

Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit – was kann das SGB II?

Vorbemerkungen

Die folgenden Ausführungen sind die schriftliche Ausarbeitung eines Diskussionsstatements am Ende der Tagung „Zehn Jahr SGB II – wie lässt sich die Integration von Langzeitarbeitslosen eigentlich fördern?“ in der Evangelischen Akademie Loccum. Es handelt sich um Kommentare zu ausgewählten Einzelfragen, ohne den Anspruch alle wichtigen Fragen im Zusammenhang mit einer erfolgreichen Politik gegen Langzeitarbeitslosigkeit abzudecken.

Was tun mit den Langzeitarbeitslosen?

Die nach wie vor hohe Quote der *Langzeitarbeitslosen* gilt neben der hohen Zahl an *Langzeitbeziehern* von Leistungen der Grundsicherung nach wie vor als wichtigste Herausforderung für die Praxis im SGB II. Im Jahr 2014 waren durchschnittlich gut 915 Tausend Menschen im Rechtskreis SGB II langzeitarbeitslos. Das entspricht einer Quote von 48,4 Prozent. Knapp drei Millionen bzw. zwei Drittel (67,4 Prozent) aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten des SGB II waren 2014 Langzeitbezieher, d. h. innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 21 Monate im Leistungsbezug.

Diese beiden Kategorien werden häufig in einem Atemzug genannt, beziehen sich jedoch auf sehr unterschiedliche Größen. Zum einen auf die registrierten Arbeitslosen, zum anderen auf Leistungsbechtigte, die zum großen Teil nicht „arbeitslos“ sind, sondern einen anderen Status haben, erwerbstätig, „arbeitsuchend“ oder anderes. Das sind jedoch letzten Endes Feinheiten der Arbeitsmarkt- und Sozialstatistik. Deutlich wird in jedem Fall, dass es den Menschen im Bezug von Grundsicherungsleistungen entgegen dem Ziel des Gesetzes zu einem großen Teil nicht gelingt, durch rasche Aufnahme von Erwerbsarbeit die Arbeitslosigkeit zu beenden und unabhängig von staatlicher Unterstützung zu werden. Einige Kommentatoren schließen aus der Persistenz von Langzeitarbeitslosigkeit sogar auf das Scheitern der mit dem SGB II verbundenen Sozial- und Arbeitsmarktreform (allerdings ohne bisher wirklich gute Belege dafür beizubringen) ¹.

Zu den Faktoren, die die Eingliederung in Erwerbsarbeit hemmen, gibt es Befunde der Arbeitsmarktforschung. Alter, gesundheitliche Einschränkungen, nicht mehr bedarfsgerechte Qualifikationen oder fehlende Berufsausbildung, Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch fehlende Kinderbetreuung, aber auch persönliche und soziale Schwierigkeiten und die Kombination verschiedener vermittlungshemmender Merkmale werden genannt.

Langzeitarbeitslosigkeit ist oft ein sich selbst verstärkendes Phänomen. Die lange Zeit des fehlenden Kontakts zur betrieblichen Arbeitswelt wird selbst zu einem gravierenden Vermittlungshemmnis, weil Arbeitserfahrungen verblassen, aber auch weil Arbeitgeber bei Langzeitarbeitslosen einen Verlust an Motivation und Disziplin unterstellen. Auch Vorbehalte gegenüber Älteren und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen sind weiterhin vorhanden. Es ist zudem oft nicht nur das fehlende Stellenangebot, das Arbeitslosigkeit chronisch werden lässt, sondern es sind verschiedene Faktoren im persönlichen Bereich und im sozialen Umfeld, die die Arbeitsuche erschweren oder dazu beitragen, dass die Arbeitsuche nicht mit aller Konsequenz betrieben wird. Auch die Frage nach evtl. im System des SGB II liegenden Fehlanreizen, die ein Verbleiben in der Arbeitslosigkeit attraktiver machen als die Aufnahme von Erwerbsarbeit ist in diesem Zusammenhang zu stellen, wenn auch an dieser Stelle nicht zu diskutieren.

¹ Zum Beispiel Knuth, Matthias: Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Strukturreformen und "Beschäftigungswunder", Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014: Friedrich-Ebert-Stiftung

So wenig es eine bündige lineare Erklärung für die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit gibt, so wenig wird es einen Königsweg oder eine einfache Patentlösung für die Reduzierung oder gar Beseitigung von Langzeitarbeitslosigkeit geben. Die Wirkungszusammenhänge sind trotz aller Forschung in vieler Hinsicht noch im Dunkeln.

Es gibt keinen Beleg, dass der strategische Ansatz des SGB II, die Chancen von Langzeitarbeitslosen durch aktive Arbeitsförderung und Aktivierung im Sinne der Einforderung von aktiver Mitwirkung am Integrationsprozess und zielführenden Eigenaktivitäten zu verbessern ungeeignet sind. Vielleicht hat man bei der „Hartz-4“-Reform die Schwierigkeiten der Auflösung von Langzeitarbeitslosigkeit *unterschätzt*, vielleicht auch die Reichweite der Maßnahmen der Jobcenter und der Aktivierungsstrategien *überschätzt* und die Bedeutung von Faktoren im Bereich des Arbeitsrechts und des Arbeitgeberverhaltens *unterschätzt*.

Das Konzept der Aktivierung ist bisher noch nicht wirklich konsequent praktisch umgesetzt worden. Es gab und gibt zu viele gegenwirkende Faktoren. Um nur einige davon zu nennen:

- Das Recht des SGB II wurde immer komplizierter. Verfahrensfragen haben aus rechtlichen Gründen in der Praxis der Jobcenter ein so großes Gewicht, dass die inhaltlichen Impulse der aktivierenden Förderung nur unvollkommen zur Geltung kommen.
- Die vorhandenen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung werden den Bedarfen der Langzeitarbeitslosen nicht immer gerecht. Das gilt vor allem im Bereich der Qualifizierung, die sowohl von den Fachkonzepten wie von der Finanzierung anders angesetzt werden müsste, um bei dem „harten Kern“ der Arbeitslosen im SGB II breitere Erfolge als bisher zu erzielen².
- Sicher ist, dass die personelle Ausstattung der Jobcenter bisher nicht ausreicht, um die für aktivierende Förderung unerlässliche hohe Betreuungsintensität und Kontaktdichte zu realisieren.
- Auch an den Förderkonzepten und der Beratungsqualität der Jobcenter lässt sich sicher das eine oder andere noch verbessern.

Dennoch gibt es zum Grundkonzept des SGB II, der Verbindung von aktiver Arbeitsförderung und Aktivierung in absehbarer Zeit keine Alternative. Es sollte der Ehrgeiz von Politik und Praxis sein, die Hemmnisse für die Umsetzung des Grundkonzepts des SGB II zu beseitigen, um die Möglichkeiten des SGB II noch stärker als bisher ins Spiel zu bringen.

Die Alternative einer Passivstellung von Langzeitarbeitslosen durch unkonditionierte Daueralimentation, ob in Form der Ruhendstellung bei den Förderaktivitäten der Jobcenter oder unter dem Etikett einer „garantierten Grundsicherung“, würde nicht nur wichtiges Arbeitskräftepotential in einer alternden und von Fachkräfteknappeit bedrohten Arbeitsgesellschaft aufgeben, es würde auch den „Hartz 4“ oft fälschlich zugeschriebenen Effekt der „sozialen Ausgrenzung“ erst wirklich perfekt machen.

Deshalb kann es auf Sicht auch nicht um eine Neuausrichtung der Praxis des SGB II gehen, sondern eher um weitere schrittweise Verbesserungsprozesse, die Optimierung des Instrumentariums der Jobcenter, deren Arbeitsbedingungen und der fachlichen Qualität der dort erbrachten Leistungen.

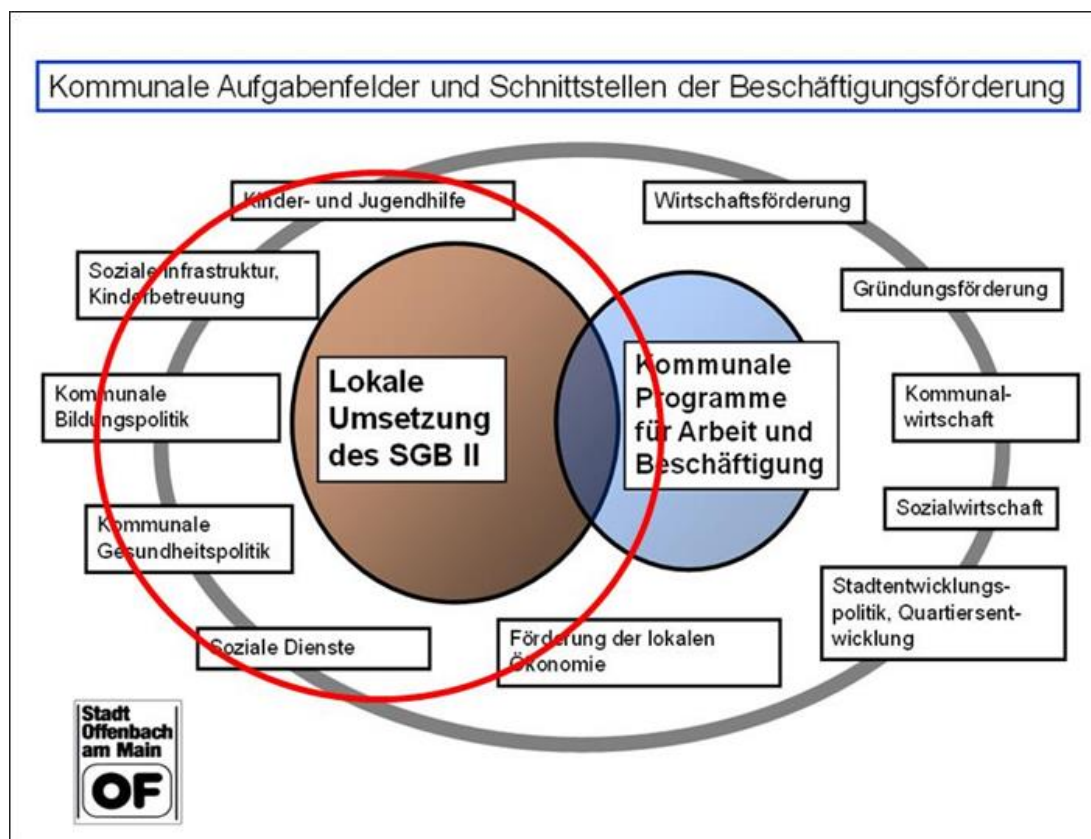
Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit – eine Gemeinschaftsaufgabe

Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit kann nicht allein im System des SGB II und der Jobcenter gelingen. Es bedarf der gemeinschaftlichen Anstrengung aller Kräfte in Gesellschaft und Arbeitsmarkt, nicht zuletzt auch der Arbeitgebern und der Tarifparteien, die mit der Bereitschaft zu neuen Wegen, Mut und auch etwas Risikobereitschaft Menschen, die lange aus dem Arbeitsleben ausgeschlossen waren, den Weg zurück in Beschäftigung bahnen.

² Siehe dazu: Schulze-Böing, Matthias: Kann das SGB II zur Fachkräftesicherung beitragen? In: Locomer Protokoll 72/13, S. 51 ff.

Aber es geht auch um die Optimierung im kleinen Maßstab vor Ort, in den Jobcentern und ihrem unmittelbaren Umfeld. Jobcenter sind zwar Teil des in Deutschland besonders stark versäulten Sozialsystems, in dem alle Probleme in Rechtskreise gepackt und in Zuständigkeitsburgen verwaltet werden. Gerade aufgrund der Probleme der Menschen, mit denen es das SGB II zu tun hat, wäre ein Einrichten in dieser Welt der vermeintlich klaren Verhältnisse für den Erfolg des SGB II jedoch tödlich. Die Jobcenter brauchen eine enge Kooperation mit anderen Institutionen und Rechtskreisen, Netzwerke, aber auch verbindlich gestaltete organisationsübergreifende Leistungsketten. Jobcenter sind als Teil lokaler und regionaler Zusammenhänge von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungsdienstleistungen zu verstehen. Ihr Auftrag kann nur dann gut erfüllt werden, wenn die Praxis des SGB II als offenes System gestaltet ist und die Leistungsketten der Jobcenter Anschlüsse an komplementäre Leistungen anderer Rechtskreise und Institutionen finden.

Das folgende Schaubild soll diesen Zusammenhang mit kommunalen Aktionsfeldern, gewissermaßen das „Ökosystem“ des SGB II, illustrieren, ohne in diesem Beitrag auf alle Aspekte näher eingehen zu können:



Was tun in der Kommune?

In der Diskussion um verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit wird immer wieder auf Möglichkeiten und Defizite des kommunalen Engagements bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Politikfeldern hingewiesen. Vor allem der Stand der Erbringung von „kommunalen Eingliederungsleistungen“ für Arbeitsuchende nach § 16a SGB II wird in den letzten Jahren zunehmend kritisch diskutiert. Dabei ist es jedoch sinnvoll, den Zusammenhang dieser spezifischen Leistungen mit der Gesamtheit kommunaler Handlungsfelder nicht aus den Augen zu verlieren.

Es ist in der Tat so, dass die verschiedenen Handlungsfelder der sozialen Arbeit in der Kommune die Anstrengungen der Jobcenter im SGB II wesentlich unterstützen können.

Eine gute kommunale *Bildungspolitik* kann zum einen dazu beitragen, dass Schulen gute Arbeitsbedingungen haben, dass Schulabbrecherquoten verringert werden und dass der Übergang zwischen Schule und Beruf für möglichst alle gut gelingt. Darüber hinaus kann eine kommunale und regionale

Weiterbildungspolitik dazu beitragen, dass die Zugangsschwellen zur Weiterbildung gerade auch für bildungsferne Gruppen abgesenkt werden, auch durch unkonventionelle Formate für Bildung wie „Mama lernt Deutsch“ für die Eltern in Schulen und Kitas oder Bildungsangebote in den Wohnquartieren. Kommunale Netzwerke für Bildung haben sich in den letzten Jahren in vielen Städten und Landkreisen gebildet. Diese zu nutzen und sich in diese Netzwerke aktiv einzubringen kann für Jobcenter sehr sinnvoll sein. So können sie dazu beitragen, dass die kommunale Bildungskulisse für die Themen der Langzeitarbeitslosigkeit sensibilisiert wird, dass kreative Kooperationen außerhalb der eingefahrenen Gleise der etablierten Bildungsträgerlandschaft entstehen und dass die Chancen der lokalen Bildungslandschaft besser für die Klienten des SGB II erschlossen werden.

Viele Entwicklungsmöglichkeiten gibt es im Bereich der *Sozialraum*-bezogenen Arbeit. Als erfolgreich beim Zugang zu Klienten mit multiplen Vermittlungshemmnissen hat sich die Kooperation zwischen Jobcentern und dem Quartiersmanagement in benachteiligten Stadtteilen erwiesen. In der Stadt Offenbach etwa hat das Jobcenter in Stadtteilbüros dezentrale Beratungspunkte geschaffen, an denen „persönliche Ansprechpartner“ mit voller technischer Anbindung an das Jobcenter für bestimmte Zielgruppen, etwa Alleinerziehende, Beratungsmöglichkeiten in deren Lebensumfeld schaffen. Das schafft neue kommunikative Perspektiven, reduziert Zugangsschwellen und unterstützt den ganzheitlichen Blick auf die Lebenssituation der Klienten. Bildungs- und Orientierungsmaßnahmen funktionieren oft besser, wenn sie im Quartier verankert sind. Eine gute Zusammenarbeit mit Quartiersmanagement und anderen Akteuren in den Wohnquartieren kann darüber hinaus den Zugang zu den allgemeinen Lebensverhältnissen der Klienten, die ja sehr oft einen direkten Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen haben, verbessern.

Sehr interessant ist der im Land Nordrhein-Westfalen erprobte Ansatz, durch eine enge Kooperation von Jobcentern und Familienzentren verschiedene soziale Dienste besser zu koordinieren, die Arbeit sozialräumlich zu organisieren und damit die Zugangsschwellen für Klienten des SGB II zu einer integrierten Bearbeitung komplexer Problemlagen zu senken³.

Kommunale Eingliederungsleistungen in der Kritik

Im Zentrum der kritischen Diskussion um Hilfen für Langzeitarbeitslose und Arbeitsuchende mit komplexen Problemlagen stehen zunehmend auch die „kommunalen Eingliederungsleistungen“ nach § 16a SGB II (KEL) – also Leistungen zur Kinderbetreuung, zur häusliche Pflege von Angehörigen, der Schuldnerberatung, psychosozialen Betreuung und Suchtberatung. Diese Leistungen werden im Gesetz benannt, aber nicht näher spezifiziert⁴.

Aus dem Kontext im Gesetz geht hervor, dass hier nicht einfach einige Leistungen aus der breiten Palette kommunaler sozialer Daseinsfürsorge zitiert werden, sondern dass diese Leistungen in *Bezug auf die Eingliederung in Arbeit und als Beitrag zur Überwindung von Integrationshemmnissen* als besonders relevant bestimmt werden. Mit Blick auf den im SGB II erweiterten Begriff der Eingliederung (es geht ja nicht nur um den Übergang aus Arbeitslosigkeit in Arbeit, sondern auch den aus geringfügiger oder nicht bedarfsdeckend entlohnter Arbeit in Arbeitsverhältnisse) kann auch die *Stabilisierung von Arbeitsverhältnissen* Inhalt der kommunalen Leistungen sein.

³ Vgl. Köhling, Karola / Mußinghoff, Hilde: Neue Wege NRW. Beruflicher (Wieder-)Einstieg mit System. Präsentation auf der Auftaktveranstaltung zum ESF-Programm für NRW, Bochum 27.08.2014, http://www.arbeit.nrw.de/pdf/esf/esf_auftaktveranstaltung_2014/esf_ag_2_koehling_mussinghoff.pdf

⁴ Da diese Leistungen nicht Teil der Arbeitsmarktstatistik oder der SGB-II-Statistik sind und bisher auch nicht evaluiert wurden, ist es schwer, die Erbringung dieser Leistungen, ihre Reichweite und ihre Wirkungen wirklich zu beurteilen. Eine erste größere Bestandsaufnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erschien erst 2013, die aber die postulierten Wirkungszusammenhänge zwischen einer um *erweiterten* aktiven Arbeitsförderung und den Wirkungen auf Integrationen in Erwerbsarbeit kaum berührte. Siehe: Kaltenborn, Bruno / Kaps, Petra: Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Berlin 2013: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 434

Die Einbeziehung der genannten kommunalen sozialen Dienstleistungen macht jedoch aus Jobcentern keine Sozialagenturen mit all umfassendem Auftrag der Bearbeitung sozialer Problemlagen. Ihr Ziel ist die Überwindung von Notlagen durch die Integration in Erwerbsarbeit. Soziale Problemlagen werden in Jobcentern soweit (und nur so weit) bearbeitet, wie dies für die Erreichung dieses gesetzlichen Ziels erforderlich ist.

Dies hat Konsequenzen für die inhaltliche Gestaltung und die Steuerung der kommunalen Eingliederungsleistungen. Sie sind wie alle anderen Leistungen des SGB II im Hinblick auf die Bedarfe der Klienten und die örtlichen Bedingungen *besonders zu gestalten*. Im Besonderen sind sie *beschäftigungsorientiert* zu gestalten (im Sinne des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements“). Das ist am ehesten durch eine möglichst gute Einpassung in die Integrationsstrategien des Jobcenters zu leisten, d. h. auch durch enge Kooperation mit den Beratungs- und Vermittlungskräften des Jobcenters und eine Ausrichtung der Leistungsziele der kommunalen Eingliederungsleistungen an den Aufgaben des Jobcenters. Es geht bei den kommunalen Eingliederungsleistungen um soziale Arbeit in einem sehr spezifischen Sinne, ausgerichtet auf das Ziel der Integration in Arbeit.

In diesem Sinne spezifizierte kommunale Eingliederungsleistungen haben aus dem Zielkatalog des SGB II *abgeleitete* fachliche Ziele. Es kann in diesem Sinne keine eigenen Ziele für die kommunalen Eingliederungsleistungen und deshalb auch keine besondere „Zielsteuerung“ für diese Leistungen geben. Kommunale Eingliederungsleistungen sind dann erfolgreich erbracht, wenn die Eingliederung in Arbeit gelingt. Das aber wird zum Beispiel im Zielsteuerungssystem des SGB II durch die Integrationsquoten gemessen, zu denen ja auch die Integrationsquoten für Alleinerziehende und Langzeitbezieher gehören⁵. Die in kommunale Eingliederungsleistungen eingehenden unterschiedlichen Fachlichkeiten (der psychosozialen Beratung, der Schuldnerberatung usw.) sind also in spezifische Fachkonzepte in Bezug auf die Verknüpfung mit der Eingliederung in Erwerbsarbeit umzusetzen. Erst dadurch wird aus einer Leistung der kommunalen sozialen Arbeit eine „kommunale Eingliederungsleistung“ im Sinne des Gesetzes. Das ist eigentlich trivial, gerät aber bei der kritischen Diskussion manchmal aus dem Blick.

Diese Auffassung steht im Gegensatz zu der inzwischen immer häufiger vertretenen Auffassung, dass Jobcenter in der Nachfolge der vormaligen Sozialämter sich um Notlagen der verschiedensten Art von der Wohnungslosigkeit bis hin zu psychosozialen Problemen und allgemein schwierigen Lebenslagen kümmern und dabei neben der Integration in Arbeit ein immer breiteres Spektrum von weiteren sozialpolitischen Zielen verfolgen sollten. Damit würde man aber zum einen den Primat der Erwerbsarbeit bei der Überwindung von Notlagen, der ja gerade der zentrale Reformimpuls des SGB II war, abschwächen und möglicherweise sogar ganz aufgeben. Zum anderen würde man den Auftrag der Jobcenter überdehnen und sie sowohl fachlich wie organisatorisch hoffnungslos überfordern. Die Folge wäre ein immer diffuseres Profil der Jobcenter, die immer weiter gespannte gesellschaftlichen Erwartungen mit für diese überzogenen Erwartungen unzureichenden Mitteln notwendig in immer größerem Maße enttäuschen müssten.

Steuerung der kommunalen Eingliederungsleistungen

Ganzheitlichkeit der Fallbearbeitung ist wichtig. Ebenso wichtig ist aber die *Fokussierung* der Leistungen auf die Integration in Erwerbsarbeit. Diese Balance zu sichern und die Orientierung an der Kernaufgabe trotz komplexer und in alle Lebensregionen reichender Probleme der Klienten des SGB II im fachlichen Aufgabenverständnis der Mitarbeiter zu verankern ist die Steuerungs- und Führungsaufgabe des Jobcenter-Managements.

Eine gute Steuerung der kommunalen Eingliederungsleistungen durch die Jobcenter ist deshalb zwingend erforderlich. Dafür brauchen sie Mandat, Ressourcen und Zugriffsmöglichkeiten. Zugleich sind spezifische Fachkonzepte erforderlich, die die kommunalen Eingliederungsleistungen mit den Arbeitsmarktdienstleistungen und Integrationsmaßnahmen des Jobcenters verzahnen. Dabei spielt es

⁵ Näheres zum Zielsteuerungssystem des SGB II und seinen Kennzahlen unter www.sgb2.info

keine Rolle, ob die kommunalen Leistungen vom Jobcenter selbst, von kommunalen Stellen außerhalb des Jobcenters oder von beauftragten Dritten erbracht werden. Wichtig ist die stimmige konzeptionelle Grundlage.

In den Fachkonzepten für die kommunalen Eingliederungsleistungen sind auch die Grenzen des Auftrags zu definieren⁶. So wird eine beschäftigungsorientierte Schuldnerberatung sich auf die Aspekte von Überschuldung konzentrieren, die tatsächlich ein Hindernis für die Arbeitsaufnahme sind, z. B. Lohnpfändungen. Sie wird dann auch sehr zeitnah und ohne größere Wartezeiten anzubieten sein, damit der Integrationsprozess nicht stockt (im Jobcenter Offenbach werden Termin für Schuldenberatung innerhalb einer Woche, also quasi „just in time“, vergeben). Beschäftigungsorientierte Schuldnerberatung wird aber nicht in lange sozialpädagogische Prozesse der Bearbeitung von individuellen Verschuldungsneigungen einsteigen. Nicht, weil diese Bearbeitung nicht in bestimmten Fällen notwendig und sinnvoll wäre, sondern weil sie ihren Ort nicht im Jobcenter, sondern in den Sozialstationen der Kommune oder den Beratungsstellen der Wohlfahrtsträger haben sollte, die zugleich auch Anlaufstelle für alle Bürger, nicht nur die Bezieher von SGB-II-Leistungen sind.

Damit wird auch verhindert, dass sich in Gestalt der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II so etwas wie ein sozialpolitisches „Paralleluniversum“ entwickelt, in dem die soziale Daseinsvorsorge in der Kommune mit anderen, womöglich auch höheren, Standards als im Grundangebot für alle Bürger nachgebildet wird. Zum einen wäre das ein Fehlanreiz (was soll der sein Einkommen selbst erwirtschaftende, aber unter Schuldenproblemen leidende Bürger denken, wenn er selbst vielleicht Monate auf einen Ersttermin der öffentlichen Schuldnerberatung warten muss, für die Klienten der Jobcenter aber Schuldnerberatung ohne Wartezeiten praktiziert wird? Wird ein besonders gutes Angebot von sozialen Hilfen für SGB-II-Klienten ein Anreiz zum Verbleib im System?). Zum anderen wäre ungeklärt, wie noch unabgeschlossene soziale Unterstützungsprozesse fortgesetzt werden können, wenn mit der Integration in auskömmliche Erwerbsarbeit die Zuständigkeit des Jobcenters beendet wird. Beides spricht dafür, kommunalisierte Eingliederungsleistungen als sehr spezifische, fokussierte Interventionen zu konzipieren, die sich eng an den zentralen Zielen des SGB II und der Integrationsstrategie des Jobcenters orientieren.

Kooperation von kommunaler Sozialplanung und Jobcenter

Die kluge Einpassung der kommunalen Eingliederungsleistungen in das Gefüge der sozialen Dienstleistungen der Kommune ist somit auch ein Auftrag an die kommunale Sozialplanung. Vorrang sollte ein gutes Angebot für alle Bürgerinnen und Bürger haben, unabhängig davon, ob sie nun SGB-II-Leistungen beziehen oder nicht. Auch die Leistungsberechtigten im SGB II sollten so weit wie möglich auf das allen Bürgern zugängliche Angebot sozialer Dienstleistungen verwiesen werden.

Das gilt auch für die Kinderbetreuung. Auch hier muss es in erster Linie darum gehen, ein bedarfsgerechtes, pädagogisch hochwertiges, aber auch beschäftigungsfreundliches Betreuungsangebot vor Ort zu schaffen. Dies trägt zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit bei, insofern Eltern am Erwerbsleben teilnehmen können und nicht im Konflikt zwischen Beruf und Familie zerrieben werden. Ein quantitativ ausreichendes und zeitlich flexibles Kinderbetreuungsangebot, das sich

⁶ Es versteht sich von selbst, dass dies am besten zu leisten ist, wenn die Jobcenter durch die Kommunen mit einem eigenen, von ihnen selbst zu bewirtschaftenden Budget für die kommunalen Eingliederungsleistungen ausgestattet werden, so etwa in der Stadt Offenbach seit 2005. Sehr häufig haben die Jobcenter, auch die unter kommunaler Verantwortung, keinen direkten Zugriff auf die sozialen Budgets der Kommune. Die Erbringung der kommunalen Eingliederungsleistungen ist dann für Jobcenter nicht transparent. Defizite und Mängel können ihnen dann eigentlich nicht zugerechnet werden. Das wäre jedoch ein Widerspruch zum Grundsatz einer schlüssigen Rechenschaftslegung, der das SGB II sonst bestimmt, und eine Verletzung des Prinzips der „Hilfen aus einer Hand“. Die erheblichen Schwierigkeiten einer kohärenten Berichterstattung zu den kommunalen Eingliederungsleistungen schon auf Länderebene sind ein Hinweis nicht nur auf Steuerungsdefizite, sondern auch auf konzeptionelle Defizite in diesem Bereich. Allerdings wäre es falsch, vom Fehlen bundeseinheitlicher Fachstatistiken auf von den Kommunen nicht erbrachte Leistungen zu schließen. Dennoch ist die gegenwärtige Situation unbefriedigend.

einigermaßen mit den Arbeitszeiten in den wichtigen Branchen in Einklang bringen lässt, ist ein wichtiges Element einer klugen lokalen Präventionsstrategie.

Im Prozess der Integration in Arbeit im Jobcenter kann es jedoch auch bei einem gut ausgebauten lokalen Betreuungsangebot notwendig sein, über dieses hinaus und auf Zeit spezielle Betreuungsmöglichkeiten zu schaffen, um den Einstieg in Schichtarbeit zu ermöglichen, a-typische Betreuungsbedarfe zu befriedigen oder Wartezeiten auf Plätze im öffentlichen Angebot zu überbrücken. Es hat sich im Jobcenter Offenbach zum Beispiel sehr bewährt, für solche Fälle ein besonderes Betreuungskontingent bereit zu halten und als *kommunale Eingliederungsleistung* zu finanzieren.

Kommunale Eingliederungsleistungen sind also sowohl Teil des sozialen Dienstleistungsangebots der Kommune als auch des spezifischen Instrumentariums für Eingliederungsstrategien des Jobcenter. Sie sind nicht einfach schon durch das vorhandene soziale Dienstleistungsangebot der Kommune als gegeben anzusehen, sondern sie beinhalten eine sich aus dem Auftrag des SGB II ergebende Fachlichkeit. Sie sind damit aber auch begrenzt.

Nur dann, wenn es um die Darstellung einer zeitlich und sachlich eng mit dem Prozess der Integration in Erwerbsarbeit synchronisierten sozialen Unterstützungsleistung geht, sollten kommunale Eingliederungsleistungen ansetzen. Dann allerdings im Rahmen guter Fachkonzepte und durch qualifizierte Experten entweder im Jobcenter oder im Auftrag des Jobcenters. Ansonsten sollte das Ziel sein, auch Leistungsberechtigte des SGB II im Rahmen ihrer sozialen Bürgerrechte uneingeschränkt und ihrem jeweiligen Bedarf entsprechend an den Leistungen der sozialen Daseinsfürsorge der Kommune teilhaben zu lassen.

Man würde Jobcenter hoffnungslos überfordern, würde man ihnen die Bearbeitung aller mit Arbeitslosigkeit und Armut zusammenhängenden Probleme auftragen. Sie haben ihren Fokus im Arbeitsmarkt und sollten daraus abgeleitet ihre spezifische Fachlichkeit bestimmen und weiterentwickeln.

Damit die Jobcenter ihren Auftrag erfüllen können, muss das Ökosystem kommunaler Dienstleistungen und Politikfelder funktionieren. Es ist Aufgabe der Kommune, im Rahmen der unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen Sorge dafür zu tragen, dass ihre Politikfelder auf strategische Ziele ausgerichtet sind, die Dienste sich in Praxis gut ergänzen und eine systemische Reflektion und Steuerung der Dienste stattfindet, die unproduktive „Politik-Silos“ nicht verfestigt, sondern aufbricht.

Ein gut ausgebautes Angebot von sozialen und Bildungsdienstleistungen vor Ort trägt dazu bei, Arbeitslosigkeit zu verhindern oder ggf. zügig zu überwinden. Kommunale Sozialplanung kann dazu beitragen, dass dieses Angebot bedarfsgerecht weiter entwickelt ist. In einer dynamischen Arbeitsgesellschaft, in der soziale Sicherheit und soziale Teilhabe maßgeblich über die Beteiligung an der (möglichst „guten“, d. h. qualifizierten und ordentlich entlohnten) Erwerbsarbeit organisiert wird, ist das Modell der „beschäftigungsfreundlichen Kommune“ dafür das richtige Leitbild.

Die Praxis des SGB II kann wichtige Impulse für diese Weiterentwicklung der Landschaft sozialer Dienste in einer Kommune geben. Die besonderen Herausforderung der Unterstützung von Klienten mit komplexen Problemlagen und Langzeitarbeitslosen ist Anstoß für eine Integration von Arbeitsmarktdienstleistungen und kommunalen Eingliederungsleistungen. Sie sollten nicht dazu führen, Jobcenter mit einer ausufernden Agenda sozialer Aufgaben zu überfordern und sie von ihrem Kernauftrag abzulenken.

Teilhabe an Arbeit – auch wenn im Arbeitsmarkt (noch) die Perspektive fehlt

In der Diskussion um wirksame Hilfen für Langzeitarbeitslose wird neben einer Mobilisierung der komplementären sozialen Eingliederungsleistungen auch die Stärkung eines „sozialen Beschäftigungssektors“ gefordert. Man müsse anerkennen, dass es unter den Langzeitarbeitslosen einen großen Teil von Menschen gebe, die auch mit guter und intensiver Förderung nicht mehr in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Um dennoch Teilhabe an Arbeit zu ermöglichen, müsse man Beschäftigungsangebote jenseits des Marktes a schaffen, die für die betroffenen eine dauerhafte Perspektive mit sinnstiftender Arbeit und Lebensstrukturierung bieten.

Das ist sinnvoll, auch wenn die kritischen Einwände gegen eine Expansion eines sozialen Beschäftigungssektors ernst zu nehmen sind. Die Diskussion um einen „zweiten“ oder „sozialen“ Arbeitsmarkt ist in Deutschland so alt wie die Diskussion um Langzeitarbeitslosigkeit und reicht weit hinter das SGB II zurück. Kritiker solcher Konzepte weisen auf die hohen Kosten und die negativen Effekte für das Ziel der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt hin. Arbeit im sozialen Beschäftigungssektor muss in der Tat sehr hoch subventioniert werden, um rein betriebswirtschaftlich tragfähig zu sein, zumal wenn sie nicht in der Form des Weiterbezugs passiver Unterhaltsleistungen plus Zahlung einer kleinen Prämie zur Abdeckung von Mehraufwand, sondern in Form von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen realisiert wird. Eine gesicherte Perspektive im dauerhaft subventionierten sozialen Beschäftigungssektor könnte zudem den Anreiz zum Wechsel in eine nicht subventionierte Arbeit verringern – der viel zitierte „Lock-In“-Effekt.

Die Diskussion um soziale Beschäftigung hat sich etwas festgefahren. Zur Zeit gibt es von Seiten des Bundes wenig Neigung, den sozialen Arbeitsmarkt auszubauen. Die in der Anfangszeit des SGB II sehr breit eingesetzten Arbeitsgelegenheiten wurden drastisch reduziert. Neue Instrumente der Beschäftigungsförderung wie der § 16e SGB II versuchten, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse für Langzeitarbeitslose auch im allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Das hat, wie man weiß, nicht wirklich funktioniert, auch weil der Subventionsatz von bis 75 Prozent offenkundig nicht ausreicht, um die von Arbeitgebern wahrgenommenen Produktivitätsnachteile von Langzeitarbeitslosen auszugleichen. Mit dem Programm „Bürgerarbeit“ wurde ein weiterer Ansatz lanciert, hier allerdings in sehr restriktiv definierten gemeinnützigen und zusätzlichen Einsatzbereichen. Dieses Programm hat erhebliche Mittel gebunden, fiel aber auch der Kurzatmigkeit und Ungeduld der Bundespolitik zum Opfer. Das neue ESF-Langzeitarbeitslosenprogramm der gegenwärtigen Bundesregierung setzt wieder auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, massive Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber und – neu - Coaching in den neu begonnen Arbeitsverhältnissen von Langzeitarbeitslosen. Man wird abwarten müssen, ob dadurch wirklich neue Impulse für den Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit gesetzt werden.

Zweiter Blick auf Arbeitsgelegenheiten

Es bleibt die Frage, was man für diejenigen tun kann, die auch mit Hilfe dieser Programme nicht im allgemeinen Arbeitsmarkt unterkommen. Hier lohnt ein zweiter Blick auf die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II (AGH) und in die kommunale Tradition der Beschäftigungsförderung vor dem SGB II. Die Arbeitsgelegenheiten des SGB II waren sicher *nicht* erfolgreich als Instrument der Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, wenn man sie mit anderen Instrumenten der Arbeitsförderung wie Qualifizierung und Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber vergleicht, wo Eingliederungsquoten von bundesweit knapp neun Prozent bei Arbeitsgelegenheiten Quoten von 32 Prozent bei Fortbildungsmaßnahmen und 70 Prozent bei Eingliederungszuschüssen gegenüberstehen⁷.

Diese Vergleiche hinken natürlich, denn die verschiedenen Instrumente richten sich an verschiedene Zielgruppen unter den Leistungsberechtigten des SGB II. Arbeitsgelegenheit werden ja gerade für die Klienten vorgesehen, die nach Einschätzung des Jobcenters *keine* Vermittlungsaussichten haben. Da können neun Prozent nachhaltiger Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung doch zumindest einen kleinen Erfolg darstellen. Zudem fällt auf, dass die Eingliederungsquoten unterschiedlich ausfallen, von 7,2 Prozent im Bereich der Regionaldirektion Sachsen bis zu 12 Prozent in Baden-Württemberg. Noch größere Streuung gibt es auf der Ebene der Jobcenter, z. B. Hamburg 9,6 Prozent, Dortmund 10,9, Frankfurt am Main 7,9, Mannheim 8,7, Stuttgart 11,9 und Stadt Offenbach 14,5 Prozent. Es scheint also durchaus auch von lokalen und regionalen Faktoren abzuhängen, ob Arbeitsgelegenheiten Integrationseffekte haben oder nicht. Vielleicht kommt es auch ein wenig darauf an, „was man daraus macht“.

⁷ Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Förderstatistik SGB II, Datenstand Dezember 2014; gemessen wird mit der Eingliederungsquote, ob ein Maßnahmeteilnehmer sechs Monate nach Maßnahmeende in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist.

Ein neues Nachdenken über Arbeitsgelegenheiten könnte auf jeden Fall sinnvoll sein. In den letzten Jahren wurden die Bedingungen für dieses Instrument immer restriktiver, von der verschärften Auflage der Wettbewerbsneutralität bis hin zur Abspaltung von Qualifizierungs- und Betreuungsangeboten für Teilnehmer in besonders auszuschreibende und zu vergebende Maßnahmen. Das hat die Aufwertung von Arbeitsgelegenheiten und die Anreicherung um qualifizierende und integrationsfördernde Elemente erschwert und oft auch verhindert.

In den ersten Jahren, wo die Arbeitsgelegenheiten noch stärker an die Regelungen des § 19 im vorherigen Bundessozialhilfegesetz (BSHG), „Hilfe zur Arbeit“, angelehnt und weniger eingeschränkt waren, waren die Gestaltungsmöglichkeiten größer. Zugegeben, es gab Fehlentwicklungen und den konzeptionslosen massenhaften Einsatz von Arbeitsgelegenheiten. Aber es gab auch sinnvolle AGH-Strategie, vor allem dort, wo Jobcenter auf eine gut entwickelte Infrastruktur kommunaler Beschäftigungsförderung aufbauen konnten. Man hat von Seiten der Bundespolitik auf die Fehlentwicklungen eindeutig überreagiert und damit auch den differenzierten und effektiven Konzepten den Raum genommen.

In der flexiblen und kreativen Verknüpfung von Arbeit, Qualifizierung und der Förderung des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt liegen Potentiale für einen höheren Wirkungsgrad. Der Zielkonflikt zwischen Teilhabe an sinnstiftender Arbeit und der Förderung des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist nicht aufzuheben, aber er kann durch kluge Konzepte gemildert und produktiv gestaltet werden.

Ein Blick in die Fachkonzepte der „Hilfe zur Arbeit“ könnte Inspirationen für einen „Relaunch“ der Arbeitsgelegenheit im SGB II bringen⁸. Ehe man sich in immer neuen Sonderprogrammen verzettelt, wäre es sinnvoller, es mit einer Initiative „smart AGH“ zu versuchen, um mögliche Erfolgsfaktoren noch genauer zu analysieren und dadurch eine neue Perspektive zwischen einem nicht oder nur in kleinem Umfang realisierbaren sozialen Beschäftigungssektor einerseits und einer rein auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt setzenden und damit notwendig die Unterstützungsbedarfe besonders marktferner Gruppen verfehlenden Strategie andererseits zu erschließen.

Die Erfahrungen mit der kommunalen Beschäftigungsförderung nach dem BSHG zeigen⁹, dass die Befürchtungen vor Wettbewerbsstörungen durch einen sozialen Beschäftigungssektor in den meisten Fällen unberechtigt sind. Durch eine umsichtige Steuerung vor Ort lassen sich solche unerwünschten Nebeneffekte vermeiden oder doch so stark reduzieren, dass sie im Vergleich zu dem sozialen und gesellschaftlichen Gewinn durch eine breitere Teilhabe an Arbeit auch für Menschen ohne Perspektive im allgemeinen Arbeitsmarkt als vernachlässigbar anzusehen sind.

Wichtig ist, dass die „Restchance“ der Integration in den Arbeitsmarkt gewahrt und in der Maßnahme durch arbeitsnahe Qualifizierung, soziale Stabilisierung und fortlaufende Vermittlungsanstrengungen vergrößert wird.

⁸ Vgl. etwa: Fuchs, Petra / Schulze-Böing, Matthias (Hrsg.): Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik, Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt am Main 1999: Verlag des Deutschen Vereins; Berlit, Uwe / Fuchs, Petra / Schulze-Böing, Matthias: Thesen zu einem fachpolitischen Leitbild der Hilfe zur Arbeit, NDV 1999, S. 28 ff.

⁹ Zu den Maßnahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ liegen leider keine repräsentativen Evaluationen, sondern einzelne Forschungsberichte und Auswertungen einiger Kommunen vor. Diese lassen erkennen, dass mit einer flexiblen und lokal gesteuerten Gestaltung die Integrationsfolge deutlich höher sind, als stark reglementierten, mehr oder weniger eindimensionalen Förderkonzepten. Dazu aber sind die Arbeitsgelegenheiten in den letzten Jahren vielfach geworden. Siehe zu den Evaluationsansätzen in der „Hilfe zur Arbeit“ Fuchs/Schulze-Böing a. a. O. sowie Schulze-Böing, Matthias / Johrendt, Norbert (Hrsg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel 1994: Birkhäuser

Ausblick

Es gibt keine Patentrezepte für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Handlungsmöglichkeiten im SGB II sind noch nicht ausgeschöpft. Es gibt an allen Stellen Optimierungsmöglichkeiten, bei der Arbeitsförderung und den Vermittlungsstrategien, auch bei den komplementären sozialen Eingliederungsleistungen.

Allerdings sollte man die Jobcenter nicht überfordern. Ihre Integrationsstrategien werden durch die fehlende Bereitschaft von Unternehmen, sich auf das Risiko Langzeitarbeitslose stärker als bisher einzulassen begrenzt. Möglicherweise ist eine stärkere Arbeitskräfteknappheit als bisher erforderlich, um hier ein Umdenken zu erzwingen, also unternehmerische Innovationskraft und Initiative auch auf die Integration von Langzeitarbeitslosen zu lenken.

Man sollte Jobcenter auch nicht bei ihren sozialen Aufgaben überfordern. Sie können mit ihren Möglichkeiten nicht alle sozialen Probleme der Gesellschaft bearbeiten, auch nicht alle sozialen Probleme, die im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit auftreten. Dazu haben weder einen gesetzlichen Auftrag noch die praktischen Handlungsmöglichkeiten.

Jobcenter brauchen keine ausufernde Agenda, sondern eine Bekräftigung ihrer zentralen Mission, alle Möglichkeit der Integration in Erwerbsarbeit und der Realisierung von sozialer Integration durch Teilhabe an Arbeit so gut es geht zu realisieren.

Angesichts einer nach wie vor begrenzten Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose und Arbeitsuchende mit multiplen Problemlagen ist eine Ergänzung des Instrumentariums der Arbeitsförderung mit Formen sozialintegrativer Beschäftigung nach wie vor notwendig. Der „große Wurf“ der Schaffung eines sozialen Beschäftigungssektors scheint bis auf weiteres nicht realisierbar zu sein. Deshalb sollte man sich bei den vorhandenen Instrumenten, hier vor allem den Arbeitsgelegenheit, auf bewährte Erfolgsfaktoren besinnen und einen Neuanfang mit Augenmaß versuchen.

Autor

Dr. Matthias Schulze-Böing
Stadt Offenbach am Main
Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Integration
Geschäftsführer von MainArbeit – kommunales Jobcenter Offenbach
E-Mail: schulze-boeing@offenbach.de

April 2015