

Antrag

der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Dr. Wolfgang-Strengmann-Kuhn, Katja Dörner, Markus Tressel, Dr. Thomas Gambke, Matthias Gastel, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Kai Gehring, Dr. Tobias Lindner, Lisa Paus, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Elisabeth Scharfenberg und der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Förderpolitik für Arbeitslose steckt in einer Sackgasse. Dies drückt sich u. a. in der anhaltend hohen Langzeitarbeitslosigkeit aus. Betroffen sind mehr als eine Million Menschen in Deutschland, von denen die meisten Arbeitslosengeld II beziehen. Die Bundesagentur für Arbeit spricht inzwischen sogar von einer verhärteten Langzeitarbeitslosigkeit, weil der Anteil derjenigen, der nicht nur ein Jahr, sondern zwei Jahre und länger arbeitslos ist, überdurchschnittlich steigt. Eine viertel Million Menschen sind bereits länger als vier Jahre arbeitslos. Mehr als eine Million Menschen beziehen dauerhaft Arbeitslosengeld II. Die Zahl der auf Dauer abgehängten Menschen wächst. Das Teilhabeversprechen der Gesellschaft gilt für sie nicht mehr. Auch die jüngst aus Anlass des zehnjährigen Bestehens der Grundsicherung für Arbeitsuchende geführte Debatte um das sogenannte Hartz IV hat den Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik deutlich gemacht.

Die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Andrea Nahles, hat zwar vor kurzem eingestanden, dass Langzeitarbeitslose von der konjunkturellen Entwicklung seit 2009 nicht profitiert haben. Trotzdem verweigert sie notwendige Verbesserungen bei der Arbeitsförderung. Statt auf die gescheiterte Politik für Langzeitarbeitslose mit einem arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel zu reagieren, enthält ihr im November 2014 vorgestelltes „Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“ im Wesentlichen althergebrachte Ansätze und setzt das „Programm-Hopping“ – also die Auflage immer neuer Programme mit begrenzten Laufzeiten – der Vorgängerregierungen fort. Zu qualitativen und quantitativen Verbesserungen führen diese Vorschläge nicht.

Strukturelle Verbesserungen sind aber notwendig, um (nicht nur) Langzeitarbeitslosen neue Perspektiven zu eröffnen. Statt befristeter Sonderprogramme und standardisierter Massenmaßnahmen sind passgenaue und individuelle Integrationsstrategien und Teilhabemöglichkeiten für Arbeitslose erforderlich. Die Auffassung, jeder und jede Arbeitslose könne kurz- bis mittelfristig in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden, hat sich für eine wachsende Gruppe von Menschen als Illusion erwiesen.

Dem muss auch die Arbeitsförderung Rechnung tragen und für diese Menschen neue Strategien entwickeln.

Darüber hinaus muss endlich wieder mehr in Arbeitslose und ihre Fähigkeiten investiert werden. Nicht die rasche und häufig nur kurzfristige, sondern die nachhaltige Vermittlung in Arbeit gehört in den Fokus der Arbeitsförderung. Neben personell und materiell gut ausgestatteten Arbeitsagenturen und Jobcentern sind dafür vor allem mehr Qualifizierungsangebote für Arbeitslose notwendig. Mit Aus-, Fort- und Weiterbildungen in nachgefragten Berufen können vormals Arbeitslose erfolgreicher am Arbeitsmarkt bestehen. Gleichzeitig wird damit nicht nur ein Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels geleistet, sondern auch endlich das immer noch uneingelöste Förderversprechen der Hartz-Reformen umgesetzt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Voraussetzung für die bessere Förderung und Integration von Arbeitslosen zu schaffen. Dafür ist es erforderlich, die Arbeitsförderung finanziell und personell sachgerecht auszustatten. Zudem müssen folgende Grundsätze bzw. Maßnahmen in der Arbeitsförderung verankert werden:

1. der Aufbau eines verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkts auf Basis des Passiv-Aktiv-Transfers ist unverzüglich einzuleiten. Mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt werden Teilhabe und Integrationschancen für jene Arbeitslose gewährleistet, die auch bei einer hohen Arbeitskräftenachfrage keine Chance auf eine ungeforderte Beschäftigung haben. Unabhängig davon müssen alle Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung und der Arbeitsförderung so aufeinander abgestimmt und miteinander kombinierbar werden, dass individuelle und verzahnte Förderketten mit dem Ziel der mittel- bis langfristigen Arbeitsmarktintegration möglich werden;
2. der geltende Vorrang von Vermittlung vor Weiterbildung muss vor allem für geringqualifizierte Arbeitslose wegfallen, da sich deren Vermittlung oft als nicht nachhaltig herausgestellt hat. Mit besseren Qualifikationen und nachgefragten Kompetenzen steigen ihre Chancen, die Arbeitslosigkeit dauerhaft zu überwinden;
3. um Hemmnisse für die Aufnahme einer geförderten Qualifizierung zu überwinden und die Zahl der Abbrüche zu vermindern, sind Bildungsprämien für Arbeitslose, die sich weiterbilden, erforderlich. Dies kann mithilfe monatlicher Mehraufwandspauschale bzw. durch Prämien für erfolgreich absolvierte Prüfungen erreicht werden. Darüber hinaus muss das Angebot an Teilzeitqualifizierungen und -ausbildungen bedarfsgerecht ausgebaut werden. Damit der Übergang in BAföG- oder Meister-BAföG-geförderte Qualifizierungen, Ausbildungen oder Umschulungen nicht mehr an Altersgrenzen oder anderen formalen Beschränkungen scheitert, ist ein umfassendes Weiterbildungs-BAföG einzuführen;
4. Arbeitslose sind passgenau und auf Basis einer fortzuschreibenden Eingliederungsstrategie zu fördern. Die Strategie soll mit den Arbeitslosen gemeinsam entwickelt werden und die Prinzipien der Mitwirkung, Beratung und des Wunsch- und Wahlrechts berücksichtigen. Darüber hinaus muss der arbeitsmarktpolitische Instrumentenkasten um die Möglichkeit der sozialpädagogischen, psychologischen und gesundheitsbezogenen Begleitung von Arbeitslosen erweitert werden, um bei Bedarf die klassische Arbeitsförderung zu ergänzen. Ebenfalls erforderlich ist der Ausbau des beschäftigungsorientierten Fallmanagements mit einem verbesserten Betreuungsschlüssel;
5. für die Nachbetreuung von vermittelten SGB-II-Bezieher*innen wird eine tragfähige rechtliche Grundlage geschaffen, da zu viele aus Arbeitslosigkeit aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse bereits nach kurzer Zeit wieder scheitern;

6. das Steuerungs- und Controllingsystem muss die Erreichung von Zwischenzielen stärker honorieren. Nur so kann das „Creaming“ – also die Bestenauslese bei der Förderung von Arbeitslosen – vermindert und sichergestellt werden, dass auch sehr arbeitsmarktferne Personen besser gefördert werden;
7. die Freie Förderung soll als echte Erprobungsklausel ausgestaltet werden, um auch rechtskreisübergreifende Konzepte im Rahmen der Regelförderung zu ermöglichen, mit der beispielsweise neue Ansätze zur Vermeidung des Langleistungsbezugs und zur Integration von Langzeitarbeitslosen ausprobiert werden können;
8. damit die nachgewiesenen sozialen und wirtschaftlichen Potentiale der Förderung von Existenzgründern voll ausgeschöpft werden können, werden die Gründungen aus Arbeitslosigkeit wieder in bedarfsgerechtem Umfang unterstützt.

Berlin, den 3. Februar 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Den zehnten Jahrestag der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) nahmen viele Institutionen und Arbeitsmarktfachleute zum Anlass Bilanz zu ziehen. Nahezu unisono wurde dabei erheblicher Reformbedarf festgestellt. Dieser umfasst neben der Leistungsseite (vgl. dazu die Initiativen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf den Bundestagdrucksachen 17/12389 und 18/1963) vor allem die Förderpolitik für Arbeitslose. Anspruch und Wirklichkeit bei der Förderung insbesondere von Langzeitarbeitern klaffen immer noch weit auseinander. Dieses Ungleichgewicht führt nicht nur zu einer mangelnden Akzeptanz von Hartz IV, sondern auch zu unzureichenden Ergebnissen der Arbeitsmarktpolitik. Das zeigt sich an der fehlenden Nachhaltigkeit von Arbeitsmarktintegrationen genauso wie an der anhaltend hohen Langzeitarbeitslosigkeit. Zudem ist es für bestimmte Gruppen wie ältere oder alleinerziehende Arbeitslose nach wie vor besonders schwer, ihre Arbeitslosigkeit zu beenden.

Die Arbeitsmarktpolitik seit 2009 war vor allem durch drastische Mittelkürzungen geprägt. Gleichzeitig hat die letzte Instrumentenreform die Fördermöglichkeiten für Arbeitslose deutlich verschlechtert. Die Bedingungen im Bereich geförderter Beschäftigung wurden beispielsweise so beschränkt, dass längerfristig angelegte Förderstrategien für besonders Benachteiligte nicht mehr möglich sind. Dadurch wird die nachhaltige Integration von Arbeitsuchenden massiv erschwert. Notwendige Neuerungen wie die Einrichtung eines verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkts wurden nicht in die Wege geleitet und die Förderung der Gründungen aus Arbeitslosigkeit stark beschränkt.

Die negativen Folgen dieses Kurses sind erheblich:

- Die Mittel für Qualifizierung und Förderung von Arbeitsuchenden wurden seit 2010 um 40 Prozent gekürzt, das Verwaltungskostenbudget um 8 Prozent. Zuletzt ist eine knappe halbe Milliarde Euro, die eigentlich für die Förderung von Arbeitslosen vorgesehen war, in die Finanzierung von Verwaltungskosten geflossen.
- Die Förderung von Arbeitslosen durch Maßnahmen ist stark zurückgegangen. Der jahresdurchschnittliche Anteil der aktiv geförderten Arbeitslosen an allen Arbeitslosen ist von 26,1 Prozent im Jahr 2009 auf 17,5 Prozent in den Jahren 2013 und 2014 gefallen.
- Die Aktivierungsquote von Langzeitarbeitslosen lag schon immer deutlich unter der allgemeinen Aktivierungszahlen. Trotzdem sind die Chancen von Langzeitarbeitslosen auf aktive Förderung durch Ar-

beitsagenturen und Jobcenter innerhalb der letzten fünf Jahre weiter gesunken. Befand sich 2009 im Jahresdurchschnitt noch knapp jeder siebte Langzeitarbeitslose in einer Maßnahme zur Verbesserung seiner Arbeitsmarktchancen, so war es 2013 nicht mal einmal mehr jeder zehnte.

- Standen 2010 im Jahresdurchschnitt noch 344.000 Personen in einem öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnis, waren es im Jahresdurchschnitt 2013 nur noch 151.000. Das entspricht einem Rückgang von 56 Prozent.

In der Folge stagnierte der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Von 2010 bis 2013 ging die Zahl der Langzeitarbeitslosen offiziell um etwa 7 Prozent zurück. Nimmt man allerdings die (nach § 53a SGB II) aus der Statistik gefallenen Langzeitarbeitslosen hinzu, dann ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen von 2010 bis 2013 nur um 0,6 Prozent gesunken, also praktisch gleich hoch geblieben. Für das Jahr 2014 weist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit neben den jahresdurchschnittlich fast 1,1 Millionen offiziell Langzeitarbeitslosen weitere 165.000 Menschen aus, die zwar langzeitarbeitslos waren, in der offiziellen Arbeitslosenstatistik aber nicht mehr auftauchen.

Die frühere schwarz-gelb geführte Bundesregierung hat einseitig auf die konjunkturelle Entwicklung des Arbeitsmarkts und den daraus resultierenden Abbau der Arbeitslosigkeit gesetzt. Strukturelle Probleme wurden nicht in Angriff genommen. Die Grenzen dieses Ansatzes sind offensichtlich und eindeutig zu Lasten der Arbeitslosen gegangen. An ihnen ist der Beschäftigungsaufbau der letzten Jahre vorbeigegangen.

Trotz dieser mehr als ernüchternden Bilanz hat die neue schwarz-rote Bundesregierung keinen arbeitsmarktpolitischen Politikwechsel eingeleitet. Die Arbeitsmarktpolitik bleibt strukturell unterfinanziert, einen verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkt wird es genauso wenig geben wie die Erprobung des Passiv-Aktiv-Transfers. Selbst die angekündigte Entbürokratisierung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) wurde auf Eis gelegt. Die zwingend erforderliche Verbesserung der Arbeitsförderung nimmt die Bundesregierung nicht in Angriff. Dies ist unverantwortlich und sowohl zum Schaden der betroffenen Arbeitslosen als auch des Arbeitsmarkts angesichts des wachsenden Fachkräftebedarfs.

Zu den Forderungen im Einzelnen:

Zu 1:

Geschätzt 200.000 bis 400.000 arbeitslose Menschen in Deutschland haben auch bei einer guten Arbeitskräftenachfrage mittel- bis langfristig keine Chance auf dem Arbeitsmarkt. Für diese Menschen ist die Einrichtung eines verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkts erforderlich, der überwiegend durch den sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer finanziert wird. Erforderlich sind dafür ein sorgfältiges Auswahlverfahren, die regelmäßige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, die Feststellung der erreichten Zwischenziele sowie Maßnahmen, die eine sozialpädagogische Begleitung, Mentoring, Coaching, Beratung, Gesundheitsförderung und Qualifizierung von besonders benachteiligten Arbeitslosen ermöglichen. Es soll ein Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 100 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts ermöglicht werden (vgl. dazu ausführlich den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/11076). Unabhängig von der Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarkts müssen zudem bestehende Restriktionen – z. B. die zeitliche Begrenzung der Förderung in den §§ 16d und 16e SGB II – bei der öffentlich geförderten Beschäftigung beseitigt werden, damit auch längerfristig angelegte individuelle Förderstrategien mit aufeinander aufbauenden oder ergänzenden Instrumenten nicht weiter daran scheitern können. Die Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität müssen vom Prinzip des lokalen Konsenses abgelöst werden.

Zu 2:

Fast die Hälfte der Arbeitslosen verfügt über keine bzw. nur über eine veraltete Ausbildung. Bei ihnen erweist sich der gesetzlich festgeschriebene Vorrang der unmittelbaren Vermittlung vor Unterstützungsmaßnahmen oft als kontraproduktiv, da sie nach kurzer Zeit wieder arbeitslos sind. Fast 30 Prozent der neu eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden enden vor Ablauf von drei Monaten, knapp 40 Prozent vor Ablauf von sechs Monaten. Weniger als die Hälfte der Arbeitsaufnahmen führte zur Überwindung des Leistungsbezugs. Bei Vermittelten ohne Schul- bzw. Berufsausbildung liegen die Werte deutlich unterhalb derer von Menschen mit Schul- bzw. Berufsabschluss. Um diesen Negativkreislauf zu durchbrechen ist es notwendig, für diese Personengruppe mit grundlegenden und abschlussorientierten Qualifizierungen die Basis für eine stabilere Beschäftigungsaufnahme zu legen.

Zu 3:

Häufig sind Geldprobleme von Arbeitslosen verantwortlich dafür, dass eine Weiterbildung gar nicht erst begonnen oder – auch wegen nur kurz andauernder Jobs – vor Erreichen des Abschlusses abgebrochen wird. Letzteres betrifft mehr als jede fünfte geförderte Weiterbildung. Um diesem Problemen zu begegnen, muss sichergestellt werden, dass Arbeitslose sich eine Qualifizierung leisten können. Eine finanzielle Unterstützung bei einer Weiterbildung kann die Teilnahmebereitschaft und das Durchhaltevermögen erhöhen, dies zeigen u. a. Modellversuche in Thüringen und Niedersachsen im Rahmen der Initiative „Spätstarter gesucht“. Darüber hinaus sollte im Einzelfall auf die vorgeschriebene Verkürzung einer Umschulung verzichtet werden können, wenn dies den Voraussetzungen der Arbeitslosen entgegenkommt und ihre Aussicht auf den erfolgreichen Abschluss einer Qualifizierung damit wächst. Insbesondere Eltern und Alleinerziehende können die Anforderungen einer Weiterbildung nicht ohne weiteres mit ihren Eltern- und Betreuungspflichten in Einklang bringen. Qualifizierungen und Ausbildungen in Teilzeit oder mit begleitender Kinderbetreuung können helfen, diese Schwierigkeiten zu überwinden. Manche Umschulungen von Arbeitslosen scheitern auch, weil das Arbeitslosengeld II als „nachrangige“ Leistung nicht mehr gezahlt wird, wenn eine Ausbildung dem Grunde nach BAföG-förderfähig wäre. Diese Regelung gilt aber selbst dann, wenn Arbeitslose z. B. aus Altersgründen gar kein BAföG mehr beziehen können. Statt beim beruflichen Neustart unterstützt zu werden, werden die Betroffenen vor die Wahl – Lebensunterhalt oder Lernen – gestellt. Das ist absurd und falsch, denn immer mehr Menschen werden zukünftig Bedarf an Umschulungen und Fortbildung haben, auch wenn sie älter als 35 Jahre sind. Mit einem Weiterbildungs-BAföG (vgl. Bundestagsdrucksache 18/3412, Punkt 9) kann die bestehende Lücke geschlossen werden. Grundsätzlich müssen Übergänge – auch aus Arbeitslosigkeit und Grundsicherungsbezug – in Aus- und Weiterbildung so gestaltet werden, dass es zu keinen Brüchen und daraus entstehenden finanziellen Notlagen kommt.

Zu 4:

Das SGB II hat vielfältige soziale Zielsetzungen. Insbesondere soll die Kompetenz von Arbeitssuchenden gezielt gefördert werden, um sie zu befähigen, ihre Situation zu überwinden. Dieser Gedanke wird bislang ungenügend umgesetzt. So erfordern etwa die zunehmend komplexer werdenden Problemlagen von Arbeitssuchenden individuelle und passgenaue Integrationsstrategien, die über die klassischen Instrumente der Arbeitsförderung hinausgehen. Für Letzteres fehlt bisher die rechtliche Grundlage. Darüber hinaus bestehen nach wie vor in der Praxis große Defizite bei der passgenauen Förderung von Arbeitssuchenden. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Sie liegen in der hohen personellen Fluktuation, der mangelnden finanziellen Ausstattung der Jobcenter, dem unzureichenden Vergaberecht, den Mängeln in der Versorgung mit sozialintegrativen kommunalen Angeboten wie zum Beispiel der Schuldnerberatung. Der Weg zurück in Erwerbstätigkeit hängt wesentlich von der Motivation der Arbeitssuchenden selbst ab. Motivation und Selbstbestimmung stehen dabei in einem engen Wechselverhältnis. Deshalb muss ein Wunsch- und Wahlrecht der Arbeitslosen zukünftig zentrale Grundlage der Beratung, Betreuung und Vermittlung werden. Darüber hinaus muss das beschäftigungsorientierte Fallmanagement, das den Fachkräften mehr Freiheiten einräumt und einen besseren Betreuungsschlüssel vorsieht, bedarfsgerecht ausgebaut werden.

Zu 5:

Die Nachbetreuung von in Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen hat sich in Modellprojekten als erfolgreiche Integrationsstrategie erwiesen. Die nach ihrer Vermittlung weiter von Arbeitsagentur oder Jobcenter Betreuten blieben nach Angaben der Bundesagentur häufiger und länger in Beschäftigung als solche ohne Nachbetreuung. Eine gesetzliche Grundlage für diese Betreuung existiert bislang nicht, so dass sie bisher nur in Ausnahmefällen angewendet werden kann. Des Weiteren sollte geprüft werden, ob und in welcher Art weitere Instrumente der Arbeitsförderung für bereits Vermittelte in der Nachbetreuung geöffnet werden können, beispielsweise das Programm WeGebAU.

Zu 6:

Die bisherige Steuerungslogik führt dazu, dass eher arbeitsmarktnahe Personen gefördert werden. Andere Arbeitslose, deren Integration in den Arbeitsmarkt aufwändiger ist und nur schrittweise vorankommt, werden hingegen seltener unterstützt. Die Erreichung von Zwischenzielen wird vom System nicht honoriert; es zählt vor allem die Arbeitsmarktintegration. So wird eine Bestenauslese unter den Arbeitslosen begünstigt, die z. B.

vom Bundesrechnungshof kritisiert wurde. Um dies zu ändern, müssen Zwischenziele auf dem Weg zur Beschäftigungsaufnahme als Erfolgskriterien in das Steuerungssystem aufgenommen werden. Damit wird sichergestellt, dass auch die Personen gefördert werden, bei denen der Bedarf besonders hoch ist.

Zu 7:

Immer wieder scheitern vor allem schnittstellen- und sozialgesetzbuchübergreifende Ansätze an den zu starren Vorgaben der Gesetzgebung. Insbesondere im Bereich verhärteter Arbeitslosigkeit, aber auch bei präventiven Konzepten können innovative Ansätze deshalb nicht verfolgt werden. Um hierfür mehr Spielräume zu schaffen, muss die Freie Förderung nach § 16f SGB II praxistauglich und regelkreisübergreifend überarbeitet werden.

Zu 8:

Arbeitslose sind eine ausgesprochen heterogene Gruppe, für deren erfolgreiche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ein flexibles und breites Spektrum an Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen muss. Die Gründungsförderung aus Arbeitslosigkeit gehörte bis 2012 unbestritten zu den erfolgreichsten Förderinstrumenten mit einer „doppelten Dividende“. Viele der geförderten Neugründerinnen und Neugründer haben nicht nur für sich selbst einen existenzsichernden Arbeitsplatz geschaffen, sondern auch darüber hinaus weitere Arbeitsplätze aufgebaut. Dies hat die Evaluierung des Instruments eindrucksvoll belegt. Die Wirkung wurde im Zuge der letzten Instrumentenreform nahezu zunichte gemacht. Dieser Fehler muss rückgängig gemacht und die seit 2012 stark eingeschränkte Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit wieder bedarfsgerecht ausgebaut werden.

