

# profil

**DGB**

## **Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik**

DGB-Vorschläge zur  
Neuausrichtung der Arbeitsförderung

## **Impressum**

Herausgeber:  
DGB Bundesvorstand  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Verantwortlich:  
Annelie Buntentbach

Redaktionsteam:  
Dr. Wilhelm Adamy, Silvia Helbig, Johannes Jakob,  
Sabrina Klaus-Schelletter, Ingo Kolf, Elena Zavlaris

Kontakt:  
Telefon 030 – 240 60 729  
E-Mail [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

Layout und Druck:  
PrintNetwork pn GmbH

Stand:  
April 2014

Preis der Broschüre und Kosten für Porto und Versand können Sie beim DGB-Online-Bestellservice einsehen.

Bestellung von Broschüren und Materialien des DGB bitte über das DGB-Online-Bestellsystem:

Link: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de)

Schriftliche Bestellungen NUR für Bestellerinnen/Besteller ohne Zugang zum Internet:  
PrintNetwork pn GmbH, Stralauer Platz 33–34, 10243 Berlin

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis und Abkürzungsverzeichnis .....	2
Vorwort .....	3
Einleitung .....	5
1 Gewerkschaftliches Verständnis von Arbeitsmarktpolitik .....	6
2 Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik notwendig .....	10
2.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik muss die Herausforderungen des Arbeitsmarktes aufgreifen ...	10
2.1.1 Vermittlung und Beratung auf nachhaltige Integration orientieren .....	10
2.1.2 Qualifizierung ausbauen .....	14
2.1.2.1 Übergang von der Schule in den Beruf verbessern .....	14
2.1.2.2 Weiterbildung Arbeitsloser und Beschäftigter ausbauen .....	17
2.1.3 Wirtschaftlichen Strukturwandel mit aktiver Arbeitsmarktpolitik unterstützen ...	21
2.1.4 Langzeitarbeitslosigkeit entschiedener bekämpfen .....	23
2.2 Ausgrenzung und Armut müssen vermieden werden .....	28
3 Bessere Zielgruppenförderung erforderlich .....	31
3.1 Chancengleichheit fördern .....	32
3.2 Menschen mit Migrationshintergrund beraten .....	33
3.3 Menschen mit Behinderung begleiten .....	34
3.4 Ältere Menschen unterstützen .....	36
4 Zur Organisation der Arbeitsmarktpolitik .....	38
5 Stärkere Mitwirkung der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik .....	42
6 Solidarische Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben .....	44
Schlussbemerkungen .....	46
Weitere Publikationen .....	47

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Personen im Hartz-IV-System und in der Arbeitslosenversicherung . . . . .	6
Abbildung 2	Abhängig Beschäftigte in atypischen Erwerbsformen . . . . .	7
Abbildung 3	Verbleib der gemeldeten Bewerber und Bewerberinnen . . . . .	14
Abbildung 4	Betriebliche Weiterbildung im internationalen Vergleich . . . . .	18
Abbildung 5	Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung . . . . .	19
Abbildung 6	Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug im Hartz-IV-System . . . . .	24
Abbildung 7	Struktur der Arbeitslosigkeit nach Personengruppen . . . . .	31
Abbildung 8	Vergleich der Arbeitslosenquoten von schwerbehinderten Menschen und der Arbeitslosenquoten insgesamt . . . . .	35
Abbildung 9	Entwicklung der Hartz-IV-Empfänger und -Empfängerinnen insgesamt und der älteren Hartz-IV-Empfänger und -Empfängerinnen . . . . .	36

## Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ARGE	Arbeitsgemeinschaft SGB II (Bezeichnung für Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft von Agenturen für Arbeit und Kommunen bis 2010)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
ESF	Europäischer Sozialfonds
HBS	Hans-Böckler-Stiftung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IFlaS	Initiative zur Flankierung des Strukturwandels
INA	Projekt „INA! – Integration nachhalten“
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SGK	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
zKT	zugelassener kommunaler Träger

# Vorwort



Die Beschäftigung steigt und die Arbeitslosigkeit sinkt. Aber wenn man genauer hinschaut, erkennt man, dass diesen positiven Meldungen vom Arbeitsmarkt gravierende Fehlentwicklungen gegenüberstehen: Etwa ein Drittel der Beschäftigten arbeitet in atypischen Erwerbsformen, mehr als eine Million Menschen sind langzeitarbeitslos, von den Hartz-IV-Empfängern und Empfängerinnen ist es fast die Hälfte. Gleichzeitig machen sich bereits in einigen Branchen und Regionen Fachkräfteengpässe bemerkbar.

Die Gewerkschaften fordern seit langem eine neue Ordnung auf dem Arbeitsmarkt. Hierfür sind gesetzliche Rahmenbedingungen wie zum Beispiel ein bundesweit einheitlicher, gesetzlicher Mindestlohn und eine grundlegende Reform der geringfügigen Beschäftigung erforderlich. Aber auch die Arbeitsmarktpolitik muss als wichtiger Teil einer umfassenden Beschäftigungspolitik stärker darauf ausgerichtet werden, dass die Menschen gute Arbeit haben, von der sie leben können – in Zeiten von Arbeit ebenso wie bei Arbeitslosigkeit oder später in der Rente. Wir fordern daher ein Umdenken: Arbeitsmarktpolitik muss einen aktiven Beitrag zur Sicherung der Ordnung am Arbeitsmarkt leisten. Dafür muss die nachhaltige und qualifikationsgerechte Vermittlung im Vordergrund stehen und tarifliche Regelungen müssen stärker beachtet werden. Arbeitsmarktpolitik und deren Steuerung darf nicht darauf ausgerichtet sein, kurzfristige Integrationserfolge egal in welche Beschäftigung zu erwirken, sondern sie muss langfristig Perspektiven für eine eigenständige Existenzsicherung und für die Betriebe schaffen. Dafür sind der Vermittlungsvorrang und die Regelungen zur Zumutbarkeit von Arbeit sozialstaatlich zu regeln.

Eine gute Ausbildung und lebenslanges Lernen sichern die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Beschäftigungs- und Entwicklungschancen der Menschen. Die Investitionen in Bildung müssen deutlich erhöht werden. Vor allem abschlussorientierte Maßnahmen müssen für eine nachhaltige Arbeitsmarktpolitik wieder stärker gefördert werden. Finanzielle Anreize sollten dabei die Motivation für Qualifizierung erhöhen.

Nicht für alle Arbeitslosen kommt eine Qualifizierung oder unmittelbare Integration in Arbeit in Betracht. Mittlerweile setzt sich die Erkenntnis immer mehr durch, dass für einen Teil der Arbeitslosen die rigorose Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt unter dem Motto „Fördern und Fordern“ an Grenzen stößt. Eine der größten Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik ist die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit. Hier ist eine intensive Beratung und Betreuung, auch im Hinblick auf sozial-integrative Unterstützung der Betroffenen, nötig. Durch einen Ausbau der kommunalen Hilfen und eine Neuordnung der öffentlich geförderten Beschäftigung müssen Menschen nach langer Beschäftigungslosigkeit beim Wiedereinstieg in das Erwerbsleben intensiver begleitet werden, zumindest aber Chancen bekommen, am sozialen Leben weiter teilzuhaben.

Die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit ist ein Grundpfeiler des deutschen Sozialsystems und wesentliche Voraussetzung für einen guten Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen – nur noch ein Drittel der Arbeitslosen werden von ihr erfasst. Zwei Drittel der Arbeitslosen sind im Hartz-IV-System, das den Anspruch hat, das soziokulturelle Existenzminimum abzudecken. Ob die Höhe der Regelsätze und die weit reichenden Sanktionsregelungen damit in Einklang zu bringen sind, muss bezweifelt werden; in jedem Fall erhöhen sie den Druck auf Arbeitslose und indirekt auch auf Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Arbeit zu jedweden Bedingungen zu akzeptieren.

Die Spaltung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in ein Versicherungssystem und ein steuerfinanziertes System verstellt den dringend erforderlichen einheitlichen Blick auf den Arbeitsmarkt. Stattdessen ist mit der Einführung von Hartz IV und den verschiedenen Organisationsmodellen der Hartz-IV-Träger ein Flickenteppich an Zuständigkeiten, Finanzierungen und Steuerung entstanden, der dazu führt, dass Arbeitslose je nach Rechtskreis und Wohnort unterschiedlich behandelt werden und zwischen den Systemen ein Verschiebebahnhof entstanden ist. Eine Betreuung aus einer Hand findet nicht statt. Gleichzeitig wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten der Sozialpartner mit den Hartz-Gesetzen massiv beschnitten.

Die gewerkschaftliche Forderung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns hat die Große Koalition bereits aufgegriffen. Hier kommt es darauf an, sie möglichst schnell und umfassend umzusetzen. Herausforderungen für die anstehende Legislaturperiode bleiben die Verbesserung der Qualität von Beschäftigung, eine Neuordnung von Kleinstarbeitsverhältnissen hin zur sozialen Sicherung von Teilzeitarbeit ab dem ersten Euro und die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit.

Der DGB möchte mit diesem Positionspapier gewerkschaftliche Ansprüche an eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik, die diese Herausforderungen aufgreift, formulieren und eine Debatte um die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik anstoßen.



Annelie Buntenbach  
Mitglied des Geschäftsführenden DGB Bundesvorstands

# Einleitung

Der deutsche Arbeitsmarkt ist infolge langjähriger neoliberaler Deregulierung und dem damit verbundenen Abbau von Rechten der Beschäftigten tief gespalten. Die gesunkene Tariffindung mit einer Verbandsflucht vieler Arbeitgeber verstärkt diese Entwicklung noch. Zwar hat in Deutschland in den letzten Jahren die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze wieder zugenommen und die Arbeitslosigkeit abgenommen. Aber es gibt immer noch über eine Million weniger Normalarbeitsverhältnisse als im Jahr 2000. Stattdessen wurden Niedriglohnverhältnisse und prekäre Beschäftigungsverhältnisse ausgeweitet. Nicht zuletzt hat die Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre zu diesen Entwicklungen beigetragen, indem der Druck auf Arbeitslose immer weiter erhöht wurde, während die Rechte der Arbeitslosen stetig gekürzt wurden. Dies hat auch Auswirkungen auf die Beschäftigten, die aus Angst vor Arbeitsplatzverlust und den damit verbundenen Konsequenzen zunehmend befristete, schlecht bezahlte Arbeitsplätze annehmen und auf Dauer krank machende Arbeitsbedingungen in Kauf nehmen. Arbeitsmarktpolitik reicht daher weit über eine reine Instrumentendiskussion hinaus. Sie ist ein wichtiger Teil von Beschäftigungspolitik, die wiederum als möglichst ganzheitliche Sozial- und Wirtschafts- ebenso wie Gleichstellungs- und Finanzpolitik zu verstehen ist.

## Auszüge aus einem Interview auf ZEIT ONLINE

**ZEIT ONLINE:** Herr Manning, Sie erforschen jetzt seit 30 Jahren, wie Arbeitsmärkte funktionieren. Was hat Ihnen Ihre Forschung zu der Frage gelehrt, was ein guter Arbeitsmarkt ist?

**Manning:** Ein guter Arbeitsmarkt zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Menschen zwischen Sektoren und Unternehmen frei bewegen können, dass sie Jobs aufgeben und neue aufnehmen können – ohne dass die persönlichen Konsequenzen allzu hoch sind. Wenn Leute ihren Job verlieren, muss der Staat dafür Sorge tragen, dass sie einen gewissen Lebensstandard halten können und dass der Übergang in einen neuen Arbeitsplatz gelingt. (...)

**ZEIT ONLINE:** Ein guter Arbeitsmarkt ist also einer, auf dem die Menschen möglichst wenig Angst haben?

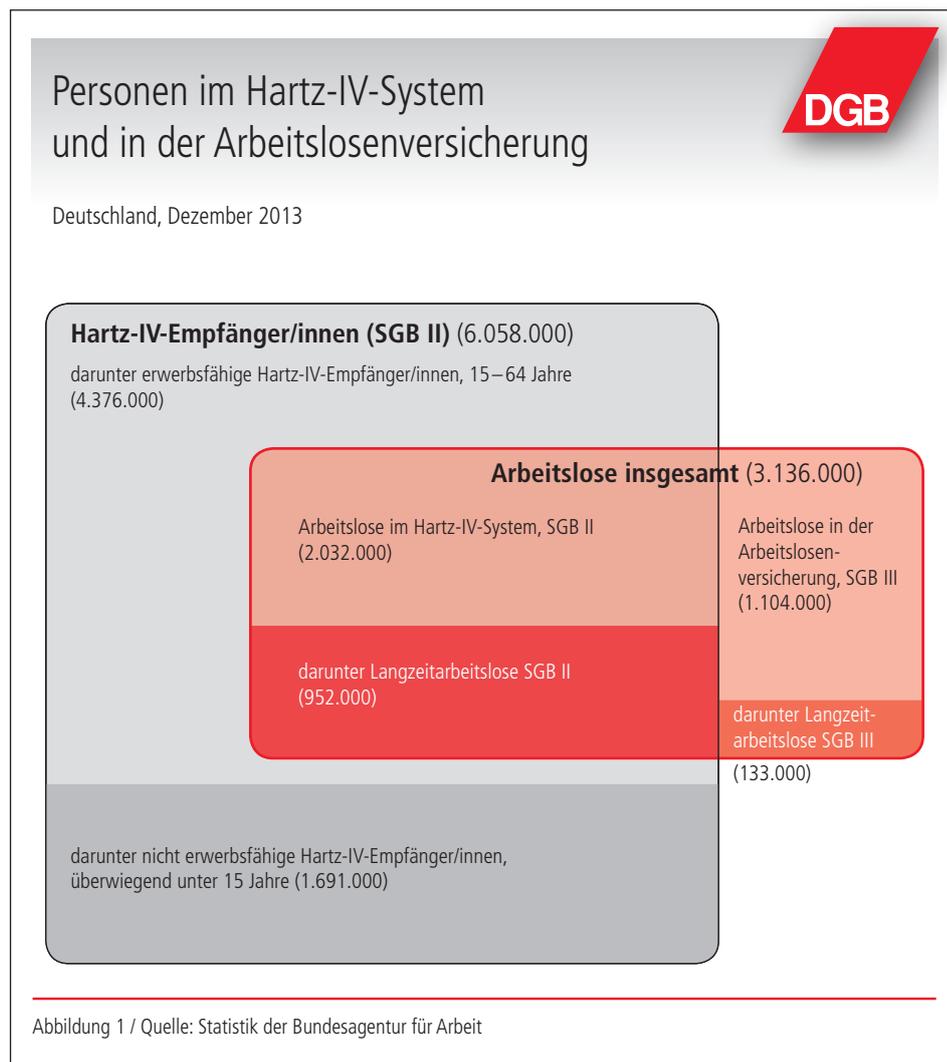
**Manning:** Ja, so kann man das sagen.

---

Quelle: [www.zeit.de/wirtschaft/2013-12/interview-manning-arbeitsmarkt/seite-3](http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-12/interview-manning-arbeitsmarkt/seite-3)

# 1 Gewerkschaftliches Verständnis von Arbeitsmarktpolitik

Mit etwa 2,9 Millionen registrierten Arbeitslosen im Jahr 2013 ist der niedrigste Stand seit der Wiedervereinigung erreicht. Auch die Zahl der Personen, die von Hartz IV abhängig sind, ist von 6,8 Millionen in 2005 auf 6,1 Millionen in 2013 gesunken. Die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung hat dabei abgenommen. Rund zwei Drittel aller Arbeitslosen sind im Hartz-IV-System, nur noch ein Drittel wird von den Arbeitsagenturen in der Arbeitslosenversicherung betreut. Ein Drittel der Arbeitslosen ist langzeitarbeitslos, bei den Arbeitslosen im Hartz-IV-System ist es fast die Hälfte.

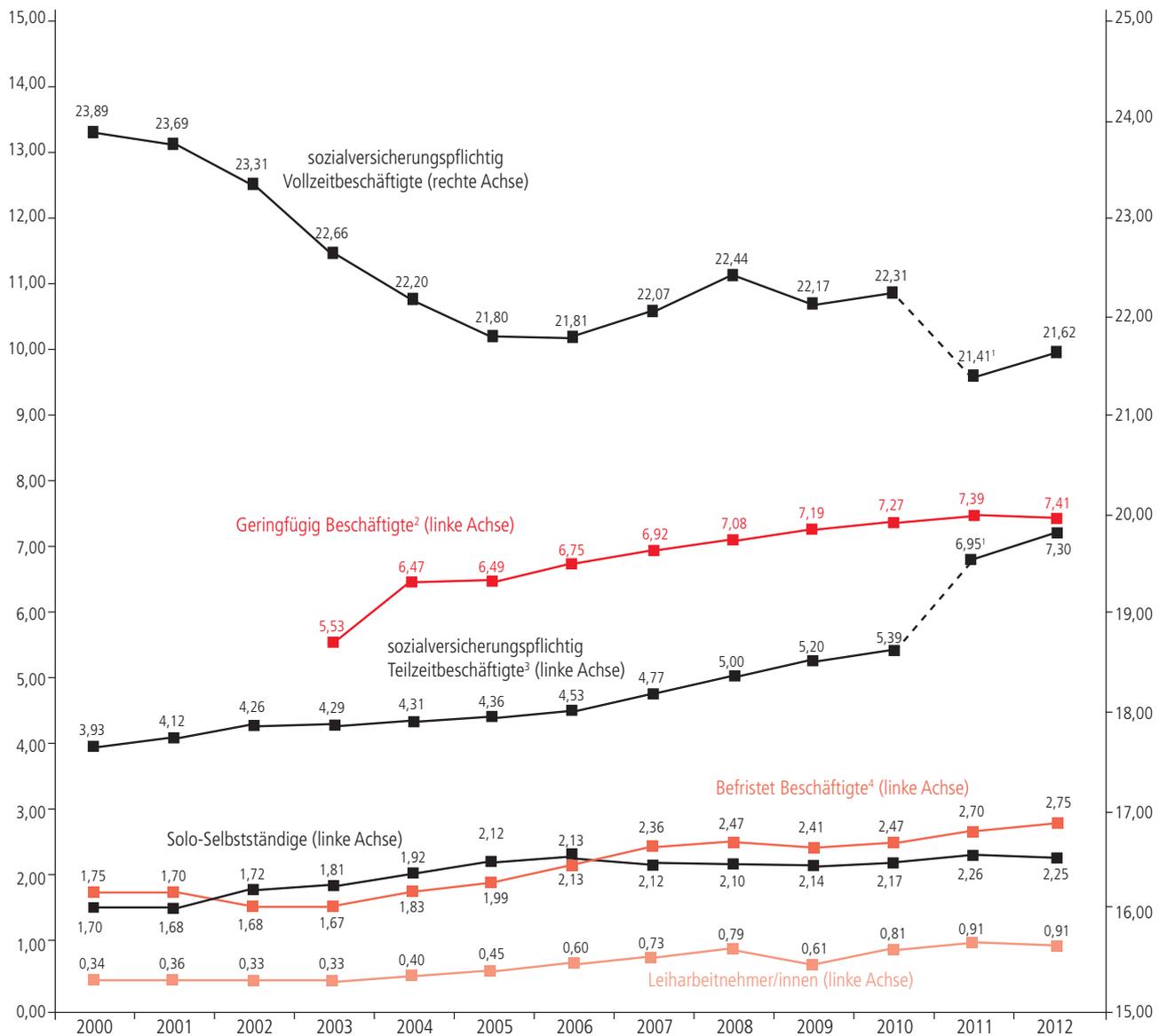


Auf der anderen Seite zeichnet sich der Arbeitsmarkt durch eine steigende Nachfrage nach Fachkräften aus. In bestimmten Branchen und Regionen gibt es bereits Fachkräftengpässe. Der Fachkräftebedarf kann heute und auch in Zukunft nur gedeckt werden, wenn es gelingt, mehr junge Menschen zukunftsorientiert auszubilden, Arbeitslose, Geringqualifizierte und unterwertig Beschäftigte weiterzubilden, die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren zu steigern und Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen.

Gleichzeitig hat sich der Arbeitsmarkt zu Lasten der Beschäftigten negativ verändert. Mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses geht eine Spaltung des Arbeitsmarktes mit einer Zunahme prekärer Beschäftigung einher. Mit der atypischen Beschäftigung ist auch der

# Abhängig Beschäftigte in atypischen Erwerbsformen

Deutschland, 2000 bis 2012, in Millionen, jeweils Ende Juni



1 Daten für Juli 2011 – Schätzung nach neuer Methode, Zahlen mit Vorjahr nur bedingt vergleichbar

2 ausschließlich geringfügig Beschäftigte und im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigte, ohne kurzfristig Beschäftigte

3 sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte mit 20 oder weniger Wochenstunden

4 eigene Berechnung aus Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und IAB-Betriebspanel 2012, Anteil befristeter Beschäftigung an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Hinweis zu sozialversicherungspflichtig Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte: Wegen einer Umstellung im Erhebungsverfahren liegen für den Zeitraum Juli 2011 bis November 2012 nur Schätzwerte vor. Der ungewöhnlich starke Anstieg des Teilzeitanteils im Vergleich zu den bis dahin vorliegenden Daten ist zum überwiegenden Anteil darin begründet, dass die Arbeitgeber im Rahmen der Umstellung die Angaben überprüft und aktualisiert haben. Näheres dazu siehe „BA-Methodenbericht Neue Erhebungsinhalte Arbeitszeit“.

Abbildung 2 / Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, IAB-Betriebspanel 2012, Statistisches Bundesamt 2013 (Eigene Darstellung)

Niedriglohnsektor sowie Lohnungleichheit generell gewachsen. Im Jahr 2010 zählte rund die Hälfte der atypisch Beschäftigten zu den Niedriglohnbeziehern und -bezieherinnen. Den Löwenanteil machen dabei die 7,5 Millionen Minijobber und Minijobberinnen aus, die stellenweise weit weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdienen. So arbeiteten 2012 nach Angaben der Hans-Böckler-Stiftung allein 713.000 geringfügig Beschäftigte für einen Stundenlohn unter fünf Euro. 4,8 Millionen Menschen haben den Minijob, in dem sie nur unzureichend in die soziale Sicherung einbezogen sind, als einzige Beschäftigung. Hier hat eine Studie des Bundesfamilienministeriums (BMFSFJ) aufgezeigt, dass diese ausschließlich geringfügige Beschäftigung, vor allem für die dort überproportional vertretenen Frauen, quasi ein „Super-Kleber“ im Lebensverlauf ist – mit den entsprechend negativen Folgen. Rund 850.000 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind in der Leiharbeit tätig, rund 30 Prozent der von der Bundesagentur für Arbeit erfolgreich besetzten Stellen sind Leiharbeitsverhältnisse. Jeder zweite neu abgeschlossene Arbeitsvertrag ist befristet. Weitere 2,5 Millionen Menschen arbeiten als Soloselbständige, deren soziale Sicherung oft unzureichend ist. Im Hartz-IV-System sind ein Drittel aller erwerbsfähigen Hilfebeziehenden erwerbstätig und erhalten aufstockend Leistungen. Arbeitsverhältnisse atypisch Beschäftigter sind instabil, die Beschäftigung ist oft nicht ausbildungsadäquat. Hierdurch werden Dequalifizierungsprozesse verstärkt.

Der DGB fordert deswegen eine „neue Ordnung“ der Arbeit. Die Rahmenbedingungen müssen so verändert werden, dass der Niedriglohnsektor und prekäre sowie atypische Arbeit zurückgedrängt werden. Durch die im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziele, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, Werkverträge stärker zu überwachen und die Bedingungen für Leiharbeit zu verbessern, wurden bereits erste wichtige Schritte eingeleitet. Es kommt nun darauf an, dass die Vereinbarungen umgesetzt und mit Leben gefüllt werden. Die Überführung der Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, sowie die Beendigung der sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverhältnissen werden in der Koalitionsvereinbarung leider nur vage angedeutet, bleiben aber ebenfalls zentrale Elemente des gewerkschaftlichen Anliegens, eine neue Ordnung am Arbeitsmarkt durchzusetzen<sup>1</sup>.

Auch die Bundesagentur für Arbeit und die Bundesregierung (zuständig für das Hartz-IV-System) sind gefordert, diese Bestrebungen zu unterstützen. Arbeitsvermittlung muss sich stärker an der Qualität von Arbeitsangeboten und den vorhandenen Qualifikationen der Bewerber und Bewerberinnen orientieren. Arbeitslose dürfen nicht so unter Druck gesetzt werden, dass sie „jede“ Arbeit, egal zu welchen Bedingungen, akzeptieren (müssen). Deswegen kommt hier der Arbeitslosenversicherung und dem Hartz-IV-System eine wichtige ordnungspolitische Funktion zu.

Eine öffentlich rechtliche Arbeitsvermittlung muss den sozialen Rahmen des Grundgesetzes fördern. Zu den Bestandteilen dieses sozialen Rahmens gehört, dass die Tarifpartner eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Arbeitswelt spielen, die Löhne über Tarifverträge geregelt werden, Arbeit grundsätzlich sozialversicherungspflichtig ist und Beschäftigte möglichst dauerhaft beschäftigt werden. Die Risiken des Arbeitsmarktes dürfen nicht einseitig den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen aufgebürdet werden. Die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter im Hartz-IV-System können durch ihr Handeln diese Zielsetzung stützen oder sie durch falsche Strategien gefährden. Der DGB erwartet, dass das Sozialstaatsgebot wieder stärker beachtet und die Stärkung des sozialen Rahmens ein Kernziel der Arbeitsagenturen und Jobcenter wird. So müssen die Arbeitsagenturen und Jobcenter beim „Marktausgleich“ durch Vermittlung und Förderung den individuellen Nutzen für die Arbeitssuchenden und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse wieder stärker in den Blick nehmen. Die Art und Weise, wie sie dem aktivierenden Auftrag nachkommen, ist dabei von Bedeutung. Nicht das schnelle Ergebnis durch eine Konzentration auf marktnahe Arbeitslose („Bestenauslese“) oder durch Erhöhung des Kontrolldrucks und Sanktionen, sondern die nachhaltige und möglichst existenzsichernde Integration ist wertvoll. Dabei ist auch von Belang, wie die Arbeitsagenturen und Jobcenter ihrem gesetzlichen Auftrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern nachkommen. Im aktuellen Koalitionsvertrag wird die Perspektive aufgezeigt, die Arbeitsförderung stärker an den Bedürfnissen von Frauen und ihren oft unterbrochenen Erwerbsbiographien auszurichten. Das bedeutet auch eine verstärkte Förderung

<sup>1</sup> Weitere Einzelheiten sind in der DGB-Broschüre: „Neue Ordnung der Arbeit durch bessere Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“ unter [www.dgb.de/themen/++co++ffbdcf86-cdee-11e2-ab64-00188b4dc422](http://www.dgb.de/themen/++co++ffbdcf86-cdee-11e2-ab64-00188b4dc422) nachzulesen.

des beruflichen Wiedereinstiegs in existenzsichernde Arbeit. Dies gilt es beim Wort zu nehmen. Außerdem müssen die ordnungspolitischen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit wirksamer wahrgenommen und ein nachhaltiger Beitrag dazu geleistet werden, dass Arbeitslosigkeit nicht zu einem Umschlagplatz für ungünstige Arbeitsbedingungen wird.

Arbeitsmarktpolitik greift heute an vielen Stellen die Defizite anderer Politikbereiche auf. So ist sie beispielsweise zu einem „Reparaturbetrieb“ für unzulängliche Bildungspolitik geworden. Gleichzeitig werden vielfach aber auch die Möglichkeiten von Arbeitsmarktpolitik überschätzt. Sie kann weder Bildungs-, Sozial- oder Wirtschaftspolitik ersetzen, noch kann sie eine Selektion in marktnahe und marktferne Arbeitslose gänzlich verhindern. Sie kann aber zum Ausgleich von Nachteilen beitragen; sei es durch die Förderung von beruflicher Mobilität, durch die Unterstützung beim Ausbau der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und durch die Unterstützung bei der regionalen Mobilität. Im Falle von Arbeitslosigkeit kann sie den Verlust des Erwerbseinkommens durch ein auskömmliches Arbeitslosengeld und existenzsichernde Hartz-IV-Regelsätze abfedern.

### **Deshalb fordern wir:**

Angesichts der Ausbreitung prekärer Beschäftigung, der demografischen Entwicklung, des Strukturwandels am Arbeitsmarkt und der zunehmenden Öffnung der europäischen Arbeitsmärkte ist eine Debatte über die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik notwendig. Die Aufgabe von Arbeitsmarktpolitik kann nicht nur in der Vermeidung oder Verkürzung der Arbeitslosigkeit liegen. Die zentralen Herausforderungen an eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik gehen weit darüber hinaus. Arbeitsmarktpolitik soll

- einen Beitrag zur Sicherung der Ordnung am Arbeitsmarkt leisten und das angemessen bezahlte Normalarbeitsverhältnis stärken, das für Frauen wie Männer eine eigenständige Existenzsicherung ermöglicht,
- eine nachhaltige und qualifikationsgerechte Vermittlung gewährleisten, die auch dem gesetzlichen Auftrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern, wie es auch als Ziel der Arbeitsförderung definiert ist, gerecht wird,
- eine qualitativ gute Beratung von Arbeitgebern sowie Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen sicherstellen,
- die Sicherung des Fachkräftebedarfs unterstützen und an der Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung mitwirken,
- Aufstiegsmobilität fördern,
- den demografischen und strukturellen Wandel flankieren,
- einer zunehmenden Polarisierung am Arbeitsmarkt entgegenwirken, insbesondere zur Vermeidung oder Beendigung von Langzeitarbeitslosigkeit beitragen,
- einen Beitrag zur Chancengleichheit für alle leisten sowie
- auskömmliche Lohnersatzleistungen und existenzsichernde Hartz-IV-Leistungen sicherstellen.

## 2 Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik notwendig

Im Zentrum der gewerkschaftlichen Kritik an der Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre stehen finanzielle Kürzungen, der Abbau von Rechtsansprüchen der Arbeitsuchenden sowie insbesondere die einseitige Konzentration der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf eine schnelle Vermittlung – auch in nicht-existenzsichernde Arbeitsverhältnisse. Der grundlegende systematische Fehler, und damit die „Achillesferse“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik, besteht in der Spaltung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise (Arbeitslosenversicherung und Hartz-IV-System) mit unterschiedlicher Steuerung, Finanzierung und Administration. Die beiden Systeme bilden Doppelstrukturen mit zahlreichen Schnittstellen, führen zu nicht gerechtfertigter, unterschiedlicher Vermittlung und Betreuung von Arbeitsuchenden und erschweren es, Antworten auf zentrale Zukunftsfragen am Arbeitsmarkt (zum Beispiel zum Umgang mit dem demografischen Wandel) zu geben. Ungeachtet der grundsätzlichen „Systemfrage“ (siehe hierzu auch Kapitel 4) gilt es, den einheitlichen Arbeitsmarkt und die darauf gerichteten Interessen, sowohl von Arbeitsuchenden wie auch Arbeitgebern, fester in den Blick zu nehmen. Dazu legen die Gewerkschaften konkrete Anforderungen und Vorschläge vor.

### 2.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik muss die Herausforderungen des Arbeitsmarktes aufgreifen

Aktive Arbeitsmarktpolitik bedeutet nicht nur, den Instrumenteneinsatz möglichst wirtschaftlich und wirksam zu gestalten. Orientiert am Sozialstaatsgebot und am Verständnis einer umfassenden Beschäftigungspolitik muss sie auch aktiv Einfluss auf Ungleichgewichte und Entwicklungen nehmen, die Auswirkungen in anderen gesellschaftlichen Bereichen und Politikfeldern haben.

#### 2.1.1 Vermittlung und Beratung auf nachhaltige Integration orientieren

Aufgabe einer öffentlich-rechtlichen Arbeitslosenversicherung ist die Unterstützung von arbeitsmarktpolitischen Zielen, wie der Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung und der Eröffnung von existenzsichernden beruflichen Perspektiven für Arbeitsuchende wie Beschäftigte.

Die Zumutbarkeitsregelung von Arbeitsangeboten wurde mehrmals so verschärft, dass Arbeitslose auch eine Beschäftigung unterhalb ihrer Qualifikation und im Hartz-IV-System sogar zu nicht-existenzsichernden Löhnen aufnehmen müssen. Dies hat zum einen zum Anstieg der atypischen Beschäftigungsverhältnisse geführt und zum anderen die Zahl derjenigen erhöht, die trotz Arbeit in Erwerbsarmut leben. Damit sind auch weitreichende Konsequenzen für andere gesellschaftliche Bereiche, wie die finanzielle Absicherung von Familien oder die Absicherung im Alter, verbunden. Diese Entwicklung hat unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen. Während Männer überdurchschnittlich häufig in Leiharbeitsverhältnissen zu finden sind, gehören Frauen weit häufiger zu den Niedriglöhnerinnen. Sie werden, trotz sich wandelnder gesellschaftlicher Realitäten, hartnäckig auf die Rolle der Zuverdienerin im „modernisierten Ernährermodell“ festgelegt. Ein ganzes Netz steuerrechtlicher-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Fehlanreize behindert für sie eine existenzsichernde Erwerbsarbeit; und das, obwohl sie mit ihrer Arbeit zunehmend sich, ihre Partner und ihre Familien allein, oder zu gleichen Teilen wie ihre Partner, ernähren.

Die Annahme von unterwertiger Beschäftigung hat zur Folge, dass Beschäftigte einen Teil ihrer Qualifikationen nicht trainieren können, was schnell zu einem Verlust ihrer Potentiale führen

kann. Für die wirtschaftliche Prosperität Deutschlands sind aber gerade gut aus- und weitergebildete Arbeitskräfte von großer Bedeutung. Wenn viele Menschen unterhalb ihres Qualifikationsniveaus arbeiten (müssen), weitet dies den Niedriglohnsektor aus und trägt zu Fachkräftengpässen bei.

Lediglich der weitgehend unbestimmte Rechtsbegriff der „Sittenwidrigkeit“ bildet eine absolute Untergrenze bei den Löhnen. Ein wichtiges Kriterium der Sittenwidrigkeit ist, dass ein „auffälliges Missverhältnis“ zwischen Leistung und Gegenleistung existiert. Dieses liegt nach Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts vor, wenn die Arbeitsvergütung nicht einmal zwei Drittel eines in der betreffenden Branche und Wirtschaftsregion üblicherweise gezahlten Tariflohns beziehungsweise ortsüblichen Lohns erreicht. Aber selbst diese „Grenze“ wird im Vermittlungsprozess nicht immer beachtet: Sittenwidrige Löhne sind keine Seltenheit und bei einigen Arbeitgebern gängiges Geschäftsmodell. Ein aktives Vorgehen in Form von Beratung und Rückforderung von zu viel gezahlten Leistungen erfolgt bislang kaum.

Zentrales Ziel der Arbeitsförderung (SGB III und SGB II) ist aktuell die schnelle Vermittlung von Arbeitslosen auf eine Arbeitsstelle. Arbeitslose mit größerem Unterstützungsbedarf bekommen oftmals nicht die Beratung, die sie benötigen. Mit dem auf Initiative der Gewerkschaften in der Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung mittlerweile in allen Arbeitsagenturen eingeführten Konzept der „Internen, ganzheitlichen Integrationsberatung“ (Inga) sollen arbeitslose Kunden und Kundinnen mit komplexen Profillagen (Entwicklungs-, Unterstützungs- und Stabilisierungsprofile) durch einen besseren Betreuungsschlüssel schneller und erfolgreicher in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Betreuungsschlüssel stehen jedoch unter dem Vorbehalt der kurzfristigen Amortisation, das heißt, zusätzlich eingesetztes Personal soll sich durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld „rechnen“. Volkswirtschaftliche Betrachtungen bleiben außen vor. In den Jobcentern sind die Betreuungsschlüssel für die Beratung und Vermittlung zwar geregelt; in der Praxis werden sie jedoch häufig nicht eingehalten. Zudem ist der Befristungsanteil in den Jobcentern nach wie vor zu hoch, mit der Folge eines häufigen Wechsels der Beschäftigten und damit einhergehenden Qualifikationsdefiziten.

Die Evaluierung zu den „Arbeitsmarktreformen“ hat gezeigt, dass durch die Einschaltung privater Vermittler die Vermittlungsergebnisse nicht besser werden – etwa 90 Prozent der Gutscheine werden überhaupt nicht eingelöst – wohl aber entstehen zusätzliche Kosten. Daran ändert auch die inzwischen normierte Erforderlichkeit der Zertifizierung nichts. Nur rund 50 Prozent der über den Vermittlungsgutschein besetzten Arbeitsverhältnisse dauerten länger als sechs Monate. Die Vermittlung in Leiharbeitsunternehmen eröffnet hohe Mitnahmeeffekte. Zudem sind Vermittlungsgutscheine in hohem Maße missbrauchsanfällig – dies hat der Bundesrechnungshof mehrfach festgestellt. Vergleichsprojekte der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass diese bei gleichem Personaleinsatz wirkungsvoller arbeitet. Private Vermittlungsagenturen sollten deswegen nur dann eingeschaltet werden, wenn ein besonderes Profil der Arbeitsuchenden erwarten lässt, dass spezielle Gruppen wirkungsvoller eingegliedert werden können.

Ein weiteres zentrales Anliegen der Arbeitsvermittlung ist der gleichstellungspolitische Auftrag der Bundesagentur für Arbeit nach § 1 SGB III. Die Evaluation zeigt, dass dieser Auftrag sowohl im Wirken nach innen wie nach außen nicht, oder nicht durchgängig beachtet und umgesetzt wird. Folgende Kriterien zur Messbarkeit seiner Außenwirkung schlagen wir beispielhaft vor: ein gleicher Zugang für alle, ein Zugang, unabhängig von der Paarbeziehung, zu existenzsichernder Beschäftigung, gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit für Männer und Frauen, bewusstes Entgegenwirken von Rollenstereotypen in der Beratung und Vermittlung.

### **Deshalb schlagen wir vor:**

- Die Arbeitsvermittlung darf nicht auf eine Beschäftigung um jeden Preis setzen und deshalb Arbeitsverhältnisse in Kauf nehmen, die die Qualifikationen der Arbeitsuchenden entwerten. Die Vermittlung soll auf Grundlage der Qualifikation, der Kompetenzen und der Potenziale der Arbeitsuchenden erfolgen. Dies gilt insbesondere auch für das Hartz-IV-System.

- Bei der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten sollte eine Untergrenze eingeführt werden, um einem Auswuchern des Niedriglohnbereichs entgegenzuwirken. Zumutbar sollen, sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch im Hartz-IV-System, nur Arbeitsangebote sein, die den tariflichen Regelungen entsprechen. Sofern kein Tarifvertrag vorliegt, gilt der ortsübliche Lohn für vergleichbare Tätigkeiten als Untergrenze. Die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter müssen die Beschäftigten durch Beratung dabei unterstützen, angemessene Löhne zu erhalten. Auf diese Weise kann ein wirksamer Beitrag dazu geleistet werden, die Schutzfunktion des Tarifvertragssystems für die Beschäftigten zu stärken.
- Soweit tarifliche Mindestlöhne allgemeinverbindlich sind, müssen die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter sicherstellen, dass nur Stellen vermittelt werden, deren Entlohnung mindestens auf diesem Niveau liegt.
- Arbeitsagenturen und Jobcenter müssen aktiv gegen sittenwidrige Beschäftigungsverhältnisse vorgehen. Es geht darum, Arbeitssuchende in der Auseinandersetzung mit dem Arbeitgeber nicht allein zu lassen. Sie sind in einer schwachen Position und können sich oft nicht zur Wehr setzen, ohne ihre Jobchancen zu gefährden. Hierzu bedarf es zwingend eines einheitlichen, transparenten Verfahrens zur Prüfung von Entgelten bei Stellenangeboten und zur Ermittlung sittenwidriger Löhne. Dieses existiert bisher nicht. Wichtige Elemente eines solchen Verfahrens sind insbesondere:
  - die Erfassung und Veröffentlichung der Entgelthöhe bei Aufnahme eines Stellenangebots,
  - eine nachvollziehbare Definition des Wirtschaftsgebietes (plausibel sind Tarifgebiet oder Bundesland),
  - die Berücksichtigung unterschiedlicher Qualifikationsniveaus,
  - die grundsätzliche Orientierung am Tarifentgelt als Maßstab, an dem sittenwidrige Löhne gemessen werden. Liegt keine ausreichende Tarifbindung vor, muss der ortsübliche Lohn mit Hilfe allgemein anerkannter und zugänglicher Quellen (wie etwa den Verdiensterhebungen der Statistikämter) ermittelt werden,
  - die Einbeziehung der jeweiligen Gewerkschaft und des Arbeitgeberverbandes bei Prüfung der Tarifbindung beziehungsweise Ortsüblichkeit,
  - die Einrichtung eines zentralen Beschwerdeverfahrens, von dem bei „Unstimmigkeiten“ vor Ort Gebrauch gemacht werden kann.
- Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesagentur für Arbeit und der Zollbehörden sind so auszuweiten, dass die Entlohnung wirksam überprüft und Missstände abgestellt werden können.
- Die Jobbörse der Bundesagentur für Arbeit sollte ein Pflichtfeld enthalten, in das Mindestlöhne und allgemein verbindliche Tarifverträge eingetragen werden, so dass diese transparent sind. Die Vermittlungsfachkräfte sollten verstärkt darauf hinwirken, dass die Stellenangebote Lohnangaben enthalten.
- Die Vermittlung in Minijobs darf nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Minijobs gewährleisten keine soziale Sicherung und sind in vielen Fällen eine berufliche Sackgasse. Deswegen müssen auch während der Beschäftigung weitere Vermittlungsversuche in sozialversicherungspflichtige Arbeit erfolgen.
- Die Vermittlung in ein Leiharbeitsverhältnis sollte in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit nur auf freiwilliger Basis erfolgen.
- In den Arbeitsagenturen und Jobcentern müssen angemessene Betreuungsschlüssel normiert und eingehalten werden. Die Inga-Betreuungsschlüssel sollten dauerhaft finanziell abgesichert werden. Zur Gewährleistung einer guten Beratungsqualität müssen auch die Befristungen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern reduziert werden.

- Der Vermittlungsgutschein sollte abgeschafft werden. Die private Vermittlung erbringt in der Regel Leistungen für den Arbeitgeber. Sofern eine private Arbeitsvermittlung einen Vermittlungsauftrag erhält, sollte der Arbeitgeber als Auftraggeber die Leistung zahlen. Sofern für bestimmte Personen aus arbeitsmarktpolitischer Sicht die Einschaltung einer privaten Vermittlungsagentur sinnvoll erscheint, kann dies mittels Beauftragung durch die Arbeitsagentur beziehungsweise das Jobcenter erfolgen.
- Lohnkostenzuschüsse an den Arbeitgeber sollen nur bei einer tariflichen oder – wenn kein Tarifvertrag anzuwenden ist – ortsüblichen Bezahlung, grundsätzlich aber nicht unter einem Stundenlohn in Höhe von mindestens 8,50 Euro gewährt werden. Arbeitgeber, die vermehrt Lohnkostenzuschüsse in Anspruch nehmen, ohne dass nachfolgend Festeinstellungen erfolgen, sollen von dieser Leistung ausgeschlossen werden. Außerdem ist zur Vermeidung von Missbrauch an der Nachbeschäftigungspflicht festzuhalten.
- Für Arbeitgeber kostenlose, von den Arbeitsagenturen oder Jobcentern geförderte betriebliche Praktika (sogenannte Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber), sind von Seiten der Arbeitgeber missbrauchs anfällig. Maßnahmen, die die Funktion haben, Arbeitssuchende auf ihre Eignung zu testen, müssen deswegen auf maximal zwei Wochen begrenzt werden. Praktika, in denen darüber hinaus berufliche Kenntnisse vermittelt werden, dürfen nur durchgeführt werden, wenn ein eindeutiger Qualifizierungsplan vorliegt. Eine Regeleinbindung in die Betriebsabläufe der Unternehmen ist zu vermeiden. Arbeitgeber, die dieses Instrument missbrauchen, müssen von der weiteren Förderung ausgeschlossen werden.
- Verleihunternehmen müssen wirksam und nachhaltig überwacht werden. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung der Arbeitgeber, den Beschäftigten die gleichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgeltes, wie sie für die Beschäftigten des Entleihbetriebes gelten, zu gewähren, beziehungsweise die vollständige und umfassende Anwendung des Tarifvertrages. Für eine wirksame Kontrolle müssen die personellen und finanziellen Ressourcen ausgebaut werden. Um die Überwachungskapazitäten auszuweiten, müssen die Gebühren der Verleiher erhöht werden. Darüber hinaus müssen die Kontrollbefugnisse ausgeweitet werden: Notwendig ist ein Prüfrecht im Entleihbetrieb, da bestimmte Verstöße erst oder sogar nur durch Vor-Ort-Prüfungen Verstöße aufgedeckt werden können. Dies gilt insbesondere für die Frage der korrekten Eingruppierung entsprechend der tatsächlichen Tätigkeit im Entleihbetrieb. Mehr Transparenz sollte eine bessere Information der Öffentlichkeit gewährleisten.
- Die Zollbehörden müssen in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit Lohndumping wirksamer bekämpfen und insbesondere dem Missbrauch von Werkverträgen verstärkt nachgehen. Bei vielen Werkverträgen, die vor allem dem Lohndumping dienen, handelt es sich nicht um ein eigenständiges Werk, sondern der Werkvertrag wird nur zum Schein konstruiert. Die Regierungsparteien bekennen sich im Koalitionsvertrag zur stärkeren Überwachung von Werkverträgen; dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Entscheidend für den Erfolg bei der Unterbindung von Missbrauch wird hier allerdings die konkrete Ausgestaltung im Gesetzgebungsverfahren werden.
- Frauen wie Männer aller Qualifikationsniveaus sind nach dem Grundsatz der ökonomischen und sozialen Eigenständigkeit als Zielgruppe am Arbeitsmarkt zu fördern und die Hindernisse für eine vollzeitnahe oder Vollzeitenerwerbstätigkeit sind abzubauen.
- Die aktive Arbeitsmarktpolitik und ihre Instrumente sind geschlechtergerecht zu gestalten. Das bedeutet unter anderem, Frauen nicht in stereotype Tätigkeiten zu vermitteln und/oder in die Position der Zuverdienerin zu drängen.

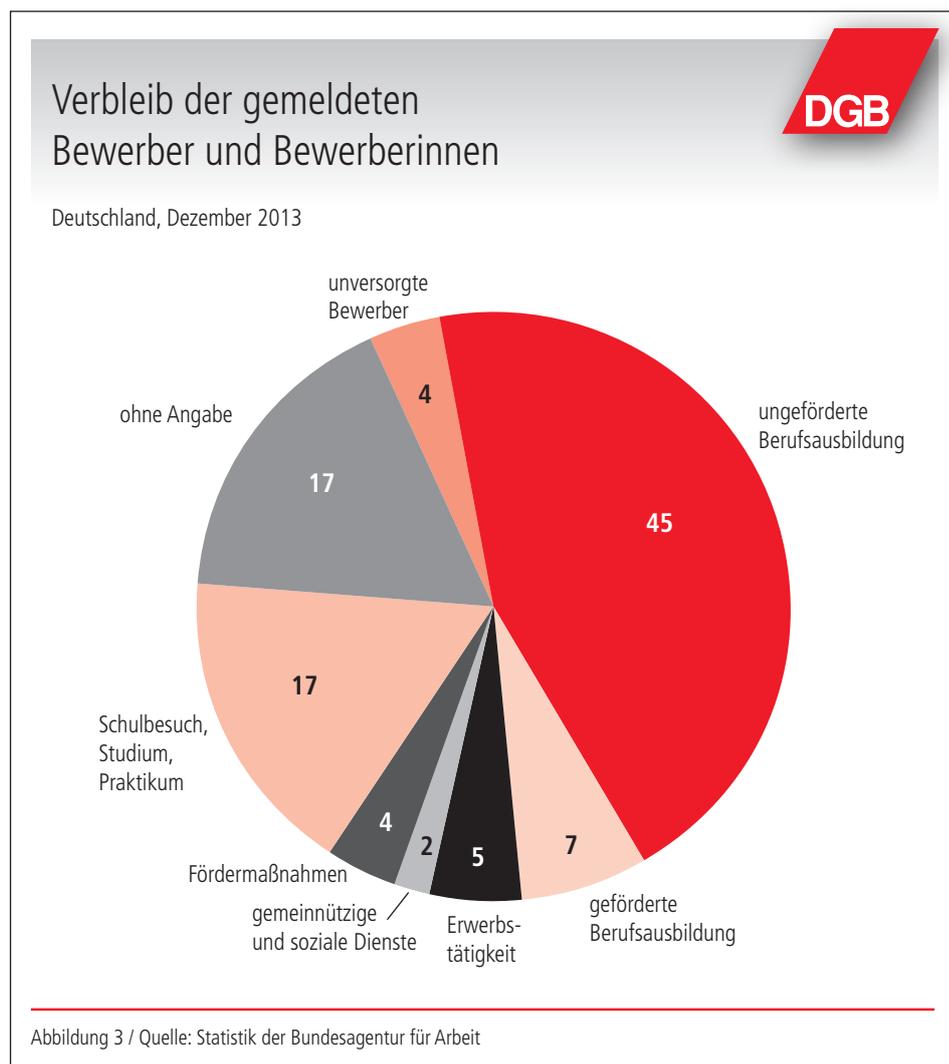
## 2.1.2 Qualifizierung ausbauen

Der wirtschaftliche Wandel geht mit steigenden Qualifikationsanforderungen einher. Die beruflichen Kompetenzen der Beschäftigten sind entscheidend für eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen. Eine gute Ausbildung sowie lebenslanges Lernen sind Grundlagen für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, wie auch der Beschäftigungsfähigkeit und der persönlichen beruflichen Weiterentwicklung der Beschäftigten. Der demografische Wandel und die sich damit ändernde Altersstruktur der Arbeitskräfte stellen zusätzliche Anforderungen an eine Arbeitsmarktpolitik, die diesen Herausforderungen begegnen will.

### 2.1.2.1 Übergang von der Schule in den Beruf verbessern<sup>2</sup>

Trotz guter konjunktureller Lage und sinkender Zahl an Bewerbern und Bewerberinnen finden viele Jugendliche nach ihrem Schulabschluss keinen betrieblichen Ausbildungsplatz. Sie bleiben in zahlreichen Maßnahmen des Übergangsbereichs. Eine „abgehängte Generation“, die keinen Einstieg in den Arbeitsmarkt findet, kann sich unsere Gesellschaft weder aus sozialen Gründen, noch vor dem Hintergrund des oben genannten demografiebedingten Strukturwandels leisten. Ziel muss daher der Ausbau der betrieblichen Ausbildung sein. Hier sind vor allem Arbeitgeber in der Verantwortung. Darüber hinaus bedarf es einer frühzeitigen Gestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf durch eine umfassende, geschlechtersensible Berufsorientierung sowie eine Vereinfachung des Übergangsbereichs, die gleichzeitig mit der Gewährleistung von Bildungsketten einhergeht. In diesem Feld liegen auch arbeitsmarktpolitische Herausforderungen.

<sup>2</sup> Ein ausführliches Papier zum Übergang von der Schule in den Beruf wird voraussichtlich im Frühjahr 2014 veröffentlicht und steht dann auf der Homepage des DGB bereit oder ist auf Nachfrage auch in der Abteilung Bildung beim DGB Bundesvorstand erhältlich.



## **Deshalb schlagen wir vor:**

- Eine umfassende Berufs- und Arbeitsweltorientierung gehört zum Bildungsauftrag der allgemeinbildenden Schulen. Berufsorientierender Unterricht ist, unabhängig von wechselnden Bedingungen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, in öffentlicher Verantwortung zu gestalten. Um Praxiserfahrungen und Lernen in der Praxis mit dem Ziel der Vorbereitung auf eine Ausbildung sicherzustellen, sind Kooperationen der Schulen mit Betrieben und Berufsschulen anzustreben und außerschulische Lernorte zu eröffnen. Außerschulische Partner haben sich in der Zusammenarbeit stets nach den Bedürfnissen der Schüler und Schülerinnen zu richten. Um diese im Rahmen des allgemeinbildenden Unterrichts auf die zukünftige Lebens-, Arbeits- und Berufswelt vorzubereiten, müssen den Schulen ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dabei muss die Unterstützung der Schüler und Schülerinnen bei der Suche nach dem für sie geeigneten Beruf ergänzend von der Bundesagentur für Arbeit qualitativ hochwertig und kontinuierlich mit verlässlichen Bezugspersonen begleitet werden. Für alle Schüler und Schülerinnen mit Bedarf sollte eine qualifizierte Begleitung durch ehrenamtliche Mentoren und Mentorinnen angeboten werden.
- Der Ausbau der schulischen Berufsorientierung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht von den Beitragszahlenden der Arbeitslosenversicherung finanziert, sondern mittelfristig vollständig von den Ländern übernommen werden sollte. Derzeit können viele sinnvolle Maßnahmen nicht stattfinden, da die Länder die erforderliche Kofinanzierung nicht leisten.
- Angesichts der hohen Anzahl von Schulabgängern und Schulabgängerinnen ohne Abschluss muss das Nachholen des Hauptschulabschlusses als gesetzliche Pflichtleistung erhalten bleiben. Allerdings müssen die für Bildung zuständigen Länder die Kosten für diese Leistung übernehmen.
- Das sogenannte „Übergangssystem“, in dem 270.000 junge Menschen überwiegend unzureichend qualifiziert werden, gilt es überflüssig zu machen.
- Jugendliche, die nur aufgrund mangelnder Ausbildungsangebote keinen Ausbildungsplatz erhalten haben, müssen nach erfolglosen Bewerbungen um einen betrieblichen Ausbildungsplatz spätestens vier Monate nach Beginn eines Ausbildungsjahres einen Rechtsanspruch darauf haben, eine mindestens dreijährige Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu absolvieren. Bei der Berufswahl sind Berufswünsche der Jugendlichen wesentlich.
- Jugendliche, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz gefunden haben, bekommen eine Ausbildung an einer berufsbildenden Schule oder bei einem außerbetrieblichen Bildungsträger für die gesamte mindestens dreijährige Ausbildungsdauer. Die Ausbildung muss jungen Menschen Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt bieten; ein hoher Anteil an betrieblicher Praxis (mindestens 50 Prozent) muss gesichert sein. Während der außerbetrieblichen Ausbildung wird ein Übergang in eine betriebliche Ausbildung angestrebt. Die absolvierte Ausbildungszeit ist dabei anzurechnen. Jugendliche, die an einer Schule oder bei einem außerbetrieblichen Bildungsträger ausgebildet werden, erhalten einen Ausbildungsvertrag gemäß BBiG/HwO einschließlich einer Ausbildungsvergütung entsprechend der orts- und branchenüblichen tariflichen Regelung. Die Betriebe müssen die Finanzierung dieser zusätzlichen Ausbildungsmöglichkeiten sicherstellen.
- Maßnahmen der Berufsvorbereitung müssen Jugendlichen eröffnet werden, die zusätzliche Unterstützung benötigen. Alle anderen brauchen ein Ausbildungsangebot. Die Berufsvorbereitung muss auf ihre individuellen Kompetenzen und nicht auf tradierte Rollenbilder ausgerichtet sein, sowie auf Anschlüsse in einer Ausbildung. Betriebliche Angebote der Berufsvorbereitung haben Vorrang. Auf Grundlage der Erfahrungen mit dem Berufsvorbereitungsjahr (BVJ-Maßnahmen) und der Einstiegsqualifizierung (EQ) müssen Jugendliche mit Förderbedarf ein Berufsvorbereitungsangebot, möglichst in Kooperation mit Betrieben, erhalten.

Dieses muss qualitativ so gestaltet sein, dass die Inhalte bei einer anschließenden Ausbildung auf die Ausbildungszeit angerechnet werden können. Da diese Maßnahmen allerdings vorrangig schulische Defizite ausgleichen müssen, sind die Länder zu 50 Prozent an der Finanzierung zu beteiligen.

- Tarifliche Regelungen zur Integration von Jugendlichen mit Förderbedarf sollen ausgebaut werden. Die IG Metall hat bereits in zwölf Tarifgebieten entsprechende Vereinbarungen erzielt. Die chemische Industrie hat den Tarifvertrag Start in den Beruf vereinbart. Die IG BAU unterstützt auf Basis einer tarifvertraglichen Vereinbarung die Initiative „Berufsstart BAU“. Durch die Einstiegsqualifizierung und Förderung in Betrieben wird ein erfolgreicher Übergang in Ausbildung zu tariflichen Standards geschaffen. Es gilt: Je mehr betriebliche Anteile in der Berufsvorbereitung vorhanden sind, umso mehr Akzeptanz findet sie bei den betrieblichen Entscheidungsträgern.
- Um jungen Menschen den Übergang von der Schule in die Ausbildung zu ermöglichen, bieten ihnen viele Einrichtungen und Akteure unterschiedlichste Hilfen an. Diese Angebote existieren aber weitgehend unabhängig voneinander. So sind für Menschen, die jünger als 25 Jahre sind, drei Sozialleistungsträger zuständig: die Agenturen für Arbeit, die Jobcenter und die Jugendhilfe. Es fehlt eine zentrale Anlaufstelle, die die Jugendlichen umfassend informiert und ihnen damit Beratung aus einer Hand bietet. Hierzu sollten – wie auch im Koalitionsvertrag vereinbart – Jugendberufsagenturen nach dem Hamburger Vorbild eingerichtet werden. Sie sollen für alle schulpflichtigen Jugendlichen zuständig sein, einschließlich der Berufsschulpflichtigen, bis sie eine Ausbildung begonnen und abgeschlossen haben. Sie müssen auch für Altbewerber beziehungsweise Altbewerberinnen und junge Erwachsene ohne Berufsausbildung tätig werden. Die Jugendberufsagentur sollte aus den vorhandenen Mitteln der unterschiedlichen Akteure (Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Träger der Jugendhilfe) finanziert werden.
- Zur klareren Strukturierung des Übergangssystems gehören auch der Abbau von Doppelstrukturen sowie eine bessere Abstimmung aller beteiligten Akteure.
- Die Ausbildungsplatzvermittlung für Jugendliche aus Hartz-IV-Familien sollte gesetzlich auf die Arbeitslosenversicherung übertragen werden. Für Ausbildungssuchende wie für Arbeitgeber kann so ein Ansprechpartner einheitlich zuständig sein und eine ununterbrochene Betreuungs- beziehungsweise Förderkette, von der Berufsorientierung über die Berufsberatung bis hin zur Ausbildungsvermittlung erreicht werden. Mit Hartz IV wurde die versprochene Betreuung „aus einer Hand“ nie erreicht, sondern die Zuständigkeiten verkompliziert und neue bürokratische Schnittstellen geschaffen.
- Es existieren so gut wie keine Qualitätsstandards bei Programmen, Projekten und Maßnahmen. Effizienz und Kohärenz der Fördermaßnahmen erfordern Qualitätssicherung. Bei der Durchsetzung von Qualitätsstandards muss mehr Verbindlichkeit durch externe Überprüfung unter Beteiligung der Gewerkschaften erreicht werden.
- Die Berufseinstiegsbegleitung als Instrument der individuellen Begleitung in die Ausbildung sollte flächendeckend für die am Ausbildungsmarkt benachteiligten Schüler und Schülerinnen angeboten werden. Für besondere Personengruppen sollte auch eine Begleitung an der zweiten Schwelle – dem Übergang von der Ausbildung in den Beruf – förderfähig werden, um die Stabilität des Berufseinstiegs abzusichern. Die Länder sind an einer Kofinanzierung zu beteiligen.
- Die Anzahl der ausbildenden Betriebe sowie der abgeschlossenen Ausbildungsverträge befindet sich auf einem Tiefstand. Die nicht oder nur in geringem Umfang ausbildenden Betriebe müssen sich der Verantwortung stellen, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen. Die Betriebe sind für die Ausbildung der von ihnen benötigten Fachkräfte verantwortlich und müssen dies aus der Wertschöpfung sicherstellen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften treten deshalb für eine Finanzierung der Ausbildung durch die Betriebe ein. Tarifliche Branchenfonds und Vereinbarungen über mehr Ausbildungsplätze sind dabei eine wichtige Gestaltungsoption.

- Die „faktische Abschottung“ vieler Ausbildungsbetriebe gegenüber Jugendlichen mit niedrigeren Schulabschlüssen muss beendet werden. Betriebe sollten bei der Auswahl der Auszubildenden gezielt auch diese schwächeren Jugendlichen in die Ausbildung übernehmen. Hierzu brauchen die Betriebe auch Hilfe. Deshalb sollten ausbildungsbegleitende Hilfen als Regelangebot aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit und der Länder ausgebaut werden. Für jeden Auszubildenden und jede Auszubildende wird dabei ein individueller Förderplan erstellt, anhand dessen die Lernschritte und Lernerfolge verfolgt werden können.
- Wir brauchen Modelle der assistierten Ausbildung. Für Auszubildende mit einem höheren Unterstützungsbedarf bietet sich das Modell der assistierten Ausbildung an, das seit vielen Jahren in Baden-Württemberg erfolgreich in der dualen Ausbildung durch kontinuierliche pädagogische Unterstützung und Beratung durch ein drittes Element ergänzt wird – für Auszubildende und Ausbildungsbetriebe. Dieses Instrument sollte in die Berufsausbildung als Regelangebot integriert werden. Dadurch erhalten Betriebe Unterstützung während der Ausbildung. Die Rekrutierungsstrategien von Betrieben bei der Suche nach geeigneten Auszubildenden müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen von Jugendlichen berücksichtigen. Betriebsräte haben hier Mitbestimmung und müssen dieses beim Auswahlverfahren sicherstellen.
- Die Teilzeitberufsausbildung sollte, unter Inanspruchnahme begleitender Hilfen und kommunaler Angebote (zum Beispiel Kinderbetreuung), möglich sein.
- Die Ausbildungszuschüsse für behinderte und schwerbehinderte Jugendliche sind fortzuführen, um die besonderen Nachteile auszugleichen. (Weitere Ausbildungszuschüsse werden, aufgrund zu erwartender Mitnahmeeffekte und der Gefahr der Verdrängung von regulären betrieblichen Ausbildungsplätzen, abgelehnt.)
- Jugendliche mit Behinderung sollten im Rahmen der Berufsorientierung und Berufsausbildung stärker als bisher in Richtung duale Ausbildung im Betrieb orientiert werden. Hier besteht allzu oft ein Automatismus in Richtung außerbetriebliche Ausbildung oder Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM).

### 2.1.2.2 Weiterbildung Arbeitsloser und Beschäftigter ausbauen

Strukturelle Veränderungen im Berufsleben, die oft mit häufigem Wechsel zwischen Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Familienphasen verbunden sind, werden weiter zunehmen. Die betriebliche Weiterbildung von Beschäftigten ist zwar gestiegen, im internationalen Vergleich ist sie jedoch weiter völlig unzureichend. Nach wie vor sind es insbesondere die höher qualifizierten, männlichen Beschäftigten, die an Weiterbildungen teilnehmen: Von den Beschäftigten mit Tätigkeiten, die einen Hochschulabschluss erfordern, nahm rund jede/r Zweite an Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung teil. Bei den Beschäftigten mit einfachen Tätigkeiten war es nur knapp jede/r Siebte. Unterdurchschnittlich ist auch die Weiterbildungsbeteiligung der älteren Beschäftigten. Zwar ist die Teilnahmequote der Älteren in den letzten Jahren gestiegen; dennoch lag sie 2011 etwa fünf Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller Beschäftigten. Eine Beschäftigung bis zum gesetzlichen Ruhestand kann nur erreicht werden, wenn neben der gesundheitlichen Situation auch die bildungspolitischen Rahmenbedingungen verbessert werden.

Für die Weiterbildung von Beschäftigten sind in erster Linie die Betriebe verantwortlich. Jedoch wird die hohe Flexibilität in der Wirtschaft tendenziell zu einer Verringerung der Bindung zwischen Beschäftigten und Unternehmen führen. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen werden die Unternehmen ihre Qualifizierungsanstrengungen noch weiter auf den Kern der Stammbeslegschaft beschränken. Dieser Entwicklung gilt es, gesamtgesellschaftlich entgegenzuwirken, ohne die Unternehmen aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Die Arbeitsmarktpolitik allein wird einen Umschwung dieser Entwicklungsperspektive genauso wenig schaffen, wie sie die fehlenden Initiativen der Unternehmen ersetzen können.

## Betriebliche Weiterbildung im internationalen Vergleich

DGB

Unternehmen, die Weiterbildungskurse anbieten, in Prozent aller Unternehmen, 2010

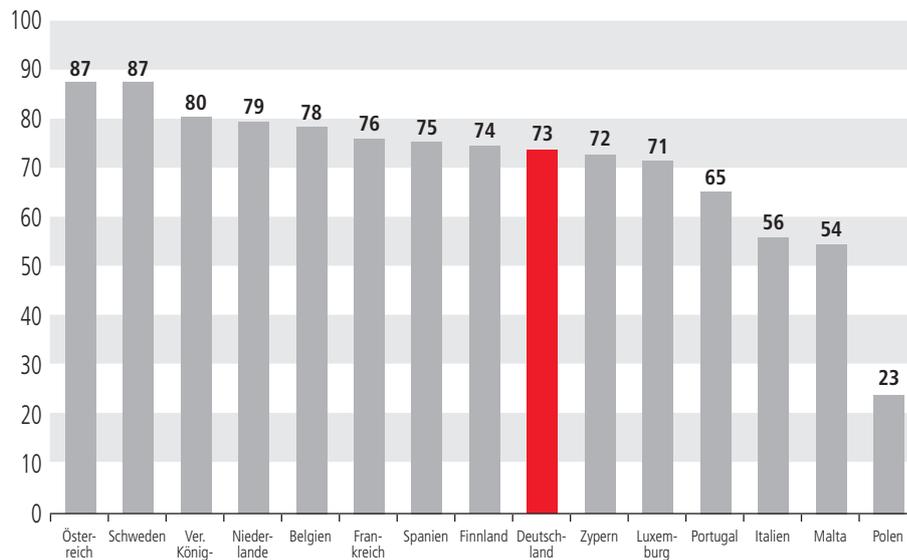


Abbildung 4 / Quelle: Eurostat Pressemitteilung 89/2013 (Eigene Darstellung)

Die Arbeitsmarktsituation von Personen ohne Berufsabschluss wird mittelfristig weiterhin prekär bleiben. Durch den hohen Anteil Jugendlicher ohne Berufsausbildung wird das Angebot an Geringqualifizierten um rund 1,3 Millionen über der erwarteten Nachfrage liegen. Mit dem BA-Sonderprogramm WeGebAU werden Defizite betrieblicher Weiterbildung für Geringqualifizierte und ältere Beschäftigte kompensiert und die Weiterbildungsbereitschaft der Betriebe gefördert. Das Programm wurde auf Initiative der Arbeitnehmerseite in der Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung gestartet und hat eine wichtige Schrittmacherfunktion zur Förderung von Zielgruppen.

Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sind in den vergangenen Jahren immer weiter gesunken. In diesem Zuge ist auch die berufliche Fortbildung kontinuierlich um etwa ein Drittel seit 2009 heruntergefahren worden. Aktuell ist wieder ein Ansteigen der Teilnehmerzahlen an Qualifizierung zu verzeichnen. Abschlussorientierte Weiterbildungen sind jedoch weiterhin auch wegen der finanziellen Bindungen für die Folgejahre nur unterrepräsentiert. Hier schlägt die Trennung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise ganz konkret durch, welche eine stabile, am Einzelfall ausgerichtete Integration erschwert, weil die Systeme jeweils nur für Phasen der Arbeitslosigkeit zuständig sind.

Der 2002 eingeführte Bildungsgutschein, mit dem das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung bescheinigt wird, sollte Arbeitslosen die Möglichkeit eröffnen, den Bildungsanbieter selbst zu wählen. In der Praxis hat sich jedoch heraus gestellt, dass zum einen bereits bei der Vergabe von Bildungsgutscheinen ein selektives Vorgehen zu beobachten ist. Personen ohne Schul- und/oder Berufsausbildungsabschluss erhalten wesentlich seltener einen Bildungsgutschein, als Personen mit sowohl Schul- als auch Berufsabschluss. Zum anderen sind geringer qualifizierte Personen ohne begleitende Unterstützung oft nicht in der Lage, Bildungsgutscheine effektiv zu nutzen.

Es ist zudem zu befürchten, dass Bildungsträger auf Grund der an sie gerichteten Erwartung einer hohen Integrationsquote gerade Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen und/oder mit niedrigen oder ohne Bildungsabschluss keine Teilnahme an Maßnahmen ermöglichen. Damit wären gerade die sozialpolitisch bedürftigsten Personen in mehrfacher Hinsicht benachteiligt.

## Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

DGB

Deutschland, 2008 bis 2013, Daten 2013 vorläufig und hochgerechnet, in Tausend

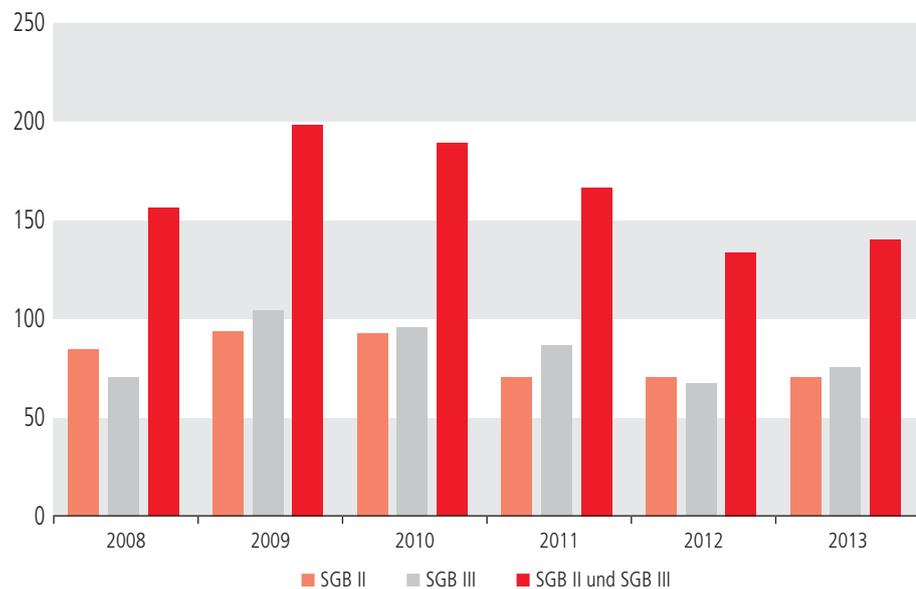


Abbildung 5 / Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Eigene Darstellung)

Die Teilnehmerzahl ist vor dem Hintergrund der individuellen Entscheidung der Teilnehmenden für die Bildungsträger schwer zu planen. Das Risiko der Minderauslastung muss bei der betriebswirtschaftlichen Kalkulation berücksichtigt werden, wodurch die Preise steigen.

Arbeitsmarktdienstleistungen sind im deutschen Recht dem Wettbewerb unterworfen. Die derzeitigen Regelungen zur Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen haben zu schweren Verwerfungen geführt und sind nicht geeignet, dauerhaft eine hohe Qualität der sozialen Dienstleistungen zu gewährleisten. Vor allem die Arbeitsbedingungen bei den Trägern sind zunehmend prekär geworden, die Arbeitsplätze unsicher, die Löhne unangemessen niedrig, und es wird vielfach mit Honorarkräften gearbeitet. Unter den gegebenen Umständen ist es für die Träger immer schwieriger, qualifiziertes Personal anzuwerben und längerfristig zu binden. Die Rahmenbedingungen müssen deswegen so verändert werden, dass qualifiziertes und motiviertes Personal gehalten werden kann. Ziel der Politik sollte sein, dass beauftragte Träger längerfristig mit der Durchführung von Maßnahmen betraut werden, Förderketten gestärkt und Maßnahmen sinnvoll aufeinander abgestimmt werden. Durch längerfristige Beauftragung haben die Träger die Möglichkeit, Erfahrungswissen zu erwerben, Netzwerke aufzubauen und die entsprechenden Kontakte zu Arbeitgebern herzustellen.

Beide Steuerungsverfahren (Gutschein und Ausschreibung) müssen weiter verbessert werden, insbesondere hinsichtlich der individuell sinnvollen Auswahl (Beratung beim Gutscheinverfahren) beziehungsweise der Qualitätssicherung (Ausschreibung). Gerade für die Qualifizierung bildungsfernerer Personengruppen sind Auftragsmaßnahmen sinnvoll, für die eine eindeutige gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte.

## **Deshalb schlagen wir vor:**

- Das BA-Sonderprogramm WeGebAU soll dauerhaft fortgesetzt werden, weil es dem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko der Zielgruppen Ältere und Geringqualifizierte entgegenwirkt. Eine stärkere Unterstützung abschlussbezogener Qualifizierungen ist sinnvoll. Es sollte auch im Hartz-IV-System etabliert werden. Zudem wird vorgeschlagen, WeGebAU auf die Beschäftigten auszuweiten, die nur über eine zweijährige Ausbildung verfügen oder die in den letzten Jahren unter ihrem Qualifikationsniveau gearbeitet haben.
- Es muss eine Weiterbildungsförderung für Beschäftigtengruppen geschaffen werden, die aufgrund ihrer geringen Betriebsbindung bislang unzureichend von betrieblicher Weiterbildung profitieren. Die Unternehmen sind an den Kosten dieser Förderung zu beteiligen, etwa durch eine Fondsfinanzierung innerhalb einer Wirtschaftsbranche. Sofern tarifvertraglich abgesicherte Finanzierungen vorliegen, sollte gezielt für Personengruppen mit hohem Arbeitsmarktrisiko eine öffentliche Kofinanzierung vorgesehen werden.
- Die Qualifizierungsberatung der Arbeitsagenturen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) muss qualitativ ausgebaut werden. Das betrifft die Anzahl und Qualifizierung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für die Qualifizierungsberatung wie auch den Beratungsumfang. Hier kann der Blick auf unterschiedliche Beschäftigte im Unternehmen, wie zum Beispiel auf Teilzeit- im Vergleich zu Vollzeitkräften, (gleichstellungspolitisch) geschärft werden.
- Der Erwerb von Berufsabschlüssen mit guten Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen der Qualifizierungsförderung muss in beiden Rechtskreisen wieder einen höheren Stellenwert erhalten. In diesem Sinn muss der Vorrang der Vermittlung in Arbeit (§ 4 SGB III) in ein sachgerechtes Gleichgewicht zur Höherqualifizierung, und damit zur längerfristigen beruflichen Entwicklung, gebracht werden. Das Zielsystem muss so ausgerichtet sein, dass dieses Anliegen unterstützt und nicht behindert wird.
- Ein festes Budget für Qualifizierung sollte insbesondere auch im Hartz-IV-System eingerichtet werden. So wird ein finanzieller Rahmen für Qualifizierung vorgegeben. Im Fokus sollte die Ausbildung in Kernberufen stehen, in denen breite Grundlagenkenntnisse vermittelt werden. Diese bieten die Grundlage für den weiteren lebensbegleitenden Lernprozess.
- Weiterbildung muss sich lohnen. In beiden Rechtskreisen sollte bei Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme neben dem Arbeitslosengeld eine pauschale Aufwandsentschädigung beziehungsweise eine Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung in Höhe von mindestens zehn Prozent (mindestens aber 100 Euro) und eine Abschlussprämie nach dem Erwerb des Berufsabschlusses gezahlt werden. Die Aufwandsentschädigung sowie die Prämie sollen nicht als Einkommen auf Hartz-IV-Leistungen angerechnet werden. So können gezielte Anreize gesetzt werden.
- Erwachsene Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder mit einer Berufsausbildung, die auf dem Arbeitsmarkt nicht nachgefragt wird, benötigen eine „Zweite Chance“. Mit dem auf Betreiben der Gewerkschaften in der Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung neu aufgelegten Programm „Perspektiven für junge Erwachsene ohne Berufsabschluss“ sollen junge Erwachsene im Alter zwischen 25 bis unter 35 Jahren beim Nachholen eines Berufsabschlusses gefördert werden. Die Finanzierung erfolgt derzeit aus den Eingliederungsbudgets der Arbeitsagenturen oder Jobcenter. Um das Programm im Hartz-IV-System, in dem fast jede/r zweite Arbeitslose keinen Berufsabschluss hat, zur Wirkung zu bringen, sollte der Bund das Eingliederungsbudget der Jobcenter gezielt für Nachqualifizierungsmaßnahmen verstärken. Dies sollte mindestens über einen Zeitraum von fünf Jahren erfolgen, in denen pro Jahr zusätzlich 150 bis 200 Millionen Euro bereitgestellt werden. Im Koalitionsvertrag bekennen sich die Regierungsparteien dazu, das Programm „Zweite Chance ... engagiert fort(zu)föhren“. Bessere finanzielle Rahmenbedingungen sollen die Bereitschaft und das Durchhaltevermögen junger Erwachsener fördern.

- Die Bildungsgutscheine sind nur dann sinnvoll, wenn sie einer Selektion zu Lasten Bildungsbenachteiligter entgegenwirken. Hierzu ist eine umfassende Beratung und Unterstützung von Personen mit besonderen Problemen notwendig, um eine passgenaue individuelle Eingliederungsmaßnahme zu finden. Eine Aufstellung aller zugelassenen, regionalen Anbieter in Verbindung mit einer qualifizierten Beratung, soll den Entscheidungsprozess der mit einem Gutschein Geförderten unterstützen. Darüber hinaus sollten Maßnahmen mit einem festen Kontingent und fester Zuweisung von Teilnehmenden durch die Agenturen oder Jobcenter ausgeweitet werden.
- Die Weiterbildungsberatung und -begleitung für Arbeitslose und Beschäftigte durch die Bundesagentur für Arbeit sollte ausgebaut werden. Die Beratung muss auf Grundlage der individuellen Wünsche und Fähigkeiten der Beschäftigten und des zu erwartenden Bedarfes auf dem (regionalen) Arbeitsmarkt erfolgen, ohne Rollenstereotype zu verstärken. Sie sollte auf Wunsch der Versicherten ein Profiling mit einer Kompetenzanalyse beinhalten. Die Beratung muss motivieren, die individuellen Potenziale zu erschließen und die Hilfen der Bundesagentur für Arbeit oder anderer Einrichtungen aufzeigen.
- Die Vergabep Praxis muss so geändert werden, dass der Wettbewerb der Anbieter nicht zu Lasten der Beschäftigten in der Weiterbildungsbranche ausgetragen wird und die Qualität der Maßnahmen nicht leidet. Im Rahmen einer Vorprüfung muss sichergestellt sein, dass Maßnahmen der Arbeitsförderung nur von Unternehmen ausgeführt werden, die bestimmte tarifliche und qualitätsorientierte Standards erfüllen. Dies gilt auch für das Personal. Mindestvoraussetzungen sind eine funktionierende Infrastruktur, Einbindung des Anbieters in die Strukturen des örtlichen und regionalen Arbeitsmarktes sowie ein pädagogisches und arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept, in dem zielgruppengerechte Personalschlüssel und Fördermethoden verankert sind. Die mit der besseren Qualität verbundenen Kosten müssen refinanziert werden. Die mit dem Koalitionsvertrag avisierten Vorhaben reichen nicht aus, um die Qualität von Arbeitsmarktdienstleistungen zu gewährleisten.

Mit der Siebten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge kann zukünftig das Erfahrungswissen der Träger auch als Qualitätsmerkmal bei der Zuschlagserteilung berücksichtigt werden. Dies stärkt Träger, die bereits im örtlichen Markt aktiv sind. Allerdings erhalten die Träger allein durch diese Änderung noch keine Planungssicherheit. Deswegen ist es notwendig, dass auch die Bundesagentur für Arbeit ihre Vergabepolitik ändert und eine längerfristige Zusammenarbeit mit den Trägern vereinbart. Unklar ist an den vorgeschlagenen Änderungen zudem, wie der Erfolg und die Qualität der bisherigen Maßnahmen gemessen werden soll. Deswegen ist es wünschenswert, bezifferbare Kriterien zur Messung von Erfolg und Qualität der Maßnahmen zu entwickeln. Die Änderungen bei den Vergabeverfahren sollen über einen Zeitraum von zwölf Monaten beobachtet und gegebenenfalls evaluiert werden, um dann auf gesicherter Basis die Diskussion fortzusetzen.

### **2.1.3 Wirtschaftlichen Strukturwandel mit aktiver Arbeitsmarktpolitik unterstützen**

Die Wirtschaft ist einem ständigen konjunkturellen Zyklus und strukturellem Wandel unterworfen. Mit dem Instrument der Kurzarbeit verfügt die Arbeitsmarktpolitik über ein Instrument, die Beschäftigten und die Unternehmen bei der Bewältigung von Unwägbarkeiten durch Anpassung der Arbeitszeiten zu unterstützen.

Mit dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld (§§ 95ff. SGB III) wird die Möglichkeit eröffnet, die Beschäftigten mit einer durch die Auftragslage bedingten verringerten Arbeitszeit in den Betrieben zu halten. Mit einem teilweisen Ausgleich des entgangenen Entgeltes können die Beschäftigten vor der Arbeitslosigkeit bewahrt werden und der Betrieb seine Fachkräfte und damit sein Know-how erhalten. Das Kurzarbeitergeld erhöht die betriebliche Flexibilität, ohne dass die Beschäftigten entlassen werden müssen.

Gerade in der Krise hat sich der Einsatz von Kurzarbeit bewährt. Viele Unternehmen haben die Zeit für zusätzliche Qualifizierung genutzt. In Krisensituationen ist es notwendig, die Unternehmen über das derzeitige Maß hinaus zusätzlich zu entlasten.

Das Transferkurzarbeitergeld hingegen hat eine andere Funktion. Mit dem Transferkurzarbeitergeld (§§ 110 und 111 SGB III) wird der strukturelle Wandel begleitet.

Für die von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten soll eine neue Beschäftigung gefunden und dabei auch entsprechenden Qualifizierungsdefiziten nachgekommen werden. An den Kosten beteiligen sich die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (beispielsweise mit dem Verzicht auf Abfindungen) sowie die Arbeitslosenversicherung. Für die Qualifizierung können zudem Mittel des Europäischen Sozialfonds eingesetzt werden. Das Ziel ist, eine möglichst qualifikationsgerechte Wiederbeschäftigung zu erreichen und prekäre Beschäftigung zu vermeiden.

Mit dem Beschäftigungschancengesetz 2011 wurden gesetzliche Änderungen bei der Transferkurzarbeit vorgenommen, die den ohnehin komplexen Transferprozess in verschiedener Hinsicht verkompliziert und erschwert haben. Dies betrifft insbesondere den Aspekt, dass Transfer Teilnehmer und -teilnehmerinnen sich seither arbeitssuchend melden müssen und dass die Arbeitsagenturen jetzt eigenständig in den Transferprozess und insbesondere in die Vermittlung eingreifen. Damit ist zum einen eine „Doppelzuständigkeit“ (Arbeitsagentur und Transfergesellschaft) geschaffen worden, in der sowohl Konflikte zwischen der Agentur und dem Transferträger (zum Beispiel wegen unterschiedlicher Ansichten über den Qualifikationsbedarf einzelner Personen) als auch Nachteile für die Transfer Teilnehmer und -teilnehmerinnen (Doppelstruktur für Potenzialanalyse, Beratung, Vermittlung) angelegt sind. Zum anderen greift damit nun der gesetzlich geltende Vermittlungsvorrang auch für Transferkurzarbeiter und -arbeiterinnen.

Zwar ist es gelungen, die Auslegung der Zumutbarkeitsregelungen für Beschäftigte in Transferkurzarbeit zu modifizieren und damit die Gefahr der Vermittlung in prekäre Beschäftigung zu entschärfen. Es bleibt aber ein gesteigener Vermittlungsdruck. Dies ist nicht angemessen und unterläuft die Zielsetzung der Transfergesellschaft. Zudem wechseln die Beschäftigten „freiwillig“ in Transfergesellschaften und verzichten teilweise auf eine Kündigungsschutzklage oder eine Abfindung wegen Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Im Gegenzug müssen sie stabile und sichere Rahmenbedingungen während der Zeit in der Transfergesellschaft erhalten.

### **Deshalb schlagen wir vor:**

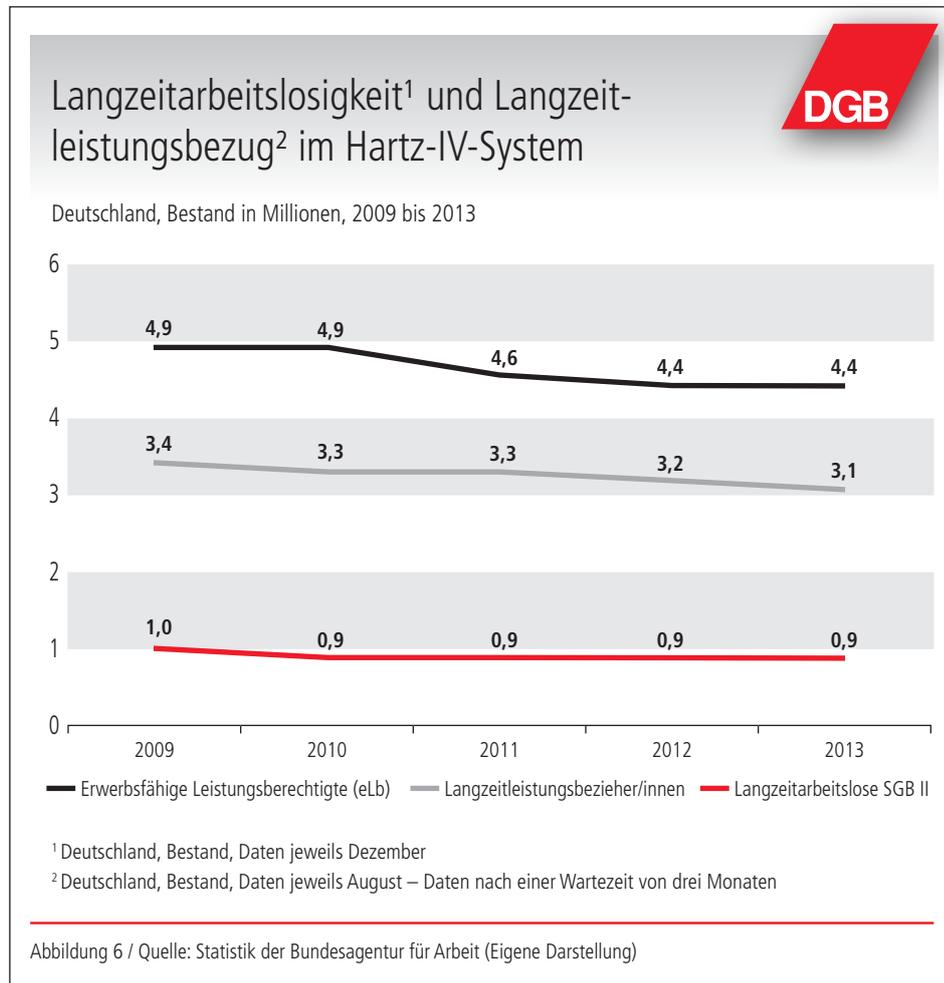
- Die Komplexität des Transfergeschehens muss reduziert werden und stabile Bedingungen für Transferkurzarbeiter und -kurzarbeiterinnen geschaffen werden. Gerade in der Zeit der beruflichen Neuorientierung brauchen diese Stabilität und Sicherheit. Hierzu gehört, dass sie einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin haben. Dies muss die Transfergesellschaft sein. Zudem müssen Vermittlungsaktivitäten auf eine Vermittlung in eine neue existenzsichernde, qualifizierte und nachhaltige Beschäftigung ausgerichtet sein.
- Die derzeitige maximale Förderdauer des Transferkurzarbeitergeldes von zwölf Monaten soll auf bis zu 24 Monate verlängert werden unter der Voraussetzung, dass der oder die Transferbeschäftigte an einer abschlussbezogenen Ausbildung teilnimmt. So kann die Transfergesellschaft eine nachholende Qualifizierung unterstützen und zur Vermeidung von Fachkräftemangel beitragen. Dabei muss auch die ESF-Förderung erleichtert werden. Mit der neuen ESF-Förderperiode sollten deswegen die Förderregelungen vereinfacht werden. Dabei sollten Anreize gesetzt werden, an Weiterbildungen teilzunehmen. Die Träger und Unternehmen benötigen eine verlässliche Finanzierungsbasis.

- Daneben bedarf es einer Lösung für die Unternehmen, in denen kein Eigenkapital mehr vorhanden ist. Gerade dann, wenn eine Transfergesellschaft besonders nötig ist, kommt sie oftmals nicht zustande.
- Es muss klar gestellt werden, dass im Falle von Arbeitslosigkeit nach einer Beschäftigung in einer Transfergesellschaft das Arbeitslosengeld auf der Basis des Arbeitsentgeltes im vorherigen Beschäftigungsverhältnis – und nicht auf Grundlage des bei der Transfergesellschaft bezogenen Entgeltes – berechnet wird. Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren und in eine Transfergesellschaft wechseln, um möglichst Arbeitslosigkeit zu vermeiden, verhalten sich in höchstem Maße sozialadäquat und verzichten auch in der Regel auf Sozialplanleistungen zu Gunsten der Finanzierbarkeit einer Transfergesellschaft. Dies darf sich nicht nachteilig auswirken.
- Die mit dem Beschäftigungschancengesetz befristet bis Ende 2014 eingeführte erfolgsabhängige Pauschale für Transfermaßnahmen sollte nicht verlängert werden. Zum einen ist dieses Instrument bisher nicht genutzt worden. Zum anderen ist die Suche nach einer neuen Beschäftigung eine Kernaufgabe der Transferträger. Hierfür werden sie beauftragt und finanziert. Eine erfolgsabhängige Pauschale bedeutet quasi eine Doppelbezahlung der Transferträger und würde bei einer Nutzung unnötig Kosten aus dem Topf der Versicherungsgemeinschaft verursachen.
- Während der Krise haben die Unternehmen positive Erfahrungen mit der Qualifizierung während Kurzarbeit gemacht. Diese Regelung sollte unbefristet fortgeführt werden. In Krisensituationen ist es notwendig, weitere Sonderregelungen, die sich in der letzten Krise bewährt haben, schnell wieder in Kraft setzen zu können. Das Verfahren sollte deswegen unbürokratisch in einer Verordnung geregelt werden.
- Darüber hinaus muss die Bundesagentur für Arbeit weitere Beiträge leisten, um den Strukturwandel zu begleiten und dem Fachkräftemangel vorzubeugen. Im BA-Haushalt 2010 wurde erstmalig das Programm „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ (IFlaS) aufgenommen. Damit wurde auf Initiative der Gewerkschaften im Verwaltungsrat ein Instrument geschaffen, um auf den regionalen oder branchenbezogenen Strukturwandel besser reagieren zu können. Qualifizierungen von Arbeitslosen, die ihre bisherige Tätigkeit nicht mehr ausüben können, können über diesen Etat finanziert werden. Das Programm „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ der Arbeitslosenversicherung soll verstetigt werden. Bei den geförderten Umschulungen müssen abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen im Vordergrund stehen.

#### **2.1.4 Langzeitarbeitslosigkeit entschiedener bekämpfen**

Die Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit ist eine der größten Herausforderungen am Arbeitsmarkt. Besonderes Augenmerk will daher die Regierung, entsprechend des Koalitionsvertrages, auf die Personengruppe langzeitarbeitsloser Menschen richten, ohne jedoch konkrete Ansätze zu nennen. Von den Arbeitslosen insgesamt waren im letzten Jahr gut eine Million Menschen länger als ein Jahr arbeitslos; dies entspricht einem Anteil von mehr als einem Drittel. Lediglich der kleinere Teil der Langzeitarbeitslosen wird vom Versicherungssystem betreut (rund 130.000); die weit überwiegende Zahl der Langzeitarbeitslosen ist hilfebedürftig (gut 900.000) und erhält Leistungen auf dem Niveau der Sozialhilfe (Hartz IV). Aussagekräftiger als die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist der Langzeitbezug. Dieser liegt vor, wenn innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 21 Monate Leistungen bezogen wurden. Im Jahresdurchschnitt 2013 gab es im Hartz-IV-System insgesamt etwa drei Millionen Langzeitbezieher; davon war rund die Hälfte arbeitslos. Nahezu drei Millionen Menschen sind vier Jahre oder noch länger auf Hartz IV angewiesen. Ein nachhaltiger Ausstieg aus Hilfebedürftigkeit gelingt weit seltener, als die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zunächst vermuten lässt. Die Chancen für Arbeitslose im Hartz-

IV-System, eine neue Stelle zu finden, sind nur halb so hoch wie für Arbeitslose insgesamt und für Langzeitarbeitslose sogar drei- bis viermal schlechter. Das Ziel, durch Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen, ist für viele Menschen in schwierigen Lebenslagen immer noch eine Illusion. Das Hartz-IV-System stößt hier an Grenzen. Die rigorose Orientierung in Richtung erster Arbeitsmarkt ist offensichtlich nicht für alle eine Lösung.



Das Hartz-IV-System als Fürsorgesystem für Arbeitslose sieht die Erbringung von sozialintegrativen Leistungen wie Kinderbetreuung, Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung in Trägerschaft der Kommunen vor. Dabei trägt Hartz IV dem Umstand Rechnung, dass ein erheblicher Teil der Menschen, die auf Hartz IV angewiesen sind, zum schwer vermittelbaren Personenkreis gehört und zum Teil eine große Arbeitsmarktferne aufweist. Die kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II) sind aber nur eine Kann-Leistung. Das bedeutet, dass die Umsetzung der flankierenden Leistungen in das Ermessen der Kommunen gestellt ist, das wiederum wesentlich von der finanziellen Leistungskraft der Kommune abhängt. Außerdem gibt es keine rechtlichen Vorgaben an Kommunen zur konzeptionellen Planung und Umsetzung dieser Hilfen. Der kommunale Träger entscheidet im Rahmen seiner Haushaltsaufstellung über den Umfang und die Art der Erbringung der sozialintegrativen Leistungen. Im Ergebnis erfolgt deren Umsetzung bundesweit unterschiedlich und oftmals nur unzureichend. Gerade in strukturschwachen Regionen, in denen die Bedarfe tendenziell am größten sind, können die Kommunen mangels Finanzkraft oft keine ausreichenden Angebote machen.

Während es im Hartz-IV-System einen gesetzlich normierten Auftrag an die Kommunen zur Erbringung der sozialintegrativen Leistungen gibt, existiert eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung der Kommunen für Arbeitslose im Arbeitslosengeldbezug oder ohne Leistungsbezug

nicht. Treten hier Bedarfe für sozial flankierende Leistungen auf, so muss auf die vorhandenen Angebote in ihrer bestehenden Struktur und Umfang zurückgegriffen werden. Auch mit Blick auf diesen Personenkreis ist es wichtig, dass ausreichend Beratungs- und Betreuungsangebote zur Verfügung stehen.

Mehr als ein Drittel der Menschen im Hartz-IV-Bezug hat manifeste gesundheitliche Einschränkungen: Subjektiv erleben 45 Prozent der Arbeitslosen, die Hartz IV beziehen, ihre Gesundheit als eingeschränkt. Innerhalb eines Jahres wird laut einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei mehr als jedem/r dritten Leistungsbeziehenden eine psychiatrische Diagnose ärztlich festgestellt. Die mentale wie physische Verfassung der Erwerbslosen kann Integrationsfolge stärker beeinflussen als deren formale Qualifikation. Gleichzeitig beeinträchtigt insbesondere länger andauernde Arbeitslosigkeit die Gesundheit nachweislich. Trotz zahlreicher zentraler und regionaler Initiativen ist sowohl die durch die Krankenkassen zu leistende Prävention für Arbeitslose nicht zufriedenstellend, noch funktioniert es bisher flächendeckend, Netzwerke der Gesundheitsförderung für gesundheitlich beeinträchtigte Menschen zu organisieren. Die Krankenkassen haben aufgrund des Wettbewerbsdrucks untereinander oftmals auch nicht das primäre Interesse, für Arbeitslose Angebote bereitzuhalten und in diese Personengruppe zu investieren.

Nach ersten Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit waren von 63.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Hartz-IV-System, die im Januar 2012 eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben, im März 2012 lediglich 42 Prozent nicht mehr im Leistungsbezug. Von diesen haben allerdings bereits im Januar 2013 wieder 20 Prozent Leistungen bezogen.<sup>3</sup> Auch im Versicherungssystem (SGB III) hat sich gezeigt, dass 30 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse bereits innerhalb der ersten sechs Monate beendet werden. Mit dem Projekt „INA – Integration nachhalten“ – wurde in Pilotprojekten die nachgehende Betreuung von ehemals Arbeitslosen mit unsicherer Erwerbsperspektive nach Arbeitsaufnahme auf freiwilliger Basis in beiden Rechtskreisen getestet. Die erweiterte Pilotierung erfolgt seit September 2013. Es hat sich bereits gezeigt, dass nachbetreute Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen länger im Beschäftigungsverhältnis verbleiben beziehungsweise – sofern das Beschäftigungsverhältnis endete – es länger angedauert hatte. Drei Viertel der Betroffenen bewerten die Unterstützung als hilfreich. Alle beratenen Arbeitgeber würden das Angebot erneut in Anspruch nehmen.

<sup>3</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/14372 – im Deutschen Bundestag, Drucksache 17/14464.

### **Deshalb schlagen wir vor:**

- **Nachgehende Begleitung ermöglichen:**  
Es sollte für beide Rechtskreise eine gesetzliche Grundlage für eine nachgehende Begleitung der vormals Arbeitslosen sowie der Arbeitgeber nach der erfolgreichen Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung zur Sicherung des Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnisses geschaffen werden. Dadurch könnte die Nachhaltigkeit von Integrationen deutlich verbessert werden.
- **Nichtleistungsempfänger und -empfängerinnen besser fördern:**  
Die politische Zielsetzung des Koalitionsvertrages, Langzeitarbeitslose, die aufgrund der Anrechnung von Partnereinkommen bisher keinen Anspruch auf finanzielle und aktivierende Leistungen im SGB II hatten, (stärker) einzubeziehen, muss stringent und mit einem gleichstellungspolitischen Blickwinkel begleitet werden. Denn es sind mehrheitlich Frauen, die mit dem Status einer sogenannten Nichtleistungsempfängerin dann besser erreicht werden könnten.
- **Sozialintegrative Leistungen verbessern:**  
– Auf die sozialintegrativen Leistungen sollte ein Rechtsanspruch, möglichst unabhängig von der Rechtskreiszugehörigkeit, von Arbeitsuchenden bestehen. Die Inanspruchnahme der sozialintegrativen Leistungen sollte grundsätzlich freiwillig sein, da nur so eine Erfolg versprechende Beratung möglich ist.

- Es muss ein System aufgebaut werden, das sicher stellt, dass bundesweit qualitativ und quantitativ ausreichende Angebote an sozialintegrativen Leistungen bereit gestellt werden. Dafür muss zunächst Transparenz über die Erbringung dieser Leistungen geschaffen werden. Weiter müssen bundesweit verbindliche Mindeststandards gelten, die einen schnellen und qualitativ hochwertigen Zugang zu den Leistungen absichern. Der Abschluss von Zielvereinbarungen für kommunale Leistungen und die Nachhaltigkeit können diesen Prozess befördern.
  - Die Hilfeleistung „aus einer Hand“ sollte so umgesetzt werden, dass die kommunalen Eingliederungsleistungen Schulden-, Sucht- und psychosoziale Beratung direkt im Jobcenter angeboten werden. Das Jobcenter Dortmund kann hier als Beispiel gelten. Dafür sind entsprechende gesetzliche Regelungen zu treffen oder finanzielle Anreize zu setzen. Der Bund könnte sich bei Kommunen, die unter kommunaler Finanzhoheit stehen, anteilig an den Kosten beteiligen.
  - Schriftliche Vereinbarungen zwischen den Trägern und den Leistungsanbietern müssen die Erbringung der sozialintegrativen Leistungen regeln. Dabei hat die Vertragsgestaltung mit den Leistungsanbietern Mindestanforderungen zu genügen. So müssen Leistungsinhalte und -umfänge, Prozessstandards, Kooperationsstandards und Berichtspflichten enthalten sein. Sozialdatenschutzrechtliche Fragen sind in besonderer Weise zu regeln, um den für eine verzahnte Leistungserbringung erforderlichen Informationsaustausch auf eine sichere rechtliche Basis zu stellen.
  - Es sollten rechtliche Voraussetzungen oder finanzielle Anreize dafür geschaffen werden, dass sozialintegrative Leistungen präventiv und nachsorgend in einem einheitlichen Beratungsprozess erbracht werden. So könnten die flankierenden kommunalen Leistungen während des Arbeitslosengeldbezuges beziehungsweise nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anteilig vom Bund finanziert werden.
  - Der präventive Auftrag der Krankenkassen für Arbeitslose muss mit Leben gefüllt und der gesetzliche Auftrag gestärkt werden. Es muss zudem ein ausreichendes Angebot an Therapieplätzen für Arbeitslose zur Verfügung stehen. Vor allem kommt es aber darauf an, die Angebote der Gesundheits- und der Arbeitsförderung besser miteinander zu verzahnen. Netzwerke der verschiedenen Akteure müssen auf- und ausgebaut werden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine bessere Kooperation an den Schnittstellen der Sozialversicherungssysteme müssen dafür verbessert werden.
  - Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Jobcentern sind so zu qualifizieren, dass sie Bedarfe besser erkennen, in angemessener Weise thematisieren und geeignete Lösungsstrategien entwickeln können.
  - Die zentrale Idee der Hartz-Kommission einer besseren Verzahnung von beruflichen und sozialen Hilfen sollte weiter verfolgt werden. Über mehr Transparenz auf örtlicher Ebene sollten die verantwortlichen Akteure zum gemeinsamen Handeln bewegt werden.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung neu ausrichten:
- Bei der öffentlich geförderten Beschäftigung ist ein Neustart erforderlich. Manche Langzeitarbeitslose haben angesichts der Anforderungen des heutigen Arbeitsmarkts kaum Chancen auf eine ungeforderte Erwerbstätigkeit. Die sozialpolitische Funktion von Arbeit, nämlich die Sinnhaftigkeit, die durch Erwerbsarbeit mit ihr verbundene soziale Kontakte und Entlohnung empfunden wird, spielt in der Arbeitsmarktpolitik eine untergeordnete Rolle. Der immer noch viel zu breite Einsatz von Ein-Euro-Jobs und die faktisch fast völlige Abschaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsförderung sind Irrwege. Die bisherigen, zeitlich befristeten Lohnkostenzuschüsse reichen mit Blick auf die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit nicht aus. Für eine ehrliche Diskussion über öffentlich geförderte Beschäftigung und zur Erreichung eines möglichst breiten gesellschaftlichen Konsenses müssen die Ziele klar benannt und die Instrumente entsprechend gestaltet werden: Es geht zum einen um die (oft nur langfristig mögliche) Heranführung an den regulären Arbeitsmarkt für Personen, die wegen diverser sogenannter Vermittlungshemmnisse große Probleme auf dem Arbeitsmarkt haben und auf absehbare Zeit kaum Perspektiven auf eine ungeforderte Beschäftigung haben. Zum anderen geht es um die – auch dauerhafte – Ermöglichung von sozialer Teilhabe

durch Arbeit für Menschen, die besonders arbeitsmarktfern sind. Hierfür ist ein neues Instrument erforderlich, das an den früheren Beschäftigungszuschuss („Jobperspektive“) anknüpft. Mit Blick auf den Personenkreis erfordert es besondere Bedingungen bei Laufzeit und Förderkonditionen. Da nicht der schnelle Übergang in ungeforderte Beschäftigung im Vordergrund steht – die sogenannte Brückenfunktion, die in der bisherigen Praxis allzu oft nur Fiktion blieb – müssen Steuerung und Finanzierung des Instruments langfristig und außerhalb der bisherigen Steuerungslogik der Jobcenter angelegt sein. Der Übergang in ungeforderte Beschäftigung ist weiter gewünscht, steht aber nicht mehr einseitig im Vordergrund. Flankierende Angebote wie Coaching, soziale Begleitung oder Hilfen bei Konflikten könnten Arbeitgeber stärker dafür motivieren, Langzeitarbeitslose einzustellen.

1. Öffentlich geförderte Beschäftigung muss so gestaltet werden, dass auch Langzeitarbeitslose mit mehreren weiteren Vermittlungshemmnissen an sozialversicherungspflichtiger Arbeit partizipieren können. Eine solche öffentlich geförderte Beschäftigung muss diskriminierungsfrei sein: Sie soll voll sozialversicherungspflichtig sein, und es muss das allgemeine Arbeitsrecht gelten. Einschränkungen wie „zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral“ können bei tariflich beziehungsweise ortsüblich entlohnter Arbeit und bei Mitsprache der örtlichen Sozialpartner bei der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten entfallen. Zugleich muss es Aufgabe der Jobcenter sein, die Löhne zu überwachen. Eine größere Arbeitsmarktnähe („Durchlässigkeit“) und Akzeptanz der Beschäftigung würden damit erreicht. Es geht also nicht um die Schaffung eines künstlichen Nischenbereichs am Arbeitsmarkt.

Um die Einstellung dieses Personenkreises in Unternehmen zu fördern, kann die Leistungsminderung durch einen Beschäftigungszuschuss nach dem Vorbild der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auch längerfristig ausgeglichen werden. Eine Voraussetzung für den Zuschuss muss die tarifliche Entlohnung sein. Nur soweit ein Tarifvertrag nicht Anwendung findet, richtet sich die Entlohnung nach dem ortsüblichen Niveau in der betreffenden Wirtschaftsbranche.

Auch im Non-Profit-Bereich sollten neue öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden. Hier ist an (eher marktferne) Tätigkeiten, insbesondere zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, zu denken. Als Arbeitgeber (Beschäftigungsträger) könnten insbesondere Wohlfahrts- und Sozialverbände sowie Vereine gewonnen werden. Die geförderte Beschäftigung wird – sofern erforderlich – mit einer auf die individuelle Situation abgestimmten sozialintegrativen Unterstützung kombiniert. Auch bei diesen Tätigkeiten handelt es sich um längerfristige, tariflich beziehungsweise ortsüblich bezahlte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Durch die öffentliche Förderung erhalten die Arbeitgeber (Unternehmen oder Träger) einen, auf den Einzelfall bezogenen, sogenannten Nachteilsausgleich. Deswegen soll grundsätzlich eine tarifliche Bezahlung beziehungsweise ortsübliche Bezahlung gelten. Das Ziel: Öffentlich geförderte Beschäftigung muss möglichst existenzsichernd sein, so dass zumindest Alleinstehende ohne aufstockende Hartz-IV-Leistungen auskommen. Um zu gewährleisten, dass gezielt nur solche Menschen mit diesem Instrument gefördert werden, die ansonsten faktisch von Erwerbsarbeit ausgeschlossen wären, muss der Personenkreis eng begrenzt bleiben.

Die Förderhöhe sollte sich am früheren Beschäftigungszuschuss im SGB II orientieren (75 Prozent der Lohnkosten), in begründeten Einzelfällen aber auch höher sein. Die Förderdauer und eine mögliche Degression der Fördersätze richten sich nach dem Einzelfall und dessen Entwicklung. Die Jobcenter betreuen die Beschäftigten während der Beschäftigungsmaßnahme weiterhin. Der flankierende Einsatz von sozialintegrativen Leistungen oder Qualifizierungshilfen ist möglich. Dies können auch Hilfen bei der Bewältigung persönlicher oder gesundheitlicher Probleme sein.

Neben der Kopplung an tarifliche beziehungsweise ortsübliche Löhne und deren Überwachung durch die Jobcenter ist zusätzlich eine Kontrolle notwendig, damit sich die öffentliche Förderung von Arbeit nicht negativ auf den Arbeitsmarkt und andere Arbeitsverhältnisse auswirkt. Eine öffentliche Kontrolle der geförderten Arbeitsplätze kann solche Eingriffe in den Markt eingrenzen. Die Sozialpartner sollten vor der Einrichtung von geförderten Arbeitsplätzen in einem Ausschuss angehört werden. Ein spezielles Gremium der Sozialpartner sollte die Jobcenter zu Förderkontingenten beraten und über die Einsatzfelder öffentlich geförderter Beschäftigung mitentscheiden. Nur nach Zustimmung des Ausschusses sollten Arbeitsplätze eingerichtet werden. Die Jobcenter entscheiden dann eigenständig über die Auswahl der zuzuweisenden Personen.

Soll die angesprochene Zielgruppe erreicht werden, darf keine schnelle Integration erwartet werden. Deswegen sollten die Jobcenter ein spezielles Budget mit der Möglichkeit der Planung für mehrere Jahre für öffentlich geförderte Beschäftigung erhalten und in begrenztem Umfang auch Mittel einsetzen dürfen, die ansonsten für Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Unterkunft auszugeben wären.

Auch für Langzeitarbeitslose im Bereich der Arbeitslosenversicherung muss, soweit es im Einzelfall sinnvoll ist, der Einsatz solcher Beschäftigungsmaßnahmen wieder ermöglicht werden.

2. Arbeitsgelegenheiten sollten nur noch zielgenau im Einzelfall eingesetzt werden. Die sogenannten Ein-Euro-Jobs sollten nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt werden, wenn es um eine niedrighschwellige (und begleitete) Heranführung an Erwerbsarbeit als Teil eines Gesamtintegrationsplans geht. Hierbei muss das Prinzip der Freiwilligkeit gelten. Ein Einsatz des Instruments zum Testen der Arbeitsbereitschaft wird abgelehnt. Ein-Euro-Jobs dürfen nicht als vermeintlich „billiges“ Instrument in großem Umfang eingesetzt werden, um Arbeitslosigkeit (vorübergehend) zu kaschieren, sondern der im Gesetz angelegte Nachrang dieses Instruments zu anderen Eingliederungsmaßnahmen ist sicherzustellen. Die Fördermaßnahmen müssen zielgerichtet für einen eng definierten Personenkreis eingesetzt werden und durch sozialintegrative oder gesundheitsfördernde Maßnahmen flankiert werden.

## **2.2 Ausgrenzung und Armut müssen vermieden werden – soziale Absicherung als Grundvoraussetzung für Ordnung am Arbeitsmarkt und gesellschaftliche Stabilität**

Nur noch rund ein Drittel der Arbeitslosen wird vom Versicherungssystem betreut, zwei Drittel dagegen vom Hartz-IV-System – in manchen Regionen sind es sogar vier Fünftel aller Arbeitslosen. Acht Prozent der Menschen, die Arbeitslosengeld beziehen, rund 100.000 Personen, benötigen noch aufstockend Hartz-IV-Leistungen, um ihr Existenzminimum sicher zu stellen. Ein Viertel aller, die nach einem sozialversicherten Job arbeitslos werden, fallen direkt in Hartz IV – bei Leiharbeit sind es sogar 38 Prozent. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit spielt die Beitragszahlung grundsätzlich keine Rolle mehr. Damit verliert die Versicherungsleistung zunehmend ihre Schutzfunktion. Zur Hilfebedürftigkeit ist es ein sehr kurzer Weg, und die Regelbedarfe decken kaum das Existenzminimum. Strenge Zumutbarkeitsregeln sowie die scharfen Sanktionen im Hartz-IV-System führen dazu, dass Leistungskürzungen zu weiteren finanziellen Einschnitten führen, die häufig die gesamte Familie („Bedarfsgemeinschaft“) betreffen.

## Deshalb schlagen wir vor:

- **Versicherungsschutz der Arbeitslosenversicherung ausweiten:**

Die zweijährige Rahmenfrist, innerhalb derer ein Versicherungsanspruch aufgebaut werden kann, wird wieder auf drei Jahre verlängert, so wie sie bis Februar 2006 galt. Damit haben Beschäftigte ein Jahr länger Zeit, in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen und so deren Schutz zu erwerben. Im Koalitionsvertrag wird diese gewerkschaftliche Forderung aufgegriffen; sie muss für alle, nicht nur einzelne Berufsgruppen, Realität werden.

  - Für kurzzeitig Beschäftigte sollten neue Anwartschaftsregelungen eingeführt werden. Dadurch erhalten Arbeitslose bereits nach einem halben Jahr Beitragszahlung Anspruch auf Arbeitslosengeld, wobei sich die Dauer nach der vorangegangenen Beitragszahlung richtet. Der Bezug von Versicherungsleistungen stellt sicher, dass Arbeitslose auch an Eingliederungsmaßnahmen des Versicherungssystems (wie zum Beispiel an Weiterbildungen) teilnehmen können.
  - Die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes in Höhe des individuellen Hartz-IV-Anspruchs stellt sicher, dass nicht ergänzend zu einem nicht existenzsichernden Arbeitslosengeld noch Hartz-IV-Leistungen bezogen werden müssen. Die Kosten für das Mindestarbeitslosengeld werden der Arbeitslosenversicherung durch den Bund erstattet.
  
- **Armutsfeste Hartz-IV-Leistung schaffen:**
  - Überprüfung der Regelsätze – Der DGB fordert ein methodisch sauberes und transparentes Verfahren zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums. Die derzeitigen Regelsätze sind das – aus DGB-Sicht – nicht verfassungsgemäße Ergebnis einer fiskalpolitisch motivierten Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstatistik. Sinnvoll ist die Einsetzung einer unabhängigen Kommission, die dem Gesetzgeber Vorschläge unterbreitet. Zudem sollte sich die Fortschreibung der Regelsätze (nur) anhand der Preisentwicklung regelsatzrelevanter Güter richten. Unnötige Verzögerungen bei der Anpassung an die Preisentwicklung müssen unterbleiben. Für größere Anschaffungen wie Haushaltsgeräte sollten wieder Einmalbeihilfen gewährt werden.
  - Bundesweite Mindeststandards für die Unterkunftskosten definieren: Die Unterkunftskosten sind Teil des grundgesetzlich geschützten soziokulturellen Existenzminimums. Versuche einer Pauschalierung gefährden das individuelle Existenzminimum und werden deshalb abgelehnt. Notwendig ist hingegen die Schaffung von bundesweit geltenden Mindeststandards bei der Definition der „Angemessenheit“ von Unterkunftskosten, zum Beispiel, was Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen betrifft.
  
- **Sanktionen entschärfen und flexibilisieren:**

Die Sanktionen im Hartz-IV-System üben zusammen mit der Höhe der Regelsätze und der Zumutbarkeitsregelung als Eckpfeiler des Hartz-IV-Systems eine disziplinierende und oft auch abschreckende Wirkung auf Hilfeempfänger und -empfängerinnen aus. Dies strahlt auch auf das Verhalten der von Hartz IV bedrohten (Noch-)Erwerbstätigen aus. Das „Fordern“ wird im Hartz-IV-System deutlich größer geschrieben als das „Fördern“. Der DGB fordert eine grundlegende Überarbeitung der Sanktionsregeln<sup>4</sup>. Eckpunkte sollten dabei sein:

  - Die Ablehnung von nicht tariflichen beziehungsweise – sofern kein Tarifvertrag gilt – ortsüblichen Arbeitsangeboten darf nicht sanktioniert werden.
  - Die Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (sogenannte Ein-Euro-Jobs) darf nicht sanktioniert werden.
  - Kürzungen des Regelsatzes müssen unter engen verfassungsrechtlichen Grundsätzen gesehen werden. Die derzeitigen Sanktionsregelungen halten dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums in ihrer Gesamtheit nicht stand.
  - Sanktionen dürfen nicht die Existenz der Hilfebedürftigen gefährden. Das physische Existenzminimum darf nicht unterschritten werden.
  - Die Kosten der Unterkunft sollen in keinem Fall gekürzt werden. Insbesondere bei Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften bedrohen Mietschulden alle Mitglieder. Diese „Mithaftung“ der gesamten Bedarfsgemeinschaft ist nicht nur ungerechtfertigt, sondern behindert zusätzlich eine Arbeitsmarkteingliederung.

<sup>4</sup> Ausführlicher zu den Sanktionen in: DGB-Bundesvorstand, arbeitsmarkt aktuell, 04/2013, siehe: [www.dgb.de/service/newsletterarchiv/arbeitsmarktpolitik](http://www.dgb.de/service/newsletterarchiv/arbeitsmarktpolitik).

- Das Sanktionsrecht soll insgesamt flexibler auf den Einzelfall ausgerichtet sein. Bisher ist die Rücknahme von Sanktionen nur bei Jugendlichen in begrenztem Umfang möglich. Der DGB fordert, dass bei Verhaltensänderung eine Rücknahme der Sanktion zum Folgemonat ermöglicht wird und Mietrückstände verhindert werden.
  - Die schärferen Regeln für Jugendliche unter 25 Jahren (komplette Streichung des Regelsatzes schon bei der ersten Pflichtverletzung) müssen entfallen.
  - Die Vermittler und Vermittlerinnen beziehungsweise Fallmanager und Fallmanagerinnen sollten die Möglichkeit erhalten, positive Anreize, etwa mit Durchhalteprämien bei Maßnahmen, im Einzelfall zu setzen.
  - Die Eingliederungsvereinbarungen müssen individuell auf den Einzelfall zugeschnitten sein und die Rechte und Pflichten auf beiden Seiten konkretisieren und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Sie dürfen nicht als Zwangsinstrument eingesetzt werden.
- **Bildungs- und Teilhabepaket ändern:**  
Das sogenannte Bildungs- und Teilhabepaket muss geändert werden. Bisher werden vor allem die Leistungen zur sozialen Teilhabe aufgrund rigider Anspruchsvoraussetzungen und enormem bürokratischem Aufwand kaum abgerufen. Zur Vermeidung von Diskriminierung und großen örtlichen Unterschieden bei der Leistungsgewährung sollten die Leistungen, soweit möglich, in die Regelsätze integriert werden. Bildungsbedarfe sollten über einen Ausbau der sozialen Infrastruktur rund um Kitas und Schulen (zum Beispiel Förderunterricht statt privater Nachhilfe) abgedeckt werden, wovon auch Kinder anderer Familien profitieren würden. Die Bundesbeteiligung an den zusätzlichen Stellen für Schulsozialarbeit sollte fortgesetzt werden.
  - **Benachteiligungen abschaffen:**  
Leistungen werden im Hartz-IV-System nur auf Antrag gewährt. Dies benachteiligt Menschen, die aus persönlichen Gründen nicht in der Lage sind, ihre Ansprüche geltend zu machen. Deshalb sollte ein Hilfeanspruch bereits dann entstehen, wenn einer staatlichen Stelle die Notlage bekannt wird (wie in der Sozialhilfepraxis bewährt). Zudem sollten verdeckte Armutslagen auch durch aufsuchende Sozialarbeit ermittelt und bekämpft werden.

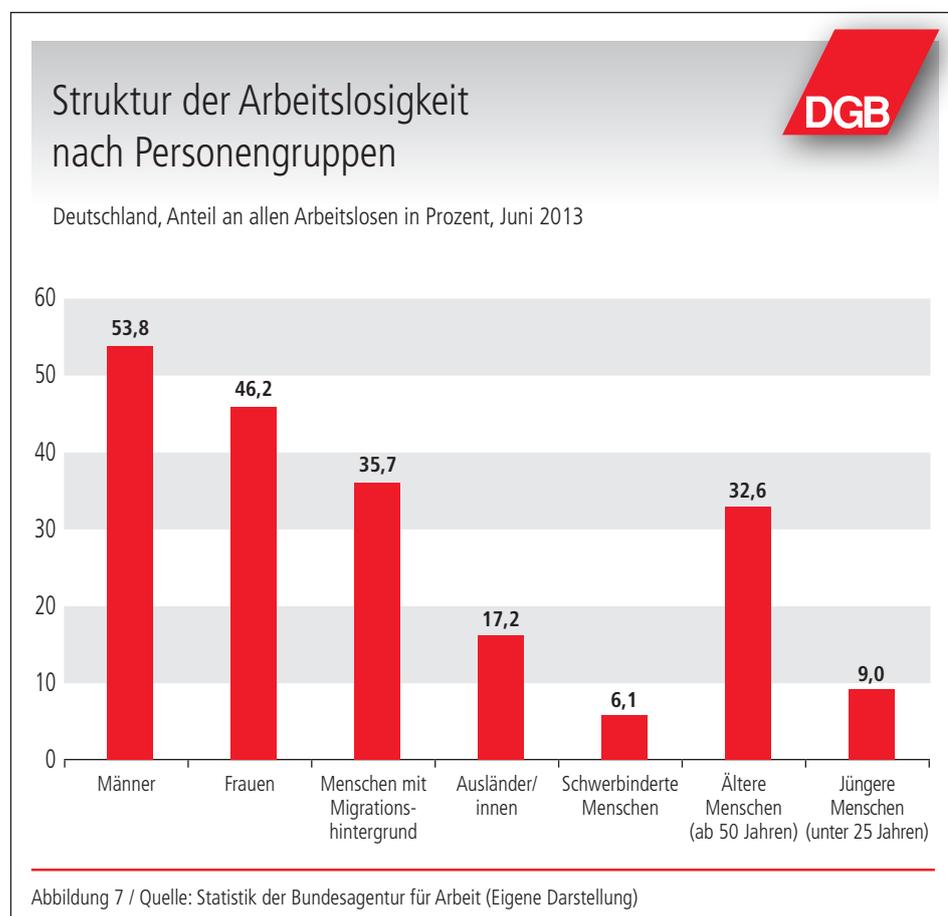
# 3 Bessere Zielgruppenförderung erforderlich

Arbeitslose und Arbeitsuchende müssen entsprechend ihren individuellen Belangen beraten und gefördert werden. Dafür ist eine Kompetenzfeststellung erforderlich, die die Stärken und Schwächen in einem Beratungsprozess „auf Augenhöhe“ erfasst und die spezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Den besonderen Benachteiligungen, die sich durch die Zugehörigkeit zu bestimmten Zielgruppen ergeben können, muss durch entsprechende Beratung und Förderung entgegen gewirkt werden. Dafür müssen die Aktivitäten und Maßnahmen der Arbeitsagenturen und Jobcenter so ausgerichtet werden, dass sie die speziellen Unterstützungsbedarfe von

- Frauen,
- Menschen mit Migrationshintergrund,
- Menschen mit Behinderung,
- älteren Menschen und
- jüngeren Menschen

gerecht werden.

Nicht nur aus gleichstellungspolitischer Sicht, sondern auch im Hinblick auf die Fachkräftesicherung ist es geboten, die Potenziale aller Menschen entsprechend ihrer zielgruppenspezifischen Belange zu fördern. Dabei ist nicht die Zugehörigkeit zu der Zielgruppe, sondern die individuelle Betroffenheit von den spezifischen Benachteiligungen ausschlaggebend. So kann es sein, dass trotz Zugehörigkeit zu einer Zielgruppe kein spezifischer Förderbedarf vorliegt.



Andererseits kann es aber auch eine Zugehörigkeit zu mehreren Zielgruppen mit diversen Förderbedarfen geben. Die Chancen auf erfolgreiche Zielgruppenförderung sind umso größer, je mehr die spezifische Lebenslage im Beratungs- und Vermittlungsprozess von Arbeitsuchenden einbezogen werden kann. Eine unzureichende Erfassung von Lebenssituationen hingegen kann ohnehin bestehende Ungleichheiten am Arbeitsmarkt schnell verfestigen.

### 3.1 Chancengleichheit fördern

Frauen sind heute sehr gut ausgebildet. Sie wollen erwerbstätig sein und sich beruflich entwickeln. Auch ernähren immer mehr Frauen mittlerweile mit ihrem Einkommen die Familie. Dabei handelt es sich sowohl um alleinerziehende Frauen als auch um Frauen mit einem Partner im Haushalt. Sie alle zeigen damit eine gesellschaftliche Entwicklung auf: Familien können nicht länger auf das Einkommen von Frauen verzichten. Damit hat das weibliche Einkommen eine Bedeutung, die weit über die Zuverdienerinnenrolle hinausgeht.

Doch noch immer sind Frauen auf dem Arbeitsmarkt nicht gleichgestellt: Minijobs, die schlechte Entlohnung in weiblich dominierten Berufen und Branchen, die häufige und oft unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung, ihre Unterrepräsentanz in Führungspositionen, lange familienbedingte Erwerbsunterbrechungen und eine anhaltend hohe Entgeltlücke benachteiligen Frauen am Arbeitsmarkt.

Dabei kann Arbeitsmarktpolitik allein die Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt nicht beseitigen. Sie kann aber durch besondere Maßnahmen dazu beitragen, diesen geschlechterspezifischen Benachteiligungen entgegenzuwirken. Ziel muss die existenzsichernde Erwerbstätigkeit sein sowie eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf – sowohl für Frauen als auch für Männer – egal, ob sie Kinder betreuen oder Angehörige pflegen.

Besonderen Unterstützungsbedarf haben Alleinerziehende. Rund vierzig Prozent aller Alleinerziehenden leben von Hartz IV. Etwa 90 Prozent sind Frauen. Fehlende Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschweren die Arbeitsaufnahme beziehungsweise eine Vollzeittätigkeit. Die Kinderbetreuungsangebote sind nach wie vor unzureichend und entsprechen häufig nicht den Belangen der arbeitenden Mütter oder Väter. Der Auftrag der Kommunen, die kommunalen Eingliederungsleistungen, zu denen auch die Kinderbetreuung gehört, zu erbringen, wird nicht ausreichend umgesetzt.

Hartz-IV-Bezieher und -Bezieherinnen mit Kindern unter drei Jahren können sich auf die Unzumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme berufen. Dies führt häufig dazu, dass sie in diesem Zeitraum kaum noch in Beratungsprozesse eingebunden werden. Lange Erwerbsunterbrechungen erschweren jedoch den Wiedereinstieg in Beschäftigung. Der Förderung von Berufsrückkehr und Wiedereinstieg kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Berufsrückkehrer und -rückkehrerinnen können durch die Inanspruchnahme des Programms „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“ (IFlaS) qualifiziert werden. Dabei gelingt die Integration in Beschäftigung umso besser, je früher mit der Arbeitsuche und gegebenenfalls der Teilnahme an einer Fördermaßnahme begonnen wird. Dies muss allerdings in Einklang mit den Betreuungsverpflichtungen erfolgen.

Nichtleistungsbeziehende – in der Mehrzahl sind dies Frauen – werden von einer Förderung in der Arbeitslosenversicherung großenteils ausgeschlossen. Die Versichertengelder werden systemgerecht vorrangig für die Personen eingesetzt, die Anspruch auf Versicherungsleistungen haben. An der Förderung von Nichtleistungsbeziehern und -bezieherinnen besteht nicht nur im Hinblick auf individuelle Entwicklung, sondern auch im Sinne der Fachkräftesicherung ein erhebliches Interesse. Sowohl die Betriebe als auch die Gesellschaft profitieren von gut ausgebildeten Fachkräften.

## **Deshalb schlagen wir vor:**

- Die Erfahrungen aus den Bundesprogrammen „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ und „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ sollten genutzt werden, um dauerhaft sinnvolle Unterstützung für Alleinerziehende zu gewährleisten.
- IFlaS sollte verstärkt für Berufsrückkehrer und -rückkehrerinnen genutzt werden. Das Instrument ist auch geeignet, diese Personengruppe in Einzelqualifizierungen betriebsnah und abschlussorientiert auszubilden.
- Unternehmen sollten vermehrt durch Arbeitsagenturen und Jobcenter zu familienorientierter Personalpolitik beraten werden.
- Berufsberatung und Vermittlung sollten einen Beitrag zur Überwindung traditionellen Rollenverhaltens leisten.
- Die Arbeitsförderung von Nichtleistungsbeziehern und -bezieherinnen sollte verstärkt werden. Die versicherungsfinanzierte Förderung sollte aus Steuermitteln kofinanziert werden, um einen Beitrag dazu zu leisten, dass diese gesamtgesellschaftlich auch für die Sicherung des Fachkräftebedarfs relevante, Personengruppe nicht von Qualifizierungs- und anderen Fördermaßnahmen ausgeschlossen wird.

## **3.2 Menschen mit Migrationshintergrund beraten**

Etwa ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland hat einen Migrationshintergrund. Aktuell ist die registrierte Arbeitslosigkeit bei Menschen mit einem Migrationshintergrund erhöht. Bei Migranten und Migrantinnen, die über keine deutsche Staatsbürgerschaft verfügen, ist sie sogar mehr als doppelt so hoch wie bei den deutschen Staatsangehörigen. Die Gründe dafür sind vielfältig: Sie reichen von fehlendem rechtlich gleichberechtigtem Zugang zum Arbeitsmarkt über fehlende Berufsausbildung bis hin zu Vorbehalten gegenüber bestimmten Migrantengruppen in Betrieben und Verwaltungen. Um die bereits hier lebenden und neu zuziehenden Menschen besser zu integrieren, ist ein Prozess der interkulturellen Öffnung gesamtgesellschaftlich, aber auch in den Unternehmen und Verwaltungen erforderlich.

Die vielfältigen, durch Zeugnisse und Abschlüsse dokumentierten, aber auch die informellen Kompetenzen von Zuwanderern und Zuwanderinnen müssen intensiver für die Arbeitsmarktintegration nutzbar gemacht werden, um ihnen eine adäquate Beschäftigung und die Sicherung des Lebensunterhalts zu ermöglichen. Daher muss auf der politischen Ebene noch mehr für die Anerkennung der im Ausland erworbenen Abschlüsse getan werden. Mit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes war geplant, dass bis zu 300.000 Migranten und Migrantinnen von diesem Gesetz profitieren sollten. Doch Daten des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass in 2012 lediglich 7.500 ausländische Berufsqualifikationen anerkannt wurden. Rund 11.000 Anerkennungsanträge wurden gestellt. Große Lücken bestehen im Bereich der Nachqualifizierung für diejenigen, die einen Teilanerkennungsbescheid erhalten haben. Es fehlt an Weiterbildungsmaßnahmen und auch die Finanzierung stellt die Antragsteller und Antragstellerinnen zum Teil vor große Herausforderungen. Das dafür zuständige Bundesministerium für Bildung und Forschung muss diese Lücken so schnell wie möglich schließen. Die Kosten für Antragstellung und Nachqualifizierung müssen gesenkt und über Steuermittel finanziert werden. Ebenso muss das Verfahren vereinfacht werden.

Darüber hinaus gibt es noch keine flächendeckende Regelung zur Anerkennung von Abschlüssen, deren Berufe im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer liegen, wie beispielsweise Lehrer und Lehrerinnen, Erzieher und Erzieherinnen, Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen, Architekten und Architektinnen oder Ingenieure und Ingenieurinnen. In Bayern, Hamburg,

Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland sind bereits entsprechende Länder-Anerkennungsgesetze in Kraft getreten; in den anderen Bundesländern sind sie noch in Vorbereitung. Daneben müssen Sprachförderangebote für die betroffenen Personen besser zugänglich gemacht und verstärkt mit berufsspezifischen Maßnahmen verknüpft werden, um einen nachhaltigen Erfolg beim Sprachgebrauch und der Integration in Arbeit zu erzielen.

### **Deshalb schlagen wir vor:**

- Die Verwaltungen – insbesondere die Arbeitsagenturen und Jobcenter – sollten den Prozess der interkulturellen Öffnung stärker forcieren. Dafür sollten auch mehr Beschäftigte mit Migrationshintergrund eingestellt werden.
- Auch Unternehmen sollten die Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund verstärkt nutzen. Dazu braucht es ein Umdenken in der Personal- und Organisationsentwicklung, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen. Es bietet sich das Diversity Management an. Darüber hinaus können die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter durch eine intensive Beratung der Unternehmen bei Stellenbesetzungen und zu Fördermöglichkeiten zur kulturellen Öffnung einen Beitrag leisten.
- Die Beratung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund muss verbessert und stärker auf die individuellen Potenziale und Kompetenzen ausgerichtet werden. Dies gilt auch für die Beratung und Vermittlung in Weiterbildungsmaßnahmen.
- Die Beratung und Unterstützung zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen sollte ausgebaut werden. Eine finanzielle Unterstützung für die Teilnahme an Ergänzungsqualifizierungen als Voraussetzung für die Feststellung der Gleichwertigkeit eines Abschlusses sollte für alle Arbeitslosen, unabhängig vom Rechtskreis, eingeführt werden.
- Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung müssen stärker mit der Förderung von Sprachkompetenzen verzahnt werden. Gleiches gilt auch umgekehrt für die Sprachförderung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

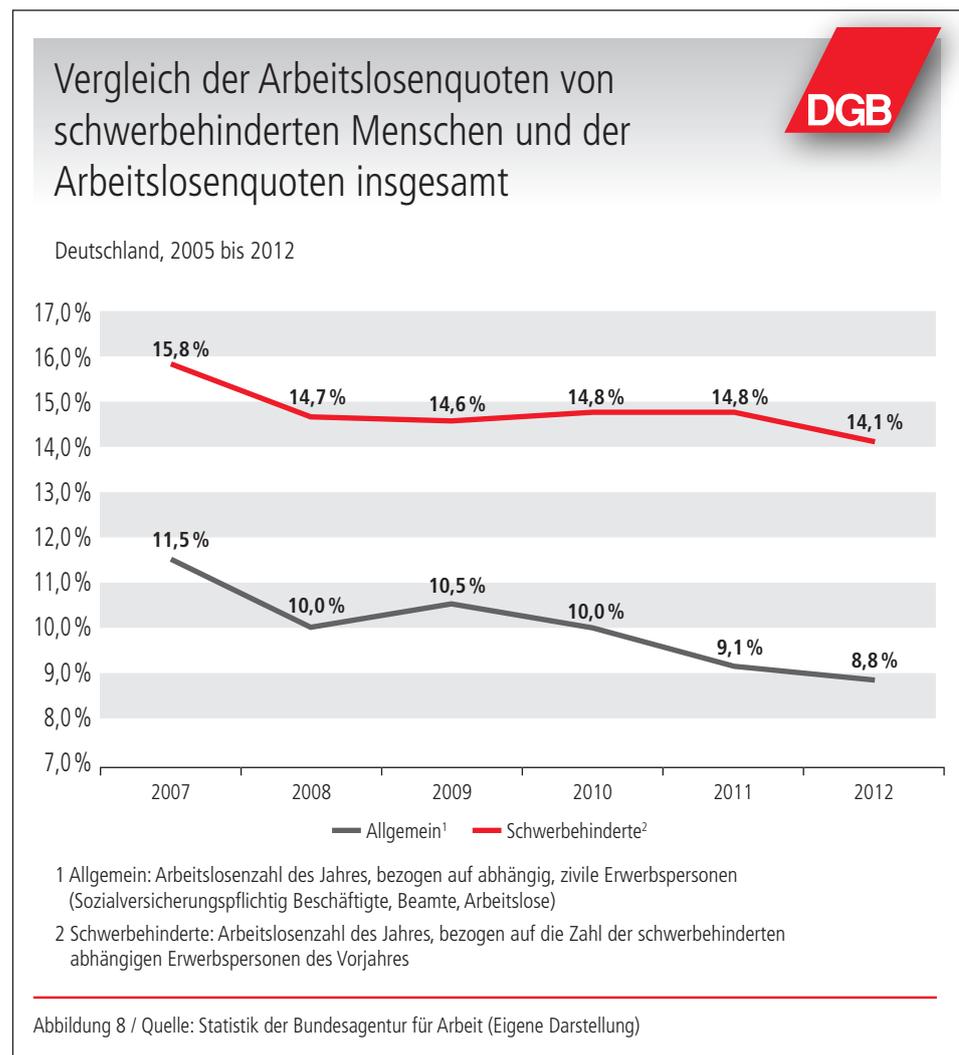
### **3.3 Menschen mit Behinderung begleiten**

Für Menschen mit Behinderung bestehen am Arbeitsmarkt weiterhin hohe Barrieren – auch bei guter konjunktureller Lage. So ist die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen seit Jahren überdurchschnittlich hoch. Das System aus Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe ist ein geeignetes Instrument, um Nachteile schwerbehinderter Menschen zu mindern; es muss allerdings neu justiert werden.

Fast zwei Drittel der beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber erfüllen ihre Beschäftigungspflicht von fünf Prozent nicht vollständig. Fast ein Drittel haben gar keine beziehungsweise weniger als ein Prozent schwerbehinderte Beschäftigte. Um die Chancen von Menschen mit Behinderung auf betriebliche Ausbildung und Beschäftigung deutlich zu verbessern, müssen die Unternehmen stärker in die Pflicht genommen werden. Gleichzeitig muss die Betreuung arbeitsloser behinderter Menschen verbessert werden. Insbesondere im Hartz-IV-System werden Förderbedarfe von Rehabilitanden oftmals nicht erkannt oder anerkannt.

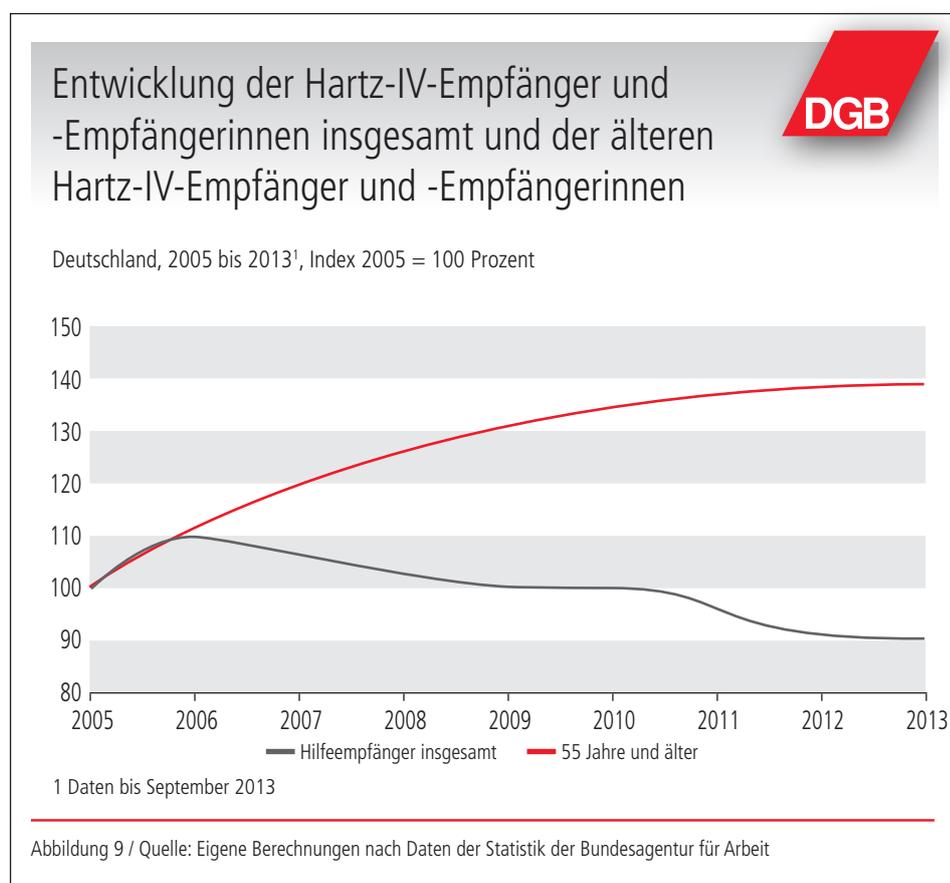
## Deshalb schlagen wir vor:

- Die gestaffelten Beiträge zur Ausgleichsabgabe sollen von 115, 200 und 290 Euro pro Monat auf 250, 500 und 750 Euro pro Monat pro unbesetztem Pflichtarbeitsplatz erhöht werden, damit die Unternehmen einen größeren Anreiz erhalten, ihre Beschäftigungspflicht ernst zu nehmen.
- Die Beschäftigungspflicht soll perspektivisch auf sechs Prozent erhöht werden, damit entsprechend dem demografischen Wandel auch der Anteil der schwerbehinderten Menschen in den Unternehmen steigt.
- Das Nichterfüllen der Beschäftigungspflicht muss wirksamer als bisher als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldforderungen geahndet werden.
- Auch im Hartz-IV-System sollten per Gesetz flächendeckend besondere Stellen für die Beratung und Vermittlung von behinderten und schwerbehinderten Menschen eingerichtet werden, ohne eine Konkurrenz zu den Spezialisten für berufliche Rehabilitation und schwerbehinderte Menschen, den sogenannten Reha-Teams, im Versicherungssystem aufzubauen. Vielmehr geht es hier darum, einen Rehabilitationsbedarf in den Jobcentern schnell und zuverlässig zu erkennen und die Schnittstelle zu den Reha-Teams in den Arbeitsagenturen sinnvoll zu gestalten.
- Damit Unterstützungsbedarfe auch gewährt werden, muss es in den Jobcentern ein eigenes Budget für Rehabilitationsmaßnahmen geben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass diese zugunsten kostengünstigerer Maßnahmen unter den Tisch fallen.



### 3.4 Ältere Menschen unterstützen

Die Situation Älterer auf dem Arbeitsmarkt ist zwiegespalten. Zwar gibt es eine dynamische Entwicklung bei der Beschäftigung Älterer: Zwischen 2002 und 2012 wuchs die Zahl der Beschäftigten zwischen 55 und 59 Jahren um gut die Hälfte, bei den 60- bis 64-Jährigen um fast das Doppelte. Dieser Anstieg ist überwiegend demografisch bedingt, da die geburtenstarken älteren Jahrgänge ins rentennahe Alter kommen. Zugleich sind in Deutschland noch immer mehr als 570.000 Ältere ab 55 Jahren arbeitslos. Während die Arbeitslosigkeit bei den über 55-Jährigen in den vergangenen zehn Jahren nur um knapp zehn Prozent abgenommen hat, ging die Arbeitslosigkeit insgesamt um 29 Prozent zurück. Für die rentennahen Jahrgänge ist zugleich das Armutsrisiko gestiegen. Ältere haben zwar ein geringeres Risiko arbeitslos zu werden als Jüngere, zugleich aber auch schlechtere Chancen, die Arbeitslosigkeit wieder zu verlassen. Dazu trägt wesentlich das Einstellungsverhalten von Arbeitgebern bei, die nach wie vor große Vorbehalte gegenüber älteren Arbeitslosen haben. Für die Arbeitslosen wird dagegen der drohende finanzielle Abstieg bei der Aufnahme einer schlechter entlohnten Tätigkeit oftmals zum Problem.



#### Deshalb schlagen wir vor:

- Ältere Arbeitslose müssen stärker an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung beteiligt werden. Bisher nehmen sie im Vergleich zu anderen Altersgruppen, die zudem weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind, unterproportional an Eingliederungsmaßnahmen teil. Das betrifft insbesondere „teurere“ und längere Maßnahmen.
- Arbeitgeber müssen hinsichtlich der Potenziale Älterer intensiver beraten werden. Lohnkostenzuschüsse sind gezielt zur Eingliederung dieser Personengruppe einzusetzen.
- Ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen über 50 Jahre, die ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beenden, sollten eine Entgelt-

sicherung erhalten, wenn das zukünftige Einkommen niedriger als das vorherige ist. Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat die Entgeltsicherung abgeschafft, obwohl sie die Chancen auf Wiederbeschäftigung erhöhen kann. Die Leistung ist deswegen wieder als Regelleistung in das Gesetz aufzunehmen. Während der Zahlung von Entgeltsicherung muss bei erneuter Arbeitslosigkeit das Arbeitslosengeld nach dem bisherigen Einkommen bemessen werden.

- Die sogenannte Zwangsverrentung von Hartz-IV-Empfängern und -Empfängerinnen muss beendet werden. Eine Verpflichtung Älterer, vor Erreichen der gesetzlichen Altersrente eine vorgezogene Altersrente mit Abschlägen zu beantragen, darf es nicht geben.
- Ältere Hartz-IV-Empfänger und -Empfängerinnen, denen das Jobcenter innerhalb eines Jahres kein Arbeitsangebot machen konnte, dürfen nicht länger aus der Arbeitslosenstatistik gestrichen werden. Dies verfälscht die Statistik und setzt insbesondere einen Fehlanreiz in den Jobcentern.
- Um Beschäftigungsverhältnisse Älterer zu schützen, schlägt der DGB die Wiedereinführung der Erstattungspflicht des Arbeitslosengeldes für Arbeitgeber vor, die langjährig beschäftigte Ältere ohne zwingenden Grund entlassen. Der Grundsatz „Fördern und Fordern“ muss auch für Arbeitgeber gelten. Insofern ist die Erstattungspflicht das Gegenstück zu den Eingliederungszuschüssen. Mit den erzielten Einnahmen können gezielt zusätzliche Maßnahmen für ältere Beschäftigte und Arbeitslose finanziert werden.

Zielgruppengerechte Vorschläge für junge Menschen entsprechend ihrer jeweiligen Belange sind dem Kapitel 2.1 zu entnehmen.

# 4 Zur Organisation der Arbeitsmarktpolitik

Mit der durch die Hartz-IV-Reform ausgelösten Trennung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in ein System für Versicherte und ein System für Nicht-Versicherte und der Kompromisslösung, die Grundsicherung in zwei verschiedenen Systemen – gemeinsame Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen sowie alleinige kommunale Trägerschaft – zu organisieren, wurde die Arbeitsmarktpolitik aufgespalten. Im Ergebnis werden Arbeitslose in Deutschland, je nach aktueller Rechtskreiszugehörigkeit und nach Wohnort, in unterschiedlichen, oft wechselnden Systemen mit unterschiedlicher Organisation, Finanzierung und Steuerung betreut. Arbeitslosenversicherten, deren Arbeitslosengeld nicht zur Existenzsicherung reicht, wird trotz Versicherungsschutzes die Betreuung durch die Arbeitsagenturen verwehrt. Für diese sogenannten Aufstocker beziehungsweise Aufstockerinnen sind die Jobcenter zuständig. Die mit Hartz IV ursprünglich angestrebte Betreuung „aus einer Hand“ ist in der Praxis zu einem Flickenteppich mit Beteiligung unterschiedlicher Arbeitsmarktinstitutionen geworden – mehr Schnittstellen und Reibungsverluste sind die Folge. Besonders gravierend sind die Auswirkungen bei den Personengruppen, für die eine besondere staatliche Fürsorge erforderlich wäre: bei den Jugendlichen und den Menschen mit Behinderung. Die Zuständigkeit für die Berufsvorbereitung und Ausbildungsstellenvermittlung von Jugendlichen, deren Familien Hartz-IV-Leistungen beziehen, ist gespalten zwischen Arbeitslosenversicherung und Hartz-IV-System. Jugendliche aus ärmeren Haushalten werden zwischen verschiedenen Behörden weitergereicht und drohen sogar, durch den „Rost zu fallen“. Ähnlich sieht die Situation bei der beruflichen (Wieder-)Eingliederung von Menschen mit Behinderungen aus. Auch hier gibt es bürokratische Doppelstrukturen und ein Zweiklassensystem, das Menschen mit Behinderungen im Hartz-IV-System benachteiligt.

Auch für Arbeitgeber bedeutet die Aufteilung der Arbeitsmarktdienstleistungen auf Arbeitsagenturen und Jobcenter eine doppelte Zuständigkeit.

Zwar können Jobcenter die Ausbildungsstellenvermittlung, die Beratung von Menschen mit Behinderung und den Arbeitgeberservice auf die Arbeitsagentur übertragen. Dies sind jedoch nur Optionen, die bundesweit sehr unterschiedlich genutzt werden. In Kommunen, die das Jobcenter alleine betreiben (Optionskommunen), finden Kooperationen mit den Arbeitsagenturen in der Regel nicht statt.

Die unterschiedlichen Finanz- und Steuerungssysteme führen zudem dazu, dass der Verschiebepunkt zwischen den Systemen eher noch zugenommen hat. Dies geht zu Lasten der Beitragszahlenden und bedeutet gleichzeitig für Arbeitslose wie auch Arbeitgeber mehr Reibungsverluste in den Prozessen.

## **Deshalb schlagen wir vor:**

- Arbeitslosengeld-Aufstocker und -Aufstockerinnen sollen durch die Arbeitsagenturen betreut und gefördert werden. Ein Mindestarbeitslosengeld (siehe Kapitel 2.2) kann die alleinige Zuständigkeit der Arbeitsagenturen absichern. Der Bund muss der Arbeitslosenversicherung die Differenz des Mindestarbeitslosengeldes zum Arbeitslosengeld erstatten.
- Ebenso sollen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit ergänzendem Hartz-IV-Anspruch (erwerbstätige Arme) von den Arbeitsagenturen betreut und gefördert werden.
- Die Ausbildungsstellenvermittlung sollte gesetzlich auch für Jugendliche aus Hartz-IV-Haushalten auf die Arbeitslosenversicherung übertragen werden. Für Arbeitgeber wie Ausbildungssuchende kann so ein Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin einheitlich

zuständig sein und eine ununterbrochene Betreuungskette von der Berufsorientierung über die Berufsberatung bis zur Ausbildungsvermittlung sichergestellt werden.

Um Jugendlichen den Zugang der für sie zuständigen Sozialleistungsträger zu erleichtern, sind zentrale Anlaufstellen, etwa nach dem Modell der Jugendberufsagentur in Hamburg, einzurichten. Sie sollen für alle schulpflichtigen Jugendlichen zuständig sein, einschließlich der Berufsschulpflichtigen, bis sie eine Ausbildung begonnen und abgeschlossen haben. Sie müssen auch für Altbewerber und -bewerberinnen und junge Erwachsene unter 27 Jahren ohne Berufsausbildung tätig werden.

- Die berufliche Rehabilitation sollte vom Versicherungssystem für alle Rehabilitanden umgesetzt werden. Ziel sollte sein:
  - die gesundheitlichen Einschränkungen möglichst genau und rechtzeitig zu erkennen,
  - medizinische beziehungsweise psychologische Gutachten möglichst zeitnah auszuwerten,
  - erforderliche Reha-Verfahren zügig einzuleiten und
  - die beruflichen Eingliederungsprozesse nachzuhalten und zu unterstützen.
- Nehmen Hartz-IV-Empfänger und -Empfängerinnen eine Arbeit oder Ausbildung, die dem Grunde nach im Rahmen des BAföG oder der Berufsausbildungsbeihilfe förderungsfähig ist, auf, können Finanzierungslücken entstehen. Ebenso können Finanzierungslücken bei dem Übergang von Hartz IV in die gesetzliche Rentenversicherung entstehen. Entsprechende Finanzierungslücken müssen geschlossen werden, wobei grundsätzlich das Hartz IV „vorgelagerte“ Gesetz so auszugestalten ist, dass keine ergänzenden SGB-II-Leistungen und Verwaltungsverfahren mehr notwendig sind.

Langfristig muss dafür gesorgt werden, dass die Schnittstellen nicht nur durch Ausbessern der Nahtstellen notdürftig geflickt werden, sondern ein zukunftsfähiges System der sozialen Arbeitsmarktpolitik organisiert wird. Der Gedanke der Betreuung „aus einer Hand“ sollte dabei weiter verfolgt werden.

### **Deshalb schlagen wir vor:**

- Mit den Regelungen zur Ausweitung des versicherten Personenkreises würden wieder mehr Arbeitslose in den Schutz und die Betreuung durch die Arbeitsagenturen fallen. In den Jobcentern wäre eine stärkere Konzentration auf die Personen möglich, die im Sinne des Fallmanagements einer umfassenden Betreuung bedürfen. Eine weitere Entlastung des Hartz-IV-Systems würde durch den Ausbau „vorgelagerter“ Leistungen wie Wohngeld oder Kinderzuschlag bewirkt. Auch Verbesserungen im Rentensystem (Erwerbsminderungsrenten, Zugang in Altersrenten) würden zu einer Entlastung des Hartz-IV-Systems führen.
- Die Sicherungslücken in der Arbeitslosenversicherung sind unübersehbar. Nur rund ein Drittel der registrierten Arbeitslosen erhält noch Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung. Viele Beschäftigte fürchten, bei eintretender Arbeitslosigkeit schnell zu verarmen und auf Hartz IV angewiesen zu sein. Um dieses Risiko zumindest zu verringern, schlägt der DGB die Einführung eines Überbrückungsgeldes vor. Dieses knüpft unmittelbar an einen vorangegangenen Bezug der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld an und wird für die Dauer von zwölf Monaten gewährt. Das heißt, wenn Arbeitslose durch die Arbeitsagentur innerhalb der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nicht vermittelt werden konnten, erhalten sie durch ein Überbrückungsgeld vorübergehend noch einen Schutz, der den Hartz-IV-Bezug zumindest verzögert.

Mit dem Überbrückungsgeld wird keine zusätzliche passive Leistung auf Dauer eingeführt, sondern für einen befristeten Zeitraum der Sturz in Hartz-IV-Bedürftigkeit verzögert. Dies macht auch insofern arbeitsmarktpolitisch Sinn, als damit die Aktionszeit der Bundesagentur für Arbeit verlängert wird. Denn bisher sind die Arbeitsagenturen nur während

des Bezugs von Arbeitslosengeld von in der Regel zwölf Monaten für die Beratung und Vermittlung der Arbeitslosen zuständig. In vielen Fällen reicht dieser Zeitraum jedoch nicht aus. Mit einer Verlängerung erhöhen sich die Spielräume der Bundesagentur für Arbeit und werden bestimmte längerfristige Maßnahmen, wie etwa eine Umschulung, auch durchführbarer und sinnvoller.

Das Überbrückungsgeld sollte etwas niedriger liegen als die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld. Zugleich sollte sie aber so sein, dass ein ergänzender Bezug von Hartz-IV-Leistungen im Regelfall nicht nötig ist. Der DGB schlägt eine einheitliche Leistung in Höhe von 58 Prozent des vorherigen Nettoeinkommens vor. Sofern minderjährige Kinder im Haushalt leben, sollte pro Kind eine Erhöhung um 50 Euro erfolgen. Damit sollen auch Familien unabhängig von Hartz IV ihren Lebensunterhalt sichern können, ggf. unter Einschluss von Wohngeld und Kinderzuschlag.

Das Überbrückungsgeld soll nach Vorstellung des DGB eine beitragsfinanzierte Leistung der Arbeitslosenversicherung sein. Die Arbeitslosenversicherung hat die zentrale Aufgabe, die Versicherten wirtschaftlich abzusichern und wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dieser Aufgabe muss die Arbeitslosenversicherung gerecht werden. Zugleich entlastet sie damit den Bundeshaushalt im Hartz-IV-System. Die entsprechende Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ist sicherzustellen.

- Die Definition der Erwerbsfähigkeit wird seit der Einführung von Hartz IV kontrovers diskutiert. In der Praxis entstehen oftmals Probleme bei der Abgrenzung, weil eine Zuordnung nach dem Merkmal der dauernden vollen Erwerbsminderung vorzunehmen ist, welches regelmäßig eine medizinische Begutachtung erforderlich macht. Die Erfahrungen zeigen, dass das Hartz-IV-System mit dem Auftrag des Förderns und Forderns bei stark erwerbsgeminderten Personen an seine Grenzen stößt. Daher sollte eine differenziertere Betrachtungsweise greifen. Entsprechend dem Vorschlag der SGK<sup>5</sup> sollte – sofern eine Teilnahme an geförderter Beschäftigung auch in mittlerer Frist nicht zu einer Vermittlung in normale Erwerbstätigkeit führt und dies nicht einer konjunkturell bedingten Arbeitsmarktlage geschuldet ist – die Erwerbsfähigkeit überprüft werden. Ein Übergang in das SGB XII oder der Bezug von Erwerbsunfähigkeitsrente liegt in solchen Fällen nahe. Allerdings sollte auch in diesen Systemen die Möglichkeit zur Teilnahme an tagesstrukturierenden Tätigkeiten bestehen.
- Mit den Hartz-IV-Gesetzen wurde die umfangreichste und folgenschwerste Sozialreform in der Geschichte der Bundesrepublik umgesetzt. Zentrale Idee war es, eine einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitslosen zu schaffen und die kommunalen Erfahrungen aus der Sozialhilfe mit den arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen aus den Arbeitsagenturen zusammen zu führen. Tatsächlich wurde dieser Anspruch nie umgesetzt. Stattdessen zeichnet sich das Hartz-IV-System durch eine Abspaltung vom Versicherungssystem aus und ist in sich noch gespalten. Der politische – nicht sachliche – Kompromiss einer Schaffung von verschiedenen Organisationsmodellen, den damaligen ARGEn, Optionskommunen und getrennten Aufgabenwahrnehmungen, wurde durch die aufgrund eines Bundesverfassungsgerichtsurteils erforderliche Neustrukturierung nicht beseitigt, sondern mit den heutigen gemeinsamen Einrichtungen und der Ausweitung des Optionsmodells zementiert.

Mit den Hartz-Gesetzen wurde auch ein Paradigmenwechsel in der Steuerung von Arbeitsmarktdienstleistungen eingeleitet. Erstmals wurden Zielvereinbarungen zur gesetzlichen Grundlage der Arbeitsförderung in beiden Rechtskreisen. Der Wettbewerb der Arbeitsagenturen und Jobcenter um die besten Kennzahlen beeinflusst seitdem das Handeln bis auf die Ebene der Vermittlungsfachkräfte. Die an Zielerreichung gekoppelten Leistungsprämien für Führungskräfte können den Druck auf allen Ebenen schnell erhöhen. Vor dem Hintergrund des Vorrangs der Vermittlung vor Förderleistungen sowie des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstärken die mit dem neuen Steuerungssystem verbundenen Instrumente

<sup>5</sup> Positionspapier Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Investitionen in Teilhabe und dauerhafte Beschäftigung. Neugestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung als Beitrag zu einer nachhaltig wirksamen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Februar 2013.

des Controlling und Benchmarking bisher somit die Geschäftspolitik der schnellen Arbeitsmarktintegration – egal in welche Beschäftigung. Qualitative Aspekte wie Nachhaltigkeit und Qualifikationsaufbau, Aufstiegsmobilität und Fachkräftesicherung ebenso wie der gleichstellungspolitische Handlungsauftrag kommen dabei oftmals zu kurz.

Die schon lange von Gewerkschaftsseite im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit vorgetragene Kritik an den Fehlsteuerungen führt nun erstmals für 2014 zu einem um qualitative Aspekte erweiterten Zielsystem für die Arbeitslosenversicherung. Inwieweit damit die Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre korrigiert werden können, hängt wesentlich davon ab, inwieweit dieses neue System auf allen Ebenen der Bundesagentur für Arbeit gelebt und inhaltlich stärker mit einer arbeitsmarktpolitischen Diskussion verknüpft wird. Für das Hartz-IV-System, in dem die Gewerkschaften keinerlei Selbstverwaltungsrechte haben, findet eine entsprechende Diskussion bislang kaum statt. Fehlsteuerungen hin zu den „guten Risiken“, und damit einer Bestenauslese und einer Konzentration auf die schnelle Vermittlung, sind jedoch systemimmanent und führen in besonderer Weise dazu, dass die große Gruppe der Arbeitslosen mit einer hohen Arbeitsmarktfremde nicht die Förderung erhält, die sie benötigt.

Mit den verschiedenen Steuerungsverantwortlichkeiten bei gemeinsamen Einrichtungen und Optionskommunen agieren die Jobcenter im Rahmen ihrer lokalen Zielvereinbarungen und kommunaler Schwerpunktsetzungen. Auch die mittlerweile neu geschaffenen Abstimmungsgremien Bund-Länder-Ausschuss und Kooperationsausschüsse zwischen Bund und jedem Bundesland tragen nicht dazu bei, eine Arbeitsförderung nach bundeseinheitlich gleichen Standards mit dezentralen Entscheidungsspielräumen zu gewährleisten. Nach § 48 a SGB II gibt es zwar Kennzahlenvergleiche und nach § 48 b SGB II sind Zielvereinbarungen vorgesehen. Bis heute ist es jedoch nicht gelungen, bundesweit Zielvereinbarungen über die kommunalen Eingliederungsleistungen abzuschließen. Sofern diese überhaupt existieren, sind sie regional unterschiedlich in Inhalt und Tiefe. Die Zielvereinbarungen über die Bundesleistungen werden je nach Organisationsmodell im Kooperationsausschuss zwischen Bund und Ländern sowie Land und Optionskommune oder zwischen Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesagentur für Arbeit sowie zwischen Bundesagentur für Arbeit und den gemeinsamen Einrichtungen abgeschlossen. Das Hartz-IV-System wird so durch ein Geflecht von kaum durchschaubaren Zielvereinbarungen mit systemisch bedingten Zielkonflikten überzogen, ohne dass dadurch eine stringente, nach gleichen Standards durchzuführende Arbeitsförderung sichergestellt würde. Die Kennzahlenvergleiche bieten keine ausreichende Basis, um Leistungsstandards angemessen zu vergleichen. Im Ergebnis ist die Betreuung von Arbeitslosen, je nach aktueller Rechtskreiszugehörigkeit und nach Wohnort, unterschiedlich. Von einer bundeseinheitlichen Rechtsanwendung und der Umsetzung des Verfassungsauftrags zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann nicht gesprochen werden. Nach Auffassung des DGB sind die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Arbeitsförderung gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die primär der Bund in finanzieller und inhaltlicher Verantwortung steht. Dabei muss eine Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzverantwortung gewährleistet sein.

# 5 Stärkere Mitwirkung der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik

Die Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern an der Arbeitsförderung hat eine lange Tradition. Es sei daran erinnert, dass die Gewerkschaften die ersten waren, die Arbeitsvermittlungsagenturen geschaffen haben – weit vor dem Aufbau der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1927. Gewerkschaftliches Engagement in der Arbeitsförderung ist keinesfalls nur auf die eigene Mitgliedschaft bezogen, sondern will sozial- und arbeitsmarktpolitische Verantwortung für Beschäftigte wie Arbeitslose auf gesamtgesellschaftlicher Ebene wahrnehmen.

Heute ist die Bundesagentur für Arbeit „eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung“ (§ 367 SGB III). Dies geht mit einer besonderen Kombination von zentralstaatlicher und gesellschaftlicher Beteiligung einher. So hat der Bund die Rechtsaufsicht, legt den Beitragssatz fest und hat sich gewisse Einflussmöglichkeiten auf die Haushaltsgenehmigung vorbehalten. Doch innerhalb dieses Rahmens ist die Arbeitslosenversicherung relativ autonom.<sup>6</sup>

Mit den Hartz-Gesetzen wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten massiv beschnitten und bleiben weit hinter den Vorschlägen der Hartz-Kommission und auch den Regelungen in den anderen Sozialversicherungszweigen beziehungsweise den Aufsichtsräten in Unternehmen zurück. So hat die Bundesagentur für Arbeit im Hartz-IV-System keine direkten eigenen zentralen Überwachungsorgane, und der BA-Verwaltungsrat hat nicht einmal ein Informationsrecht zum Hartz-IV-System. Ein einheitlicher Arbeitsmarkt gerät so schnell aus dem Blickfeld; gesellschaftliche Transparenz zum Hartz-IV-System ist nicht garantiert. Im Versicherungssystem hingegen sind neben den Arbeitgebern und Gewerkschaften – als Vertretung der Beitragszahler und -zahlenden – auch Bund, Länder und Kommunen vertreten, die meist keinen eigenen Beitrag zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung leisten. Ihre Beteiligung ist in einem beitragsfinanzierten System dennoch sinnvoll, weil eine verbesserte Abstimmung unterschiedlicher Politikbereiche und eine möglichst inhaltliche Kooperation zentraler gesellschaftlicher Akteure die Wirksamkeit der Arbeitsförderung verbessern, aber auch zu lösende Konflikte offen legen kann.

<sup>6</sup> So hat die BA auf Initiative des Verwaltungsrats schon erfolgreich gegen die Bundesregierung geklagt.

## **Der DGB setzt sich für erweiterte Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Selbstverwaltungsorgane ein:**

- Der Haushaltsplan der Arbeitslosenversicherung muss nach geltendem Recht auch dann von der Bundesregierung genehmigt werden, wenn keine Liquiditätshilfen erforderlich sind. Das Haushaltsrecht sollte so geändert werden, dass der Haushaltsplan der Bundesagentur für Arbeit der Bundesregierung nur dann vorgelegt und von ihr genehmigt werden muss, wenn tatsächlich Bundesmittel zum Haushaltsausgleich erforderlich sind.
- Die Anordnungsbefugnis des BA-Verwaltungsrates zur inhaltlichen Konkretisierung gesetzlicher Regelungen sollte ausgebaut werden.
- Verwaltungsrat und örtliche Verwaltungsausschüsse sollten ein umfassendes Informationsrecht zum Arbeitsmarkt und zur Arbeitsförderung erhalten. Das schließt Fragen des Hartz-IV-Systems ein. Analog gilt dies für die auf Landesebene eingesetzten Beiräte.
- Die einmal jährlich von allen örtlichen Arbeitsagenturen zu erstellenden Eingliederungsbilanzen sollten von den regionalen Verwaltungsausschüssen beschlossen werden.

Im Hartz-IV-System muss eine den Begriff rechtfertigende Mitwirkungsstruktur erst geschaffen werden. Bisher existieren zwar obligatorisch in allen Jobcentern sogenannte Beiräte (§ 18d SGB II), sie haben jedoch keinerlei effektive Mitbestimmungsrechte. Ihre gesetzliche Aufgabe besteht allein in der Beratung der Jobcenter hinsichtlich der Auswahl und Gestaltung von Eingliederungsmaßnahmen. Wer Mitglied im Beirat werden kann, ist nicht gesetzlich geregelt, sondern wird von der Trägerversammlung des Jobcenters „auf Vorschlag der Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes“ bestimmt. So ist zu erklären, dass neben den Vertretern und Vertreterinnen der Sozialpartner und der freien Wohlfahrtspflege häufig auch lokale Politiker und Politikerinnen und sogar die Jobcenter-Geschäftsführung selbst Mitglied im Beirat sind.

- Bundesregierung und Gesetzgeber lehnen es bisher ab, die Aufgaben der örtlichen Beiräte bei den Hartz-IV-Stellen zu konkretisieren. Der Bund sollte eine Mustersatzung für diese Beiräte erlassen, um deren Rechte – in Analogie zu den örtlichen Verwaltungsausschüssen im Versicherungssystem – näher zu bestimmen.
- Die Geschäftsführer beziehungsweise Geschäftsführerinnen der Jobcenter sollen selbst nicht Mitglied im Beirat sein können.
- Ein Ausschuss, bestehend aus ausschließlich den örtlichen Sozialpartnern, sollte gebildet werden – ähnlich den früheren ABM-Ausschüssen – der im Konsens Einsatzfelder und Größenordnung öffentlich geförderter Beschäftigung bestimmt. Die Jobcenter sollten an das Votum dieser Ausschüsse gebunden sein. Über die konkrete Besetzung und Förderung entscheiden dann die Jobcenter selbst.
- Für die Mitglieder in den Beiräten sind Schulungsmöglichkeiten – analog zu den Verwaltungsausschüssen in der Arbeitslosenversicherung – zu finanzieren.

# 6 Solidarische Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben

Eine stabile und solide Finanzierungsbasis ist Grundvoraussetzung dafür, dass Arbeitsmarktpolitik ihre wichtige soziale und gesellschaftliche Aufgabe erfüllen kann. Doch in der Praxis werden die finanziellen Handlungsspielräume immer wieder beschnitten und sind oftmals Rechtfertigung für angestrebte Einschnitte und Leistungskürzungen.

So ist die Arbeitslosenversicherung stärker als andere Versicherungszweige vom Auf und Ab der Konjunktur betroffen. Kurzfristige Krisen verringern die Beitragseinnahmen und verursachen steigende Ausgaben insbesondere für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld.

Gerade in konjunkturellen Krisenphasen droht die finanzielle Basis, und damit die soziale Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung, geschwächt zu werden.

Die Arbeitslosenversicherung muss eine Vielzahl von Aufgaben finanzieren, die weit über den Kreis der Versicherten hinausgehen und gesamtgesellschaftlich wichtig, wenn nicht gar unverzichtbar sind. Diese Leistungen müssten aber aus Steuermitteln und nicht über Sozialbeiträge finanziert werden. Hierzu zählen zum Beispiel Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen, die Berufsorientierung an Schulen oder das Nachholen des Hauptschulabschlusses für benachteiligte Jugendliche. Mehr als drei Milliarden Euro müssen die Beitragszahler und -zahlerinnen hierfür jährlich aufwenden. Diese Finanzierung über den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung belastet die Lohnnebenkosten, insbesondere von lohnintensiven Betrieben und unter den Beschäftigten die Geringverdienenden, stärker als Besserverdienende, denn Geringverdienende müssen Sozialbeiträge voll zahlen, auch wenn sie aufgrund von Steuerfreibeträgen und -progression keine oder nur wenige Steuern zahlen.

Immer wieder greift der Bund willkürlich in den Haushalt der Arbeitslosenversicherung ein und entlastet über eine gesetzlich erzwungene Quersubventionierung seinen (steuerfinanzierten) Bundeshaushalt zu Lasten der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung. So hat der Bund über den – aus Sicht von Arbeitgebern und Gewerkschaften – verfassungswidrigen Eingliederungsbeitrag und dessen Vorgängerregelung Beitragsmittel von insgesamt rund 33 Milliarden Euro in den Bundeshaushalt umgeleitet. Damit wurde die solide Finanzierung der Arbeitslosenversicherung gefährdet und die aktiven Gestaltungsspielräume der Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit stark beschnitten. Zwar wurde der Eingliederungsbeitrag inzwischen abgeschafft – im Gegenzug wurden aber die Bundesmittel aus dem Mehrwertsteuerpunkt an die Bundesagentur für Arbeit ab 2013 vollständig entzogen.

Anders als in ihrer langen Geschichte ist die Arbeitslosenversicherung heute finanziell weitgehend auf sich selbst verwiesen und bei schlechter Wirtschaftslage auf Darlehen des Bundes angewiesen, die zurückgezahlt werden müssen. Die Bundesagentur für Arbeit ist aktuell nicht für eine neuerliche Wirtschaftskrise gerüstet, weil sie die für künftige konjunkturelle Schwächephasen dringend notwendige, angemessene Rücklage nicht (mehr) aufbauen kann.

Im Hartz-IV-System sind die Eingriffe des Bundes viel unmittelbarer; kurzfristig entscheidet hier der Bund über das Niveau der von ihm finanzierten Arbeitsförderung im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung. Zudem müssen hier unterschiedlich lange und aufwendige Maßnahmen aus einem einheitlichen Budget finanziert werden, die miteinander konkurrieren, wie etwa Ein-Euro-Jobs und Weiterbildungen. Dies gilt selbst für Verwaltungsaufgaben, die teils zu Lasten aktiver Fördermaßnahmen finanziert werden können.

Entgegen der Ankündigungen wurde mit den Hartz-Gesetzen der Verschiebepunkt zwischen den unterschiedlichen öffentlichen Haushalten keineswegs beendet. So muss zum Beispiel die Berufsvorbereitung jugendlicher Hartz-IV-Empfänger und -Empfängerinnen von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

### **Deshalb fordern wir:**

Die finanziellen Handlungsmöglichkeiten müssen erweitert und auf eine stabile Grundlage gestellt werden, damit in beiden Rechtskreisen (Arbeitslosenversicherung und Hartz-IV-System) der wichtige soziale Auftrag erfüllt, die arbeitsmarktpolitische Stabilisierung in Krisenzeiten gewährleistet und problematische Umverteilungseffekte vermieden werden können.

- Die Arbeitslosenversicherung muss von der Finanzierungsverantwortung für gesamtgesellschaftliche Aufgaben befreit und diese künftig aus Steuermitteln finanziert werden. Die Finanzierung dieser Aufgaben aus Bundesmitteln ist sozial gerecht und ökonomisch vernünftig.
- Soweit die Arbeitslosenversicherung bei stabilem Beitragssatz konjunkturelle Schwächephasen aus eigener Hand nicht (ausreichend) finanzieren beziehungsweise zuvor durch ausreichende Rücklagen Vorsorge betreiben konnte, muss per Gesetz wieder ein Zuschuss des Bundes gewährt werden. Nur so kann die Handlungsfähigkeit des Versicherungssystems gewährleistet und die konjunkturelle Stabilisierungsfunktion wahrgenommen werden, ohne einen größeren Schuldenberg aufzubauen und sich in eine Dauerabhängigkeit zum Bund begeben zu müssen.
- Für Mischrisiken wie die Arbeitsförderung von Arbeitslosen, die weder von der Arbeitslosenversicherung noch nach Hartz IV Leistungen beziehen, sollte eine Kofinanzierung von Bund und Arbeitslosenversicherung eingeführt werden.
- Im Hartz-IV-System müssen die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, dass nicht verausgabte Fördermittel in das Folgejahr übertragen werden können.
- Um längerfristige Planungssicherheit über den Jahreswechsel hinaus zu eröffnen und längerfristige Maßnahmen sowie nachhaltige Integration stärker gewichten zu können, sind (anteilige) ausreichende Budgetspielräume für die Folgejahre sicher zu stellen.
- Zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung im Hartz-IV-System müssen die Jobcenter die Möglichkeit erhalten, auch (in begrenztem Umfang) auf ansonsten für passive Leistungen (Arbeitslosengeld II, Unterkunftskosten) notwendige Mittel zurückgreifen zu können (siehe Kapitel 2.1).
- Das Verwaltungsbudget im Hartz-IV-System muss ausreichend dotiert sein, so dass eine Finanzierung zu Lasten der aktiven Förderung nicht mehr erforderlich ist.
- Um Weiterbildung besser gewährleisten und hilfebedürftige behinderte Menschen besser fördern zu können, sowie einer Verdrängung längerfristiger zu Gunsten kurzfristiger Maßnahmen entgegenzuwirken, sollte seitens des Bundes für Hartz-IV-Träger ein eigenes Budget für Weiterbildung und auch für berufliche Rehabilitation vorgesehen werden.
- Die Transparenz zu den Finanzströmen im Hartz-IV-System muss sichergestellt werden. Bisher gibt es nämlich insbesondere zu den Ausgaben der optierenden Kommunen keine allgemein zugänglichen Daten.

# Schlussbemerkungen

Die sozialen Risiken auf dem Arbeitsmarkt sind nach wie vor groß. Trotz hohem Beschäftigungsniveau nimmt die Arbeitszufriedenheit ab und die sozialen Unterschiede werden größer. Der Niedriglohnsektor wächst und die berufliche Aufstiegsmobilität ist relativ gering – trotz des steigenden Fachkräftebedarfs. Leistungsfähige Sozialsysteme sind erforderlich, die den sozialstaatlichen Auftrag ernst nehmen. Arbeitsmarktpolitik darf sich nicht auf rein betriebswirtschaftliche Ziele reduzieren, sondern muss über individuelle Hilfen hinaus einen wirksamen Beitrag zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt leisten. Dies erfordert einen längeren Atem sowie eine langfristig stabile Finanzierungsbasis. Arbeitsförderung muss zum Abbau von Chancenungleichheit beitragen und der Spaltung auf dem Arbeitsmarkt entgegenwirken. Aus- und Weiterbildung leisten einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung und fördern Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Demografischer Wandel und Fachkräftesicherung werden seit langem diskutiert; doch Politik und Betriebe haben bisher nur völlig unzureichend darauf reagiert.

Auch in der Arbeitsförderung ist ein sozialstaatlicher Kurswechsel dringend erforderlich. So muss ein enges Haushaltsdenken durch eine gesamtwirtschaftliche Perspektive überwunden werden, damit Arbeitsförderung stärker investiv und nachhaltig ausgerichtet werden kann. Ebenso wenig darf Arbeitsförderung tarifliche Erfolge der Gewerkschaften unterlaufen, sondern muss wieder zur (inhaltlichen) Neutralität gegenüber sozialpartnerschaftlichen Regelungen verpflichtet werden. Zugleich sollte die Qualität der Dienstleistung gegenüber Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen sowie Arbeitgebern verbessert werden. Die Anreize und Rechte auf Förderung sollten gleichfalls ausgebaut werden. Auch wenn der systematische „Webfehler“ einer Spaltung in zwei (Klassen-) Systeme nur schwer überwunden werden kann, sollte Gleichbehandlung sichergestellt und „Bestenauslese“ verhindert werden, egal von welchem System man betreut wird. Schließlich sollte die Verzahnung mit anderen Politikbereichen verbessert werden. Arbeitsmarktpolitik kann die Aufgaben anderer Politikbereiche aber nur begrenzt korrigieren und darf – inhaltlich wie finanziell – nicht für deren Defizite verantwortlich gemacht werden.

# Weitere Publikationen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) gibt die arbeitsmarktpolitische Publikationsreihe „arbeitsmarkt aktuell“ mit ausführlichen Informationen, Analysen und Statistiken heraus.

Diese Informationen zur Arbeitsmarktpolitik können regelmäßig als Newsletter bezogen werden. Dazu ist es notwendig, dass sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen.

Folgen Sie diesem Link: [www.dgb.de/service/newsletter](http://www.dgb.de/service/newsletter)  
(Bitte arbeitsmarkt aktuell – Newsletter Arbeitsmarktpolitik und „Arbeitsmarkt auf den Punkt gebracht“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen des Newsletters benutzen Sie bitte folgenden Link:  
[www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik](http://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik)

## **Aktuelle Ausgaben der Publikation „arbeitsmarkt aktuell“ in 2013 und 2014**

- Nr. 02/Feb. 2014 Unterwertige Beschäftigung – Beleuchtung eines am Arbeitsmarkt vernachlässigten Problems
- Nr. 01/Jan. 2014 Sozialintegrative Leistungen der Kommunen im Hartz-IV-System: Ziele wurden nicht erreicht
- Nr. 05/Nov. 2013 Ausbildung behinderter Jugendlicher findet zu selten im Betrieb statt
- Nr. 04/Sept. 2013 Sanktionen im Hartz-IV-System: Funktion, Entwicklung und DGB-Positionen
- Nr. 03/Juni 2013 Frauen in MINT-Berufen – Weibliche Fachkräfte im Spannungsfeld Familie, Beruf und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten
- Nr. 02/Mai 2013 Verfestigte Armut – Langzeitarbeitslosigkeit im Hartz-IV-System
- Nr. 01/April 2013 Immer mehr Jugendlichen droht der Absturz in die Armut

Darüber hinaus veröffentlicht der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) Ratgeber, Argumentationshilfen und Standpunkte zu verschiedenen Themen. Einige ausgewählte Publikationen haben wir hier für Sie zusammengestellt:

### Übersicht über ausgewählte Broschüren und Ratgeber des DGB

DGB21362	Die Argumente in Kurzform. Raus aus der Armutsfalle – DGB-Reformkonzept Minijob
DGB40545	Minijob – Kleine Teilzeit mit großen Stolpersteinen
DGB21353	Prekäre Beschäftigung – Herausforderung für die Gewerkschaften
DGB21352	Ratgeber Leiharbeit – Tipps und Hilfen für Beschäftigte
DGB21351	Ratgeber Hartz IV – Tipps und Hilfen des DGB, aktualisierte Neuauflage 2013
DGB21348	Tipps für Selbstständige – Soziale Sicherung und wenn das Geld nicht reicht, aktualisierte Neuauflage 2013
DGB 21337	Mehr Selbstbestimmung in der Rehabilitation
DGB25081	Immer mehr Druck im Arbeitsleben? – Ein Ratgeber für Beschäftigte
DGB301009	Familienbewusste Schichtarbeit
DGB301011	Arbeitszeiten in verschiedenen Lebensphasen gestalten
DGB301012	Teilzeit als Option der Lebenslaufgestaltung

Weitere Informationen zu den Ratgebern und Broschüren sind im DGB-Online-Bestellsystem abrufbar. Hier können ebenfalls die Ratgeber und Broschüren bestellt werden: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de). Bei Bestellungen ist eine einmalige Registrierung notwendig. Informationen zu den Publikationen sind ohne eine Registrierung abrufbar.

Hinweis:

Bestellungen von Broschüren und Materialien des DGB bitte NUR über den DGB-Online-Bestellservice unter [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de).

Bestellungen für Bestellerinnen und Besteller ohne Zugang zum Internet bitte NUR schriftlich an: PrintNetwork pn GmbH · Stralauer Platz 33-34 · 10243 Berlin



