

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zur Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Mai 2020 zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP **Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen** 19/10619

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern** 19/15975

Vorbemerkung

Der Paritätische begrüßt es, dass es mit den vorliegenden Anträgen zwei aktuelle parlamentarische Initiativen zur Weiterentwicklung des Hartz IV-Systems und der Jobcenterpraxis gibt. Der Paritätische sieht grundlegenden Reformbedarf und fordert, das Hartz IV-System in der bestehenden Form zu überwinden. Anstelle dessen sollen höhere, bedarfsgerechte Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zum Wohnen sowie freiwillige Angebote der Arbeitsförderung und Sozialen Teilhabe treten.¹

Vor diesem Hintergrund fordert der Verband die Bundesregierung dazu auf, das bevorstehende nächste SGB II-Änderungsgesetz anlässlich der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Sanktionen für umfassende Änderungen im Hartz IV-System zu nutzen. Als sehr gut geeignete Grundlage für die nötigen Veränderungen sieht der Verband den vorliegenden Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen an. Die darin angelegte programmatische Neuausrichtung für Beratung und Arbeitsförderung im Hartz IV-System unterstützt der Verband ausdrücklich. Das asymmetrische Verhältnis im Verhältnis von Jobcentern und Leistungsberechtigten muss korrigiert und Beratung auf Augenhöhe angeboten werden. Die Arbeitsförderung darf nicht länger auf eine schnelle Eingliederung in irgendeine Arbeit über die Belange der einzelnen Betroffenen hinweg und zulasten besonders arbeitsmarktferner Personengruppen organisiert werden, sondern sie muss individueller erbracht werden und sich stärker an den Wünschen der Betroffenen ausrichten. Förderungen zur Sozialen Teilhabe sind ebenso auszubauen wie

¹ Der Paritätische Gesamtverband (2018): Hartz IV hinter uns lassen. Konzept des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für eine Neuausrichtung der Grundsicherung für Arbeitslose

berufliche Qualifizierungen. Der Antrag der Bundestagsfraktion der FDP benennt zutreffend das Problem starker Bürokratie im Hartz IV-System mit der Folge, dass immer mehr Gelder für die Berechnung der Leistungen statt der Betreuung und Förderung der Leistungsberechtigten aufgewendet werden müssen. Die konkreten Vorschläge zum Abbau von Bürokratie sind teilweise zielführend, zum Teil aber auch abzulehnen.

Im Einzelnen nimmt der Paritätische zu den vorliegenden Anträgen wie folgt Stellung:

Antrag der FDP-Bundestagsfraktion **„Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen“**: Den Vorschlag, regionale Pauschalen für Unterkunft und Heizung einzuführen, lehnt der Paritätische ab. Denn eine Pauschalierung der Kosten der Unterkunft und Heizung ist selbst in regionaler Form nicht zweckmäßig, weil damit die als angemessen geltenden Unterkunfts-kosten ungeachtet des tatsächlich verfügbaren Wohnraums festgelegt werden. Zu niedrig angesetzte Pauschalen führen zu einer noch stärkeren Unterschreitung des soziokulturellen Existenzminimums, als dies bereits heute der Fall ist. Im Jahr 2017 wurden die Wohnkosten bei fast jedem fünften Haushalt im Hartz IV-Bezug nicht in voller Höhe anerkannt; in diesen Haushalten wurden durchschnittlich 80 Euro nicht übernommen (DRS 19/3071). Der Paritätische tritt für eine Anhebung der Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft angepasst an die realen Mietpreisentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt ein.

Das Anliegen, auf Rückforderungen für Bagatellbeträge zu verzichten, entspricht einer langjährigen Forderung des Paritätischen wie auch der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Die unsinnige Praxis, dass die Jobcenter höhere Verwaltungsaufwendungen für die Eintreibung kleiner Geldbeträge haben, als diese in der Summe wert sind, darf nicht fortgesetzt werden.² Die Bagatellgrenze sollte jedoch deutlich höher als bei 25 Euro, mindestens bei 50 Euro, liegen.

Der Vorschlag, die Zuständigkeit für die Betreuung und Arbeitsvermittlung von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Leistungsberechtigten an die Agenturen für Arbeit zu übertragen, erscheint wenig ausgereift. Denn soweit die materielle Existenzsicherung für den Personenkreis Aufgabe der Jobcenter bleibt, entstehen neue, bürokratische Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen. Ein vom Paritätischen favorisierter Weg ist die Stärkung der Arbeitslosenversicherung als vorgelagertes Sicherungssystem.

Der Vorschlag zur Einführung eines Mehrbedarfs für den umgangsberechtigten Elternteil bei getrenntlebenden Eltern wird positiv bewertet. Dabei muss sichergestellt sein, dass dem Elternteil, bei dem der Lebensmittelpunkt des Kindes liegt, der volle Regelbedarf verbleibt.

Die Verständlichkeit von Antragsunterlagen und Bescheiden zu erhöhen ist ein wichtiges Anliegen, das der Paritätische teilt. Zudem müssen die Jobcenter zukünftig Dolmetscherkosten verlässlicher als heute übernehmen.

² Der Verwaltungsaufwand der Jobcenter zur Rückforderung von überzahlten Hartz-IV-Leistungen ist teilweise größer als die Einnahmen; bei Rückforderungen bis zu 50 Euro ist er dreimal so groß, bei Kleinstbeträgen bis 25 Euro sogar mehr als sieben Mal so hoch, siehe DRS 19/17247

Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen **„Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern“**: Der Paritätische teilt die Kritik der Fraktion am vorherrschenden Aktivierungsparadigma des Hartz IV-Systems. Das vorherrschende Aktivierungsparadigma ist ursächlich für das Machtgefälle zwischen Jobcentern und Leistungsberechtigten und den daraus resultierenden Schwierigkeiten für eine vertrauensvolle Beratung und Umgang auf Augenhöhe. Das Aktivierungsparadigma ist mit seiner einseitigen Betonung auf vermeintlich individuelle Mängel der Arbeitslosen als maßgebliche Ursache der Arbeitslosigkeit und dem Fokus auf eine schnelle Eingliederung in jedwede Arbeit gescheitert. Es liefert keinen adäquaten Lösungsansatz für die Bewältigung des verfestigten Langzeitleistungsbezugs und der Langzeitarbeitslosigkeit, die Notwendigkeit einer nachhaltigen Qualifizierung für einen von Fachkräftebedarfen geprägten Arbeitsmarkt und die in Zeiten der Corona-Pandemie steigenden Hilfebedarfe von Selbständigen und Arbeitnehmer*innen.

Nach vielfältigen Praxisrückmeldungen etwa aus Erwerbslosenberatungsstellen und sozialen Einrichtungen fühlen sich viele Leistungsberechtigte im Umgang mit der „aktivierenden Arbeitsverwaltung“ verunsichert. Ein dringliches Anliegen vieler Leistungsberechtigter ist es, im Umgang mit den Behörden mit Respekt und auf Augenhöhe behandelt zu werden und keinem generellen Misstrauen (des Leistungsmissbrauchs oder der Arbeitsscheu) ausgesetzt zu sein. Es gibt einzelne Jobcenter, die sich auf den Weg gemacht haben, um eine neue „Vertrauenskultur“ in ihrer Arbeit zu etablieren und damit Vorreiter für eine positive Entwicklung der Jobcenter sein könnten. Nach Auffassung des Paritätischen muss der gesetzliche Rahmen im SGB II angepasst werden, damit solche guten Praxisansätze nachhaltig und widerspruchsfrei umgesetzt werden können. Die Freiwilligkeit der Unterstützungsleistungen zu gewährleisten, indem die Sanktionen abgeschafft werden, ist hierfür ein zentrales Anliegen. Der Paritätische plädiert des Weiteren dafür, die Rechtsposition der Leistungsberechtigten zu stärken, etwa in dem die bestehende Zwangsverrentung abgeschafft wird.

Die Jobcenter müssen immer wieder akute und gegenwärtige Bedarfe von Menschen in Notlagen decken. Dafür ist es erforderlich, dass die anspruchsberechtigten Personen die Leistungssachbearbeiter*innen in den Jobcentern unmittelbar und ohne Zugangsbarrieren, z. B. zwischengeschaltete Service-Hotlines, erreichen können. Auch unter den Bedingungen der Corona-Pandemie muss die Erreichbarkeit der Jobcenter unabhängig von digitalen Zugangswegen, z. B. telefonisch oder mittels Notfallsprechstunden, gesichert sein. Die Leistungsberechtigten sind zu ihrer Existenzsicherung auf ein verlässliches, für sie nachvollziehbares Behördenhandeln angewiesen. Auf ihren Wunsch hin, sollten sie eine Eingangsbestätigung eingereicherter Unterlagen erhalten, denn immer wieder gehen Unterlagen in den Behörden verloren bzw. sind dort nicht mehr auffindbar. Eine entsprechende Weisung hierzu gibt es von der Bundesagentur für Arbeit für die gemeinsamen Einrichtungen, während entsprechende Regelungen in den kommunalen Jobcentern fehlen. Die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Bescheide zu verbessern, ist ein weiterhin wichtiges, auch im vorliegenden Antrag benanntes Anliegen.

Der Paritätische sieht in der bestehenden Steuerungslogik der Jobcenter eine weitere wesentliche Ursache für vorhandene Mängel in der Betreuung und Förderung. Im Zielsteuerungssystem des SGB II dominieren kurzfristige und haushalterische

Perspektiven. Im Ergebnis werden Langzeitleistungsbeziehende vernachlässigt.³ Der Großteil von ihnen, knapp 75 Prozent, hat in den letzten 12 Monaten an keiner Maßnahme der Arbeitsförderung teilgenommen.⁴ Durch standardisierte Handlungsprogramme und kennzahlengesteuerte Zielsysteme sind die Handlungsspielräume der Integrationsfachkräfte deutlich eingeschränkt. Anstatt eine Beratung auf Augenhöhe anbieten zu können, müssen sie die Leistungsberechtigten in die „gesteuerte Integrationsarbeit“ einbeziehen. Eine auf regionale Gegebenheiten zugeschnittene Förderpraxis ist besonders bei den gemeinsamen Einrichtungen eingeschränkt. Individuelle Förderleistungen sind so nur schwer umzusetzen. Der Paritätische unterstützt Vorschläge, die darauf abzielen, das bestehende Steuerungssystem weiterzuentwickeln mit dem Ziel, eine Übersteuerung zu vermeiden, Handlungsspielräume für die örtlichen Jobcenter zu vergrößern und anstelle der schnellen Eingliederung in irgendeine Arbeit nachhaltige Eingliederungs- und Qualifizierungsstrategien wie auch Angebote zur Sozialen Teilhabe zu befördern.

Der Paritätische begrüßt den Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die Eingliederungsvereinbarungen in der jetzigen Form abzuschaffen, da sie von den Leistungsberechtigten in der Praxis häufig als sanktionsbelastetes Steuerungsinstrument des Jobcenters erlebt werden und von den Jobcentern häufig nur fehlerhaft umgesetzt werden können. Zielführend ist der Vorschlag des BMAS, die Eingliederungsvereinbarung zu einem kooperativ gestalteten „Integrationsfahrplan“ weiterzuentwickeln, mit dem Jobcenter und Leistungsberechtigte gemeinsam Ziele für den Integrationsprozess und beidseitige Aktivitäten bestimmen. Dabei sollten die Wünsche der Leistungsberechtigten explizit besprochen und berücksichtigt werden.

Es gilt, einige grundlegende Mängel in der aktuellen Förderlogik und -praxis des SGB II zu korrigieren. Wie eine Antwort zur Kleinen Anfrage (DRS 19/17226) zeigt, nahm im Jahr 2018 nur jede(r) Sechste aller Arbeitslosen im SGB II an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Der Paritätische fordert, dass die Betreuung und arbeitsmarktpolitische Förderung der Jobcenter intensiviert wird und dafür die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden (etwa Verbesserung der Betreuungsschlüssel, bessere Mittelausstattung für Verwaltung und Eingliederung). Die Maßnahmenträger in der Arbeitsförderung sind aufgrund der Corona Pandemie mit einem nahezu vollständigen Wegfall all ihrer öffentlichen Aufträge und Finanzierungen konfrontiert. Wenn dieser Zustand längere Zeit andauern und nicht stärkere, als die vorgesehenen staatliche Schutzmaßnahmen⁵ greifen, wird es bei ihnen zu Arbeitsplatzverlusten und Insolvenzen kommen; ein Teil der Trägerinfrastruktur droht verloren zu gehen. Das gilt es zu verhindern.

Zugleich darf es für die geforderte intensivere Arbeitsförderung keine schlichte Ausweitung des bestehenden Instrumenteneinsatzes geben. Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung müssen vielmehr auf eine Förderung von Aufwärtsmobilität mit Qualifizierung ausgerichtet werden. Der Anteil beruflicher Weiterbildung an den Fördermaßnahmen lag nach o. g. Antwort im Jahr 2018 mit 2,7 Prozent auf einem äußerst niedrigen Niveau und hat sich seit 2009 sogar um ein Drittel reduziert. Der

³ Kaps, Petra / Bothfeld, Silke / Brüssig, Martin / Hofmann, Tina / Knuth, Matthias: Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik. Reihe: Forschungsförderung Working Paper, Bd. 47. Düsseldorf: 2017, ISSN: 2509-2359. 125 Seiten

⁴ URL <https://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/o-ton-news/hartz-iv-langzeitbezieher-drei-viertel-seit-mindestens-einem-jahr-ohne-foerderung-3> (Stand 28.04.2020)

⁵ V.a. Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG).

Paritätische unterstützt den im Zuge des Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung geschaffenen Rechtsanspruch auf abschlussbezogene Nachqualifizierung für Arbeitslose und Arbeitnehmer*innen ohne Berufsabschluss, kritisiert aber die eng gefassten Fördervoraussetzungen und fehlende Regelungen zur Abschwächung des Vermittlungsvorrangs und zur Lebensunterhaltssicherung während der Weiterbildung.⁶

Wie der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen deutlich macht, sind zentrale Weisungen zum Instrumenteneinsatz und bundesweit standardisierte Vergabemaßnahmen hinderlich für eine individuelle Förderung. Die mehrmonatige Vorlaufzeit bei der Planung und Beschaffung einer Vergabemaßnahme hat in der Praxis zur Folge, dass Maßnahmen für potenzielle Teilnehmende beschafft werden müssen, die mitunter aktuell noch gar nicht zu den Kunden der betreffenden Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters gehören. Arbeitsagenturen und Jobcenter sind aus wirtschaftlichen Gründen gehalten, eingekaufte Maßnahmenplätze zu besetzen und werden dazu regelmäßig auch vom Bundesrechnungshof angehalten. Dies führt zu der nicht selten vorkommenden Praxis, dass Maßnahmen nicht aufgrund der Bedürfnisse der Teilnehmenden besetzt, sondern einfach „voll gemacht werden“.⁷ Unter den Vorzeichen der „Aktivierung“ kommt es in der Förderpraxis immer wieder zu willkürlichem Umgang mit den Leistungsberechtigten. Beispiel ist die Wintersaison, in der arbeitslos gewordene Maler und Lackierer trotz des Vorliegens eines Anschlussarbeitsvertrags in Aktivierungsmaßnahmen vermittelt werden. Es gibt immer wieder Vergabemaßnahmen des Typs „Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“, die als „Sammelmaßnahmen“ für unterschiedliche Zielgruppen und damit relativ losgelöst von den typischerweise hohen, aber sehr unterschiedlichen Förderbedarfen der Leistungsberechtigten ausgeschrieben werden. Der Paritätische fordert, Aktivierungsmaßnahmen, die aus der Perspektive der Teilnehmer*innen eher entwürdigend wirken, weil sie zur Abschreckung und Kontrolle eingesetzt werden, umgehend einzustellen. Die Wunsch- und Wahlrechte der Betroffenen sollten durch eine Umstellung von Vergabemaßnahmen auf sog. Gutscheinmaßnahmen gestärkt werden. Die Teilnehmer*innen erhalten einen Berechtigungsschein zur Maßnahmeteilnahme und können ihn bei unterschiedlichen Maßnahmenträgern ihrer Wahl einlösen. Entgegen der heutigen Praxis müssten Jobcenter und Arbeitsagenturen eine Beratung der Interessenten über passende Maßnahmen vorhalten, damit benachteiligte Zielgruppen auf dem Weg der Gutscheineinlösung begleitet werden können. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sollten zukünftig als echte Fördermaßnahmen ausgestaltet werden. Für sie sollten Standards „guter Vermittlung“ gelten, nach denen z. B. die Einhaltung des Mindestlohns garantiert und persönliche Wünsche der Maßnahmeteilnehmenden (etwa nach einer guten Erreichbarkeit der Arbeitsstelle, der Vereinbarkeit mit den aktuellen Lebensumständen und ihren beruflichen Interessen) berücksichtigt werden. Die sog. „Freie Förderung“ gem. § 16f SGB II ist so zu stärken, dass es Jobcentern leichter gemacht wird, Maßnahmen nach eigenen Bedarfen zuschneiden. Sie sollen damit innovative Wege bei der Schaffung von Maßnahmen beschreiten, in dem sie diese unter direkter Beteiligung der Nutzer*innen entwickeln. Mit jahresdurchschnittlich

⁶ Der Paritätische (2019): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management, Endbericht, Köln 2013

rund 15.000 Teilnehmenden wird die Freie Förderung seit vielen Jahren nur auf vergleichsweise niedrigem Niveau genutzt. Gesetzlicher Rahmen und Verwaltungspraxis sind derzeit für eine intensivere Nutzung zu rigide und sollten gelockert werden.

Vergabemaßnahmen, die regelmäßig wiederkehrend im großen Umfang und mit qualitativen Standards nach etablierten Erfahrungswerten erbracht werden, müssten auf den Prüfstand gestellt werden, um im Maßnahmenverlauf mehr Raum für eine individuelle Förderung zu ermöglichen. Eine stärkere Regionalisierung der Vergabe nach den Bedürfnissen der Jobcenter ist zielführend, um die Passgenauigkeit der Angebote zu erhöhen. Angesichts der starken Preissensibilität des eingesetzten Personals und rechtlichen Schwierigkeiten, die öffentliche Auftragsvergabe mit Tariftreueregelungen zu verknüpfen, müsste der Einkauf mit seinen Möglichkeiten (etwa Bestimmung der Bewertungsmethode, Loszuschnitte) dämpfend auf den preisbezogenen Wettbewerb einwirken und eher langfristige Verträge abschließen.

Die Bundesregierung hat mit der neuen Förderung zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ein seit langem dringend benötigtes neues Förderangebot für besonders arbeitsmarktferne Personen geschaffen. Im Februar 2020 wurden mit dem Instrument bundesweit 36.500 Menschen unterstützt. Im Verhältnis zum durchschnittlichen Bestand der Langzeitleistungsbeziehenden werden in den meisten Bundesländern damit nur zwischen 1 und 1,5 Prozent der Langzeitleistungsbeziehenden gefördert.⁸ Der Paritätische spricht sich dafür aus, das Instrument zu verstetigen und die Zahl der geförderten Arbeitsplätze deutlich auszubauen. Bei dem gewünschten Ausbau sollten besonders unterstützungsbedürftige Zielgruppen stärker als bisher in die Förderung einbezogen werden.

Berlin, den 27.04.2020

Gez. Dr. Ulrich Schneider

Kontakt: Tina Hofmann, e-mail: arbeitsmarkt@paritaet.org

⁸ Näheres unter Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Eckwerte der Arbeitsmarktpolitik (Zeitreihe Monatszahlen; Deutschland, Jobcenter), 25. Februar 2020.