

Vorschlag für ein Positionspapier aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, AG Arbeit und Soziales

Arbeitsmarktpolitik 2020 – Schritt in die Zukunft

Die Große Koalition hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, „Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose (LZA) verstärkt in existenzsichernde Arbeit vermitteln, sie passgenau qualifizieren und begleiten sowie bei Bedarf auch nachgehend betreuen“ zu wollen.

Gemeinsam wollen wir daher die erfolgreiche Agenda 2010 an den veränderten Kontext des kommenden Jahrzehnts anpassen, in dem demografische Veränderungen, un stetiges Wachstum und eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit die Leitplanken sind.

Dazu schlägt die Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Fraktion folgendes vor:

1. *Integrieren statt ausgrenzen*

1.01 *Abschaffung der Arbeitsgelegenheiten in ihrer jetzigen Form*

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung attestiert den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, dass sie keine Beschäftigung bringen. Das sollte Anlass genug sein, sie nicht länger in den Maßnahmenkatalog der Arbeitsmarktpolitik aufzunehmen und das Versprechen des Koalitionsvertrages einzulösen, die Wirksamkeit aller Maßnahmen in den Vordergrund zu stellen.

Arbeitsgelegenheiten können ihrer eigentlichen Aufgabe der Erhaltung oder Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeit nicht gerecht werden, wenn sie „zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral“ sein müssen. Dort, wo Arbeitslosen nur der Schein von Beschäftigung geboten wird, lösen wir keine Probleme, sondern schaffen welche. Wir erreichen dort weder eine Heranführung an den Arbeitsmarkt noch steigern wir das Integrationsgefühl der Teilnehmer.

Als Konsequenz wollen wir die Arbeitsgelegenheiten, so wie sie momentan im §16d SGB II geregelt sind abschaffen und ersetzen.

1.02 *Sinnvolle Beschäftigung für LZA: Integrativer Arbeitsmarkt statt 3. Arbeitsmarkt*

Laut mehrerer Studien des IAB sind **arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umso erfolgreicher, je näher sie dem eigentlichen Arbeitsmarkt sind**. Folgerichtig wollen wir besonders Langzeitarbeitslosen Arbeitsangebote machen, die sie nicht langfristig fernab des ersten Arbeitsmarkts festsetzen, sondern ihnen einen fließenden Übergang bieten.

Arbeitsmarktferne Parallelwelten dürfen nicht länger staatlich gefördert werden. Von einer Verlängerung der zum 31.12.2014 auslaufenden Bürgerarbeit in ihrer derzeitigen Form ist ebenso abzusehen wie von der Schaffung eines Dritten Arbeitsmarktes, der nicht nur den Staat teuer zu stehen kommt sondern auch noch die dort untergebrachten dauerhaft festsetzt.

Wir schlagen daher **neue Beschäftigungsmöglichkeiten für LZA** vor, deren Teilhabe an einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf Grund **mehrfacher Vermittlungshemmnisse und langjähriger Arbeitslosigkeit (min. 2 Jahre)** auf besondere Schwierigkeiten stößt. Sie sollen sich rechtlich an bereits existierenden Integrationsbetrieben orientieren.

In **rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Unternehmen, gemeinnützigen Betrieben oder Abteilungen**, die nicht länger unter den Einschränkungen der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität eingegrenzt sind, werden analog zu Integrationsprojekten des SGB IX zwischen 25-50% an Langzeitarbeitslosen beschäftigt.

Diese Sozialbetriebe oder -abteilungen **unterliegen einer klaren Markt- und Qualitätsorientierung** mit dem Ziel, einen marktwirtschaftlichen Mehrwert zu erwirtschaften. Sie sind im Sinne des §68 AO **steuerbegünstigt, unternehmerisch geführt und akquirieren eigenverantwortlich Aufträge** in Bereichen wie Produktion und Dienstleistung. Dabei können sowohl soziale Träger wie auch normale Wirtschaftsunternehmen diese Option nutzen. Sie schaffen sozialversicherungspflichtige Dauerarbeitsplätze unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes und **bieten LZA eine qualifizierende Beschäftigung und einen regulären Arbeitsvertrag** ohne zeitliche Begrenzung.

Durch einen **möglichst hohen Eigenfinanzierungsgrad** begrenzen sie die Kosten für die öffentliche Hand. Über den Passiv-Aktiv-Transfer werden die Gehälter von minderleistungsfähigen LZA angeglichen, um eine Entlohnung in Anlehnung an bestehende Tarifverträge zu erzielen. Gemeinsam mit den Abgeordneten Peter Weiß, Prof. Dr. Matthias Zimmer, Martin Pätzold, Claudia Eckenbach und Gabriele Schmidt wurde hierzu bereits ein möglicher Vorschlag abgestimmt. Weitere Mittel kommen aus einem unten ausgeführten Präventionsfonds.

1.03 Beratender Ausschuss für Langzeitarbeitslose

Um unfairen Wettbewerb zu verhindern, wurde die "Wettbewerbsneutralität" für zusätzliche Beschäftigung eingeführt. Sie führt jedoch zu einem arbeitsmarktfernen Beschäftigungssektor. Da wir die Wettbewerbsneutralität aufheben wollen, müssen wir auf einem anderen Weg fairen Wettbewerb sicherstellen. Dazu wollen wir den gemeinsamen Trägersausschuss reformieren. Der gemeinsame Trägersausschuss soll zukünftig über die **Branchen und Tätigkeitsfelder, in denen die Sozialbetriebe agieren, im Rahmen eines lokalen Konsenses sozial- und wirtschaftsverträglich entscheiden**, um besondere Gegebenheiten und Bedürfnisse der ansässigen Unternehmen Rechnung zu tragen. In den Jobcentern tagt hierzu der **gemeinsame Trägersausschuss**, der analog zum SGB III zur Hälfte von der Kommune und zur anderen Hälfte aus paritätischen Dritteln durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Bundesagentur für Arbeit zu besetzen ist. Der gemeinsame Trägersausschuss **unterstützt das Jobcenter bei der Durchführung der besonderen Regelungen für LZA zur Teilhabe am Arbeitsleben**. Weiterhin bestimmt er über die Aufteilung der Mittel aus dem Präventionsfonds für die Anreizsetzung und die unterstützenden Leistungen für Betriebe und Abteilungen des integrativen Arbeitsmarkts.

Um die oben aufgeführten Punkte 1.01 bis 1.03 umzusetzen und um dem gemeinsamen Trägersausschuss die notwendigen Spielräume einzuräumen, schlagen wir die Reaktivierung der §§18-20 Bundessozialhilfegesetz vor. Der Passus zur Befristung muss dem obigen Vorschlag entsprechend angeglichen werden, um eine im Einzelfall notwendige längerfristige Betreuung für betroffene LZA zu ermöglichen.

2. Leistung belohnen

2.01 Anreize ergänzen Sanktionen

Neben dem bestehenden Sanktionsmechanismus zur Unterstützung der Verbindlichkeit in den mit dem Jobcenter getätigten Abmachungen schlagen wir einen **verstärkten Einsatz von Anreizmechanismen** vor. In Modellvorhaben sollte untersucht werden, inwieweit Anreizstrukturen das Erreichen wünschenswerter Teilziele, welche **die Chancen auf einen Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt erhöhen, beschleunigen bzw. erst ermöglichen**.

Das Erreichen von Zielen und Teilzielen, die im Sinne der Arbeitsmarktpolitik in Richtung Eingliederung in Arbeit führen, sollte durch konsequente Anreize gefördert werden. Teilziele können zum Beispiel Bildungsmodulabschlüsse, erfolgreich absolvierte Coaching-Einheiten, aber auch aus dem sozial-pädagogischen Kontext definierte Ziele sein. Diese **Teilziele sollten auf individueller Fallbasis in Kooperation mit den Betroffenen identifiziert werden.**

Die Anreize können **sowohl finanzieller als auch materieller Natur** sein und Arbeitslose dabei unterstützen, mittel- und langfristige Ziele zu erreichen. Die Finanzierung dieser Anreize geschieht zu gleichen Teilen durch die Kommunen, durch die Leistungen zur Eingliederung des Bundes als auch durch die Mittel des Präventionsfonds. Über die Anreizsetzung und Mittelverwendung entscheidet der gemeinsame Trägersausschuss.

2.02 Fehlanreize korrigieren

Wer sich weiterbildet, darf finanziell nicht schlechter gestellt sein, als wenn er dies nicht tut! Daher muss es auch Teil einer Anreizstruktur im SGB II sein, diese **finanzielle Schlechterstellung von Arbeitslosen, die einer Berufsausbildung oder Weiterqualifizierung nachgehen im Vergleich zu Arbeitslosen, die solche Maßnahmen nicht durchführen, zu vermeiden** bzw. Anreizsysteme zu entwerfen, die das Fortschreiten in und das erfolgreiche Beenden von Berufsausbildungen begünstigen. Gerade in Anbetracht des zu erwartenden Mangels an Fachkräften, muss das **Ziel** sein, **möglichst vielen Personen den Einstieg in eine Berufsausbildung zu erleichtern und Eintrittsschwellen abzubauen.**

3. Verantwortung teilen

Dass Arbeitslosigkeit krank macht und diese Effekte bei steigender Dauer der Arbeitslosigkeit stärker werden, ist längst anerkannte Tatsache. Je länger ein Mensch arbeitslos ist, desto mehr leidet darunter sein Gesundheitszustand. Je eher man Arbeitslose integriert und sinnvolle Beschäftigung bietet, desto weniger treten diese Gesundheitsbeeinträchtigungen auf.

Damit geht einher, dass **Langzeitarbeitslosigkeit einen erheblichen Kostenfaktor im deutschen Gesundheitssystem** ausmacht, dem bislang auch unter dem Gesichtspunkt, das **Prävention** in den allermeisten Fällen **kostengünstiger** ist **als Nachsorge**, von Seiten der gesetzlichen Krankenversicherungen zu wenig Beachtung bzw. Aktivität gewidmet wurde.

Um dem entgegenzuwirken befürworten wir die **Einrichtung eines Präventionsfonds** der Gesetzlichen Krankenversicherungen, in den die Kassen **20% der bestehenden Gesundheitskosten für ALG II-Empfänger** einzahlen. Der Fonds wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verwaltet. Über den Einsatz der durch das Bundesministerium an die gemeinsamen Träger verteilten Mittel entscheidet der gemeinsame Trägersausschuss. **Der Fonds steht zur zielgerichteten Förderung der Wiedereinstellungsfähigkeit und Beschäftigung von LZA auf Arbeitsplätzen und zur Förderungen von Einrichtungen und Maßnahmen des integrativen Arbeitsmarkts für Langzeitarbeitslose zur Verfügung.**

4 Besser betreuen

4.01 Betreuungsschlüssel verbessern

Für die im Koalitionsvertrag vereinbarte verstärkte Vermittlung, Begleitung und Betreuung der Langzeitarbeitslosen bedarf es zahlenmäßig eines besseren Verhältnisses von Betreuenden und Betreuten. Der momentan dafür eingerichtete **Betreuungsschlüssel funktioniert nicht** im Sinne dieses Zieles, denn bereits der theoretisch zu erreichende Schlüssel von 150 Kunden auf einen Betreuer wird dem nicht gerecht. **Verschärft wird die Betreuungsquote zusätzlich durch die Einbeziehung von Jobcenter-Personal ohne Kundenkontakt sowie durch Abwesenheit in Krankheitsfällen und Weiterbildungsmaßnahmen.**

In Anbetracht der Tatsache, dass sich in den letzten Jahren **die Anzahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II gegenüber der im SGB III verdoppelt** hat halten wir es für richtig, dass sich die vereinbarte Priorisierung der arbeitsmarktpolitischen Bemühungen für Langzeitarbeitslosen auch in den dafür aufgewendeten Personalbemühungen wiederfindet.

Da zu einer klugen Arbeitsmarktpolitik immer auch der effiziente Einsatz von Ressourcen gehört, fordern wir die Bundesagentur für Arbeit dazu auf, **bestehende Möglichkeiten zu nutzen, um den Betreuungsschlüssel zu verbessern.** Dazu soll der Einsatz und die Anzahl von Personal in den jeweiligen Rechtskreisen an die Anzahl der geführten Arbeitslosen in den jeweiligen Rechtskreisen gekoppelt werden. Zusätzlich sollte der Mitarbeiterschlüssel im SGB II und im SGB III gleich sein und der Anteil der für die Jobcentern gestellten Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit von 50% auf 75% angehoben werden.

4.02 Zielsteuerung im SGB II verbessern

In der Realität des SGB II gibt es einen nicht zu vernachlässigend **großen Anteil an Menschen, die sich nur mittel- bis langfristig in den Arbeitsmarkt integrieren lassen.** Insbesondere deswegen muss im SGB II neben der Wiedereingliederungsquote, dem Langzeitbezug und der Leistungsverminderung auch die **Erreichung von Teilzielen und zielgruppenspezifischen Zielen mit in den Bereich der Zielsteuerung aufgenommen** werden.

Nur so ist gewährleistet, dass die Jobcenter, die den tatsächlichen Bedürfnissen der besonderen Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen in ihren Angeboten gerecht werden nicht schlechter gegenüber denen gestellt werden, die sich lediglich auf die Erfüllung der quantitativen Zielvorgaben konzentrieren. Letztere würden so die nötigen **Anreize erhalten, um die spezifischen Lösungsansätze für LZA verstärkt in ihre Aktivitätenplanung mit einzubeziehen.**

Die **Zielsteuerung der Bundesagentur für Arbeit muss dementsprechend angepasst werden** und das Bemühen nach einer nachhaltigen und zielgruppengerechten Förderung abbilden. Quantitative Maße, die den zügigen Systemausstieg bevorzugen, werden dem Klientel mit multiplen Vermittlungshemmnissen nicht gerecht und führen zu bereits **mehrfach dokumentierten Fehlanreizen in den Agenturen und gemeinsamen Trägern.** Die veränderte Zusammensetzung der Leistungsbezieher macht hier weitere Veränderungen notwendig.

4.03 Mindeststandard bei kommunalen Leistungen

Wenn von **vorsichtig geschätzt 1,5 – 2 Mio. arbeitslosen Hilfebedürftigen nur ca. 75.000 Personen** pro Jahr tatsächlich das notwendige Betreuungsangebot an kommunalen Leistungen erhalten, muss hier ebenfalls nachgebessert werden. Auch die in einigen Kommunen auftretenden **Wartezeiten von bis zu sechs Monaten** sind kontraproduktiv und tragen womöglich noch zu einer Kostensteigerung bei.

Wir wollen uns daher dafür einsetzen, dass Länder und Kommunen stärker ihren Pflichten nachkommen und sich auf **bundesweit verbindliche Mindeststandards bei der Erbringung der kommunalen Leistungen** einigen und sich an diese halten. Mit Hinblick auf die Ersparnisse durch gute Präventionsarbeit soll ein **Rechtsanspruch auf sozialintegrative Betreuungsangebote innerhalb von 3 Monaten** eingeführt werden. gerade bei der im Mittelpunkt stehenden Klientel der LZA ist die **erfolgreiche Betreuung** oftmals eine **Voraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt**.

Für ein bundesweit in verbindliches Qualitätssystem muss ebenfalls **maximale Transparenz der sozialintegrativen Leistungsangebote** hergestellt und dafür gesorgt werden, dass **in den Jobcentern Außenstellen der entsprechenden kommunalen Beratungsangebote** direkt erreichbar sind. Es ist zu überprüfen, wie durch eine **bessere Verzahnung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Jobcentern und kommunalen Leistungsträgern** ein dichtes Netz an Betreuungsangeboten gespannt werden kann, um eine möglichst umfassende Versorgung der LZA zu erreichen. Dafür sind auch die **Qualifikationen der Mitarbeiter in den Jobcentern** dahingehend auszuweiten, dass der Bedarf an kommunalen Leistungen besser erkannt werden kann.

Wesentlich für eine nachhaltige Integration von LZA auf dem Arbeitsmarkt ist auch die **Nachsorge von platzierten Langzeitarbeitslosen**. Die Länge der angebotenen sozial-pädagogisch oder therapeutischen Nachbetreuungspflicht sollte dabei **in gemeinsamer Abstimmung zwischen den Arbeitgebern und den Jobcentern** bei Einstellung der Arbeitslosen festgelegt werden. Diese sollte **3 Monate nicht unterschreiten** und kann nach Ablauf **bei Bedarf einmalig verlängert** werden.

4.04 Informationsübermittlung und Transparenz

Transparenz und Verständlichkeit sind essentielle Voraussetzungen für Kooperation – Kooperation oft der einzige Weg zu einem erfolgreichen Ergebnis. Dies gilt nicht zuletzt in der Zusammenarbeit von Bürgern und Staat. **Moderne Datenverarbeitung und Technologien bieten zahlreiche Möglichkeiten, Verfahren und Prozesse für alle Beteiligten transparent zu machen, zu vereinfachen und dabei Kosten zu sparen**. Die bisherigen Schritte in diese Richtung wie die e-Akte können da nur der Anfang sein.

Auch wenn dies eine **große Aufgabe** sein mag, ist kaum zu leugnen, dass **die früher oder später angegangen werden muss**. In einer **Arbeitsgruppe** sollte daher erörtert werden, inwieweit die bereits **bestehende und geplante elektronische Datenverarbeitungsinfrastruktur der Bundesagentur für Arbeit** dazu beitragen kann, **bürokratischen Aufwand zu verringern**, um das hier liegende, erhebliche **Einsparpotenzial freizusetzen**.

Antragsverfahren könnten beispielsweise vollständig elektronisch ablaufen und durch eine Vernetzung aller relevanten Daten um ein vielfaches verkürzt werden. Unter **Beachtung der informationellen Selbstbestimmung** und dahingehender Einwilligungsmechanismen wäre zu prüfen, welche datenschutzrechtlichen Änderungen nötig und von allen Beteiligten wünschenswert wären, um ein **Höchstmaß an Automatisierung, Barrierefreiheit und Effizienz bei der Antragsstellung und -prüfung** herzustellen.

Umgehend muss allerdings der **Datenaustausch zwischen den beteiligten Betreuungsinstanzen** auf den Prüfstand. Bis heute kommen **zahlreiche Träger der Grundsicherung** nicht ihren Datenübermittlungspflichten nach §51b Abs. 2 SGB II nach und **entziehen sich so einer objektiven Bewertung**. Dies kann von Seiten des Gesetzgebers ebenso wenig wünschenswert sein wie der Mangel an Transparenz und **Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Jobcentern und Trägern kommunaler Leistungen**. Der Sozialdatenschutz ist dahingehend zu verbessern, dass die **effiziente Zusammenarbeit aller betreuenden Instanzen** (auch in den verschiedenen Rechtskreisen) im Sinne des Kundenwohls und zur Erreichung der gemeinsam vereinbarten Ziele gewährleistet ist.

Bei der **Vergabe von kommunalen und arbeitsmarktpolitischen Leistungen** sollen daher die Anbieter künftig **verpflichtet** werden, dem **Datenaustausch mit den zuständigen Träger zuzustimmen**. Um Persönlichkeitsrechte zu schützen und trotzdem ein Höchstmaß an effizienter Unterstützung sicherzustellen, muss die **Kommunikation und der Datenaustausch auf einer der individuellen Maßnahmeart angemessenen Detailtiefe** gewährleistet werden, die im Sinne der betroffenen Person ist. Während beispielsweise Informationen über die persönlichen Bedingungen einer Sucht geschützt sein sollten, ist der Informationsaustausch über erreichte oder nicht erreichte Erfolge hingegen **maßgeblich für den Erfolg weiterer Integrationsbemühungen** des Jobcenters.

Um die vom Sozialdatenschutz verlangte Freiwilligkeit des Datenaustausches zu fördern, werden Personen, die dem Austausch zustimmen, bei der Terminvergabe für kommunale Maßnahmen bevorzugt. Den arbeitslosen Hilfesuchenden muss dafür transparent und verständlich dargelegt werden, welcher Sozialdatenaustausch welchem Ziel dient und welche Maßnahmen zum Schutz Ihrer Sozialdaten getroffen werden (z.B. die Rollenverteilung bei der Dateneinsicht in den Jobcentern).

Transparenz muss aber auch **auf Seiten der Bundesagentur für Arbeit** hergestellt werden. Es ist nicht ersichtlich, warum eine Agentur des Bundes, die in keiner wirtschaftlichen Konkurrenz steht, **Daten des Controlling- und Zielsetzungssystems** unter Verschluss hält und sich selbst evaluiert. Während der Goldstandard der Evaluation immer die externe, unabhängige Bewertung ist **trägt weltweit die Transparenz von Regierungseinrichtungen zu Vertrauen und besserer Zusammenarbeit bei**. Die Bundesagentur für Arbeit in Deutschland sollte dem in nichts nachstehen. Nicht zuletzt ist es weder für das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales noch für die **parlamentarische Kontrolle** möglich, sich ein **objektives Bild über die Bewertungskriterien und deren Angemessenheit** in wandelnden Rahmenbedingungen zu machen.