

Stefan Sell

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/443**

A01, A18

## Neue Impulse zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit?

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Soziales im Landtag NRW am 14.03.2018 zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/1283 sowie zum Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/1338

---

Bibliografische Daten und Zitiervorschlag:

Sell, Stefan: Neue Impulse zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit? Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Soziales im Landtag NRW am 14.03.2018 zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/1283 sowie zum Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/1338. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 22-2018, Remagen 2018

---

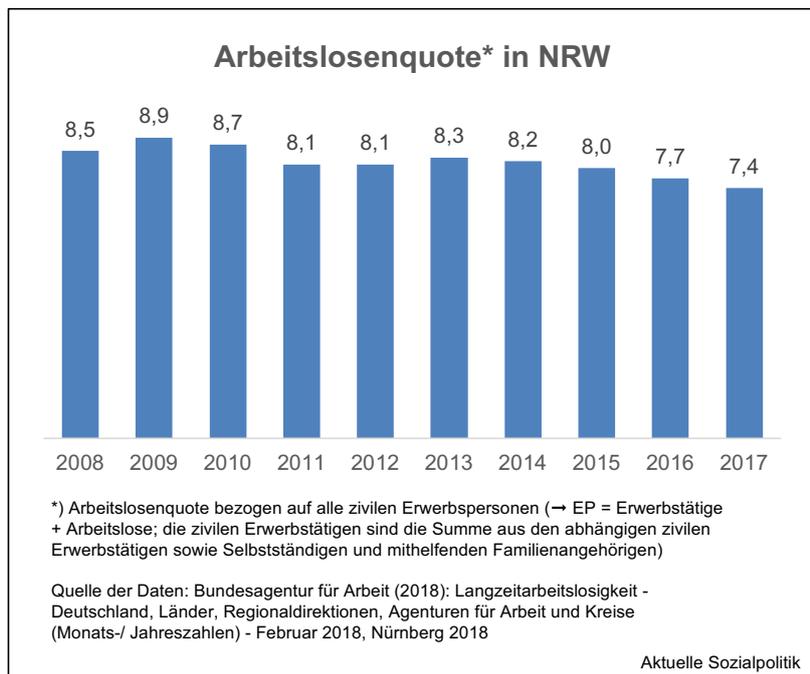
---

Prof. Dr. Stefan Sell  
Professur für Volkswirtschaftslehre,  
Sozialpolitik und Sozialwissenschaften

Hochschule Koblenz  
Campus Remagen  
Joseph-Rovan-Allee 2  
53424 Remagen

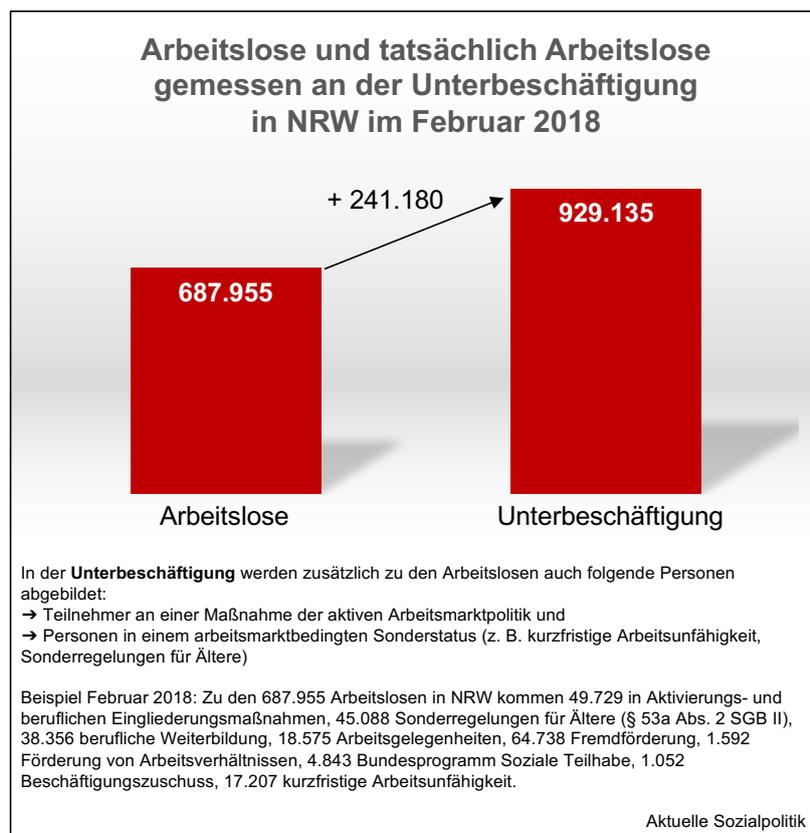
Internet: [www.stefan-sell.de](http://www.stefan-sell.de)  
[www.aktuelle-sozialpolitik.de](http://www.aktuelle-sozialpolitik.de)

## Langzeitarbeitslosigkeit als eine grundsätzliche und in Nordrhein-Westfalen besondere Herausforderung



Die Arbeitslosigkeit hat sich auch in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren positiv entwickelt – wenn man sie denn misst an der Arbeitslosenquote. Für das vergangene Jahr wurde eine offizielle Arbeitslosenquote von 7,4 Prozent – und für den Februar 2018 hat die Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitslosenquote von 7,2 Prozent gemeldet.

687.955 Arbeitslose soll es in NRW im Februar 2018 gegeben haben – tatsächlich aber, da kommt die erste wichtige Einschränkung, belief sich die Zahl der (mindestens) tatsächlich Arbeitslosen auf 929.135. Das sind immerhin über 241.000 Menschen mehr. Und diese Zahl stammt ebenfalls von der Bundesagentur für Arbeit, denn diese weist neben der Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen immer auch die „Unterbeschäftigung“ aus (siehe dazu auch die Erläuterungen in der nebenstehenden Abbildung).



Für Nordrhein-Westfalen wurden im Februar 2018 rund 290.000 Langzeitarbeitslose ausgewiesen. Aber auch hier sollte man auf bestimmte statistische Besonderheiten hinweisen, die dazu führen, dass diese Zahl das Ausmaß der

Langzeitarbeitslosigkeit eher unterzeichnet. Dazu ein konkretes Beispiel: Für den Februar 2018 kann man der Unterbeschäftigungsstatistik der BA für NRW entnehmen, dass 45.088 Personen unter die „Sonderregelungen für Ältere“ nach § 53a Abs. 2 SGB II fallen – was konkret bedeutet, dass sie nicht in der Zahl der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen auftauchen, obgleich sie natürlich arbeitslos sind. Der § 53a Abs. 2 SGB II lautet: „Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach Vollendung des 58.

Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist, gelten nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs nicht als arbeitslos.“ Darüber kann man nun wirklich mehr als irritiert sein<sup>1</sup> – aber hier besonders relevant ist die damit verbundene Tatsache, dass sie auch nicht bei der ausgewiesenen Zahl der Langzeitarbeitslosen auftauchen.

Wenn also von 290.000 Langzeitarbeitslosen in NRW die Rede ist, sollte man diese Zahl schon mal um die 45.000 Älteren, die statistisch ausgegliedert werden, erhöhen.

Aber es kommt noch fragwürdiger – die wirkliche Zahl der Langzeitarbeitslosen ist auch deshalb höher als das, was uns von Seiten der offiziellen Arbeitsmarktstatistik serviert wird, weil bei der Definition eines Langzeitarbeitslosen zu bedenken ist, dass es sogenannte „schädliche Unterbrechungen“ gibt. Was muss man sich darunter vorstellen?<sup>2</sup>

„In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Dauer der Arbeitslosigkeit gibt es ... schädliche Unterbrechungen. Schädlich bedeutet hier: Nach Ende der Unterbrechung wird die Dauer der Arbeitslosigkeit von vorne gezählt und ein neues Startdatum eingetragen. Die Person ist dann wieder kurzzeitarbeitslos, zumindest offiziell. Denn was sich Unterbrechung nennt, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Arbeitslosigkeit tatsächlich zeitweise beendet wurde. „Schädlich“ ist beispielsweise schon die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme oder eine längere Krankheit.

Nimmt ein Arbeitsloser zum Beispiel an einem Ein-Euro-Job, einer Weiterbildung oder anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ... teil, gilt er in dieser Zeit offiziell nicht als arbeitslos. Nach Ende der Maßnahme führt die Statistik ihn als neuen, erst kurzzeitig Arbeitslosen. Dass er in der Zwischenzeit weder Arbeit gefunden noch den Arbeitslosengeldbezug beendet hat, ist irrelevant.

Auch Krankheit kann eine schädliche Unterbrechung begründen. Arbeitslose, die länger als sechs Wochen krankgeschrieben sind, fallen aus der Statistik und beginnen ihre Arbeitslosigkeit – rein statistisch – von neuem, wenn sie wieder gesund sind. Gleiches gilt für Arbeitslose, die länger als sechs Wochen Angehörige pflegen oder Kinder betreuen. Auch hier wird die Dauer der Arbeitslosigkeit nach Ende dieser Phase wieder von vorne gezählt.“

Natürlich ist jemand, der länger als sechs Wochen lang an irgendeiner mehr oder weniger sinnvollen Maßnahme teilgenommen hat und danach wieder in den „normalen“ Leistungsbezug zurückkehrt, weiterhin ein Langzeitarbeitsloser, wenn er vorher beispielsweise zwei Jahre Arbeitslosigkeit hinter sich gebracht hat – statistisch allerdings zählt er oder sie nach der kurzen Maßnahme als gleichsam „neugeborener Arbeitsloser“. Man kann und muss hier eine Regelung für das kritisieren, was sie bewirkt: Eine Beschönigung der tatsächlichen Lage, wenn man denn mit dem Status Langzeitarbeitslosigkeit zahlreiche Probleme (sowohl für die Betroffenen wie auch für die Institutionen) verknüpft.

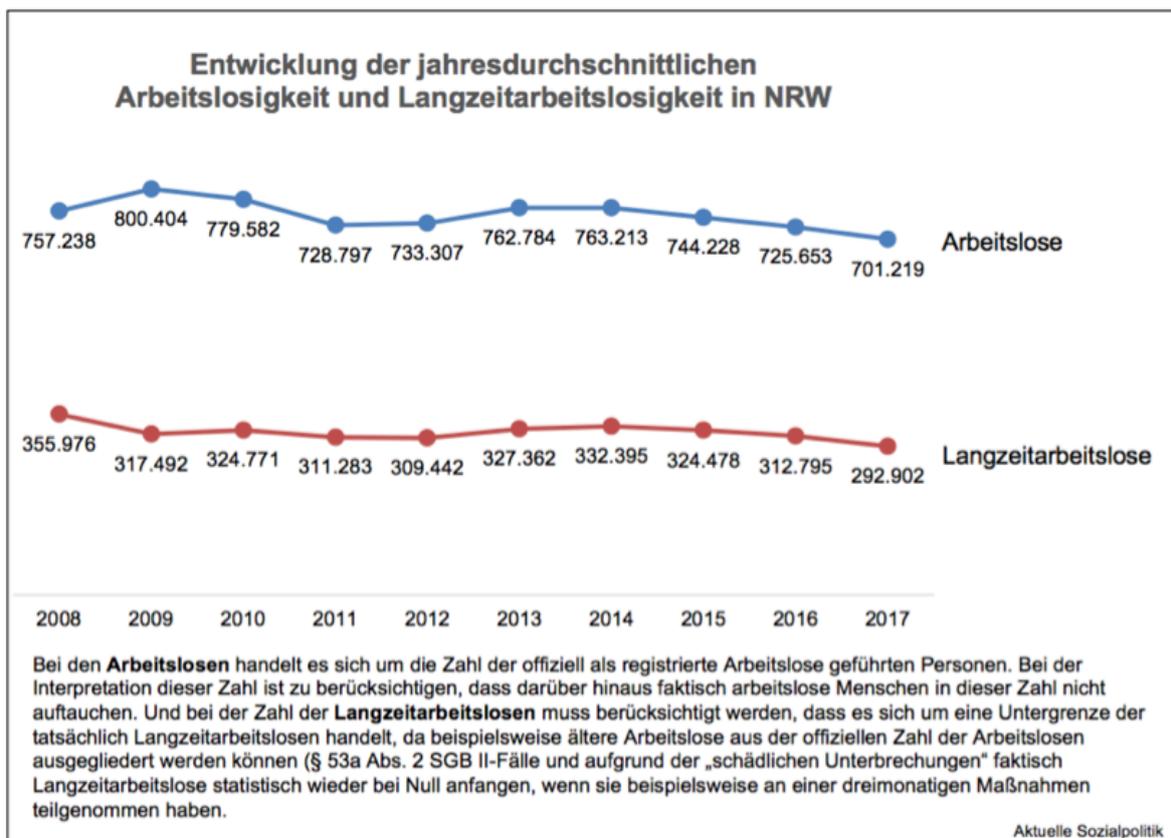
---

1 Diese Sonderregelung wird seit Jahren kritisiert, vgl. dazu nur beispielsweise diesen Beitrag: Bundesregierung hält an geschöner Statistik zu Langzeitarbeitslosen und Über-58-Jährigen fest, O-Ton Arbeitsmarkt, 08.09.2015: „Ein Beispiel der nur statistisch nicht Arbeitslosen sind Über-58-Jährige, die seit mehr als 12 Monaten kein Stellenangebot mehr von ihrem zuständigen Vermittler im Jobcenter erhalten haben. Warum das so ist, hat sich nun die Fraktion der Grünen im Bundestag von der Regierung erklären lassen. Die Antwort ist ausweichend und erhärtet den Vorwurf der statistischen Kosmetik ... Bei Arbeitslosen über 58 Jahren, die ein Jahr lang kein Angebot einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erhalten haben, könne angenommen werden, dass ihre Integrationschancen eingeschränkt bleiben und sie nicht mehr alle Möglichkeiten nutzen können, ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden. „Sie stehen damit zwar nicht erklärtermaßen, aber faktisch der Arbeitsvermittlung nur begrenzt zur Verfügung“, heißt es in der Antwort auf die kleine Anfrage der Grünen. Mit anderen Worten: Ist der zuständige Vermittler im Jobcenter bei einem Arbeitslosen, der älter als 58 Jahre ist, der Meinung, dieser hat keine Chancen mehr auf Arbeit und gibt daher seine Vermittlung auf, ist der Betroffene nicht mehr verfügbar und damit auch nicht arbeitslos – völlig unabhängig davon, ob er weiterhin auf Arbeitssuche ist oder nicht.“

2 Vgl. dazu für die ebenfalls seit Jahren immer wieder vorgetragene Kritik den Beitrag Statistik schön! Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit, O-Ton Arbeitsmarkt, 22.11.2012.

Interessant bzw. scheinbar paradox an dieser Stelle: Die schädlichen Unterbrechungen beeinflussen zwar die Statistik, nicht aber die Fördermöglichkeit der betroffenen Personen. Gemäß § 18 Abs. 2 SGB III sind für die Statistik schädliche Unterbrechungen unschädlich für die Fördervoraussetzungen. Bedeutet im Klartext: Leistungen, die Personen nur gewährt werden können, wenn sie zu den Langzeitarbeitslosen gehören, erhalten auch die, die in der Statistik offiziell keine Langzeitarbeitslosen mehr sind. Was die Zahlen schön, soll den betroffenen Personen also zumindest keinen Nachteil bringen. Hier kann man erkennen, dass es vor allem darum geht, die offiziellen Statistiken aufzuhübschen.

Fazit an dieser Stelle: Die Langzeitarbeitslosigkeit ist in NRW (wie in anderen Regionen auch) deutlich höher, als uns durch die offiziellen Zahlen suggeriert wird.



Der Anteil der offiziell ausgewiesenen Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen lag im Februar 2018 bei 41,1 Prozent – und damit deutlich höher als der bundesdeutsche Wert von 33,7 Prozent. In einer Analyse der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland hat die Bundesagentur für Arbeit 2017 unter der Überschrift „Regionale Unterschiede“ darauf hingewiesen:

„Bremen (44,3 Prozent), Brandenburg (43,3 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (43,1 Prozent) sind ... Länder, die mit hohen Anteilen der Langzeitarbeitslosigkeit zu kämpfen haben ... Fünf von zehn Kreisen (Gelsenkirchen, Duisburg, Recklinghausen, Essen und Oberhausen) mit den höchsten Langzeitarbeitslosenquoten entfallen in der Betrachtung nach Landkreisen und kreisfreien Städten auf Nordrhein-Westfalen.“ (Bundesagentur für Arbeit (2017): Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2016, Nürnberg, April 2017, S. 19).

Vor diesem Hintergrund einer offensichtlich besonderen Belastung des Landes Nordrhein-Westfalen durch das Problem einer sich auch angesichts der zurückliegenden guten Jahre auf dem allgemeinen

Arbeitsmarkt weiter verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit erscheinen alle Initiativen, sich um diese Personengruppe zu kümmern, grundsätzlich begrüßenswert.

## **Und nun? Was tun gegen die Langzeitarbeitslosigkeit? Der Ansatz, Beschäftigung für langzeitarbeitslose Menschen zu ermöglichen**

In diesen Kontext muss dann auch der Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/1283 vom 21.11.2017 gelesen werden, der unter die Überschrift „Neue Impulse zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit: Finanzierung sichern, Instrumente reformieren, Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren“ gestellt worden ist.

Darin wird zum einen auf den natürlich wichtigen Punkt einer Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit hingewiesen:

„Die besten Mittel, um Langzeitarbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen, sind Ausbildung, berufliche Weiterbildung und Qualifizierung. Mit Hilfe von Maßnahmen wie modularen Ausbildungen, Teilzeitausbildungen, zweijährigen Ausbildungsgängen für mehr Berufsbilder sowie Förderung von Weiterbildung können mehr Menschen Perspektiven zur Qualifizierung eröffnet werden.“

Das werden viele sicher in dieser allgemeinen Form unterschreiben können, es muss sich aber auch an der Förderrealität messen lassen.

Beim zweiten Punkt, der in dem Antrag genannt wird, sieht die Bewertung sicher deutlich kontroverser aus:

„Mit einer Neugestaltung der Freibeträge und Anrechnungssätze für eigenes Einkommen im SGB II können wir Menschen motivieren, die Bedürftigkeit Schritt für Schritt zu verlassen und finanziell wieder auf eigenen Beinen zu stehen. Denn heute lohnt es sich kaum, mehr Stunden zu arbeiten und so auch mehr zu verdienen. Es muss insbesondere attraktiver werden, vom Mini- in den Midijob zu wechseln und dort die Stundenzahl immer mehr auszuweiten.“

Hier wird zum einen die seit Jahren kritisierte „Minijob-Falle“ für viele Hartz IV-Empfänger angesprochen, nach der man sich also „einrichtet“ im Bezug von SGB II-Leistungen und darüber hinaus einem Minijob nachgeht, aus dem man dann maximal 160 Euro als zusätzliches Einkommen im Hartz IV-Bezug behalten kann. Zugleich wird es nicht ausreichen, nur den Übergang von einem Minijob in die Zwischenwelt der Midijobs zu erleichtern. Hier stößt man schnell auf Systemfragen, deren Bearbeitung innerhalb des Systems nicht wirklich vorangetrieben wird.<sup>3</sup>

Und dann kommen wir zu der dritten und hier besonders diskussionsbedürftigen Komponente des Antrags der CDU und FDP:

---

3 Vgl. dazu weiterführend die von der Bertelsmann-Stiftung in Auftrag gegebene Studie von Andreas Peichl et al. (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Gütersloh, August 2017. Dort findet man diese Empfehlung: „Die Integration von Arbeitslosengeld II (ALG II), Wohngeld und Kinderzuschlag in eine universale Transferleistung mit einer konstanten Transferentzugsrate von 60 Prozent sowie die Umstellung des Ehegattensplittings auf ein Realsplitting schneiden in Bezug auf das Ziel möglichst inklusiven Wachstums am besten ab. Sie führen zu Beschäftigungszuwächsen bei gleichzeitig leichter Reduktion der Einkommensungleichheit. Die Einführung eines Realsplittings würde sich zudem moderat positiv auf die Steuereinnahmen auswirken. Eine konstante Transferentzugsrate von 60 Prozent würde nicht nur zu einem Einkommens- und Beschäftigungszuwachs gerade in den unteren und mittleren Einkommensbereichen führen, sondern durch die Integration von Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag auch einen geringeren Verwaltungsaufwand bedeuten.“ (Peichl et al. 2018: 5).

„Das langfristige Ziel muss die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt sein, damit diese Teilhabe erfahren können. Qualifizierung sowie eine intensive und passgenaue Unterstützung in den Jobcentern müssen dafür genutzt werden. Das verstärkte Engagement der Unternehmen bei der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen kann einen wichtigen Beitrag leisten. Aber die Erfahrung lehrt auch, dass die bestehenden Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht für alle langzeitarbeitslosen Menschen ausreichen. Ein Teil ist derzeit faktisch vom Arbeitsmarkt abgekoppelt und braucht einen anderen Ansatz, um Teilhabe durch echte Erwerbsarbeit zu erreichen.

Eine Förderung von Beschäftigung sollte dabei marktnah und in bzw. zusammen mit Betrieben des ersten Arbeitsmarktes organisiert werden. In Absprache mit den Unternehmerverbänden und den Kammern müssen hier Möglichkeiten gesucht werden, wie eine praxisgerechte Beschäftigung organisiert werden kann. Ohne deren Beteiligung ist eine marktnahe Qualifizierung nicht möglich.“

Diskussionen, die in die im Antrag der Regierungsfractionen genannte Richtung gehen, werden seit Jahren immer wieder geführt und sie wurden - bislang ziemlich erfolglos - in den politischen Raum eingespeist. Dazu gehört notwendigerweise und meistens für Ablehnung maßgeblich verantwortlich die Finanzierungsfrage. Dazu der Antrag:

„Insbesondere brauchen wir eine verlässlichere Finanzierung, da die bestehenden Handlungsspielräume des Eingliederungstitels begrenzt sind. Dafür sollten die bereits vorhandenen Mittel für passive Transferzahlungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengefasst und auch zur aktiven Förderung von Beschäftigung genutzt werden (Passiv-Aktiv-Transfer). Diese Mittel können mit einem an der geminderten Produktivität der Betroffenen orientierten Anteil des Arbeitgebers kombiniert werden, um so den Einstieg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ermöglichen. Ergänzend können weiterhin Mittel der Arbeitsförderung zur begleitenden Stärkung berufsspezifischer Kompetenzen und für Maßnahmen der psychosozialen Betreuung verwendet werden.“

An dieser Stelle gibt es eine große Schnittmenge zu den Ausführungen in dem Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/1338 vom 29.11.2017, der unter die Überschrift „Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren – Sozialen Arbeitsmarkt ausbauen“ gestellt wurde. Dort finden sich diese Überlegungen:

„Für einen Teil der langzeitarbeitslosen Menschen gibt es auf Grund vielschichtiger Problemlagen (geringe Qualifikationen, Entwöhnung von Arbeit, physische und psychische gesundheitliche Probleme) keine absehbare Perspektive auf dem sogenannten ersten Arbeitsmarkt. Auch sie haben ein Recht auf Teilhabe durch Arbeit und können durch eine freiwillige Teilnahme an einer sinnvollen Tätigkeit, mit der sie ihren eigenen Lebensunterhalt sichern können, Kompetenzen und Selbstbewusstsein aufbauen und langfristig möglicherweise in reguläre Beschäftigung wechseln. Deshalb muss bundesweit ein flächendeckender Sozialer Arbeitsmarkt aufgebaut und Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert werden. Dabei werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen, die tariflich beziehungsweise mit dem Mindestlohn entlohnt werden. Die Betroffenen werden betreut, um sie in ihrer Beschäftigung zu stabilisieren. Der Wechsel in reguläre Beschäftigung soll dabei jederzeit möglich sein. Gemeinnützige Träger, privat-gewerbliche Betriebe und Kommunen können Arbeitgeber sein. Gerade die Kommunen können im Konsens mit den lokalen Arbeitsmarktakteuren das Programm zum Beispiel mit Hilfe von Ausschreibungen passgenau ausgestalten.“

Auch die Grünen fordern einen Passiv-Aktiv-Transfer und weitere Bundesmittel zur Realisierung dieses Ansatzes. Die haben das auch auf der Bundesebene – erneut – aufgerufen, vgl. dazu den Antrag „Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen“, Bundestags-Drucksache 19/591 vom 31.01.2018. Dort heißt es:

„Notwendig ist ... ein Perspektivenwechsel hin zu einem Sozialen Arbeitsmarkt. Die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen muss für langzeitarbeitslose Menschen verbessert und längerfristig ausgestaltet werden. Verbunden mit einem Passiv-Aktiv-Transfer, der Arbeitslosengeld II und Kosten der Unterkunft in einen Zuschuss zu den Lohnkosten umwandelt, wird damit statt Arbeitslosigkeit Erwerbsarbeit finanziert.

Anders als bei den pauschal geförderten Arbeitsgelegenheiten geht es dabei, ähnlich wie beim „Budget für Arbeit“ für Menschen mit Behinderungen, um eine individuelle Förderung der langzeitarbeitslosen Menschen entsprechend ihren Schwächen und Stärken, um ihnen tatsächlich Chancen auf sozialversicherungspflichtige, gerecht entlohnte Arbeitsverhältnisse zu ermöglichen ...

Damit der Arbeitsmarkt tatsächlich für alle offen steht, muss die öffentlich geförderte Beschäftigung langfristig und nicht wieder als befristetes Sonderprogramm ausgestaltet werden. Sie muss auch zwingend über die Aktivierung der passiven Leistungen finanziert werden, ohne das Budget für andere Unterstützungsangebote zu belasten.“

Scheinbar sind sich also viele einig in dieser Frage.

## **Die neue Bundesregierung, der soziale Arbeitsmarkt und die Aussicht auf ein Regelinstrument für eine öffentlich geförderte Beschäftigung inklusive des Passiv-Aktiv-Transfers. Immer wieder die Frage nach dem Geld**

Selbst die nach längeren Geburtswehen zwischenzeitlich auf der Zielgeraden angekommene Große Koalition neu hat den nun schon mehrfach angesprochenen Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) und einen „sozialen Arbeitsmarkt“ in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Dort findet man unter der Überschrift „Gute Arbeit“ die folgende hier besonders wichtige<sup>4</sup> Absichtserklärung:

„Die Teilhabe am Arbeitsmarkt erfolgt dabei sowohl auf dem ersten Arbeitsmarkt als auch auf dem sozialen Arbeitsmarkt z. B. durch Lohnkostenzuschüsse. Das schließt Arbeitgeber der freien Wirtschaft, gemeinnützige Einrichtungen und Kommunen ein. Bei den sozialversicherungspflichtig bezuschussten Arbeitsverhältnissen im sozialen Arbeitsmarkt orientiert sich der Zuschuss am Mindestlohn. Dazu schaffen wir u. a. ein neues unbürokratisches Regelinstrument im Sozialgesetzbuch II „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“. Wir stellen uns eine Beteiligung von bis zu 150.000 Menschen vor. Die Finanzierung erfolgt über den Eingliederungstitel, den wir hierfür um vier Milliarden Euro im Zeitraum 2018 bis 2021 aufstocken werden. Wir ermöglichen außerdem den Passiv-Aktiv-Transfer in den Ländern. Der Bund stellt dazu die eingesparten Passiv-Leistungen zusätzlich für die Finanzierung der Maßnahmen zur Verfügung.“

4 Im Antrag der Regierungsfractionen wird die Bedeutung der Bundesebene hervorgehoben: Die „Aufgabe kann das Land nicht allein lösen. Es setzt neue Impulse und fördert modellhafte Ansätze in ausgewählten Kommunen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Regelinstrumente. Die Arbeitsmarktpolitik des Landes kann lediglich Akzente setzen und ergänzend wirken. Die Zuständigkeit für die Integration arbeitsloser Menschen liegt beim Bund. Er muss für eine auskömmliche Finanzierung sorgen. Der Passiv-Aktiv-Transfer bildet ein geeignetes Instrument für eine solide Finanzierung.“

Auf der einen Seite müssen alle, die seit Jahren für einen entsprechenden Vorstoß des Bundes werben, einen Durchbruch konstatieren. Der PAT ist in der vergangenen Legislaturperiode von der alten Großen Koalition immer verweigert worden und das Besondere an der Absichtserklärung im Koalitionsvertrag ist der Hinweis, dass es um ein neues „Regelinstrument“ im SGB II handeln soll. Also eben kein neues Modellprogramm und auch kein gesondertes Bundesprogramm, was in der jüngeren Vergangenheit mit gleich zwei begrenzten Programmen seitens der Bundespolitik versucht wurde.<sup>5</sup>

Auf den ersten Blick sieht das gut aus – und geht konform mit dem, was in den vorliegenden Antrag der Regierungsfractionen wie auch dem Entschließungsantrag der Grünen gefordert wird.

Aber das Vorhaben der neuen Großen Koalition wurde bereits mit einigen Fragezeichen versehen:<sup>6</sup>

„Wenn jetzt aber von Seiten der GroKo-Vertreter ... herausgestellt wird, dass man zusätzliche vier Milliarden Euro für Langzeitarbeitslose zur Verfügung stellen werde (was schon rein zeitlich gar nicht funktionieren kann, denn das erste Jahr der neuen Legislaturperiode wird schon vorbei sein, bis man a) die gesetzliche Neuregelung im SGB II vorgenommen hat und b) die darauf fußenden Maßnahmen zu Laufen bringen kann, so dass wenn überhaupt höchstens drei Jahre übrig bleiben werden, dies auch c) deshalb, weil es natürlich ganz entscheidend darauf ankommen wird, wie restriktiv oder eben nicht das neue Regelinstrument ausgestaltet sein wird, wovon abhängt, ob und welche Teilnehmer man finden kann, dann sollte man einen Blick werfen auf die ... Entwicklung der tatsächlichen Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die im Hartz IV-System getätigt wurden. Dort kann man erkennen, dass noch 2010, vor den großen Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik, über 6 Mrd. Euro verwendet werden konnten, im Jahr 2016 waren es nur noch 3,36 Mrd. Euro, also eine Kürzung um fast die Hälfte der 2010 noch ausgegebenen Mittel. Gleichzeitig ist die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Hartz IV-System auch nicht annähernd zurückgegangen, am aktuellen Rand steigt sie sogar wieder an, so dass aus dieser Perspektive die "Zusätzlichkeit" der Mittel dahinschmilzt wie die Butter in der Sonne.“

Und es gibt andere, die mal genauer hingeschaut haben, vor allem, was die Zahlen angeht. So hat beispielsweise Andreas Hammer bereits am 15.01.2018 unter der Überschrift „GroKo-Sondierung und sozialer Arbeitsmarkt“ angemerkt:<sup>7</sup> Konkret sei lediglich die Formulierung, dass die Förderung von 150.000 Langzeitarbeitslosen mit einem um 1 Mrd. Euro pro Jahr erhöhten Eingliederungstitel der Jobcenter (Zeitraum unklar) stattfinden soll. Was heißt das heruntergebrochen?

„Legt man die zusätzliche Fördersumme von 1 Mrd. EUR auf die 150.000 Förderfälle um, so geht es um einen Monatsbetrag von rund 556 EUR pro Person. Dies gilt dann, wenn die Summe

---

5 Gemeint ist hier zum einen das „**ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter**.“ Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen die gezielte Ansprache und Beratung von Arbeitgebern, Arbeitnehmercoaching nach Beschäftigungsaufnahme sowie der Ausgleich von Minderleistung durch Lohnkostenzuschüsse. Dieses Programm zielt auf eine Integration in den allgemeinen „ersten“ Arbeitsmarkt. Jobs für bis zu 33.000 Langzeitarbeitslose waren kalkuliert, aber das Programm lief nur schleppend an und enttäuscht von der Zahl derjenigen, die hätten profitieren können. Daneben gibt es als zweiten Ansatz das **Bundesprogramm "Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt"**. Dieses Programm läuft weitaus besser. Während es bei dem ersten Programm um eine Integration in den "ersten Arbeitsmarkt", also bei "normalen" Unternehmen geht, sollen die Teilnehmer des Programms „Soziale Teilhabe“ auf dem "zweiten Arbeitsmarkt" platziert werden. Denn die geförderten Arbeitsverhältnisse, die zusätzlich und wettbewerbsneutral und im öffentlichen Interesse sein müssen, konnten relativ schnell an den Start gebracht werden. Schon 2016 wurden erhebliche Zweifel an der Funktionsfähigkeit (und am Sinn) einer Förderung über anteilige Lohnkostenzuschüsse berichtet, vgl. dazu Stefan Sell (2016): Programmitis als Krankheitsbild in der Arbeitsmarktpolitik: Wenn das "Wir tun was" für die Langzeitarbeitslosen verloren geht im hyperkomplexen Raum der Sonderprogramme, die in der Realität scheitern müssen, in: Aktuelle Sozialpolitik, 12.03.2016).

6 Vgl. hierzu Stefan Sell (2018): Umriss einer GroKo neu. Teil 1: Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht, in: Aktuelle Sozialpolitik, 13.01.2018.

7 Andreas Hammer (2018): GroKo-Sondierung und sozialer Arbeitsmarkt, 15.01.2018, <http://w9eg9znx6.homepage.t-online.de/hammer-eu/wordpress/?p=557>

komplett den Langzeitarbeitslosen direkt zu Gute kommt. Werden davon noch Kosten für die Administration, Coaches, Maßnahmeträger usw. abgezogen, dann ist es entsprechend weniger.

Zum Vergleich: Der durchschnittliche Förderaufwand für eine Arbeitsgelegenheit (AGH) betrug deutschlandweit in 2016 im Monat 402 EUR. Hamburg und Bremen gaben bereits 2016 für eine AGH mehr als 600 EUR monatlich aus ... Fazit: Mit dem von den Sondiererinnen und Sondierern vorgesehenen Budget läßt sich möglicherweise eine bessere AGH finanzieren. Für einen ganzheitlichen Ansatz mit Qualifizierung, Vermittlung und Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt ist mehr Geld nötig, wenn die Regierung in spe es ernst meint.“

Unter denen, die genauer hingeschaut haben, ist auch der wie immer besonders akribisch rechnende Paul M. Schröder vom Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ). Er hat seinen Beitrag unter diese Überschrift gestellt: „Sondierungs-Milliarde für „Eingliederungstitel“ der Jobcenter und Haushaltswahrheit“.<sup>8</sup>

In einer ersten Anmerkung verweist Schröder auf das enorme Volumen der Umschichtungen von den Soll-Haushaltsmitteln für Eingliederungsleistungen hin zu den (unterfinanzierten) Verwaltungsausgaben der Jobcenter. Schröder merkt an:

Die Sondierenden tun hier so, als sei ihnen die Entwicklung der im Bundeshaushalt veranschlagten und der tatsächlich geleisteten Ausgaben des Bundes für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ und die Entwicklung der Soll- und Ist-Ausgaben für den Bundesanteil an den „Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nicht bekannt. Im vom GroKo-Kabinett am 28. Juni 2017 verabschiedeten Bundeshaushalt 2018 (Entwurf) sind 4,185 Milliarden Euro für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ veranschlagt (2,415 Milliarden Euro weniger als im „Agenda-Jahr 2010“) und 4,555 Milliarden Euro für den Bundesanteil an den „Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ... Bei (bisher) veranschlagten 4,555 Milliarden Euro für den Bundesanteil an den „Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ und in 2018 zu erwarteten Ausgaben in Höhe von nahezu 5,6 Milliarden Euro sind Umschichtungen ... in Höhe von über einer Milliarde Euro zu erwarten. Dieser Betrag deckt sich exakt mit der in den Sondierungsergebnissen angekündigten Aufstockung um eine Milliarde Euro, allerdings nicht mit der Zweckbestimmung „Eingliederungsbudget“.

Aber selbst, wenn man diese natürlich nicht so schönen und gar nicht verlautbaren Haushaltsdetails weglässt - mit Blick auf das angekündigte Förderprogramm kommt auch Schröder zu gleichen Ergebnissen wie Hammer:

„Bei einer Teilhabe von 150.000 Menschen (hier unterstellt: jahresdurchschnittlich) und einer Milliarde Euro ergibt sich eine Förderung pro Kopf und Monat von 556 Euro pro Monat.“

Und was könnte man damit finanzieren? Hier argumentiert Schröder in die gleiche Richtung wie Andreas Hammer und belegt das mit Zahlen aus der Eingliederungsbilanz 2016 - mit ernüchternden Befunden für alle, die sich nun einen Durchbruch hin zu einer "guten" öffentlich geförderten Beschäftigung erhoffen:

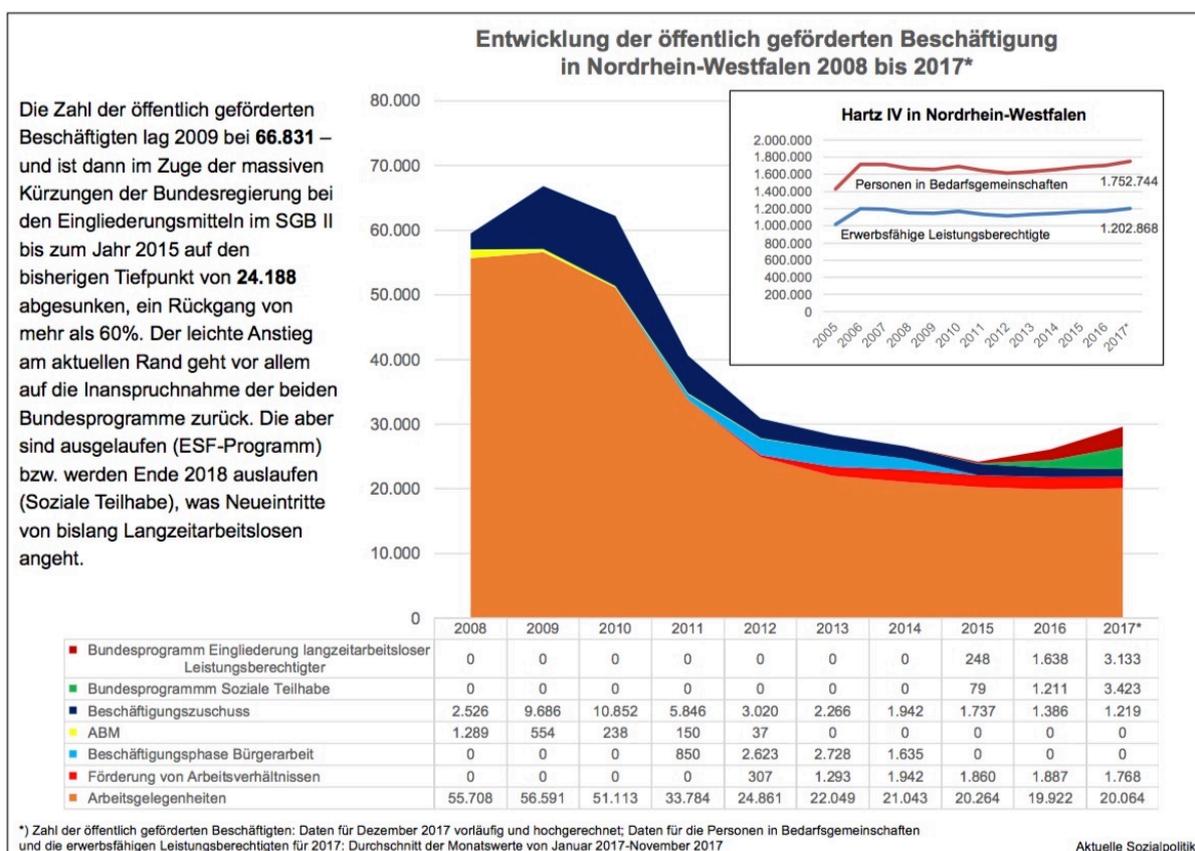
„Für die Förderung von „Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante“ (amtliche Bezeichnung der „Ein-Euro-Jobs“) wurden im Bundesdurchschnitt 379 Euro pro Kopf und Monat ausgegeben. Für die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (§ 16e SGB II) wurden 1.124 Euro pro Kopf und Monat ausgegeben. Für die Restabwicklung des 2012 abgeschafften

8 Paul M. Schröder (2018): Sondierungs-Milliarde für „Eingliederungstitel“ der Jobcenter und Haushaltswahrheit, 15.01.2018, [http://www.biaj.de/images/2018-01-15\\_sondierungs-milliarde-eingliederungstitel-haushaltswahrheit.pdf](http://www.biaj.de/images/2018-01-15_sondierungs-milliarde-eingliederungstitel-haushaltswahrheit.pdf)

„Beschäftigungszuschuss“ (§ 16e SGB II a.F.) wurden in 2016 von den Jobcentern gE („gemeinsamen Einrichtungen“) durchschnittlich 1.296 Euro pro Kopf und Monat ausgegeben. Und: Für das nicht im SGB II geregelte Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurden 2016 durchschnittlich 1.253 Euro pro Kopf und Monat ausgegeben.“

An diesen Zahlen wird deutlich - eine Förderung über die umgangssprachlich als "Ein-Euro-Jobs" bezeichneten Arbeitsgelegenheiten als billigste Variante öffentlich geförderter Beschäftigung hinaus kann es bei den genannten Relationen nicht geben. Und das soll ein Durchbruch sein?

Was hier immer wieder durchschimmert – man ist Gefangener der Entwicklung der vergangenen Jahre. Und das waren hinsichtlich der öffentlich geförderten Beschäftigung verlorene Jahre. Mit Blick auf Nordrhein-Westfalen kann man das so illustrieren:

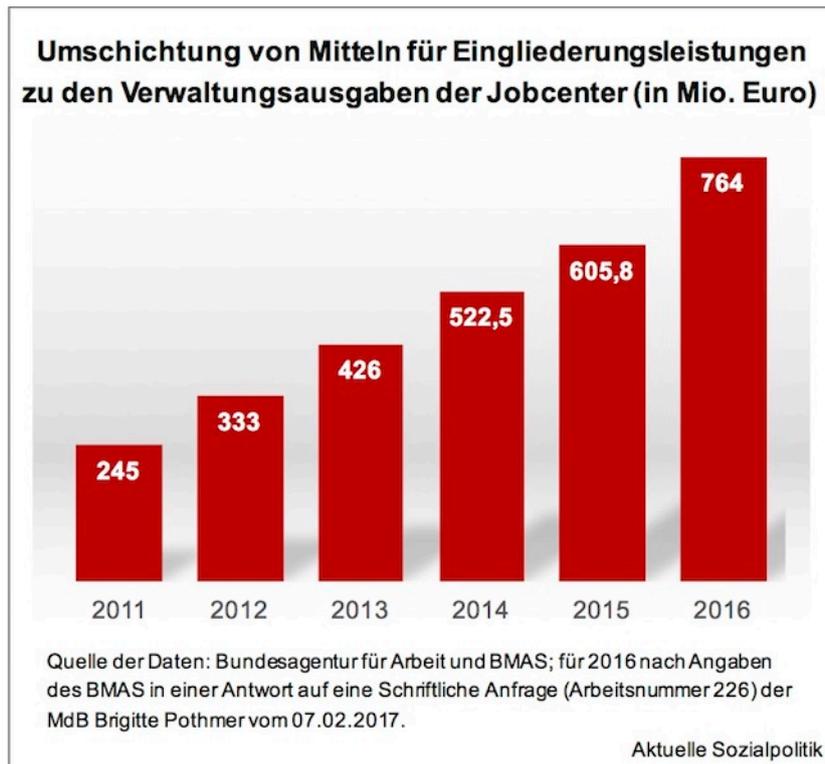


Rückblickend erkennt man den gewaltigen Aderlass bei der öffentlich geförderten Beschäftigung in NRW. Nur um die massiven Verluste der letzten Jahre ausgleichen zu können, bräuchte man enorme Finanzmittel, von denen in der aktuellen Debatte aber gar keine Rede ist.

Der massive Einbruch der tatsächlichen Förderzahlen im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung in NRW in den Jahren nach 2010 muss in einem doppelten Kontext gesehen werden: Zum einen spiegelt sich hier der erhebliche Einsparungsbetrag, der vom BMAS aufgebracht werden musste. Zum anderen aber sehen wir seit Jahren eine höchst problematische Umschichtung von eigentlich für Eingliederungsleistungen für Hartz IV-Bezieher zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln zugunsten des offensichtlich völlig unterfinanzierten Verwaltungskostenbudgets der Jobcenter. Dies ist möglich durch eine gegenseitige Deckungsfähigkeit der Mittel für Eingliederungsleistungen und der für Verwaltungsausgaben.

„Viel Geld für eigenes Personal statt für die Arbeitslosen: Dass die Jobcenter in den Fördertopf greifen, hat fast schon Tradition. Im vergangenen Jahr waren es 764 Millionen Euro mehr als geplant.“ So Dietrich Creutzburg in seinem Artikel „Jobcenter verheizen Fördergeld für Arbeitslose“ in der Online-Ausgabe der FAZ vom 27.02.2017.

Die mehr als 400 Jobcenter in Deutschland haben 2016 5,1 Milliarden Euro an Bundesmitteln für ihre Personal- und Verwaltungskosten ausgegeben. Das waren 764 Millionen Euro mehr, als dafür im Bundeshaushalt eigentlich vorgesehen waren. Der zusätzliche Bedarf wurde von den Jobcentern dadurch gedeckt, dass sie weniger Geld für die Förderung von Langzeitarbeitslosen ausgaben als im Bundeshaushalt vorgesehen.



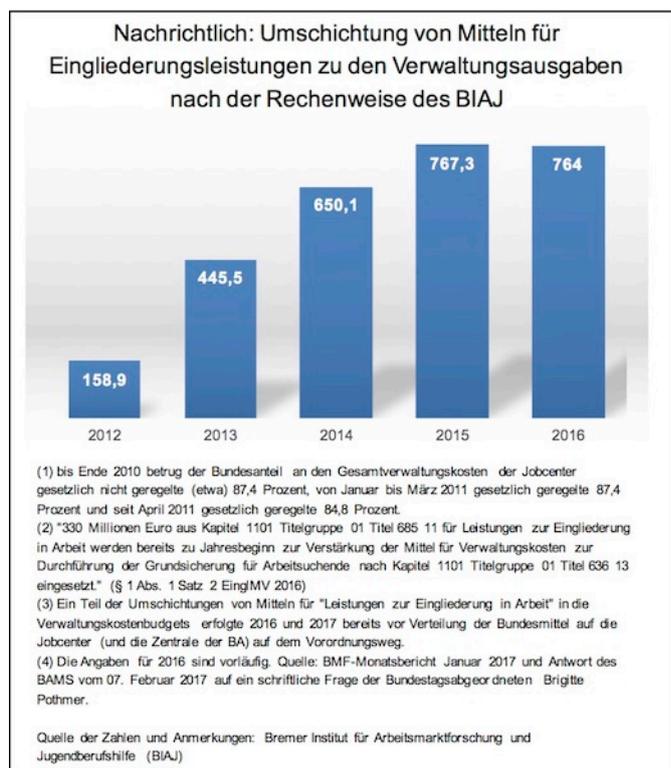
Der Wert von 764 Mio. Euro geht zurück auf eine Schriftliche Frage der grünen Bundestagsabgeordneten Brigitte Pothmer an die Bundesregierung und die Antwort des BMAS. Darin wird ausgeführt, dass den Jobcentern zur Finanzierung ihres Personals, der Büromieten und der Heizung, also den Verwaltungskosten, für das vergangene Jahr 4,366 Mrd. Euro im Haushalt zur Verfügung gestellt wurden. Die Hartz IV-Verwalter haben aber tatsächlich 5,313 Mrd. Euro dafür ausgegeben. Offensichtlich war der Finanzbedarf der Jobcenter deutlich - nämlich um 764 Mio. Euro - höher als das, was man für sie im Haushalt

angesetzt hat. Nun könnte der unbedarfte Beobachter auf die naheliegende Idee kommen, dass man - wenn man sich verschätzt hat bei der Planung - die fehlenden Mittel eben zusätzlich zur Verfügung stellen muss. Nicht aber in diesem Fall, das Bundesarbeitsministerium schreibt in der Antwort lapidar: "Die Mehrausgaben wurden aus dem Titel "Leistungen zur Eingliederung in Arbeit" (Eingliederungstitel) gedeckt.

Im Eingliederungstitel wurden 2016 einschließlich von nicht verausgabten Mitteln in Höhe von 350 Mio. Euro aus dem Vorjahr 4,496 Mrd. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgewiesen. Tatsächlich ausgegeben aber wurden im vergangenen Jahr nur 3,368 Mrd. Euro. Aus der offensichtlichen Differenz zwischen Soll und Ist hat man nun wie beschrieben 764 Mio. Euro in den Verwaltungskostentopf umgepflanzt und es bleiben dann immer noch 363 Mio. Euro nicht verausgabte Mittel übrig, die nun in das nächste Haushaltsjahr, also das laufende Jahr 2017, übertragen werden.

Dabei muss an dieser Stelle erneut darauf hingewiesen werden, dass die Datenlage weitaus schlechter ist, als es die auch hier präsentierten Zahlen aus der Antwort der Bundesregierung suggerieren. Paul M. Schröder vom Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe hat eigene Berechnungen die Umschichtungen von den Eingliederungsmitteln zu den Verwaltungsausgaben betreffend vorgelegt und kommt zu abweichenden Ergebnissen für die einzelnen Jahre.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Vgl. dazu BIAJ (2017): Hartz IV: „SGB II-Gesamtverwaltungskosten“ stiegen 2016 auf über 6 Milliarden Euro, Bremen, 06.02.2017.



Schröder weist darauf hin, dass es bisher an einer differenzierten, transparenten Darstellung der Gesamtverwaltungskosten (VKFV), analog zu den Ausgaben für Eingliederungsleistungen, mangelt. Aber auch die Umschichtungszahlen, die Schröder berechnet hat, verdeutlichen den massiven Griff in die Kassen zur Gegenfinanzierung der über zu niedrig angesetzte Haushaltsmittel nicht ausreichend gedeckten Verwaltungskosten der Jobcenter.

Der eigentliche Skandal ist der beklagenswerte Tatbestand einer mittlerweile doppelt skelettösen Unterfinanzierung - sowohl des Budgets für arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen wie auch der Jobcenter an sich. Und das in Zeiten, in denen viele Jobcenter bereits "Land unter" gemeldet haben bevor die nächste große - wie nennt man das heute? - "Herausforderung" auf sie zu-

kommt, also die zusätzliche Betreuung und Versorgung mehrere hunderttausend Flüchtlinge.<sup>10</sup>

Nun könnte mit Blick auf die hier interessierenden Umschichtungen der eine oder andere einwenden, dass die Mittel, die man aus dem Eingliederungstopf für die Arbeitslosen entnommen hat, ja nicht nur der Büromiete der Jobcenter zugute kommt, sondern dass damit auch - so die verteidigende Argumentation vieler Jobcenter - Personal finanziert wird, mit dem man eine bessere Betreuung der Hartz IV-Empfänger organisieren könne, was deren Perspektiven erhöhen würde.

Jobcenter begründen die enormen Umschichtungen mit höheren Personalkosten für eine intensivere Betreuung der Kunden. Doch die Argumentation hält einer Überprüfung nicht stand.<sup>11</sup>

Wenn die Begründung "Die Betroffenen profitieren von mehr Geld im Verwaltungsetat, denn so finanziere man mehr Personal und damit eine intensivere und bessere persönliche Betreuung" stimmt, dann muss sich das auf der Ebene der Jobcenter messen lassen, denn wie viele Mittel aus dem Eingliederungstopf umgeschichtet werden, schwankt zwischen den Jobcentern erheblich. Mehr als die Hälfte der Jobcenter haben in der Vergangenheit 10 bis unter 30 Prozent der Eingliederungsmittel umgeschichtet - das geht rauf bis zu 68 Prozent in einzelnen Einrichtungen.

Man kann sich der Prüfaufgabe, ob es einen Zusammenhang gibt zwischen dem Ausmaß der Umschichtungen und dem für die Betreuung zur Verfügung stehenden Personals nähern, in dem man einen Blick wirft auf die Betreuungsschlüssel der Jobcenter.

Wenn starke Umschichtungen also tatsächlich zu einer intensiveren Betreuung führen, sollten Jobcenter mit hohen Umschichtungsanteilen Betreuungsschlüssel erreichen, die den Vorgaben der BA entsprechen oder diese übertreffen – oder sich das Verhältnis von Betreuer zu Betreutem dort zumindest verbessert haben. Leuchtet ein. Und wie ist das Ergebnis? Mehr als ernüchternd: Es gibt keinen statistisch nachweisbaren Zusammenhang zwischen der Umleitung von Fördermitteln für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Verwaltungsetat und einer intensiveren Betreuung der Menschen im Hartz-IV-System.

<sup>10</sup> Vgl. dazu bereits Stefan Sell (2016): Skelettöse Umverteilung: Aus dem Topf der völlig unterfinanzierten Eingliederungsmittel die auch unterfinanzierten Verwaltungskosten der Jobcenter mitfinanzieren, in: Aktuelle Sozialpolitik, 30.02.2016.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Jobcenter: Umschichten für eine bessere Betreuung? Klingt plausibel, stimmt aber nicht, O-Ton Arbeitsmarkt, 01.02.2017.

Am 02.03.2018 wurde eine Entschließung des Bundesrates zur aufgabengerechten Mittelausstattung der Jobcenter zur Umsetzung des SGB II, Drucksache 26/18, verabschiedet. Darin heißt es:

„Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes für das Jahr 2018 und in den Folgejahren für eine aufgabengerechte Mittelausstattung einschließlich der notwendigen Verpflichtungsermächtigungen der Jobcenter zur Umsetzung des SGB II-Budgets für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sowie zur Finanzierung der Verwaltungskosten zu sorgen.

Für das Haushaltsjahr 2018 wird gegenüber dem ersten Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2018 zumindest eine Erhöhung des Ansatzes für die Finanzierung der Verwaltungskosten in Höhe der in den Vorjahren erfolgten Umschichtungen der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit in den Verwaltungskostenhaushalt gefordert (2016: 764 Millionen Euro).“

In der Begründung wird außerdem ausgeführt: „Für die Folgejahre ist eine grundsätzliche Prüfung der Mittelansätze in Bezug auf eine aufgabengerechte Mittelausstattung der Jobcenter vorzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der zunehmend verfestigten Arbeitslosigkeit die Zielgruppe zwar kleiner, aber schwieriger in den Arbeitsmarkt zu integrieren ist und auch die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten sich häufig als zeit- und kostenintensiv erweist.

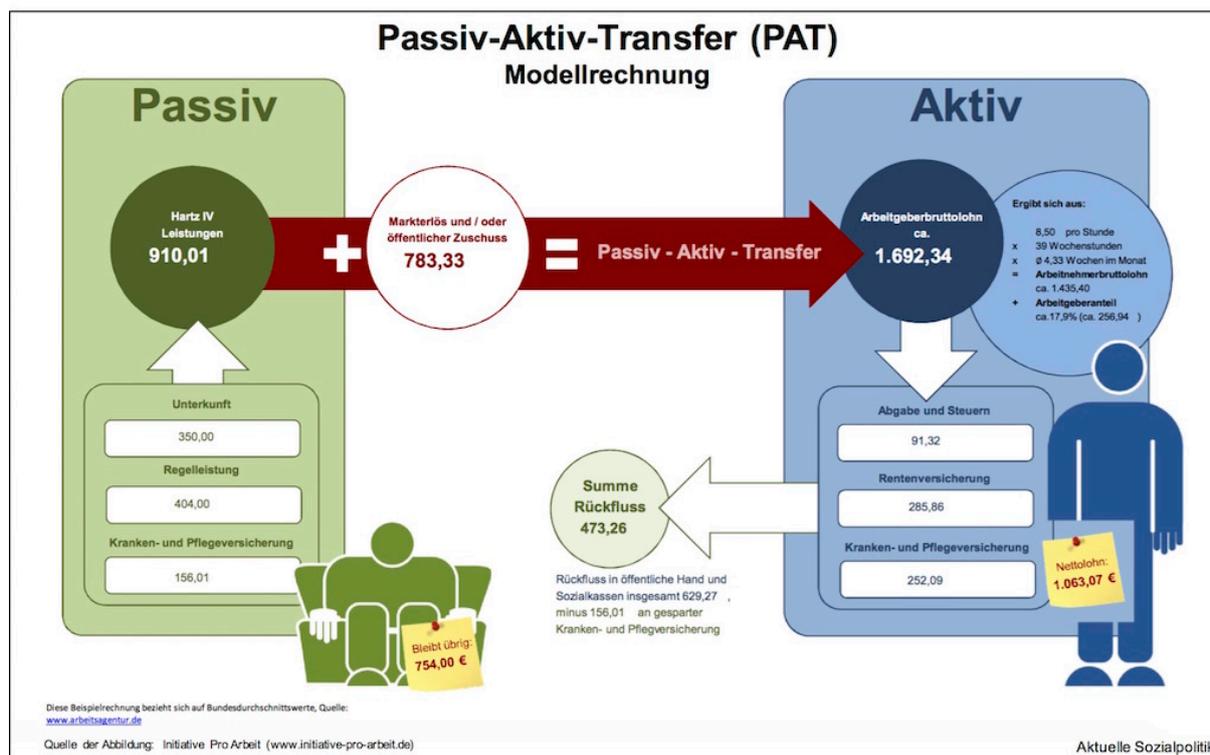
Auch der Antrag der Regierungsfractionen auf Drucksache 17/1283 hebt die Bedeutung einer bundesweiten Regelung einer nachhaltigen Finanzierung hervor: „Die Zuständigkeit für die Integration arbeitsloser Menschen liegt beim Bund. Er muss für eine auskömmliche Finanzierung sorgen. Der Passiv-Aktiv-Transfer bildet ein geeignetes Instrument für eine solide Finanzierung.“

Auch der Entschließungsantrag von BÜNDNIS 90/Die Grünen auf Drucksache 17/1338 fordert die Landesregierung auf, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass „der Passiv-Aktiv-Transfer möglich gemacht wird“.

Wie wir gesehen haben, ist die seit vielen Jahren beharrlich vorgetragene Botschaft offensichtlich auch auf der Bundesebene – die in der zurückliegenden Zeit immer vehementen Widerstand gegen einen PAT geleistet hat – angekommen und taucht als Vorhaben nunmehr im Koalitionsvertrag auf. Aber selbst wenn eine Umsetzung gelingt, also trotz aller bislang vorgetragenen Einwände ein PAT auf der Ebene der Bundesländer ermöglicht wird, bleiben Restriktionen, was die angestrebte Finanzierung eines „sozialen Arbeitsmarktes“ (oder wie man das Kind auch immer nennen will, denn die Regierungsfractionen verweigern in ihrem Antrag eine Verwendung dieses Terminus, wohl aus parteipolitischen Assoziationen der Begrifflichkeit). Man kann sich das verdeutlichen, wenn man sich die grundlegende Mechanik des PAT im Sinne eines Instruments für die Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit vor Augen führt.

Die Abbildung<sup>12</sup> auf der Seite 15 verdeutlicht den Tatbestand, dass die Aktivierung der passiven Leistungen einen wichtigen Finanzierungsbeitrag leisten kann, aber dass die Mittel nicht ausreichen können, um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Mindestlohnbedingungen gegenzufinanzieren. Man kann es drehen und wenden wie man will – es bleibt ein Differenzbetrag, der aus Markterlösen oder anderen Quellen gegenfinanziert werden muss. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung auch so wichtig, dass das neue Instrument nicht der „Lebenslüge“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der öffentlich geförderten Beschäftigung folgen darf, die sich im „magischen Dreieck“ der öffentlich geförderten Beschäftigung manifestiert.

<sup>12</sup> Die Abbildung wurde mit Werten für 2016 erstellt, die beispielsweise hinsichtlich der Höhe des Mindestlohns mittlerweile teilweise überholt sind. Aber die Grundaussage hinsichtlich der Mechanik des PAT und vor allem mit Blick auf den anderweitig zu deckenden Differenzbetrag lässt sich weiterhin über das Schaubild illustrieren.



Damit ist gemeint, dass diese Form der Beschäftigung gleichzeitig im öffentlichen Interesse und zusätzlich sein und nicht in Konkurrenz zum sogenannten ersten, also den "normalen" Arbeitsmarkt stehen soll - aber die gleichzeitige Realisierung dieser Ziele kann nicht funktionieren, gegen ein Ziel muss in der Praxis immer irgendwie verstoßen werden.<sup>13</sup>

Die wichtigste Forderung für eine vom Kopf auf die Füße gestellte öffentlich geförderte Beschäftigung muss lauten: Abschied von der Illusion der Zusätzlichkeit und der Nicht-Konkurrenz dieser Beschäftigung zur nicht-geförderten Beschäftigung und damit natürlich verbunden auch ein Verzicht auf das Vorliegen (oder der zwanghaften Konstruktion) dieser beiden Sachverhalte als Voraussetzung für eine öffentliche Förderung. Man könnte sogar noch einen konsequenten Schritt weiter gehen und fordern, dass der Kernbereich der öffentlich geförderte Beschäftigung so nah wie nur irgendwie möglich am ersten Arbeitsmarkt sein sollte, sich also durch eine besondere Wirtschaftsnähe auszeichnen muss und nur die Randbereiche, für besondere Zielgruppen, weit weg sein können und auch müssen von dem, was auf dem normalen Arbeitsmarkt passiert, weil es hier weniger um eine realistisch erreichbare Integration in den normalen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit geht, sondern der Fokus eher auf einer Herstellung von Arbeitsfähigkeit in einem ganz elementaren Sinne liegt oder die beschäftigungstherapeutisch

13 Man kann sich dies an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Wenn in einer Kommune die Renovierung von Schulgebäuden dringend erforderlich ist, zugleich aber keine Haushaltsmittel mehr für die Realisierung dieser Aufgabe zur Verfügung stehen, dann wäre der Einsatz von öffentlich geförderten Beschäftigten, deren Finanzierung z.B. aus Mitteln des Bundes oder der Arbeitslosenversicherung erfolgt, sicher in einem sehr unmittelbaren öffentlichen Interesse - zumindest seitens der Kommune. Man könnte sogar noch eine Zusätzlichkeit der Beschäftigung unterstellen, wenn man davon ausgeht, dass diese Renovierungsarbeiten bis auf die aus rechtlichen Gründen minimal erforderlichen Sicherungsmaßnahmen ansonsten auf absehbare Zeit definitiv nicht getätigt worden wären. Aber selbstverständlich würde diese Maßnahme den ersten Arbeitsmarkt negativ tangieren, denn auf diesem stehen grundsätzlich Handwerksunternehmen bereit, die ein großes Interesse an einem solchen öffentlichen Auftrag hätten und die im Fall des Einsatzes öffentlich geförderter Beschäftigung unter den derzeit herrschenden Rahmenbedingungen z.B. bei Nutzung der Arbeitsgelegenheiten nicht zum Zuge kommen (können). Nur als Anmerkung: Das Beispiel illustriert zugleich die eben nicht-triviale Kategorie des „öffentlichen Interesses“, das im vorliegenden Fall aus der Perspektive der Kommune sicherlich gegeben ist, was sich aber aus der Sicht des Bundes schon wieder anders darstellen kann, denn für diesen kann es durchaus gerade nicht in seinem öffentliche Interesse liegen, dass eine andere föderale Ebene die Mittel des Bundes einsetzt, ohne sich beispielsweise beteiligen zu müssen, denn dadurch könnten Anreize entstehen, die zu dem führen, was wir an vielen Schnittstellen unseres föderalen Systems in Form von „Verschiebebahnhöfen“ aufgrund des Auseinanderfallens von Aufgabenwahrnehmung und Finanzverantwortung kennen.

ausgerichteten Unterstützung eines der (Wieder-)Eingliederung vorgelagerten Behandlungsprozesses im Mittelpunkt steht.<sup>14</sup>

Insofern könnte man an dieser Stelle darauf hinweisen, dass der konzeptionell erkennbare Ansatz im Antrag der Fraktionen von CDU und FDP auf Drucksache 17/1283 dem hier geforderten Abschied von der Illusion der Zusätzlichkeit und der Nicht-Konkurrenz dieser Beschäftigung zur nicht-geförderten Beschäftigung entspricht, denn in dem Antrag wird explizit gefordert:

„Eine Förderung von Beschäftigung sollte dabei marktnah und in bzw. zusammen mit Betrieben des ersten Arbeitsmarktes organisiert werden. In Absprache mit den Unternehmerverbänden und den Kammern müssen hier Möglichkeiten gesucht werden, wie eine praxisgerechte Beschäftigung organisiert werden kann. Ohne deren Beteiligung ist eine marktnahe Qualifizierung nicht möglich.“<sup>15</sup>

Allerdings enthält der Entschließungsantrag der Grünen auf Drucksache 17/1338 einen wichtigen und ergänzenden Punkt, der zugleich eine offene Grundsatzfrage bei dem hier zu diskutierenden Thema explizit adressiert:

### **Für wen soll das eigentlich gemacht werden und von welchen Langzeitarbeitslosen geht man aus?**

Die Grünen formulieren die notwendige Erweiterung so:

„Für einen Teil der langzeitarbeitslosen Menschen gibt es auf Grund vielschichtiger Problemlagen (geringe Qualifikationen, Entwöhnung von Arbeit, physische und psychische gesundheitliche Probleme) keine absehbare Perspektive auf dem sogenannten ersten Arbeitsmarkt. Auch sie haben ein Recht auf Teilhabe durch Arbeit und können durch eine freiwillige Teilnahme an einer sinnvollen Tätigkeit, mit der sie ihren eigenen Lebensunterhalt sichern können, Kompetenzen und Selbstbewusstsein aufbauen und langfristig möglicherweise in reguläre Beschäftigung wechseln. Deshalb muss bundesweit ein flächendeckender Sozialer Arbeitsmarkt aufgebaut und Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert werden. Dabei werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen, die tariflich beziehungsweise mit dem Mindestlohn entlohnt werden. Die Betroffenen werden betreut, um sie in ihrer Beschäftigung zu stabilisieren. Der Wechsel in reguläre Beschäftigung soll dabei jederzeit möglich sein. Gemeinnützige Träger, privat-gewerbliche Betriebe und Kommunen können Arbeitgeber sein. Gerade die Kommunen können im Konsens mit den lokalen Arbeitsmarktakteuren das Programm zum Beispiel mit Hilfe von Ausschreibungen passgenau ausgestalten.“

Es geht hier zum einen um die Frage, ob man ein weiteres im engeren Sinne arbeitsmarktpolitisches Förderinstrumentarium auflegt, was ausschließlich auf eine (möglichst schnelle) Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zielt – was angesichts der vielen Hemmnisse, mit denen die Zielgruppen der öffentlich geförderten Beschäftigung belastet sind, eine olympische Herausforderung ist. Oder ob man das ergänzt und koppelt mit einem Angebot, das sich an die Menschen unter den Langzeitarbeitslosen richtet, die aufgrund multipler Problemlagen für eine längere Zeit, vielleicht sogar auf Dauer den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht entsprechen können, aber ebenfalls eine Teilhabe an

14 Vgl. hierzu ausführlicher bereits Stefan Sell (2010): Die öffentlich geförderte Beschäftigung vom Kopf auf die Füße stellen. Ein Vorschlag für die pragmatische Neuordnung eines wichtigen Teilbereichs der Arbeitsmarktpolitik. Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 10-2010, Remagen, November 2010.

15 Eine mehr als diskussionsbedürftige Unwucht ist in der Formulierung erkennbar hinsichtlich der ausschließlichen Erwähnung der Unternehmensverbände und Kammern. Die sollen und müssen selbstverständlich einbezogen werden, aber warum greift man nicht auf ein bereits bestehendes Instrumentarium im SGB II zurück, also den „Örtlichen Beiräten“, die es in jedem Jobcenter gibt. Dort sind auch die Gewerkschaften vertreten und man könnte beispielsweise unter dem Dach der Beiräte ein Untergremium von Arbeitgebern und Gewerkschaften schaffen, das die wettbewerbsrelevanten Fragen bearbeitet.

Erwerbsarbeit in Anspruch nehmen möchten. Man möge nicht glauben, dass die Organisation solcher Teilhabe-Arbeitsplätze von einem „normalen“ Unternehmen geleistet werden kann. Dennoch bedeutet das nicht, dass die hier genannte Gruppe auf Dauer stillgelegt werden soll auf irgendwelchen Sonderarbeitsplätzen, sondern selbstverständlich – und darauf weist der Antrag der Grünen auch hin – kann und soll man die Brücke in den allgemeinen Arbeitsmarkt aufrechterhalten. Vielleicht gelingt es dem einem oder anderen dann doch nach längerer Beschäftigung, auf einen Arbeitsplatz im allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Und um diese Brücke wie aber auch um eine wertvolle Arbeit zu organisieren, sollten auch die Teilhabe-Arbeitsplätze reale Arbeit abbilden und mit dem „allgemeinen“ Arbeitsmarkt beispielsweise in Form von Unteraufträgen verzahnt werden.

Aber in dem Entschließungsantrag der Grünen werden explizit hinsichtlich der möglichen Träger der öffentlich geförderten Beschäftigung „gemeinnützige Träger, privat-gewerbliche Betriebe und Kommunen“ genannt. Und einen solchen Mix wird man vor Ort auch brauchen.<sup>16</sup>

Dem Antrag der Regierungsfractionen muss man eher die Ziel- bzw. Wunschvorstellung entnehmen, dass ausschließlich mit Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes stemmen zu wollen. Das ist ein verständlicher Wunsch, der aber in der bekannten Realität in der Eindimensionalität scheitern wird und aus systemischen Gründen scheitern muss.<sup>17</sup>

Was eigentlich zu tun wäre? Dazu gibt es von ganz unterschiedlichen Seiten viele gute Vorschläge. An dieser Stelle sollen abschließend zwei zentrale Aufgaben gerade auch für die Landespolitik mit Blick auf die Tatsache, dass die zentralen Stellschrauben in Berlin auf der Bundesebene zu bedienen sind, benannt werden:

Zum einen muss die angesprochene und umrissene **Finanzierungsproblematik** dringend einer nachhaltigen Neuordnung zugeführt werden. Wenn es bei den restriktiven Finanzierungsbedingungen (sowohl vom Volumen her wie auch von der verschachtelten Systematik) bleibt, dann kann man nur fortfahren mit den begrenzten und kleinteiligen Versuchen, über lokale und regionale Modellprogramme Impulse auszusenden.

Von größter Bedeutung – auch und gerade aus der Perspektive vieler Fachkräfte in den Jobcentern – wäre eine „**positive Deregulierung des Förderrechts**“, um die förderrechtliche Hyperkomplexität zu beseitigen und Handlungsräume zu ermöglichen. Wir brauchen ein **Passepartout für ein flexibles Förderrecht**.<sup>18</sup>

---

16 Darüber haben sich auch schon viele andere Gedanken gemacht, vgl. hierzu beispielsweise mit besonderer Relevanz für das angesprochene Thema Verzahnung von Marktorientierung und Teilhabemöglichkeiten die Arbeit von Matthias Knuth und Thomas Tenamberg (2015): „Inklusiver Arbeitsmarkt“. Vereinheitlichung der öffentlich geförderten Beschäftigung für behinderte und nicht behinderte Menschen? Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW, Duisburg, September 2015.

17 Auch in anderen neuen Veröffentlichungen wird auf die Notwendigkeit einer dual ausgerichteten Weiterentwicklung des SGB II hingewiesen: „Arbeits- und Teilhabeförderung ist im SGB II stärker dual zu denken. Das bedeutet, die Instrumente, die ausschließlich auf Arbeitsmarktintegration zielen, an das SGB III gekoppelt zu halten, um für alle Arbeitslosen grundsätzlich gleiche Instrumente mit gleichen Bedingungen für die Integration an einem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu haben. Das bedeutet daneben, die SGB II-spezifischen Instrumente systematisch auf das Teilhabeziel und die Heranführung an den Arbeitsmarkt zu konzentrieren und so das Spektrum der Unterstützungsmöglichkeiten um die Leistungen zu erweitern, die auf die schwierige materielle und soziale Situation der Zielgruppe reagieren. Zugleich brauchen die Jobcenter die Möglichkeit, in ihren dezentralen Förderentscheidungen beide Instrumententypen bzw. die beiden grundlegenden Interventionsformen der Arbeits- und Teilhabeförderung kombinieren zu können und so trotz einheitlicher gesetzlicher Förderinstrumente dezentral unterschiedliche zielgruppenspezifische Maßnahmen gestalten zu können. Und schließlich müssten auch die praktischen Ermessensspielräume an ein zu definierendes Teilhabeziel angepasst werden.“ Vgl. Petra Kaps et al. (2017): Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik. Working Paper Forschungsförderung 47, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2017, S. 106.

18 Vgl. hierzu ausführlicher meine Vorschläge in Stefan Sell (2016): Hilfe zur Arbeit 2.0. Plädoyer für eine Wiederbelebung der §§ 18-20 BSHG (alt) in einem SGB II (neu). Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 19-2016, Remagen 2016.

Hier wird ausdrücklich für einen Bezug auf die **§§ 18-20 BSHG (alt)** plädiert. Denn diese drei Paragraphen beinhalten gleichsam ein breit angelegtes „Waffenarsenal“ für eine moderne Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der Beschäftigungsförderung in einer überschaubaren gesetzgeberischen Ausgestaltung:

Von der **Arbeitsgelegenheit nach Mehraufwandsentschädigung** (den sogenannten „Ein-Euro-Jobs“ heute) vor allem im Bereich der arbeitstherapeutischen Zielsetzung (beispielsweise bei den tagesstrukturierenden Angeboten für Suchtkranke oder nach langen Jahren der Arbeitslosigkeit als niedrigschwelliges Einstiegsangebot) über die **AGH mit sozialversicherungspflichtigen Entgelt** (wie die früheren ABM) bis hin zu **individuellen Lohnkostenzuschüssen** bei Einstellung an den Arbeitgebern, die zwar zeitlich befristet waren, aber im begründeten Einzelfall konnte von einer Begrenzung auf z.B. zwei Jahre auch abgewichen werden. Damit hätte man den gesamten Instrumentenkoffer zur Verfügung, mit dem sich dann die von vielen Praktikern dringend angemahnten Förderketten strukturieren.

Von entscheidender förderrechtlicher Bedeutung wären möglichst offen gehaltene Formulierungen, mit denen das Instrumentarium umrissen, nicht aber mit zahlreichen Auflagen versehen und damit wieder eingengt wird.

Mit einigen wenigen Basis-Paragraphen hätte man alle Optionen für ganz unterschiedliche Förderinstrumente – die man je nach individuellem Förderbedarf einsetzen kann. Notwendig wäre eine - natürlich ebenfalls so schlank wie möglich ausgestaltete - Ergänzung, dass man die öffentlich geförderte Beschäftigung auch kombinieren kann mit Qualifizierungselementen. Die Auflösung der restriktiven und nur historisch zu verstehenden Versäulung – Beschäftigungsmaßnahmen hier und Qualifizierungsmaßnahmen dort – ist angesichts der Lebenswirklichkeit vieler Langzeitarbeitsloser von entscheidender Bedeutung. Denn es ist gerade nicht so, dass viele dieser Menschen nichts mehr lernen können oder wollen, aber die bestehenden Formate der Qualifizierungsmaßnahme passen vorne und hinten nicht zu den Menschen. Hingegen hat man immer wieder die Erfahrung machen können, dass sehr wohl schrittweise auch qualifiziert werden kann, wenn das eingebunden ist in eine „echte“ Beschäftigung, gleichsam on the job.

Es gibt heute im Bereich der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen ein Angebots-Nachfrage-Dilemma dergestalt, dass es viel mehr Nachfrage selbst nach Arbeitsgelegenheiten in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung gibt als Angebote. Die Zahl der Menschen, die dringend auf irgendeine Beschäftigung hoffen und diese auch suchen, ist sehr groß und diesen Menschen sollte man Teilhabe über Arbeit ermöglichen.

Hinsichtlich der Beschäftigungsangebote ist darauf hinzuweisen, dass die ganz unterschiedliche Ziele haben und damit auch unterschiedliche Aufträge bekommen müssen:

So wird eine wichtige Schneise im Sinne von auf Integration in den „normalen“ Arbeitsmarkt zielenden Förderketten daraus bestehen, über Arbeitsgelegenheiten und dann sozialversicherungspflichtige Beschäftigung möglichst am und mit dem „ersten“ Arbeitsmarkt die potenziellen Übergänge in eine Beschäftigung in „normalen“ Unternehmen vorzubereiten und bei dem einen oder anderen dann auch realisieren zu können, wobei die tatsächlichen Übergänge fließend und nicht annähernd punktgenau planbar sein werden, denn das hängt von vielen Faktoren. Von der jeweiligen Aufnahmefähigkeit der lokalen Arbeitsmärkte, von der Verfasstheit der regionalen Netzwerke bis hin zu individuellen Faktoren auf Seiten der Arbeitnehmer.

Aber es wird auch Beschäftigungsangebote geben müssen, die hier als „Teilhabe-Arbeitsplätze“ bezeichnet werden sollen. Also Beschäftigungsangebote, die sich an Menschen richten, die zum einen Teilhabe über Erwerbsarbeit bekommen möchten, die aber aus welchen Gründen auch immer so weit weg sind von den Anforderungen der Unternehmen, dass sie mittel- und langfristig nicht mehr von dort aufgenommen werden. Wenn man Teilhabe über Arbeit ermöglichen will, dann muss man auch für diese Menschen Jobs anbieten, auf denen sie das realisieren können.