es mit Personen aus verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit und jahrelangem Leistungsbezug, oftmals mit begleitenden Vermittlungshemmnissen zu tun haben. Zunehmend hat der Bund die Arbeitsmarktförderung auf die Unterstützung arbeitsmarktnaher Personen ausgerichtet. Seither konzentrieren sich die Ziele der Arbeitsförderung, die eingesetzten Instrumente und der finanzielle Mitteleinsatz auf Arbeitslose, welche nach einer kurzen Arbeitslosigkeit und mit passablen Qualifikationen, z.B. als Facharbeiter unter 45 Jahren, ohnehin gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Langzeitarbeitslose bleiben in der Folge in der aktiven Arbeitsförderung benachteiligt.

Obwohl 50 % der arbeitslos gemeldeten Personen im SGB-II über keinen Berufsabschluss verfügen, bekommen nur wenige ein Qualifizierungsangebot, welches zu einem Berufsabschluss führen kann. Die Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung wurden im Zeitraum von 2010 bis 2013 um mehr als 50 % gekürzt und die verbliebenen Angebote restriktiv gestaltet. Hierbei sind rd. 150.000 Angebote gänzlich weggefallen. Die Förderdauer einer Maßnahme im SGB-II betrug im Jahre 2012 durchschnittlich nur noch vier Monate. Allein in 2011 wurde ein Fünftel aller Eingliederungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose gestrichen. In den Folgejahren wurden die Eingliederungsmittel 2012 und 2013 noch einmal um 16 % bzw. um 12 % gekürzt. Seit 1.1.2014 ist eine Stagnation auf dem Niveau von 49 % gegenüber dem Jahr 2010 eingetreten. Während die Arbeitsmarktförderung um 41 % gesunken ist, sind im gleichen Zeitraum die Arbeitskosten um 7,5 % und Verbraucherpreise um rd. 6 % gestiegen.

Im Ergebnis kommt immer weniger Geld der Erwerbsintegration von Langzeitarbeitslosen zugute. Gleichzeitig sind zahlreiche Jobcenter dazu gezwungen, zusätzliche Verwaltungskosten zu Lasten der eigentlichen Eingliederungsmittel umzuschichten. Während der Anteil der zu Gunsten der Verwaltung umgewidmeten Mittel 2010 noch bei 0,2 % lag, stieg er bei einem sinkenden Volumen auf 11,4 % in 2013 an. Mit der Umschichtung werden auch die Voraussetzungen für ein effizientes Fallmanagement und den wirtschaftlichen Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den Jobcenter geschaffen. Beispielsweise hat eine hohe Kontaktdichte gegenüber den Klienten eine starke Wirkung auf den Erfolg von Integrationen. Allerdings sind die Zuweisungen des Bundes auch für die Dienstleistungen der Jobcenter zu gering, so dass Umschichtungen häufig notwendig sind.

Das Prinzip Fördern ist seit dem Jahre 2005 kontinuierlich hinter dem Prinzip "Fordern" zurück getreten. Auch damit wird seit 2005 ein wesentliches Reformziel verfehlt und Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt.

Die Refinanzierung des Bundeshaushaltes durch die Langzeitarbeitslosen

Vom 1.1. 2005 bis 31.12. 2007 gab es das System des sog. "Aussteuerungsbetrages": Für jeden Arbeitslosen, der aus dem SGB III in das SGB II wechselte, musste die BA einen Betrag von 10.000 € an den Bund entrichten. Dies sicherte dem Bundeshaushalt in diesen drei Jahren eine Einnahme von knapp 10 Mrd. €. Ab dem Jahr 2008 ist dieser Aussteuerungsbetrag durch den „Eingliederungsbeitrag“ der BA ersetzt worden. Dieser orientiert sich nicht mehr an der Zahl der wechselnden Personen, sondern an den Kosten des Bundes für Verwaltungs- und Eingliederungsleistungen. Bis 2013 hat der Bund sich dabei mit rd. 25 Mrd. € refinanziert. Dazu wurden die Kommunen an den Kosten der Unterkunft mit 74 % beteiligt.

Das "Strategiepapier 2020" der Bundesagentur für Arbeit

In diesem Papier formuliert die BA die künftig ausschließlich marktnahe Ausrichtung ihrer Arbeitsmarkt- und Förderungsstrategie. Danach ist Ziel, sich nicht länger auf Maßnahmen und Programme zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit und Programme zur Bekämpfung der verfestigten Arbeitslosigkeit zu konzentrieren, sondern die von ihr als "Zukunftsthemen" benannten Aufgaben der Fachkräftesicherung und Vermittlung "marktnaher Kunden" zu betreiben. Mit Projekten wie der "internen ganzheitlichen Integrationsberatung" will sie wieder "1. Dienstleister" auf dem Arbeitsmarkt werden. D.h. man wird den Trends des Arbeitsmarktes folgen, nicht den Bedürfnissen des vorhandenen Klientel in den Jobcentern. Bei dieser Strategie sind lebenslange Verlierer ohne Rücksicht auf ihre vielleicht hohe persönliche Beschäftigungsmotivation einkalkuliert

Hartz-IV: ein Beschäftigungsprogramm für die deutschen Sozialgerichte

Einen deutlichen "Beschäftigungserfolg" bei den Sozialgerichten wurde durch die explosionsartige Zunahme der Streitverfahren in Hartz-IV Fällen erzielt. In 2011 wurden im SGB-II 29,5 Mio. Leistungs- und Sanktionsbescheide erstellt. Davon gelten 40-50 % als fehlerhaft. Derzeit sind in Deutschland insgesamt rd. 250.000 Hartz-IV Klagen anhängig. Allein im Sozialgericht Berlin gehen pro Tag 90 Klagen ein; in 2013 waren es 30.000 neue Verfahren, nur in Berlin.

Da bei nahezu allen Sozialgerichten mehr Klagen eingehen, als entschieden werden, dauern die Verfahren folglich immer länger. Paradox dabei ist, dass bei der überwiegenden Zahl der Klagen um Beträge unter 300 € gestritten wird; die Kosten des Verfahrens also in der Regel höher als der Streitgegenstand sind. Das viele SGB-II Bescheide als fehlerhaft beurteilt werden, ist nicht der Unfähigkeit der Sachbearbeiter in den Jobcentern geschuldet, sondern einer unsinnigen und bürgerfeindlichen Verbürokratisierung des gesamten SGB-II Verwaltungsvollzuges.

C. Beispiele für notwendige Veränderungen

- Die Grundfinanzierung der Jobcenter mit aufgabengerechten Verwaltungsbudgets ist zu sichern
- Rücknahme der Kürzungen der bundesfinanzierten Eingliederungs- und Fördermittel.
- Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung zur Entlastung der Kommunen.
- Nach wie vor schränken die im SGB III formulierten Leistungen der Arbeitsförderung die Unterstützungsmöglichkeiten für den Personenkreis SGB II deutlich ein. Die im SGB II vorhandenen spezifischen Instrumente (§ 16d, e und f SGB II) lassen in der Praxis die individuell notwendige Förderung nicht zu. Die Eingliederungsinstrumente nach dem SGB III müssen daher endlich an den Bedarfen der Langzeitarbeitslosen ausgerichtet werden bzw. es ist ein eigenständiges Instrumentarium im SGB II zu schaffen.
- Bundesfinanzierter Aufbau eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ für arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose (mind. 1 Mrd. €/Jahr).
- Auflage und Bundesfinanzierung eines Programms für jährlich 100.000 junge Menschen ohne Berufsabschluss zur Erlangung einer Berufsqualifikation (1 Mrd. €/Jahr).

- Keine Kopplung des Anspruchs auf eine Maßnahme an eine vorherige mehrmonatige Wartezeit bei schlechter Vermittlungsprognose.
- Mehr Anreize für Eigeninitiative – statt mehr Sanktionen! Einführung neuer, innovativer Anreizsysteme für das Eigenbemühen Arbeitsloser.
- Ausbau der Anreizsysteme zur Arbeitsaufnahme im SGB II, z.B.: durch Zahlung von nicht rückzahlbaren Prämien bei erfolgreicher Arbeitsaufnahme.
- Sicherstellung des Lebensunterhaltes von Auszubildenden, die dem Grunde nach förderfähig sind (BAföG, BAB), aber keine Bedarfsdeckung des Lebensunterhaltes erzielen.
- Bildung einer Arbeitsgruppe "Rationalisierung SGB-II" auf HLT-Ebene zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Entbürokratisierung der Leistungsgewährung und Optimierung der Vermittlung. Die Vorschläge der Gruppe könnten in eine hessische Bundesratsinitiative zur Optimierung des SGB II münden. Zusätzlich könnte über den Deutschen Landkreistag auf der Bundesebene die Initiative ergriffen werden.
- Die gesetzlichen Regelungen zu den Sanktionen müssen generell überarbeitet werden, beispielsweise ist eine Sanktion keine adäquate Reaktion auf ein einmaliges Meldeversäumnis.
- Bei Sanktionen gegenüber Alleinstehenden die familiäre Situation beachten und nachvollziehbar bewerten - keine Mithaftung von familienangehörigen Kindern einer Bedarfsgemeinschaft.
- Überprüfung des Verfahrens der finanziellen Einstandspflicht von Angehörigen einer Bedarfsgemeinschaft.
- Reduzierung der Leistungsgewährung per Darlehen zugunsten von nicht rückzahlbaren Zuschüssen.
- Weitere Stärkung des fachlichen Handlungsspielraums der zKT; stärkere Zulassung örtlich individueller Strategien, weniger bundesrechtliche Reglementierung.
- Obligatorische Mitwirkung der Komm. Spitzenverbände bei allen im "Bund-Länder-Ausschuss SGB-II" zu behandelnden Fragen.
- Prüfung, ob durch die Einführung eines Vorverfahrens im Bereich SGB-II mittels Bildung von örtlichen Widerspruchsausschüssen gerichtliche Streitverfahren verhindert werden können.
- Örtliche Mediationen durch unabhängige Dritte (Ombudsleute) bei Streitsachen aus dem SGB-II unter 250 € Streitgegenstand.
- Weg von schematischen Verwaltungsvollzügen, hin zu mehr Berücksichtigung individueller Bedarfe - mehr Beurteilungsspielräume für Fallmanager.
- Einführung einer betrieblichen Bildungsberatung im SGB-II in allen Jobcentern.
- Kritische Überprüfung des Instruments Zielsteuerung, welches bei den umfangreichen Vorgaben struktureller Art nicht bis in das operative Geschäft hinein gelingen kann.

- Kritische Überprüfung der Zeitvorgaben einer Zielerreichung bei Personen mit großem Abstand zum Arbeitsmarkt.
- Erfolgsabhängige Förderung kommunaler Reintegrationsprogramme in den Arbeitsmarkt für Leistungsempfänger im SGB XII durch den Bund.
- Finanzierung von individuellen und kollektiven Betreuungsformen für Kinder Alleinerziehender.
- Aufwertung des Fallmanagements durch: Intensivierung der Netzwerkarbeit vor Ort, Steigerung der Betreuungsqualität und -Intensität, Stärkung eigener Ressourcen der Klienten, Einführung moderner Belohnungsinstrumente für Arbeitsqualität und Nachhaltigkeit.

und schließlich:

- Änderung der Begrifflichkeit: Der Arbeitslose ist kein „Kunde“, keine Verniedlichung des individuellen Problems.
- Aufgabe der Bezeichnung: "HARTZ-IV": Hilfen für Langzeitarbeitslose sollten nicht länger mit dem Namen einer Person verbunden sein, die wegen Untreue in 44 Fällen vorbestraft ist. Zumal es sich um keinen gesetzlichen Begriff handelt.