

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/3918 –**

Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung

A. Problem

Die Förderpolitik für Arbeitslose steckt nach Einschätzung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in einer Sackgasse. Dies drücke sich u. a. in der anhaltend hohen Langzeitarbeitslosigkeit aus. Betroffen sei mehr als eine Million Menschen in Deutschland, von denen die meisten Arbeitslosengeld II bezögen.

B. Lösung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, die Voraussetzung für Förderung und Integration von Arbeitslosen zu verbessern. Dafür sei es erforderlich, die Arbeitsförderung finanziell und personell besser auszustatten. U. a. müsse mit dem Aufbau eines verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkts auf Basis des Passiv-Aktiv-Transfers begonnen werden.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Genauere Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 18/3918 abzulehnen.

Berlin, den 20. Mai 2015

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Kerstin Griese
Vorsitzende

Sabine Zimmermann (Zwickau)
Berichterstatlerin

Bericht der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau)

I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 18/3918** ist in der 91. Sitzung des Deutschen Bundestages am 5. März 2015 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung überwiesen worden.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Zehn Jahre nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) ist nach Einschätzung der Antragsteller erheblicher Reformbedarf festzustellen. Dieser umfasse neben der Leistungsseite vor allem die Förderpolitik für Arbeitslose. Anspruch und Wirklichkeit bei der Förderung insbesondere von Langzeitarbeitslosen klafften immer noch weit auseinander. Dieses Ungleichgewicht führe nicht nur zu einer mangelnden Akzeptanz von „Hartz IV“, sondern auch zu unzureichenden Ergebnissen der Arbeitsmarktpolitik. Das zeige sich an der fehlenden Nachhaltigkeit von Arbeitsmarktintegrationen genauso wie an der anhaltend hohen Langzeitarbeitslosigkeit. Zudem sei es für Gruppen wie ältere oder alleinerziehende Arbeitslose nach wie vor besonders schwer, ihre Arbeitslosigkeit zu beenden.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 18/3918 in seiner 38. Sitzung am 18. März 2015 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Diese fand in der 43. Sitzung am 18. Mai 2015 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen dazu und zugleich zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 18/3146 abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 18(11)372 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA)

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Deutscher Landkreistag

Bundesagentur für Arbeit (BA)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

BAG Katholische Jugendsozialarbeit

Deutscher Caritasverband e. V.

Diakonie Deutschland

AWO Bundesverband e. V.

Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen

Institut der deutschen Wirtschaft

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)** lehnt den Antrag der Fraktion DIE LINKE. ab. Die Langzeitarbeitslosigkeit habe sich seit dem Jahr 2004 auf rund 1 Mio. im Jahr 2014 mehr als halbiert. Der weitere Abbau werde zu einer wachsenden Herausforderung. Der vorliegende Antrag zielt überwiegend darauf ab, öffentlich geförderte Beschäftigung erheblich auszuweiten, Ausgaben zu erhöhen, Arbeitgeber zusätzlich zu belasten, ihnen die Verantwortung für Langzeitarbeitslosigkeit zuzuschieben und Arbeitskosten weiter zu erhöhen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen seien nicht geeignet, Menschen aus Langzeitarbeitslosigkeit in dauerhafte Beschäftigung zu bringen. Stattdessen führten sie zu einer Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und zum Verbleib der Betroffenen in künstlicher Beschäftigung. Langzeitarbeitslosigkeit sei ein komplexes Problem, das nicht pauschal mit der Ausdehnung der öffentlich geförderten Beschäftigung zu lösen sei. Langzeitarbeitslose bedürften kompetenter und intensiver Betreuung sowie besonderer Unterstützungsleistungen, die an den individuellen Problemlagen ausgerichtet seien.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) sieht in dem Antrag viele seiner Vorschläge zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung aufgegriffen. Dies gelte insbesondere hinsichtlich einer stärkeren Nutzung öffentlich geförderter Beschäftigung und einer mehr qualitativen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, etwa im Bereich der Weiterbildung. Eine grundlegende Überarbeitung des SGB II hinsichtlich der Arbeitsmarktinstrumente, der Finanzierung und der Organisation einschließlich der Verwaltungsverfahren sei notwendig. Dem Problem der verhärteten Arbeitslosigkeit sowie des faktischen Ausschlusses vieler Langzeitarbeitsloser bzw. Langzeitbezieher von sozialen Teilhabemöglichkeiten lasse sich nicht durch einige wenige isolierte Maßnahmen begegnen. Hierfür sollten auf den Einzelfall bezogene passgenaue Eingliederungsmaßnahmen, häufig in modularer Form aufeinander aufbauend, eingesetzt werden. Dabei seien arbeitsmarktbezogene Hilfestellungen mit sozial flankierenden Leistungen zu verknüpfen. Die Eingliederungsstrategie solle langfristig und auf nachhaltige Integration ausgerichtet sein, wodurch sie sich der bisherigen Erfolgsmessung im SGB-II-Rechtskreis zumindest in Teilen entziehe.

Der **Deutsche Landkreistag** distanziert sich von der Auffassung, dass maßgeblich verantwortlich für die hohe Langzeiterwerbslosigkeit eine falsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sei. Dagegen treffe die Kritik zu, dass die Mittel der Arbeitsförderung zusammengestrichen worden seien. Folgerichtig sei die geforderte Aufstockung des Eingliederungsbudgets. Öffentlich geförderte Beschäftigung habe seit Bestehen des SGB II besondere Bedeutung. Insofern setze sich der Deutsche Landkreistag auch für die Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarktes ein. Bei dem geforderten Rechtsanspruch auf Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen gebe man zu bedenken, dass bei einem begrenzten Eingliederungsbudget jeder Rechtsanspruch zulasten der ansonsten vorgesehenen Ermessensansprüche gehe. Der Antrag setze sich für die Abschaffung von Sanktionen ein. Der Deutsche Landkreistag unterstütze die Streichung der besonderen Sanktionsregelungen für Unter-25-Jährige. Der generelle Verzicht auf Sanktionen erscheine aus Sicht der Praxis jedoch nicht zielführend.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (IAB) stellt fest, dass Langzeitarbeitslose in den letzten Jahren von der Zunahme der Beschäftigung in Deutschland profitiert hätten. Parallel zur Arbeitslosigkeit insgesamt sei seit 2012 allerdings kein Rückgang der Zahl von Langzeitarbeitslosen mehr zu verzeichnen. Höheres Alter und geringes Qualifikationsniveau gehörten zu den Merkmalen, die die Chancen von Arbeitslosen auf Integration in den Arbeitsmarkt beeinträchtigten. Weitere Hemmnisse könnten in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder in gesundheitlichen Einschränkungen begründet sein. Die geringen Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen würden auch von einem Missverhältnis der Anforderungen der offenen Stellen und dem Qualifikationsniveau der Langzeitarbeitslosen bedingt. Erschwerend könne eine regional geringe Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes hinzukommen. Zentrale Ansätze zu einer nachhaltigen Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit seien die intensive Betreuung von Arbeitslosen, an den jeweiligen Problemlagen der Arbeitslosen orientierte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie ein am Prinzip der Teilhabe orientierter sozialer Arbeitsmarkt. Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigten, dass eine intensivere Beratung mit besserem Betreuungsschlüssel zu mehr Vermittlungen führe. Gleichzeitig fänden sich Hinweise auf qualitative Probleme der Beratung und Vermittlung in beiden Rechtskreisen des Arbeitsmarktes, insbesondere aber im SGB II. Forderungen nach einer individuelleren und nachhaltigeren Betreuung der Arbeitslosen erschienen vor diesem Hintergrund berechtigt. Öffentlich geförderte Beschäftigung, etwa im Rahmen eines sozialen Arbeitsmarktes, könne das Teilhabeempfinden von Langzeiterwerbslosen verbessern. In der konkreten Gestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes sei die strenge Einhaltung einer Zielgruppe von Personen ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt allerdings von zentraler Bedeutung. Als Einstieg erscheine die Zahl von 10.000 Teilnehmern nachvollziehbar, um Erfahrungen mit dem Programm zu sammeln. Die von der Fraktion DIE LINKE. geforderten Zahlen von 200.000 bis 400.000 Teilnehmern lägen hingegen an der Obergrenze der potenziellen Zielgruppe bzw. weit darüber.

Die **Arbeiterwohlfahrt** (AWO) begrüßt die Initiative, da sie auf die nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen ziele. Öffentlich geförderte Beschäftigung werde dabei als zentrales Mittel betrachtet, um Langzeitarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Grundsätzlich bestehe in der Fachwelt seit langem Konsens darüber, dass die rigorose Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt nicht für alle eine Lösung biete und öffentlich geförderte Beschäftigung eine Option sein könne, um besonders verfestigt Langzeitarbeitslosen neue Perspektiven zu eröffnen. Der Antrag wolle im Kern eine neue Balance aus Fördern und Fordern herstellen. Dies sei ausdrücklich zu begrüßen. Mit den Arbeitsmarktreformen seit Anfang der 2000er Jahre sei in erster Linie der Druck auf Arbeitslose erhöht worden – u. a. mit Aktivierungs- und Zumutbarkeitsregeln sowie Sanktionen. Die Daten zeigten, dass diese Politik zu kurz greife. Auch wenn die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte Beschäftigung für kurzfristig Arbeitslose gestiegen seien, bleibe ein wesentliches Ziel der Einführung des

SGB II unerreicht: Wer lang-zeitarbeitslos sei, habe heute selbst bei guter Konjunkturlage keine besseren Chancen, dauerhaft Arbeit aufzunehmen als vor Einführung des SGB II.

Die **Diakonie Deutschland** begrüßt den Antrag der Fraktion DIE LINKE. Der Bedarf an öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sei groß. Diese solle daher längerfristig für eine größere Anzahl von Personen gefördert werden, der Passiv-Aktiv-Transfer per Bundesgesetz eingeführt werden; denn Erfahrungen zeigten, dass Arbeitgeber Vorbehalte gegen die Einstellung langzeitarbeitsloser Personen hätten. Daher sei es wichtig, auf alle Arbeitgeber zuzugehen und sie durch passgenaue Vermittlung, finanzielle Anreize und insbesondere durch ein verlässliches Angebot der Unterstützung und Begleitung für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen zu gewinnen. In lokalen Arbeitsmarktprogrammen seien die gemeinsamen Einrichtungen, die kommunalen Träger, Sozialpartner und Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege/Ligen der Freien Wohlfahrtspflege an der Planung des Mittel- und Instrumenteneinsatzes zu beteiligen, um einen lokalen Konsens über den finanziellen Umfang für die Förderung in der Region und die mögliche Zahl der geförderten Arbeitsplätze zu verabreden. Das geeignete Gremium zur Beratung des lokalen Konsens sei der Beirat nach § 18 SGB II. Ein Angebot an Nachqualifizierungen im SGB II und III, die eine Qualifikation entsprechend der identifizierten Bedarfe ermögliche, sei zu schaffen. Die Angebote zur Qualifizierung und Weiterbildung müssten auch Eingewanderten ohne berufliche Abschlüsse und Langzeitarbeitslosen offenstehen, um Nachteile durch fehlende schulische und berufliche Abschlüsse auszugleichen und neue berufliche Orientierungen zu ermöglichen. Die finanzielle Situation von Personen in Weiterbildung sei beispielsweise durch ein Unterhaltsgeld zu verbessern. Insgesamt dürfe das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum nicht beschnitten werden. Sanktionen führten zunehmend in existentielle Armut und Wohnungslosigkeit. Zudem gebe es keinen wissenschaftlichen Beleg für positive Effekte von Sanktionen auf die Leistungsberechtigten. Daher plädiere die Diakonie für die Abschaffung von Sanktionen im SGB II.

Der **Deutsche Caritasverband** fordert, zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit in den Jobcentern vielfältige Handlungsmöglichkeiten zu geben. Wünschenswert sei es u. a., den Passiv-Aktiv-Transfer zu erproben, dessen Einführung auch von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagen werde. Folgende Punkte müssten bei der Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik in dieser Legislaturperiode gelöst werden: Damit arbeitsmarktferne Personen eine echte Chance auf Aufwärtsmobilität erhielten, müsse der Teilhabegedanke explizit im SGB II verankert werden. Wichtig sei ein Rechtsanspruch auf sozialintegrative SGB-II-Leistungen für alle Langzeitarbeitslosen und ein Rechtsanspruch auf SGB-III-Instrumente zur beruflichen Integration für Jugendliche bis 27 Jahre. Arbeitsgelegenheiten, die Förderung von Arbeitsverhältnissen und die Freie Förderung müssten als Regelinstrumente so weiterentwickelt werden, dass Auf- und Ausstiegsmobilität durch sie erreicht werden könne. Zudem müsse die Zielsteuerung weiterentwickelt werden und die Finanzierung der Arbeitsmarktförderung auf eine langfristige Integrationsstrategie ausgerichtet werden.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit** argumentiert, dass Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur bei älteren Arbeitslosen oder Menschen mit fehlenden oder veralteten beruflichen Qualifikationen auftrete. Auch junge Menschen seien betroffen. Besonders sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte Jugendliche seien beim Übergang in Ausbildung und Arbeit gefährdet. Bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit sei daher u. a. besonders zu beachten, auch langzeitarbeitslose junge Menschen in den Blick zu nehmen. Durch Nachholen von Schulabschlüssen und die Umsetzung eines Rechts auf Ausbildung bzw. der im Koalitionsvertrag benannten Ausbildungsgarantie könne hier geholfen werden. Ferner müsse die Finanzierung sichergestellt werden. Nach dem Leistungsgrundsatz der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 3 Absatz 2 SGB II) seien erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren unverzüglich in Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln. Diese Regelung speziell für arbeitslose Jugendliche müsse konsequent umgesetzt werden.

Die **Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen** bewertet das Fünf-Punkte-Programm der Fraktion DIE LINKE. als umfassendes Konzept. Ausgesprochen positiv sei, dass die Vorschläge über aktive Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn hinausgingen. Das Missverhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage werde thematisiert und über ein Investitions- und Zukunftsprogramm sollten zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Würden die Vorschläge umgesetzt, dann würden Langzeiterwerbslosen neue Chancen auf Erwerbsarbeit eröffnet, die Qualität der Arbeitsförderung deutlich gesteigert und die Rechte von Erwerbslosen gegenüber der Arbeitsverwaltung spürbar gestärkt. Ausgesprochen positiv zu bewerten sei auch, dass das Konzept eine deutlich verbesserte materielle Absicherung von Erwerbslosen beinhalte.

Das **Institut der deutschen Wirtschaft** konstatiert ebenfalls anhaltend hohe Zahlen bei Langzeiterwerbslosen. Eine, wenngleich nicht die einzig mögliche, Antwort bestehe in der Ausweitung oder Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dazu gehöre eine bessere Betreuung in Aktivierungszentren.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Gerhard Bosch** fordert einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Diese müsse einen stärkeren Beitrag zur Qualifizierung von Arbeitslosen leisten, da der Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten immer enger geworden sei und Arbeitslose ohne Berufsausbildung aufgrund des „Überangebots“ von gering qualifizierten Arbeitskräften ohne zusätzliche Qualifikation geringe Integrationschancen hätten. Durch den Fokus auf eine schnelle Vermittlung sei die Zahl der abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen sowohl im SGB II als auch im SGB III bis 2007/08 auf ein historisch tiefes Niveau zurückgefahren worden. Besonders hoch seien die Einbrüche bei den abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen gewesen.

Weitere Einzelheiten der Stellungnahmen sind der Materialzusammenstellung auf Drucksache 18(11)372 sowie dem Protokoll der Anhörung zu entnehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 18/3918 in seiner 44. Sitzung am 20. Mai 2015 abschließend beraten. Dabei hat der Ausschuss dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnte den Antrag ab. Inhaltlich bringe er wenig Neues. Die Koalition werde sich für den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit engagieren und dabei einen arbeitsmarktnahen Ansatz verfolgen. Dabei sollten die Betroffenen auf die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vorbereitet werden. Die Koalition wolle die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik anpassen. Das gelte u. a. für die Unterstützung und Begleitung von Arbeitslosen. Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten solle weiterhin möglich bleiben.

Die **Fraktion der SPD** betonte, dass die Bundesregierung mit ihrem Programm zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit auf dem richtigen Weg sei. Mit der Einrichtung von Netzwerken für Aktivierung, Beratung und Chancen werde der Kerngedanke des erfolgreichen Programms Perspektive 50plus umgesetzt. 1.000 Stellen, die ursprünglich 2015 hätten auslaufen sollen, hätten hierfür bis 2018 verlängert werden können. Beachtet werde u. a., dass die Nachbetreuung für das Gelingen der Arbeitsmarktintegration Langzeiterwerbsloser besondere Bedeutung habe. Bei der Einführung eines Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) bleibe die SPD weiterhin „am Ball“. In Baden-Württemberg werde derzeit das deutschlandweit einzige flächendeckende Modellprojekt eines PAT von einem SPD-geführten Arbeitsministerium durchgeführt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisierte angesichts von einer Million Langzeiterwerbsloser eine Verfestigung der langdauernden Erwerbslosigkeit. Die Maßnahmen der Bundesregierung dagegen seien lediglich wie „ein Tropfen auf den heißen Stein“. Die Fraktion setze sich für ein umfassendes Programm gegen (Langzeit-)Erwerbslosigkeit ein, u. a. seien 200.000 öffentlich geförderte Stellen zu schaffen, um Menschen nach langer Erwerbslosigkeit wieder Teilhabe an der Erwerbsarbeit zu eröffnen. Dafür sei auch ein Passiv-Aktiv-Transfer zu ermöglichen, um Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu fördern. Zudem brauche man ein öffentliches Investitionsprogramm, eine Qualifizierungsoffensive sowie einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung. Dem Antrag der Grünen-Fraktion könne man nicht zustimmen, da er nicht weit genug reiche.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verwies auf Kritik von Sachverständigenseite an einem „Programm Hopping“ mit vielen kurzen Programmen. Gefordert seien stattdessen verlässliche, auf längere Zeit konzipierte Programme sowie flexible Regelinstrumente. 13 Prozent Integrationsquote in den Arbeitsmarkt bei den Langzeitarbeitslosen bei einem hohen Anteil von Vermittlung in Leiharbeit und insgesamt eine kurze Verweildauer in Beschäftigung zeigten, dass Sonderprogramme nicht wirkten. Darüber hinaus müsse man für diese Personengruppe vom Vermittlungsvorgang wegkommen – zugunsten von wirklicher Qualifizierung. Auf andere Weise fänden Menschen nach langer Arbeitslosigkeit den Weg in einen so qualifizierten Arbeitsmarkt wie den deutschen nicht mehr. Die Forderungen der Fraktion DIE LINKE. seien dagegen so weit gefasst, dass sie sich kontraproduktiv auswirken würden. Das gelte u. a. für den Rechtsanspruch auf öffentlich geförderte Beschäftigung für alle über 55-Jährigen und für einen Mindestlohn in Höhe von 10 Euro für diese Personengruppe.

Berlin, den 20. Mai 2015

Sabine Zimmermann (Zwickau)
Berichterstatlerin

