

„Erfolgreiche Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit“

Veranstaltung am 15.7.2014

## **Anforderungen und Notwendigkeiten aus kommunaler Perspektive**

**Reiner Pröbß, Referent für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg**

Anrede,

es freut mich sehr, Sie heute zur Auftaktveranstaltung „Erfolgreiche Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit“, der vom Referat für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg und dem Regensburger Regionalbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung neu konzipierten Veranstaltungsreihe zum Thema „Arbeit“ im Seniorentreff Bleiweiß begrüßen zu dürfen. Zur Einstimmung ein Zitat:

*„Du kannst nicht acht Stunden am Tag essen, nicht acht Stunden am Stück trinken und auch nicht acht Stunden Liebe machen – alles, was du acht Stunden hintereinander tun kannst, ist arbeiten“. Diese von Literaturnobelpreisträger William Faulkner formulierte Einsicht verweist auf die Tatsache, dass „Arbeit“ in der menschlichen Existenz offensichtlich einen ganz zentralen Platz einnimmt.*

Was aber, wenn Arbeit nicht möglich ist? Diese Frage und die damit verbundenen Antworten stehen für mich im Zentrum sozialpolitischen Handelns. Wir brauchen „gute Arbeit für alle“.

Die Frage nach „guter Arbeit“ ist eng verbunden mit der Frage nach der „Würde des Menschen“. Damit sind einerseits die äußeren Arbeitsbedingungen gemeint: Arbeitszeit, Arbeitsschutz und -sicherheit, Kündigungsschutz und Mitbestimmung, Klima und Umgang am Arbeitsplatz und ein Arbeitslohn, von dem man leben kann. Andererseits geht es grundsätzlich um die anthropologische Dimension, die Bedeutung von Arbeit für den Menschen. Darüber besteht über unterschiedliche politische und weltanschauliche Positionen hinweg ein breiter gesellschaftlicher Konsens. Die allermeisten Menschen wollen mit ihrer Hände (oder mit ihres Kopfes) Arbeit ihr Leben finanzieren. Es geht also um mehr, als um „Kunden“, „Marktteilnehmer“ und Maßnahmen des „Marktersatzes“ - bereits die Sprache ist verräterisch.

Und wenn Arbeit nicht möglich ist, wenn Menschen keine Arbeit haben? Die individuellen Folgen von Arbeitslosigkeit, die psychosozialen Belastungen und Veränderungen von Persönlichkeit, kennen wir seit knapp hundert Jahren, seit der berühmten Studie über die

Arbeitslosen von Marienthal von Marie Jahoda, die inzwischen tausendfach in psychologischen und sozialwissenschaftlichen Untersuchungen empirisch bestätigt und differenziert wurde. Arbeits- bzw. Beschäftigungslosigkeit hat massive Auswirkungen auf Status, Struktur, Sicherheit, Selbstwert und Sozialkontakte der Betroffenen. Deshalb muss es oberstes Ziel einer solidarischen Sozialpolitik sein, Arbeitsplätze zu sichern, Arbeitslose schnellstmöglich wieder in Arbeit zu vermitteln und – wenn und wo nötig – Arbeit zu organisieren!

### **Neue Veranstaltungsreihe „Arbeit“**

Aufgrund der hohen gesellschaftlichen Bedeutung des Themas „Arbeit“ für die Individuen als auch die Gesellschaft insgesamt starten das Referat für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg und die Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Regensburg eine gemeinsame Veranstaltungsreihe „Arbeit“, die mit dem heutigen Thema „Erfolgreiche Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit“ eröffnet wird – ein Titel, der einen hohen Anspruch beinhaltet. Weitere Veranstaltungen werden in unregelmäßigen Abständen folgen.

Es freut mich sehr, dass mit Anette Kramme, der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, eine ausgewiesene Expertin für „gute Arbeit“ am heutigen Abend mitwirkt. Sie gehört sicher zu den wichtigsten Entscheidungsträgern auf Bundesebene, die im Verbund mit der Bundesministerin viel Positives bewirken kann und sicher auch wird!

### **Struktur des heutigen Vortrags**

Im ersten Teil des Referates möchte ich kurz an die Agenda 2010 erinnern und eine knappe und kritische Bestandsaufnahme über zehn Jahre Reformen am Arbeitsmarkt der Regierung Schröder vornehmen. Dieser Abschnitt schließt mit einem aktuellen Blick auf die Arbeitsmarktsituation im Stadtgebiet Nürnberg.

Danach werde ich im zweiten Teil einige Eckpunkte eines von mir als notwendig angesehenen Paradigmenwechsels in der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik formulieren. Abschließend werde ich noch kurz, abgeleitet aus den grundsätzlicheren Überlegungen einige Vorschläge zur Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit auch für Nürnberg machen.

## **Teil I: Bestandsaufnahme nach knapp zehn Jahren Reformen auf dem Arbeitsmarkt**

Auch wenn es in diesem Kreis vielleicht von Manchem als Provokation empfunden wird, waren und sind für mich die Agenda 2010 und die daraus abgeleiteten Reformen am Arbeitsmarkt in ihrer Grundkonzeption die richtigen und zukunftsweisenden sozialpolitischen Weichenstellungen. Es ist und bleibt richtig, den Gedanken einer präventiven und aktivierenden Sozialpolitik sowie die Forderung nach „Hilfe zur Selbsthilfe“ – einem uralten Prinzip der Sozialen Arbeit in den Mittelpunkt einer sozialpolitischen Konzeption zu stellen. Es ist ebenfalls richtig, Ressourcen von passiven monetären Leistungen auf den Ausbau von Infrastruktur zur Bildung, Betreuung und Erziehung umzuschichten, um damit – in Generationenfolge gedacht –, Armut und Unterversorgung zu bekämpfen. Diese Grundprinzipien sind jedoch leider in Vergessenheit geraten.

Es ist war auch richtig, dass 2004 aufgrund der Entwicklung der strukturellen Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit die Dualität der beiden steuerfinanzierten Leistungssysteme, die ihrer ursprünglichen Funktion nicht mehr gerecht wurden und einen Großteil von benachteiligten Menschen überhaupt nicht mehr erreichen bzw. wirksam unterstützen konnte, Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengefasst und neu konzipiert wurden. Mit den Arbeitsmarktreformen sollte das Ziel verfolgt werden, durch bessere, schnellere und flexiblere Arbeitsförderungsmethoden in Verbindung mit einem umfassenden Fallmanagement und unter Berücksichtigung sozial unterstützender und helfender Maßnahmen schneller in ein auskömmliches Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln. Vieles, was damals strategisch gedacht und inhaltlich konzipiert wurde, ist aber politisch nicht umgesetzt worden oder wurde dann in der Umsetzung „kaputt bürokratisiert“. Zudem wurden nicht die Ressourcen bereitgestellt, um das umzusetzen, was inhaltlich formuliert und in der Umsetzung erforderlich gewesen wäre. Ich kann darauf aus Zeitgründen nicht näher eingehen, will aber einige zentrale Irrtümer und Fehler benennen, um daraus abgeleitet ein Konzept einer modernen Arbeitsmarktpolitik zu skizzieren:

Ein strukturell großer Irrtum bestand darin, die tief gehenden unterschiedlichen Systemlogiken eines durch Beiträge finanzierten Sozialversicherungssystems wie der Arbeitsförderung und eines staatlich finanzierten Fürsorgesystem nicht zu erkennen bzw. ausreichend zu erfassen. Daraus folgte, dass die verschiedensten Personengruppen, deren arbeitsmarktliche und soziale Integration unterschiedlicher Strategien mit verschiedensten

Mitteln bedürfen, einheitlich mit dem Merkmal „ohne Arbeit“ etikettiert wurden. Die Bemühungen um die „Harmonisierungen der Rechtskreise SGB III und II“ und die sog. „Instrumentenreform“ belegen, dass diese Erkenntnis der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Zielgruppen in Teilen der Politik und der Bundesagentur immer noch nicht angekommen ist.

Der zweite Irrtum verweist auf die kollektive Lebenslüge, es könne wieder „Vollbeschäftigung“ unter regulären Arbeitsmarktbedingungen geben, die auch heute noch quer durch alle politischen Lager und gesellschaftlichen Bereiche geht. Die Realität ist: Wir müssen uns mit der Tatsache abfinden, dass ein erheblicher Teil der sogenannten Langzeitarbeitslosen dauerhaft oder zumindest für einen längeren Zeitraum nicht mehr den Anforderungen moderner Arbeitswelt gewachsen ist und deshalb auch keine Chance auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis hat. Dies ist inzwischen fachlich und fachpolitisch unumstritten, die Zahl der Betroffenen wird unterschiedlich eingeschätzt. Die Bandbreite der Schätzungen reicht von bundesweit gut 200.000 bis zur Hälfte aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II, also rund 1,5 Millionen. Bei einer Zahl, die irgendwo dazwischen liegen wird, kann nicht mehr vom Ziel der Vollbeschäftigung die Rede sein. Es sei denn, man schafft Instrumente und Strukturen, die diesen Menschen längerfristig oder dauerhaft das Arbeiten ermöglicht. Wer Vollbeschäftigung will, muss auch öffentlich organisierte und finanzierte Arbeit ermöglichen.

Daran schließt sich ein weiterer Fehler an, der darin besteht die – zumindest öffentliche - Beurteilung der Arbeitsmarktsituation und -entwicklung vor allem auf die Arbeitslosenzahlen zu fokussieren. Dadurch war es – jenseits definitorischer Unschärfen - ein leichtes Spiel, mit dem Rückgang der Zahlen die massiven Kürzungen der Eingliederungsmittel für Langzeitarbeitslose zu begründen, ohne zu berücksichtigen, dass es sich inzwischen bei mehr als zwei Dritteln um Langzeitarbeitslose handelt, die einen erhöhten Betreuungs- und Unterstützungsbedarf benötigen.

Auch die Tatsache, dass es nicht bereits im Rahmen der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen gelungen war einen gesetzlichen Mindestlohn rechtlich zu verankern, stellte sich als größeres Problem heraus. Vor diesem Hintergrund kam es zu vielen Fehlentwicklungen im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse, die inzwischen knapp

40% ausmachen. Dieses Versäumnis wurde mit der Einführung des Mindestlohns korrigiert.

Das ist gut so!

Hinzu kommt - aber dieses Rad ist wohl auch zu groß um es zu drehen -, dass es bis heute nicht gelungen ist, sozialen Unterstützungssysteme adäquat aufeinander abzustimmen und inhaltlich kohärent zu gestalten, wie es die ursprüngliche Idee eines gemeinsamen großen Sozialgesetzbuches einmal vorsah. Sehr deutlich wird dies beispielsweise immer noch bei der Integration jugendlicher Arbeitsloser. Für einen arbeitslosen jungen Menschen können sowohl das SGB III (Berufsberatung), SGB II (Mitglied in einer Bedarfsgemeinschaft), SGB VIII (Jugendhilfe), SGB XII (bei schwankender Erwerbsfähigkeit) und das SGB IX (falls eine Behinderung vorliegt) einschlägig sein. Weitere Zuständigkeiten ergeben sich vermittelt über das allgemeinbildende und das berufliche Schulsystem.

Zusammengenommen schafft dies einen undurchschaubaren Wirrwarr an Zuständigkeiten, rechtlichen Rahmenbedingungen, Instrumenten und Förderungsmöglichkeiten, mit unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und unterschiedlicher finanzieller Ausstattung. Angesichts der Knappheit der Finanzressourcen aller Sicherungssysteme muss dies zu einer gesamtgesellschaftlich nicht vertretbaren Abgrenzungspolitik führen. Zuständigkeitsfragen stehen nicht selten vor dem eigentlichen Ziel der Integration.

Das wohl zentralste Problem bis heute ist aber die unzureichende finanzielle Ausstattung der Jobcenter (und zugelassenen kommunalen Träger). Der vorgesehene und erforderliche Fallschlüssel kann dadurch nicht eingehalten werden. Die Eingliederungstitel wurden durch die „alte Bundesregierung“ massiv gekürzt. So verringerten sich die Haushaltsansätze der Eingliederungsmittel bundesweit von 6,6 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 3,9 Mrd. Euro im Jahr 2013 – ein Rückgang um ca. 40 Prozent. Dem gegenüber verringerten sich die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im gleichen Zeitraum lediglich um 8,4%. Die im Koalitionsvertrag angekündigten zusätzlichen Mittel für das Eingliederungs- und Verwaltungsbudget in Höhe von 1,4 Mrd. Euro bis 2017 sind dringend nötig – sie kompensieren die Kürzungen der Jahre 2011 bis 2013 jedoch nur teilweise.

Aufgrund eines unzureichenden Verwaltungsbudgets in den vergangenen Jahren wurden immer mehr Eingliederungsmittel in das Verwaltungsbudget umgeschichtet. Wurden 2010 13 Mio. Euro umgeschichtet, stieg dieser Betrag 2013 auf 445 Mio. Euro (Spiegel online, 04.03.2014). Diese aus der Systemtheorie bekannten Mechanismen zur Selbsterhaltung von Bürokratien werden noch verschärft durch Logiken, die einem – durchaus nachvollziehbaren

- Perfektionierungswunsch des Systems entsprechend, durch Servicecenter, EDV u. a. den Jobcentern immer mehr Kosten aufbürden und damit beinahe Formen von Selbstbeschaffung bzw. Selbsterhaltung annehmen.

#### **Die Folgen all dieser Entwicklungen:**

1. Der Abbau der Arbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende geht trotz guter Konjunkturlage laut Bundesagentur für Arbeit nur zäh voran. So verringerte sich deren Anzahl von 2,08 Mio im Jahr 2011 auf 1,98 Mio. in 2013 – also um 100.000 Personen. Laut dem Jahresbericht der Bundesagentur für Arbeit 2013, bezogen von 4,43 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Jahr 2013 fast drei Viertel in den vergangenen 24 Monaten in mindestens 21 Monaten Arbeitslosengeld II.
2. 2013 hatten über die Hälfte der Langzeitarbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung, mehr als ein Viertel dieser Personen war 55 Jahre oder älter.
3. Insgesamt befanden sich 2013 fast 230.000 alleinerziehende Frauen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (das sind 92% der Alleinerziehenden im SGB II). Dies sind ein Viertel der arbeitslosen Frauen im Rechtskreis des SGB II. 58% dieser alleinerziehenden Arbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende hatten keine abgeschlossene Berufsausbildung. 39 % aller Alleinerziehenden-Haushalte in Deutschland bezogen im Untersuchungszeitraum SGB II-Leistungen.
4. Im Durchschnitt der Monate September 2012 bis August 2013 waren 1,31 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte (30% der Gesamtheit) erwerbstätig. Knapp die Hälfte davon war ausschließlich geringfügig beschäftigt, zwei Fünftel waren sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Ein Sechstel arbeitete dabei in sozialversicherungspflichtiger Vollzeit, 27% in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit. Auf diese Daten der Bundesagentur für Arbeit werden wir noch zurückkommen.

#### **Zur Arbeitsmarktsituation im Stadtgebiet Nürnberg**

Nach der Beschreibung der gesamtdeutschen Situation möchte ich kurz auf die aktuelle Situation des Nürnberger Arbeitsmarktes eingehen:

Die Langzeitarbeitslosigkeit stieg im Bereich des Stadtgebiets Nürnberg im Fünfjahresvergleich von Juni 2009 bis Juni 2014 um 1.01 Personen auf jetzt 7.165

Langzeitarbeitslose. Gegenüber Juni 2013 verringerte sich ihre Zahl lediglich um 187 Personen.

Auffällig sind folgende strukturellen Merkmale:

- Nürnberg weist mit aktuell 7,4% seit Längerem die höchste Arbeitslosenquote aller bayerischen kreisfreien Städte und Landkreise auf.
- Im Vergleich der 20 größten deutschen Städte ist dies jedoch ein Platz im vorderen Mittelfeld.
- Über 5.500 Personen sind seit dem Start der Arbeitsmarktreformen im Januar 2005 ununterbrochen im Leistungsbezug des SGB II.
- Von den potenziell Erwerbsfähigen
  - haben 69,7% keine Berufsausbildung (22.749 Personen),
  - 18,3% keinen Schulabschluss (5.961 Personen),
  - sind 15% (4.884 Personen) Alleinerziehend,
  - werden 18,6% den integrationsnahen Profillagen zugeordnet (6.085 Personen),
  - werden nur 1,9% (627 Personen) als unmittelbar vermittlungsfähig eingestuft,
  - sind 51,1% (16.689 Personen) als nicht unmittelbar in den Arbeitsmarkt integrierbar klassifiziert (komplexere Profillagen).

(Quelle: Jobcenter Nürnberg-Stadt, 2013 bis 10/2013)

Hinzu kommt, dass Nürnberg, wie viele mittelgroße Städte und Großstädte insgesamt, stärker von Arbeitslosigkeit betroffen ist, während bei den umliegenden Landkreisen die Arbeitslosenquote vielfach nur halb so groß, oft sogar noch niedriger ist. Arbeitslosigkeit ist vor allem auch ein Großstadtproblem. Dies bedeutet, in den Städten stehen im Grunde Arbeitsplätze zur Verfügung, zu denen die Langzeitarbeitslosen dieser Städte aus unterschiedlichen Gründen, vor allem aufgrund von Qualifikationsdefiziten, oftmals keinen Zugang finden.

## **Teil 2: Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik - Eckpunkte für einen**

### **Paradigmenwechsel**

Ich möchte sechs Punkte als Voraussetzung für ein gelingendes Umsteuern formulieren, die eigentlich Selbstverständlichkeiten darstellen sollten.

1. Die politisch und fachlich Verantwortlichen müssen eine kritische Bestandsaufnahme und ehrliche Auseinandersetzung mit der bisherigen Praxis zur Vermeidung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit durchführen. Dabei müssen die Grundphilosophie, die finanzielle Ausstattung, die Verwaltungspraxis und die Instrumente auf den Prüfstand.
2. Es müssen stärker die regionalen Unterschiede in den Blick genommen werden. Die Stadt Eichstätt mit aktuell 1,6% Arbeitslosigkeit hat zwangsläufig andere Ausgangsbedingungen wie die Stadt Nürnberg mit aktuell 7,4 % Arbeitslosigkeit.
3. Statistische Tricks und Zahlenakrobatik oder die „Abschiebung“ von Langzeitarbeitslosen in andere Rechtskreise, wie das SGB XII, zur Zielerreichung müssen unterlassen werden und sollten Tabu bleiben.
4. Es muss endlich verstanden werden, dass sozialpolitische Strategien nur längerfristig wirken können. Die Kurzatmigkeit der Arbeitsmarktpolitik mit sich ständig verändernden rechtlichen und verwaltungstechnischen Vorgaben, Instrumenten sowie Verfahren und enger zeitlicher Taktung von Maßnahmen muss überwunden werden.
5. Wir müssen endlich den Mut haben, Fehlallokationen aufzudecken, auch dann, wenn sie politisch als nicht opportun erscheinen. Ich erinnere an die dramatischen Zahlen der alleinerziehenden Grundsicherungsempfängerinnen und - empfänger. Meine These ist, dass wir diese große Anzahl systematisch produzieren mit gut gemeinten, aber fatalen Regelungen wie der Zumutbarkeitsregelung, dem Alleinerziehendenzuschlag und den vielen ideologischen Förderrelikten tradierter Familienbilder. Getoppt wird das Ganze dann noch durch das Betreuungsgeld, das laut FAZ, gerade bei Familien mit Migrationshintergrund besonders gut angenommen wird. Auf eine Inanspruchnahme wird in den Jobcentern aus sozialrechtlichen Gründen unterstützend verwiesen. Ich frage mich, ob es nicht viel sinnvoller wäre vor allem diejenigen zusätzlich zu fördern, die trotz Kind eine Ausbildung oder Arbeit aufnehmen und damit auch eine wirkliche Mehrbelastung in ihrer Alltagsorganisation haben, anstatt das allein Leben mit dem Kind zusätzlich finanziell zu unterstützen.
6. Wir brauchen mehr Normalisierung, d. h. wir müssen das System vom Kopf auf die Füße stellen. Dazu einige Beispiele: Das ausgefeilte Profilingssystem, das nur begrenzt die Lebenswirklichkeit und tatsächlichen Integrationschancen abbildet , zeigt spätestens dann seine Grenzen, wenn das Matching aus der statistische Größe möglicher



Maßnahmenteilnehmer und der für bestimmte Maßnahmen geeigneten Profillagen nicht funktioniert. Überhaupt erscheint die Vermittlung als eine zentrale Schwachstelle.

Warum versucht man nicht wie im „wirklichen Leben“ ein angebotsorientiertes Vermittlungssystem, in dem die Maßnahmen in geeigneter Weise – z. B. in einfacher Sprache -ausgeschrieben werden und sich die Leistungsberechtigten bewerben können. Das würde nicht nur die Motivation fördern, sondern das Vermittlungssystem entlasten und mehr Zeit für schwierigere Fälle eröffnen. Oder noch weiter gehend: Warum schicken wir nicht die Arbeitslosen selbst los, um mit der Zusage von Eingliederungszuschüssen sich selbst eine geeignete Stelle zu suchen. Und warum fordern wir einerseits mehr Arbeitsmarktnähe und Verhindern diese andererseits durch Kriterien wie Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität?

Aus meiner Sicht sind für eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit vier Strategien entscheidend, wobei ich mir bewusst bin, dass ich mit diesen Forderungen über die im Koalitionsvertrag formulierten Ansätze hinausgehe:

1. All diejenigen, die nicht ins Fürsorgesystem SGB II gehören, müssen raus!
2. Neuzugänge ins System müssen verhindert werden, insbesondere solche von jungen Menschen.
3. Wir brauchen ein individuelleres, Zielgruppen und örtliche Rahmenbedingungen berücksichtigendes, längerfristig angelegtes Fördersystem mit verschiedenen Förderstufen für Langzeitarbeitslose.
4. Wir müssen nochmals über die richtige Organisation und Finanzierung nachdenken.

### **1. Wer gehört ins SGB II und wer nicht?**

Es ist unerträglich, in welchem Umfang prekäre Beschäftigungsverhältnisse sich dauerhaft etabliert haben. Wer vollschichtig arbeitet, muss sich und seine Familie auch ernähren können. Deshalb bedarf es – erstens – der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und einer engeren rechtlichen Rahmung für Leih- und Zeitarbeit. Dieser erste Schritt ist gemacht und er wird auch zu erheblichen Entlastungen des Bundeshaushalts führen. Diese Mittel müssen aber wieder für die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit investiert werden.

Trotz der Einführung des Mindestlohns muss einem aber bewusst sein, dass ein gesetzlicher Mindestlohn nicht alle Probleme lösen wird: Eine mehrköpfige Familie kann i. d. R. davon nicht leben und in vielen Städten kann auch die Miete davon nicht bezahlt werden. „Kinder“ und „Wohnen“ dürfen aber nicht ins SGB II führen, deshalb müssen auch die entsprechenden vorgelagerten Systeme reformiert werden.

Zwar soll, wenn und weil Kinder vorhanden sind, durch den „Kinderzuschlag“ grundsätzlich der Zugang ins SGB II verhindert werden. Doch ist es nach wie vor ungerecht, dass Kinder gemessen am Einkommen dem Staat unterschiedlich viel mehr wert sind, dass Gutverdiener über den steuerlichen Kinderfreibetrag mehr in Ansatz bringen können. Deshalb plädiere ich für eine einheitliche Kindergrundsicherung für jedes Kind, gerne auch mit einer Aufteilung als monetäre Leistung und entsprechende Angebote in Kindertageseinrichtungen und Schulen. Dies wäre darüber hinaus noch viel sinnvoller, als das Bürokratiemonster Bildungs- und Teilhabepaket, das mit einem individuellen Rechtsanspruch ausformuliert ist.

Es kann und darf auch nicht sein, dass, je Wohnort, die Höhe der Wohnkosten darüber entscheidet, ob man „Sozialleistungsempfänger“ wird, weil die Kosten der Unterkunft, Miete, Heizungs- und Nebenkosten nicht durch das Arbeitseinkommen gedeckt werden können. Es bedarf einer einheitlichen einkommensbezogener, subjektorientierten Förderung von Wohnen – des Wohngeldes -, in dem die Kosten der Unterkunft mit eingehen. Nicht nur, dass der Abgleich zwischen Wohngeld- oder KdU-Berechtigung eine bürokratische Absurdität ist; wir brauchen auch eine Wohnförderung, die zukunftsorientiert so ausgestaltet wird, dass sie der Verteuerung der Energiekosten bzw. der Verteuerung von Mieten aufgrund energetischer Sanierung gerecht werden kann.

Wenn Kinder und Wohnen nicht mehr im Rahmen des SGB II finanziert werden müssen, gibt es auch keine Begründung für das Bedarfsgemeinschaftsprinzip mit abgestuften Regelsätzen, das seine Wurzeln in einem tradierten Familienleitbild hat. Auch aus Genderperspektive ist dann im SGB II an Stelle des Bedarfsgemeinschaftsprinzips ein Individualprinzip zu stellen, das Mann und Frau in einem Haushalt die gleichen Leistungen gewährt und individuell fördert.

## **2. Neuzugänge verhindern**

Mit den vorgenannten Maßnahmen könnte die Zahl neuer Zugänge aus dem Bereich der sog. Aufstocker verhindert und die Zahl der Ergänzter, also jener, bei denen aufgrund der erneuten

Arbeitslosigkeit das Arbeitslosengeld I nicht auskömmlich ist, drastisch reduziert werden.

Aber auch ganz grundsätzlich gehören „Aufstocker“ und „Ergänzer“ nicht in das SGB II. Die Zuständigkeit liegt eigentlich bei der Agentur für Arbeit.

Damit richtet sich der Blick bei der Gruppe der Neuzugänge auf diejenigen, die innerhalb eines Jahres durch die Agentur nicht vermittelt werden konnten. Hier stellt sich zuallererst die Frage, warum eine Vermittlung nicht gelungen ist?

Bei den Jugendlichen ist bei den Neuzugängen zu unterscheiden zwischen „nachwachsenden Jugendlichen“ aus den Bedarfsgemeinschaften und jungen Menschen im Übergang von Schule in Ausbildung und Beruf.

Durch eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Jobcenter muss gemeinsam mit der Schule eine Struktur geschaffen werden, in der niemand zwischen den Systemen verloren geht, z. B. durch eine einheitliche Erfassung auf der Einzelfallebene sowie eine frühzeitige Begleitung durch Lotsen.

Grundsätzlich – also nicht nur für die Zielgruppe der jungen Menschen, aber da besonders - gilt es ein Instrumentarium zu schaffen, durch das jeder Neuzugang ins SGB II innerhalb von wenigen Wochen in eine angemessene Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahme vermittelt wird, aus der heraus dann die Vermittlung erfolgt und ggfs. die erforderlichen qualifizierenden oder stabilisierenden Maßnahmen eingeleitet werden. Es muss Ziel sein, die Zeit des „Nichts-tun-Dürfens“, der Ausgrenzung von Arbeit und der Alimentierung so gering wie möglich zu halten.

### **3. Menschen im Langzeitbezug**

Der Bestand der Menschen im Langzeitbezug könnte durch Mindestlohn und die skizzierte Reformmaßnahmen der vorgelagerten Systeme spürbar reduziert werden. Für die zahlenmäßig geringe Gruppe der sog. marktnahen Leistungsberechtigten im SGB II gelingt in der Regel eine zügige Vermittlung. Neben der Zielgruppe „junge Menschen“ sollten drei weitere Gruppen aber besonders in den Blick genommen werden:

- **Bedarfsgemeinschaften mit Kindern,**
- Menschen, die aufgrund der Langzeitarbeitslosigkeit oder aus anderen Gründen multiple Vermittlungshemmnisse haben (Gesundheit, Sprache, Bildung, Persönlichkeit) und nur durch **intensivere und längerfristig angelegte Förderung, Stabilisierung und Qualifizierung, Chancen auf den regulären Arbeitsmarkt haben**

und dadurch in die Lage versetzt werden, ein selbstbestimmtes Leben zu erreichen und schließlich,

- Menschen, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit und Persönlichkeit **keine oder kaum eine Chance haben, je auf dem regulären Arbeitsmarkt unterzukommen** (Gesundheit, Leistungsminderung, Verhalten, Qualifikation, Sprache).

Wenn wir die „soziale Vererbung“ von Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhafte Hilfebedürftigkeit verringern wollen, müssen sich Jugendhilfe und Jobcenter gemeinsam intensiv um Bedarfsgemeinschaften mit Kindern kümmern. Zum einen, um den Kindern möglichst frühzeitig Förderung zu ermöglichen, denn es kommt auf den Anfang an, auf die familiäre und frühkindliche Bildung und Erziehung. Deshalb müssen wir gerade Eltern in prekären und benachteiligten Lebenslagen bei der Erziehung zu unterstützen. Dafür gibt es viele erfolgreich erprobte und evaluierte Programme, die durch die Jugendhilfe für die Familien bereits angeboten werden können. Dazu gehört auch die Bereitstellung einer quantitativ bedarfsgerechten und qualitativ guten Infrastruktur von Krippen, Kindergärten oder Horten bzw. Tagespflege sowie guten Ganztagschulen. Zweitens sind den Eltern längerfristige Beschäftigungsmöglichkeiten mit Perspektiven anzubieten, verbunden ggfs. mit Qualifizierung und weiteren Hilfen. Damit soll auch erreicht werden, dass die Kinder erleben und erfahren, dass man in der Regel eben nicht von der „Stütze“ lebt, sondern den Lebensunterhalt durch Arbeit verdient. Mit Förderung der bayerischen Staatsregierung führen die Stadt Nürnberg und die Stadt Fürth mit den jeweiligen Jobcentern ein solches Kooperationsprojekt SGB II/SGB VIII unter dem Titel „Perspektiven für Familien“ mit gutem Erfolg durch.

Für die beiden genannten anderen Personengruppen muss die Förderung mit und durch ein reales Beschäftigungsangebot für alle ansetzen. Beschäftigtsein und Tätigsein sind die beste Voraussetzung für soziale Integration und individuelle Stabilisierung. Ein solcher Ansatz würde auch - gesamtwirtschaftlich betrachtet - einen erheblichen Beitrag von Vermeidung von individuellen und gesellschaftlichen Folgekosten aufgrund der psychosozialen und gesundheitlichen Folgen von Arbeitslosigkeit leisten. Hinzu kommen ein Mehrwert und eine gewisse Wertschöpfung, die aus den Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Es gibt eine Fülle von sog. „Jedermannstätigkeiten“ im Bereich der öffentlichen Hand, bei Verbänden und

Vereinen usw. Selbst in Betrieben könnten solche Tätigkeiten generiert werden. Aus dieser Beschäftigung heraus können dann Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Stabilisierungsmaßnahmen erfolgen. Die Art der Beschäftigung sollte möglichst real und arbeitsmarktnah und kein therapeutischer Schonraum sein. Es geht vor allem darum, sicher zu stellen, dass keine Mitnahme- oder Verdrängungseffekte durch Arbeitgeber erfolgen und dass den Betroffenen ein längerfristiger Zeithorizont durch sinnvolle Wirkungs- und Förderketten eröffnet wird.

Ziel und Anspruch aller Bemühungen muss auch weiterhin die dauerhafte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt sein. Niemand darf abgeschrieben werden, alle müssen eine faire Chance bekommen. Deshalb muss mehr Gewicht auf die soziale Stabilisierung von Langzeitarbeitslosen gelegt werden, um dieses zentrale Ziel zu erreichen. Im eigentlichen Förderprozess bedeutet dies

- ein individuelles Clearingverfahren zur Feststellung des Unterstützungsbedarfs,
- Entwicklung einer differenzierten Hilfeplanung,
- engmaschige Betreuung und
- fortgesetzte Qualifizierungsmaßnahmen und Vermittlungsbemühungen.

Außerdem bedarf es der Erweiterung der Beschäftigungsperspektive für dauerhaft erwerbesgeminderte oder erwerbsunfähige Personen.

Es geht um den Aufbau eines mehrstufigen Hilfesystems ineinandergreifender und aufeinander aufbauender Förderstufen der Leistungssysteme des SGB III, II und XII. Die Setting bewegen sich zwischen den Polen „unmittelbare Arbeitsmarktintegration“ und „soziale Integration und Teilhabe“. Je nach Förderstufe nimmt der Bereich der Förderung und Stabilisierung bei den individuellen Zielen in Intensität und Dauer zu.

Grundsätzlich soll eine fünfjährige öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose zur Verfügung stehen. Dies eröffnet individuelle Perspektiven – im Gegensatz zur bisherigen kurzatmigen Praxis.

Unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen Lage und der strukturellen Rahmenbedingungen des regionalen Arbeitsmarktes soll – unter „normalen“ oder

„durchschnittlichen“ Bedingungen - grundsätzlich die Beendigung der Förderung von Beschäftigung nach fünf Jahren bei bis dahin nicht erfolgter Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgen. Daraufhin muss spätestens eine grundsätzliche Überprüfung der Erwerbsfähigkeit stattfinden und eine Überleitung in die Erwerbsunfähigkeitsrente (bei gesundheitlichen Belastungen) oder in das SGB XII (4. Kapitel) erfolgen.

Allerdings müssen dann dort die Möglichkeiten zur Beschäftigung durch einen entfristeten steuerfinanzierten Nachteilsausgleichs, analog der Regelung von Menschen mit Behinderung geschaffen werden. Für diejenigen, für die eine solche Form der Beschäftigung nicht leisten können, sind in erforderlichem Umfang sozialintegrativer Betreuung und Angebote regelleistungsfinanzierter Arbeitsgelegenheiten bzw. tagesstrukturierender Tätigkeiten bereit zu stellen.

## **5. Zur Frage von Organisation und Finanzierung**

Das vorgeschlagene System braucht eine Struktur und Organisation, die innerhalb eines Rahmens flexibel vor Ort die notwendigen Maßnahmen entwickeln und finanzieren kann. Deshalb bleibt für mich eine enge Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommune wichtig und notwendig! Aber: Für eine wirklich gute und partnerschaftliche Zusammenarbeit sollte die BA ihr zentralistisches Steuerungssystem überdenken und mehr Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen nach unten verlagern, wo diese natürlich auch angenommen werden müssen.

Es ist sicher nicht einfach, die richtige Form der Finanzierung eines solchen beschäftigungsorientierten Förder- und Integrationssystems zu finden.

Das Grundprinzip muss aber lauten, Arbeit statt „Nichts-tun-Dürfen“ zu finanzieren.

Dies ist eine Aufgabe, der sich alle Akteure im Mehrebenensystem von EU, Bund, Land und den Kommunen stellen müssen und verstärkt stellen sollten.

Auch wenn der vielfach geforderte Passiv-Aktiv-Tausch für den Bund sicherlich schwer zu kalkulieren und haushaltstechnisch schwierig umzusetzen ist, geht diese Idee in die richtige Richtung. Deshalb sollten diese Überlegungen zumindest modellhaft erprobt werden.

Alternativ zu einem Passiv-Aktiv-Tausch könnte durch separaten und schrittweise ausbaubaren Eingliederungstitel II für Beschäftigungsförderung des Bundes mit stabiler und überjähriger Mittelausstattung ein ähnlicher Effekt erzielt werden, weil dieser mit den

passiven Leistungen der Grundsicherung kommuniziert. Ein weiterer Finanzierungsbaustein würde bei diesem Modell durch die Lohnanteile öffentlicher und privater Arbeitgeber erfolgen. Durch die KdU-Ersparnisse bekämen die Kommunen finanzielle Luft für örtliche Beschäftigungsprogramme oder eigene Beschäftigungsangebote, die wiederum auch einen wertschöpfenden Beitrag für die Bürgerinnen und Bürger leisten könnten. Allerdings müsste die Lastenverteilung zwischen Bundes- und kommunalen Leistungen anders geregelt werden. Die Praxis zeigt, dass Einsparungseffekte bei Bedarfsgemeinschaft im Bereich der KdU kaum vorhanden sind, wenn diese in geförderte Beschäftigung kommen, weil bei den passiven Leistungen zuerst der Bundesanteil angerechnet wird.

### **Teil 3: Abschließende Anregungen**

Um die beschriebenen Handlungsschwerpunkte erfolgsorientiert in der praktischen lokalen Arbeitsmarktpolitik erproben und umsetzen zu können, soll die neue Bundesregierung, für die größeren und im regionalen Vergleich besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Städte ein **Sonderprogramm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit** initiieren. Gerade in der aktuell guten konjunkturellen Situation muss der Bund zusätzliche Instrumente und Mittel zur Verfügung stellen, um die Langzeitarbeitslosigkeit noch gezielter zu bekämpfen. Als Deckung bieten sich die Einsparungen durch den Mindestlohn und das Umsteuern im System bei Fehlallokation an.

Zusätzlich sollte die neue Bundesregierung einen **Modellversuch in einigen ausgewählten Städten starten, in denen durch die Verwendung der passiven Leistungen**, also des Arbeitslosengelds II, für aktive Arbeitsförderung Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Aufgrund der bayernweit höchsten Arbeitslosenquote und der strukturellen Defizite der Langzeitarbeitslosen im SGB II wäre Nürnberg dabei sicherlich ein interessanter Standort für einen derartigen Modellversuch. Wir wären dazu bereit.

Die Stadt Nürnberg hat darüber hinaus vorgeschlagen auf lokaler Ebene längerfristige **„Strategiekonzepte“** zu erstellen, das von Stadt, Agentur, JC und der Wirtschaft erarbeitet wird. Daraus abgeleitet werden soll ein mittelfristiges auf jeweils vier Jahre angelegtes **„Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramme 2017“**. Diese Programme sollten jährlich fortgeschrieben werden. Modellhaft wäre die Stadt Nürnberg bereit, bei der

Implementierung und Umsetzung eines solchen Programms - gemeinsam mit der Noris Arbeit (NOA) und anderen Akteuren - einen substanziellen Beitrag leisten.

Institutionell zentriert werden sollte die Entwicklung dieser Strategien und Maßnahmen in einem „**Innovationszentrum Arbeitsmarktintegration**“, das diese dann auch experimentell praktisch erprobt und evaluiert. Es liegen viele „ex post“ –Erkenntnisse zu verschiedenen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik vor. Notwendig ist darüber hinaus die Gelegenheit, neue Ansätze praktisch zu erproben und auszuwerten. Die Kompetenzen der in Nürnberg zahlreich vorhandenen Akteure der Arbeitsmarktpolitik aus Wissenschaft und Praxis (Zentrale BA, RD, IAB, BAMF, Hochschulen, langjährige Erfahrung der Stadt in aktiver kommunaler Beschäftigungspolitik) sollen im Innovationszentrum gebündelt werden, die Ermessensspielräume optimal genutzt werden, evtl. unter Gewährung von begrenzten Öffnungsklauseln bei Instrumenten und Befreiung von Verwaltungsvorgaben..

Soweit einige Gedanken, die ich als „**Kommunaler**“ Dir liebe Anette Kramm als parlamentarischer Staatssekretärin mit auf dem Weg mit nach Berlin mitgeben möchte. Mir ist natürlich klar, dass ich manches etwas verkürzt und zugespitzt formuliert habe und ich weiß natürlich aus eigener politischer und verwaltungsmäßiger Erfahrung, dass Vieles leichter gesagt, als getan ist. Dennoch: Ich gehöre zu denjenigen die a) daran glauben dass man das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit mit all seinen Folgen weitgehend in den Griff bekommen kann, dass b) Armut und soziale Ungleichheit keine naturgegebene Erscheinung sind und dass c) unterschiedlichste Institutionen wie BA, Kommunen, Schulen etc. durchaus in der Lage sind erfolgreich zusammen zu arbeiten, wenn ein Verständnis von „Good Governance“ entwickelt wird, man sie lässt und wenn die notwendigen Freiheiten und Ressourcen vor Ort vorhanden sind.