

Antrag

der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Corinna Rüffer, Markus Kurth, Ekin Deligöz, Katharina Dröge, Stefan Schmidt, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

15 Jahre nach Einführung der umfangreichen Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreform wird „Hartz IV“ weder den Menschen noch den Anforderungen des Arbeitsmarkts gerecht. Trotz einer insgesamt guten konjunkturellen Lage und niedrigen Arbeitslosenzahlen ist die Langzeitarbeitslosigkeit im Bereich des SGB II weiterhin hoch und verfestigt. Über die Hälfte der langzeitarbeitslosen Menschen verfügt über keinen Schul- und Ausbildungsabschluss und viele haben seit Jahren keine oder nur unregelmäßig Erwerbsarbeit ausgeübt. Bei der Arbeitsförderung und Beratung ist deshalb ein Perspektivwechsel dringend notwendig. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen des SGB II sind so auszugestalten, dass eine Beratung auf Augenhöhe und eine Vertrauensbeziehung entstehen kann. Arbeitsförderung darf im SGB II nicht allein auf schnellstmögliche Eingliederung verengt werden, sondern muss soziale Teilhabe und die individuelle Unterstützung entsprechend den Stärken und Schwächen der Menschen in den Blick nehmen. Nur so werden für die Menschen, die lange arbeitslos sind, neue nachhaltige Perspektiven eröffnet.

Die Beschäftigten in den Jobcentern sind in ihrer Arbeit mit sich widersprechenden Anforderungen konfrontiert. Einerseits müssen sie der gesetzlichen Aktivierungslogik gerecht werden, indem sie die Arbeitslosen in der Umsetzung ihrer Eigenbemühungen kontrollieren und im schlimmsten Fall sanktionieren. Dies kann dem Anspruch an eine vertrauensvolle Beratung jedoch völlig entgegenstehen und erschwert das individuelle Engagement der Fachkräfte für die Betroffenen. Das im SGB II asymmetrisch angelegte Verhältnis zwischen Erwerbslosen und Vermittlungsfachkräften zeigt sich an vielen Stellen im Beratungsverhältnis. Eingliederungsvereinbarungen, die im Zweifel als Verwaltungsakt gegen den Willen der Erwerbslosen erlassen werden können, kollidieren mit dem Prinzip kooperativer Zielvereinbarungen. Arbeitsförderung kann langzeitarbeitslosen Menschen nur dann Perspektiven schaffen, wenn sie ihnen Respekt und Wertschätzung entgegenbringt sowie individuell gestaltbare Maßnahmen bereithält, die tatsächlich Chancen eröffnen. Eine qualitativ hochwertige Beratung kann zudem nur gewährleistet werden, wenn die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten der Jobcenter verbessert werden und die personelle Ausstattung einen besseren Betreuungsschlüssel zulässt.

Jobcenter sollten Orte sein, die umfangreiche Unterstützungs- und Beratungsleistungen bereitstellen, die der individuellen Situation der arbeitslosen Menschen entsprechen und nachhaltig wirken. Das beinhaltet auch eine stärkere Kooperation und Vernetzung mit anderen Leistungsträgern und Beratungsstellen. Oft hat jedoch die möglichst schnelle Vermittlung in jedwede Tätigkeit Vorrang, die weder einer nachhaltigen Steuerungslogik noch den Wünschen und Bedarfen der Erwerbslosen entspricht. Das verhindert häufig eine langfristige Integration in den Arbeitsmarkt. Die Orientierung der Beratung an quantitativen Kennzahlen wie der Integrationsquote führt zudem zur Vernachlässigung von Gruppen, deren Problemlagen komplexer sind und die besonders intensive Beratung benötigen.

Gleichzeitig ist es Aufgabe der Arbeitsförderung, Menschen zu qualifizieren, um sie für die veränderten Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu befähigen. In der Realität aber werden Maßnahmen von den Arbeitslosen oft als wenig individuell und für ihre Bedürfnisse als unpassend wahrgenommen. Ein Grund dafür ist die derzeitige Ausschreibungs- und Vergabepaxis, die häufig auf standardisierte, überregionale und die günstigsten Angebote für große Gruppen setzt. Außerdem darf sich gerade die Förderung langzeitarbeitsloser Menschen nicht an kurzfristigen Zielvorgaben orientieren. Menschen, die lange arbeitslos sind, benötigen vielmehr eine Vielzahl von aufeinanderfolgenden Schritten sowie individuell ausgerichteter Instrumente, die eine intensive Begleitung und das Ausprobieren im geschützten Rahmen ermöglichen. Der „Soziale Arbeitsmarkt“ ist hier ein guter erster Schritt, der jedoch dringend weiterentwickelt werden muss.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

dem Bundestag einen Gesetzentwurf im Bereich des SGB II vorzulegen, der sich an folgenden Eckpunkten orientiert:

1. Freiwilligkeit muss zum Ausgangspunkt der Unterstützungsleistungen im SGB II gemacht werden. Das umfasst einerseits ein Wunsch- und Wahlrecht bezüglich einzelner Maßnahmen und Integrationschritte und andererseits die Abschaffung der Sanktionen.
2. Der Vorrang von Vermittlung vor allen anderen Leistungen der Arbeitsförderung wird abgeschafft. Zudem darf sich die Arbeitsförderung in den Jobcentern nicht ausschließlich am Ziel einer unmittelbaren Aufnahme irgendeiner Erwerbtätigkeit orientieren. Bei der Entscheidung für Maßnahmen und Unterstützungsleistungen müssen soziale Teilhabe und notwendige Zwischenschritte zur Arbeitsmarktintegration als gleichberechtigte Ziele einbezogen werden.
3. Die Arbeitslosen erhalten einen Rechtsanspruch auf Qualifizierung, um ihren beruflichen Status zu verbessern. Um Aus- und Weiterbildung zu stärken, erhalten die Arbeitslosen ein Weiterbildungsgeld, das höher ist als ihre ALG-II-Leistung. Abschlussorientierte Weiterbildungen müssen unabhängig vom aktuellen Fachkräftebedarf über die gesamte Laufzeit gefördert werden.
4. Die Eingliederungsvereinbarungen in der jetzigen Form werden abgeschafft und durch einen kontinuierlichen Eingliederungsprozess ersetzt. Arbeitsuchende und Vermittlungsfachkräfte sollen gemeinsam realistische Ziele und Unterstützungsangebote erarbeiten, diese zur Transparenz schriftlich festlegen sowie regelmäßig und situativ anpassen.
5. Die Zumutbarkeitsregeln für Beziehende von Arbeitslosengeld II müssen entschärft und an jene des Arbeitslosengeldes I angeglichen werden. Grundsätzlich müssen bei den Vermittlungsvorschlägen das Qualifikationsniveau sowie die Wünsche der Arbeitsuchenden berücksichtigt und Mindeststandards guter Arbeit eingehalten werden.

6. Die Jobcenter müssen mehr Freiheiten in der Betreuung und Budgetverfügung erhalten. Sie kennen die Menschen und Strukturen vor Ort am besten und sollten möglichst unabhängig von überregionalen Weisungen über den Einsatz von Instrumenten entscheiden können. Die Arbeitsleistung einzelner Jobcenter darf nicht nur an standardisierten Kennzahlen und Zielvorgaben gemessen werden, sondern muss auch Integrationsfortschritte über einen mehrjährigen Zeitraum in den Blick nehmen.
7. Die Beratung in den Jobcentern muss stärker als bisher an den individuellen Bedürfnissen der unterschiedlichen Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, Alleinerziehenden, älteren oder gesundheitlich eingeschränkten Menschen ausgerichtet sein, um sie gezielt mit speziellen Angeboten fördern zu können. Dazu müssen die Perspektiven und Erfahrungen der Betroffenen stärker mit einbezogen werden. Ein standardisiertes Profiling zu Beginn der Beratung darf nicht die weiteren Handlungs- und Förderungsmöglichkeiten einschränken.
8. Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für Maßnahmen müssen regionaler und individueller ausgestaltet werden und bundesweite Ausschreibungen weitgehend ersetzen. Bei der Entscheidung für Angebote muss die Qualität und nicht der niedrigste Preis ausschlaggebend sein. Träger von Maßnahmen müssen Finanzierungs- und Planungssicherheit erhalten, um konstant mit gut qualifiziertem und tariflich entlohntem Personal arbeiten zu können.
9. Die Möglichkeit zur Entwicklung individuell gestalteter Maßnahmen in den Jobcentern muss gestärkt werden mit dem Ziel, standardisierte Aktivierungsmaßnahmen damit zu ersetzen und gleichzeitig auch mehr Begleitung und Betreuung der Menschen in Maßnahmen zu ermöglichen. Dafür muss die Freie Förderung (§ 16f SGB II) finanziell besser ausgestattet und der rechtliche Rahmen flexibler ausgestaltet werden. Diese individuellen Förderkonzepte müssen zudem unbürokratisch, mehrjährig planbar und finanziell steuerbar werden.
10. Der Betreuungsschlüssel in den Jobcentern wird so ausgestattet, dass die Vermittlungsfachkräfte ausreichend Zeit für Beratungsgespräche, die Entwicklung umfassender Pläne sowie die Vernetzung mit anderen Akteuren haben. Dies ist zentral, um die Beratung flexibel zu gestalten und an den individuell unterschiedlichen Bedarfen langzeitarbeitsloser Menschen auszurichten.
11. Die Arbeitssituation der Beschäftigten in den Jobcentern muss zur Gewährleistung einer nachhaltigen und längerfristig begleitenden Arbeitsmarktintegration verbessert werden. Die Beschäftigten in den gemeinsamen Einrichtungen müssen einheitliche Tarifverträge erhalten und ihre Arbeitsverträge dürfen nicht sachgrundlos befristet werden.
12. Transparenz und Nachvollziehbarkeit aller Vorgänge in Jobcentern müssen verbessert werden. Formulare und Briefe müssen eindeutig und verständlich formuliert werden, um Unsicherheiten und Rückfragen weitgehend zu vermeiden. Auf Wunsch müssen Dokumente in barrierefreien Formaten zur Verfügung gestellt werden.
13. Die regionalen Kooperationsstrukturen der Jobcenter müssen stärker als bisher und insbesondere flächendeckend ausgebaut werden, um Ratsuchenden die Leistungen angrenzender Sozialbereiche einfacher und besser verfügbar zu machen.

Berlin, den 25. November 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Aktuell verengt sich die Arbeitsförderung im SGB II auf die kurzfristige (Wieder-)Eingliederung arbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt. Dieser Fokus ist schon allein deshalb zu kurz gedacht, da ein großer Teil der Leistungsbeziehenden seit vielen Jahren vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist, beispielsweise aufgrund fehlender Schul- und Berufsabschlüsse oder gesundheitlicher Einschränkungen. Reine Mobilisierung und Aktivierung wird hier weder zu nachhaltigen Beschäftigungsverhältnissen noch zu sinnstiftender Betätigung führen. Aufgabe der Arbeitsförderung muss einerseits die mittel- bis langfristige Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit mit tatsächlich individuellen und passenden Angeboten durch die Jobcenter sein. Dies umfasst formale Qualifizierung und die dafür nötigen Zwischenschritte zur Stabilisierung und Heranführung an den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig muss auch soziale Teilhabe als Ziel der Arbeitsförderung verankert werden. Damit können sich Entscheidungen für Unterstützungsleistungen maßgeblich an den aktuellen Bedürfnissen der Arbeitslosen sowie ihren Stärken und Schwächen orientieren statt einer reinen Verwertungslogik unterliegen. Dieser Perspektivwechsel beinhaltet auch, dass die Arbeitsförderung strikt nur auf Grundlage von Freiwilligkeit und einem Wunsch- und Wahlrecht der langzeitarbeitslosen Menschen basieren kann. Langfristige Integration in den Arbeitsmarkt wird nur erfolgreich sein, wenn die Menschen notwendige Schritte nachvollziehen können, als passend erachten und sich mit der Richtung der Maßnahmen identifizieren können. Nur eine Beratung und Arbeitsförderung auf Augenhöhe mit Respekt und Wertschätzung motiviert und lässt Vertrauen auf dem schwierigen Weg zurück in den Arbeitsmarkt entstehen.

Um das Ziel nachhaltiger Arbeitsmarktintegration zu erreichen, muss die schnelle Vermittlung in jedwede Tätigkeit zurückgestellt werden. Im Vordergrund müssen die Leistungen der Arbeitsförderung stehen, die individuell passen und nachhaltig wirken. Dies gilt insbesondere für qualitativ hochwertige und abschlussbezogene Qualifizierung, die den beruflichen Status der Arbeitslosen verbessert. Ein Weiterbildungsgeld, das bei der Teilnahme an Fort- und Weiterbildungen gezahlt wird und mindestens 200 Euro über dem Arbeitslosengeld II liegt, soll einen Anreiz zur Qualifikation setzen. Zentral ist auch, dass abschlussorientierte Weiterbildungen nicht wie bisher zwangsläufig auf ein Drittel der eigentlichen Dauer oder zumeist 24 Monate verkürzt werden, auch wenn Ausnahmen im Bereich Pflege existieren. Diese festgelegte Höchstdauer stellt insbesondere bei Geringqualifizierten, Menschen mit Lernschwierigkeiten oder Zugewanderten kaum überwindbare Hürden. Dreijährige schulische Vollzeitausbildungen werden nur bis zu 24 Monate gefördert, wenn für das letzte Drittel eine Finanzierungszusage von dritter Seite vorliegt. Auch diese Einschränkung führt faktisch dazu, dass Weiterqualifikation für Langzeitarbeitslose nicht möglich ist.

Die verpflichtende Eingliederungsvereinbarung stellt das Jobcenterpersonal im Beratungsalltag vor eine Vielzahl von Herausforderungen und wird dem Anspruch eines kooperativ ausgehandelten Vertrags häufig nicht gerecht, auch weil sie ohne Zustimmung der Arbeitslosen per Verwaltungsakt erlassen werden kann. Das Ziel einer rechtsverbindlichen Ausgestaltung inklusive Sanktionsbelehrung führt wiederum zu umfangreichen und unverständlichen Vereinbarungen, die weder das Fordern noch Fördern konkret ausführen (IAB-Forschungsbericht 2019: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern). Der Bundesrechnungshof kam daher zu dem Schluss, dass über die Hälfte aller Eingliederungsvereinbarungen fehlerhaft sind (www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bundesagentur-fuer-arbeit-ruege-vom-bundesrechnungshof-1.4572392). Die Eingliederungsvereinbarung muss daher in ihrer jetzigen Form abgeschafft werden und von dem Anspruch eines rechtsverbindlichen Vertrags entlastet werden. Sie soll vorrangig Orientierung und Transparenz im Beratungsprozess schaffen und Ziele bzw. Zwischenschritte schriftlich festhalten. Ergebnisse aktuell laufender Evaluationsstudien müssen in eine Reformentscheidung einbezogen werden.

Momentan enthalten die Zumutbarkeitsregeln im SGB II keinerlei Schutzfristen für die Vermittlung in eine neue Beschäftigung. Wenn Arbeitsuchende aber sofort in Tätigkeiten vermittelt werden, die unterhalb ihres Qualifikationsniveaus und deutlich unter dem zuletzt erzielten Einkommen liegen, erleben sie dies nicht nur als beruflichen Absturz, es erschwert auch die Rückkehr in den ursprünglich angestrebten Bereich und führt zu psychischen Belastungen. Für Menschen im Bezug von Arbeitslosengeld II muss es daher Vermittlungsgrundsätze und ein Kaskadenmodell analog zum Arbeitslosengeld I geben. Aber auch bei Menschen, die seit langer Zeit arbeitslos sind, müssen sich die Vermittlungsvorschläge an den Grundsätzen guter Arbeit orientieren wie beispielsweise die Vereinbarkeit mit der privaten Lebenssituation und beruflichen Interessen, angemessene Erreichbarkeit, Zahlung des Mindestlohns.

Die Steuerung der Jobcenter muss grundsätzlich regionalisiert werden und die einzelnen Einrichtungen müssen mehr Freiheiten und gleichzeitig mehr Verantwortung erhalten. Es ist nicht zielführend, Jobcenter Leistungsvergleichen ausschließlich auf Basis quantitativer Kennzahlen, insbesondere der Integrationsquote, auszusetzen. Diese sagen nichts über die Beratungsqualität und die Entwicklungspfade der Menschen abseits der Vermittlung aus und führen bei den Beschäftigten zu unnötigem psychischem Druck. Es müssen Indikatoren geschaffen werden, die solche Integrationsfortschritte sinnvoll messen. Mehr Freiheit für die Jobcenter umfasst auch die Ausgestaltung und Nutzung bestehender Instrumente, die in den Weisungen der Bundesagentur für Arbeit detailliert geregelt sind. In diesem engen Korsett haben Jobcenter kaum Möglichkeiten, um auf spezifische Gegebenheiten zu reagieren. Die freie Förderung nach § 16f SGB II bietet solche Möglichkeiten, ist aber anderen Instrumenten gegenüber nachrangig und hat ein stark begrenztes Budget. Heute werden viel zu oft Menschen in Aktivierungsmaßnahmen gesteckt, die standardisiert eingekauft werden und nur selten den individuellen Bedürfnissen der Arbeitslosen entsprechen. Innerhalb der Jobcenter müssen deshalb Möglichkeiten geschaffen werden, um verstärkt selbst Maßnahmen zu konzipieren. Je nach Bedarf muss es auf spezielle Gruppen zugeschnittene Beratungs- und Unterstützungsangebote geben. So kann sich das Vermittlungspersonal spezialisieren, vernetzen und passgenaue Angebote machen. Für die Weiterentwicklung der Angebote müssen auch die Erfahrungen der betroffenen Arbeitslosen stärker mit einbezogen werden. Zur besseren Vernetzung gehört zudem die Stärkung der internen Kommunikation zwischen der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlung, um für beide Seiten gute und kompatible Angebote machen zu können. Die Organisationsform eines gemeinsamen Arbeitgeberservice der Jobcenter und der Agentur für Arbeit sollte standardmäßig für alle Jobcenter gelten. Stärker als bisher muss es auch Begleitung und Betreuung von Menschen geben, die sich bereits in Maßnahmen, Ausbildung oder in geförderten Beschäftigungsverhältnissen befinden. Die Betreuung muss insbesondere in den ersten Monaten eines neuen Beschäftigungsverhältnisses intensiviert werden, um in dieser sensiblen Phase den Anliegen von Beschäftigten und auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gerecht zu werden. Durch eine solche Unterstützung können Probleme oder gar Abbrüche frühzeitig vermieden werden.

Damit zusammenhängend muss das System der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren reformiert und regionaler und individueller ausgestaltet werden. Wenn mehr die Jobcenter vor Ort Maßnahmen ausschreiben, dann hat dies den Vorteil, dass verstärkt regionale und kleinere Anbieter gewonnen werden können, die die Besonderheiten vor Ort kennen und gut vernetzt sind. Zudem muss bei der Vergabe stärker auf die Qualität der Angebote als auf möglichst niedrige Preise geachtet werden. Bereits bestehende rechtliche Regelungen des Wettbewerbsrechts, nach denen soziale, umweltbezogene oder beschäftigungspolitische Belange in Ausschreibungen berücksichtigt werden können, müssen vollumfänglich ausgeschöpft werden. Perspektivisch sollen diese Möglichkeiten rechtsicher geschärft und erweitert werden. Nur so können Dumpingpreise vermieden und der Anteil bundesweiter Vergaben zurückgedrängt werden, die wenig individuell sind und von den Arbeitslosen häufig als unpassend wahrgenommen werden. Die Strukturen müssen zudem Trägern Finanzierungs- und Planungssicherheit ermöglichen. Es muss für sie wirtschaftlich und unkomplizierter als bisher möglich sein, individuelle Angebote für kleine Gruppen anzubieten und mit konstant gutem Personal zu arbeiten.

Um die Beratungsleistung in den Jobcentern zu verbessern, muss zwingend auch der Betreuungsschlüssel verbessert werden. Der Personalschlüssel im Bereich der unter 25-Jährigen muss auf weitere Gruppen mit erhöhtem Förderbedarf wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen, ältere Personen, Geflüchtete oder auch Alleinerziehende ausgeweitet werden. Bei der Definition der Betreuungsschlüssel ist sicherzustellen, dass hier ausschließlich auf die Relation zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Beratungsfachkräften abgestellt wird. Die aktuelle Einbeziehung von Führungskräften und Beschäftigten, die überwiegend Verwaltungsaufgaben erledigen, ist nicht zielführend. Die einzelnen Jobcenter sollen über die Verteilung entscheiden können und auch das Recht erhalten, mehr Personal über die aktuelle Vorgabe von 1:150 hinaus zu erhalten. Nur so ist es möglich, Zeitdruck aus Beratungsgesprächen zu nehmen, Vertrauen aufzubauen und wirkliche Unterstützung zu ermöglichen. Qualitativ hochwertige Beratung kann zudem nur von Vermittlungsfachkräften geleistet werden, die selbst nicht prekär beschäftigt sind. Befristungen, aber auch die unterschiedliche Entlohnung innerhalb der Jobcenter aufgrund der Zugehörigkeit des Personals zur Bundesagentur für Arbeit bzw. zur Kommune wirken dem Verständnis einer gemeinsamen Einrichtung und einer positiven Arbeitsatmosphäre entgegen.

Die Behördensprache und die Verwaltungsstrukturen der Jobcenter sowie angrenzender Rechtsbereiche sind für viele Menschen kaum verständlich. Bereits das korrekte Ausfüllen eines Antrags auf Leistungen nach SGB II stellt viele Leistungsberechtigte vor große Probleme. Im Rahmen einer besseren personellen Ausstattung müssen die Unterstützungsangebote dafür ausgeweitet werden. Formulare und Informationen müssen ebenso barrierefrei, in einfacher Sprache sowie bei den von den Leistungsberechtigten häufig genutzten Sprachen zur Verfügung

gestellt werden. Textbausteine sollten vor ihrer Nutzung auf Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit geprüft werden. Zu jedem Zeitpunkt der Betreuung muss klar sein, welche konkreten Unterstützungsleistungen das Jobcenter bietet.

Die Komplexität des gegliederten Sozialleistungssystems führt zu einem für die Betroffenen häufig undurchsichtigen Gefüge an Zuständigkeiten und Anlaufstellen. Damit ratsuchende Menschen die ihnen zustehenden und benötigten Hilfen angrenzender Sozialbereiche auch wirklich erhalten, müssen Jobcenter konkrete Informationen zu Angeboten und Ansprechpersonen relevanter Akteure bereitstellen. Diese in Ansätzen bereits bestehenden Netzwerkstrukturen müssen bundesweit gestärkt und ausgebaut werden.

