

Entwurf

Wirksame Instrumente für das SGB II

Rückblick auf Instrumentenreform 2008

- Das zentrale Ziel der Reform im Jahr 2008 bestand darin, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente weiterzuentwickeln, so dass sie verständlicher und einfacher handhabbar sein sollten, um größere Eingliederungserfolge zu ermöglichen.
- Der Gesetzgeber strebte dabei nach mehr Flexibilität und Freiheiten für die Grundsicherung für Arbeitsuchende.
- Ausdrücklich verfolgte der Gesetzgeber – ausweislich der Antwort der Bundesregierung vom Dezember 2008 – eine rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktpolitik, indem er im Wesentlichen dieselben Instrumente für beide Rechtskreise vorsah und ergänzend für die Bedürfnisse des Personenkreises im SGB II *zusätzlich besondere Eingliederungsleistungen zur Verfügung* stellte (BT-Drs. 16/11153).
- Mit diesen Zielvorstellungen war die Erwartung des Gesetzgebers verbunden, dass durchgreifende Erfolge – gerade im Bereich des SGB II – erzielt werden sollten.
- Diese Erwartungen wurden – mit Blick auf die lediglich schwach rückläufige Entwicklung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II ebenso wie mit Blick auf die SGB II-Leistungsempfängerzahlen insgesamt nicht erfüllt.
- Weiterhin lassen sich nur eingeschränkt Erfolge bei der Überwindung von Hilfebedürftigkeit erzielen. Eine nachhaltige und an den bestehenden Ursachen der Hilfebedürftigkeit ansetzende erfolgreiche Strategie kann auch zwei Jahre nach Inkrafttreten der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht festgestellt werden.
- Die sinkende Zahl von Arbeitslosen suggeriert eine grundsätzlich positive Entwicklung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Tatsächlich ist der Bestand an SGB II-Leistungsberechtigten mit leicht rückläufigen Zahlen bedrückend konstant, so dass gerade im SGB II grundlegende Veränderungen angezeigt sind.

Vorüberlegungen zu einer Reform 2011

- Die Ziele der Instrumentenreform 2011 müssen wohlüberlegt entwickelt und klar benannt werden.
- Mit Blick auf die Betroffenen muss zunächst spezifisch festgestellt werden, worin das zu erreichende Ziel besteht. Die Überwindung der Hilfebedürftigkeit – nicht die Vermeidung von Arbeitslosigkeit – muss den langfristigen Orientierungspunkt darstellen. Der Weg dorthin hängt von den Ursachen der Hilfebedürftigkeit, den Rahmenbedingungen vor Ort und von den bestehenden Fähigkeiten und Möglichkeiten des Betroffenen ab. Über den dabei einzuschlagenden Weg und die daraus resultierenden Erfordernisse muss breites Einvernehmen gesucht werden. Wahrscheinlich werden sich hier – abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und der Sozialstruktur – ganz unterschiedliche Handlungsansätze ergeben. Den sich ergebenden sehr unterschiedlichen An-

forderungen müssen die Instrumente im SGB II gerecht werden. Hierbei ist eine Einbeziehung der Praxis empfehlenswert, die die Notwendigkeiten und Bedürfnisse aufgreifen kann.

- Die vorliegenden umfangreichen Daten u.a. der SGB II- und der SGB III-Statistik zu Übergängen und Verläufen müssen dahingehend ausgewertet werden, die Eintritte in das SGB II – vor allem mit anschließend dauerhaftem Leistungsbezug – besser zu analysieren. Dabei muss aufgliedert werden:
 - Welche Qualifikation haben die SGB II-Leistungsberechtigten im Langzeitbezug?
 - Welche Erwerbsbiografien (und welche Sozialversicherungszeiten) weisen sie auf?
 - Was sind Ursachen für das bisherige Scheitern, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden?Auf Basis dieser Erkenntnisse können besser funktionierende Hilfsansätze entwickelt werden.
- Die erforderlichen passgenauen Hilfestellungen müssen im SGB II erbracht werden können, ohne dass Reibungsverluste entstehen. Das erfordert eine umfassende Unterstützungsmöglichkeit der Betroffenen im SGB II.
- Insbesondere ist ein Konsens darüber erforderlich, wie mit strukturellen Problemen für die SGB II-Leistungsberechtigten umgegangen werden soll. Überlegungen zu gesellschaftlicher Teilhabe im Rahmen von Beschäftigung sind hierbei ebenso anzustellen wie ordnungspolitische, bildungspolitische, demografische und strukturpolitische Aspekte. Die langfristigen Auswirkungen sind dabei besonders zu berücksichtigen.
- Eine mittel- und langfristige Verlässlichkeit über die für die Aufgabenwahrnehmung im SGB II bereitstehenden Mittel ist erforderlich. Gute Arbeit erfordert eine auskömmliche Mittelausstattung und zugleich werden die langfristig eintretenden Erfolge auch dauerhafte fiskalische Wirkungen entfalten.
- Der Bereich der Arbeitslosenversicherung und die steuerfinanzierten Leistungen des SGB II haben unterschiedliche Aufgaben und verschiedene Handlungserfordernisse. Deshalb sollte anstelle der bisherigen engen Verknüpfung eine klare Trennung treten.

Grundlegende Anforderungen

- Den regional sehr unterschiedlichen Bedarfslagen und Rahmenbedingungen im SGB II werden zentralistische Handlungsansätze und Maßnahmen nicht gerecht. Deshalb müssen die erforderlichen Differenzierungs- und Gestaltungsmöglichkeiten geschaffen werden.
- Insbesondere für junge Menschen mit besonderen Problemlagen müssen geeignete und nachhaltig wirkende Maßnahmen auch im Bereich Qualifizierung – einschließlich des Erwerbs von Schulabschlüssen – ermöglicht werden.
- Einfachere, unbürokratischere und passgenauere Integrationsleistungen für das SGB II müssen konsequent umgesetzt werden.
- Die Leistungsberechtigten müssen – unterstützt von den SGB II-Fachkräften – die aktive Rolle bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit übernehmen.
- Bestehende Kompetenzen und Fähigkeiten bei den Leistungsberechtigten müssen gestärkt werden. Nicht die Defizite und Schwächen, sondern die Möglichkeiten müssen herausgearbeitet und genutzt werden, um in Beschäftigung zu kommen.

- Die langfristigen und nachhaltigen Wirkungen der Instrumente im SGB II müssen stärker in den Blick genommen werden und durch gesetzliche Regelung zum Bestandteil des Steuerungssystems werden. Die bisherigen standardisierten Betrachtungen der Wirkungen durch die BA greifen zeitlich zu kurz. In Anbetracht der hohen Anteile verfestigter Hilfebedürftigkeit und lang andauernder Erwerbslosigkeit müssen darauf ausgerichtete Konzepte erprobt und entwickelt werden.
- Im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung müssen die unterschiedlichen Aufgaben, Ziele sowie die Grenzen des Sinnvollen und Möglichen in den Blick genommen werden. Eine stärkere Orientierung an den Rahmenbedingungen und Problemlagen vor Ort wird auch hier erforderlich sein. Dort muss jeweils den sozialen, ordnungspolitischen und den volkswirtschaftlichen Anforderungen Rechnung getragen werden.
- Das Interesse von Unternehmern an gutem Personal kann in der steigenden Arbeitskräftenachfrage auch für bisher schlecht qualifizierte Leistungsberechtigte zu gemeinsamen Handlungsansätzen führen, die im Einzelfall eine Qualifizierung auf eine konkrete Stelle im beiderseitigen Interesse auch für Menschen ermöglicht, die bisher kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt hatten. Allerdings ist hierfür eine passgenaue Ausgestaltung, orientiert an den örtlichen Rahmenbedingungen, unerlässlich.
- Wegen der homogeneren Problemlagen im SGB III und der anderen Rahmenbedingungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung sind im SGB II flexiblere Ausgestaltungen erforderlich.
- Zugleich müssen funktionierende Anreize für die BA geschaffen werden, damit nicht regelmäßig mit entstehender Langzeitarbeitslosigkeit ein Übertritt vom SGB III in das SGB II erfolgt. Dies könnte durch Zielwerte für den Übergang ins SGB II im Rahmen der Zielvereinbarung erfolgen. Andernfalls besteht für den Versicherungsbereich weiterhin ein Anreiz, bei besonderen Problemlagen mit entsprechend aufwendigen Handlungserfordernissen und Kosten Zurückhaltung zu zeigen.
- Die sich ausdehnenden Zielgruppenfokussierungen sind problematisch, weil sie ausgewogene und den Anforderungen vor Ort angemessene Handlungskonzepte erschweren. Soweit dadurch Sonderstrukturen erforderlich werden, erhöhen sie den Aufwand. Vorzugswürdig sind Flexibilität und Passgenauigkeit – auch für besondere Zielgruppen.
- Um bei den gewährten Freiheiten die Zielorientierung und den Erfolg der Maßnahmen sicherzustellen, sollten die Wirkungen fortlaufend von unabhängigen Forschungseinrichtungen analysiert werden.

Flexibilität als Schlüssel zum Erfolg

Der Anteil der SGB II-Leistungsberechtigten an den Einwohnern ist sehr unterschiedlich – schon zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen den Gebietskörperschaften. Auch die Struktur der Leistungsberechtigten fällt regional verschieden aus. Zugleich ist der örtliche Arbeitsmarkt von unterschiedlichen Chancen und Möglichkeiten geprägt. Auch die Motivationslage und Haltung der Menschen differiert stark. Dementsprechend müssen Arbeitsmarktinstrumente eine hohe Flexibilität bieten, um all diesen Anforderungen gerecht werden zu können.

Deshalb sollten durch passgenaue Ausgestaltung, die den Anforderungen vor Ort gerecht wird, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zum größtmöglichen Erfolg geführt werden. Soweit das Analysewerkzeug der BA „Arbeitsmarktmonitor“, in dem zahlreiche bestehende Datenquellen miteinander verknüpft sind, hierfür Hilfestellungen bieten kann, sollte es den Grundsicherungsstellen, den Ländern, den Kommunen und den kommunalen Spitzenverbänden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt werden.

Passgenau und stetig – die Chancen im Blick

Vielfach zeichnen sich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dadurch aus, dass sie viele wohlklingende Ziele gleichermaßen verfolgen sollen. Damit sind diese Maßnahmen relativ unspezifisch und der Erfolg lässt sich – bezogen auf die konkreten Ziele der Maßnahmen – kaum messen. Deshalb erscheinen flexiblere und dafür sehr konkret für bestimmte Ziele zugeschnittene Maßnahmen erfolgsversprechender.

Mit einem solchen flexibleren Ansatz ist die Herausforderung verbunden, dass die persönlichen Ansprechpartner und die Fallmanager in jedem Einzelfall für passgenaue Maßnahmen sorgen und stetig am Ball bleiben, was konkrete nächste Ziele angeht. Insofern kann eine erfolgreiche Instrumentenreform nicht isoliert erfolgen, sondern die Begleitung der Leistungsberechtigten im Umfeld der Maßnahmen muss auch in den Jobcentern besser gelingen.

Stärken stärken – Leistungsberechtigte als handelnde Subjekte

Die noch immer sehr starke Defizitorientierung in den Jobcentern muss überwunden werden. Es geht nicht um die Beseitigung möglichst vieler persönlicher Schwächen und Defizite beim Leistungsberechtigten, sondern um die Integration des Einzelnen in Arbeit. Wenn Selbstvertrauen und Fähigkeiten im Einzelfall gestärkt werden können, um eine konkrete Beschäftigung aufzunehmen, kann der größte Schritt zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit gemacht werden.

Um zu diesem entscheidenden Schritt kommen zu können, darf sich der Leistungsberechtigte nicht als unbeteiligter Zuschauer oder gar als Objekt im Hilfeprozess fühlen. Vielmehr ist unerlässlich, dass er ernst genommen und selbst an der Analyse der Möglichkeiten und den Schritten zur Integration als maßgeblicher Akteur beteiligt wird. Das schließt im Einzelfall auch die Möglichkeit ein, den Ansprechpartner wechseln zu dürfen. Dadurch kann ein ganz anderes Maß an Engagement und Motivation erreicht werden. Das setzt allerdings erhebliche Fähigkeiten und Möglichkeiten der Mitarbeiter voraus, sich mit dem einzelnen Leistungsberechtigten zu befassen und ihn dafür zu gewinnen.

Langfristige Wirkung – statt kurzatmigen Handelns

Bisher wird bei der Betrachtung der Nachhaltigkeit von Maßnahmen seitens BA/IAB am stärksten auf die Zeit sechs oder zwölf Monate nach Maßnahmeende geachtet. Zugleich haben längere Qualifizierungsmaßnahmen – wegen der hohen Kosten und des vermeintlich geringen Erfolgs – niedrige Anteile an den Maßnahmen. In der Folge werden – bezogen auf den Einzelfall – über die Zeit mehrere Maßnahmen, die dem Betroffenen wenig geeignet und wenig zielführend erscheinen, die keines der bestehenden Probleme lösen und die auch den

individuellen Chancen des Einzelnen nicht gerecht werden, gewährt. Daraus resultiert ein hohes Maß an Frustration bei den Beschäftigten der Grundsicherungsstellen gleichermaßen wie bei den Betroffenen.

Künftig sollte deshalb die langfristige Betrachtung – im Umgang mit dem Einzelnen ebenso wie bei der Wirkungsmessung für die Maßnahmen – in den Vordergrund gerückt werden. Es ist vorzugswürdiger, einmal für drei Jahre in Beschäftigung integrieren als dreimal in einem Jahr. Dafür muss die Fixierung der BA auf (kurzfristige) Integrationen aufgegeben werden, die im Steuerungssystem ein hohes Gewicht entfaltet. Zugleich werden die Inhalte und die Ausgestaltung der Maßnahmen erheblich individueller ausfallen müssen.

In Anbetracht der wachsenden Fachkräfteknappheit ist es erforderlich, Jugendliche vorrangig in Ausbildung zu vermitteln und auch bei bestehendem Förderbedarf an eine Berufsausbildung heranzuführen. Erwägenswert ist, auch darüber hinaus langfristige Qualifikation stärker ins Auge zu fassen. Dabei darf sicherlich keine Qualifizierung am Markt vorbei und über die Fähigkeiten des Einzelnen hinaus erfolgen. Allerdings könnte – gerade in langfristiger Zusammenarbeit mit Arbeitgebern – über Modelle der betrieblichen Integration, damit verbundener Qualifizierung und Festanstellung nachgedacht werden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung mit Nutzen für den Einzelnen und die Allgemeinheit

Der Sektor der öffentlich geförderten Beschäftigung ist geprägt von einem kaum auflösbaren Dilemma. Einerseits sollen die Tätigkeiten zusätzlich sein, im öffentlichen Interesse liegen und keine Wettbewerbsverzerrungen auslösen, andererseits sollen die dort Beschäftigten nicht den Eindruck nutzloser Betätigung haben und zum Ziel der Integration in Arbeit marktnah eingesetzt werden. Wie schwierig die Auflösung dieser Probleme ist, zeigen die immer neuen kritischen Berichte von verschiedenen Seiten. Naheliegend ist deshalb, die unterschiedlichen Funktionen und Aufgaben öffentlich geförderter Beschäftigung klar zu benennen und entsprechend präzise, aber differenziertere Kriterien hierfür zu schaffen.

Geförderte Beschäftigung birgt immer das Risiko von Fehlanreizen. Vielleicht kann eine Auflösung darin gesehen werden, dass stärker die individuelle Sinnhaftigkeit der Tätigkeit und ein konkretes öffentliches Interesse in den Vordergrund gerückt werden. Auf diese Weise könnten vor allem strukturell wertvolle und langfristig im Einzelfall vor Ort sinnvolle Tätigkeiten durch öffentlich geförderte Beschäftigung unterstützt werden. Wenn vor Ort – unter Einbeziehung von Wirtschafts- und Arbeitnehmervertretern – bestimmte Bereiche als unproblematisch und wettbewerbsneutral für öffentlich geförderte Beschäftigung ergänzt werden können und der Nutzen für die Allgemeinheit insgesamt sichergestellt würde, könnte mit größerem Ertrag für den Einzelnen und die Allgemeinheit eine Wertschöpfung erfolgen. Damit könnte von Ländern und Kommunen ein Beitrag zum demografischen Wandel und zum Strukturwandel geleistet werden, der zugleich den einzelnen Langzeitbeziehern zunutze käme.