

# **Positionspapier**

## **des Niedersächsischen Landkreistages und der niedersächsischen zugelassenen kommunalen Träger (zKT) zur Reform des SGB II für die Bundestagswahl 2017**

---

### **Kernforderungen**

Das SGB II hat in wesentlichen Punkten seine Ziele nicht erreicht. Nach wie vor stagniert die Zahl der Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher trotz hervorragender Konjunktur. Zudem wechseln hunderttausende Geflüchtete in das SGB II. Vor diesem Hintergrund sehen die zKT dringenden Handlungsbedarf und fordern den Gesetzgeber auf:

1. die Leistungsgewährung spürbar zu entbürokratisieren:
  - a. die Leistung der Grundsicherung stark zu vereinfachen,
  - b. eine Reform der Leistungen zur Bildung und Teilhabe durchzuführen,
  - c. eine Reform der Kosten für Unterkunft und Heizung durchzuführen,
  - d. die Einführung von Globalbudgets vorzusehen,
  - e. die Mittel für die Jobcenter aufzustocken.
  
2. die Kompetenzen der Kommunen in der Arbeitsförderung deutlich zu erhöhen:
  - a. Verzicht auf zentralistische Sonderprogramme,
  - b. Abbau unterschiedlicher behördlicher Zuständigkeiten nach Zielgruppen (z. B. „Aufstocker“),
  - c. Überführung des Überganges Schule in den Beruf in die kommunale Alleinzuständigkeit,
  - d. Überführung der Integration von Zugewanderten und Geflüchteten in die alleinige kommunale Kompetenz.
  
3. die Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes zu ermöglichen:
  - a. Beseitigung rechtlicher Restriktionen bei der öffentlich geförderten Beschäftigung,
  - b. Wegfall der zeitlichen Befristung bei Arbeitsgelegenheiten.

Die aktuellen Diskussionen zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, dem Fachkräftemangel und die notwendige Integration von Menschen mit Migrationshintergrund nehmen die 16 zugelassenen kommunalen Träger der Grundsicherung in Niedersachsen (zKT) zum Anlass, Eckpunkte zur zwingenden Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) darzulegen. Wir halten tiefgreifende Veränderungen im SGB II für erforderlich, um durch den Abbau von Regelungen und die Schaffung von klaren Zuständigkeiten die überdurchschnittlich hohen Bürokratiekosten bei der Leistungsgewährung zu reduzieren und gleichzeitig zu einer problemangemessenen Arbeitsförderung in den Landkreisen, Städten und Gemeinden zu gelangen.

Ausgangspunkt unserer Kritik ist, dass seit dem Inkrafttreten des SGB II im Jahre 2005 in der Bundesrepublik Deutschland kein signifikanter Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezuges gelungen ist. So verharrt die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II selbst in Zeiten guter konjunktureller Verläufe und einem hohen Bestand offener Stellen bundesweit auf deutlich über vier Millionen Personen.

Neben diesem nicht gelungenen Abbau der hohen Bestandszahlen erleben wir derzeit weitere, weitgehend zuwanderungsbedingte Steigerungen, die auch mit qualitativen Veränderungen einhergehen. Das SGB II wird zum „maßgeblichen Integrationsgesetz“, da nach der Anerkennung ihres Asylantrags Asylberechtigte leistungsrechtlich sofort aus dem Asylbewerberleistungsgesetz in das SGB II wechseln. Nach der seit Juni 2016 geführten Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) über die Zahl der Leistungsberechtigten aus den acht häufigsten nichteuropäischen Herkunftsländern kamen im Januar 2017 mit 490.000 Personen rund 11 % der Leistungsberechtigten aus diesen Ländern. Die Gesamtzahl der erwerbsfähigen Leistungsempfänger mit Migrationshintergrund im SGB II im Januar 2017 beläuft sich inzwischen auf über 30 %.

Zusammengefasst besteht der Handlungsbedarf deshalb, weil mit diesem Gesetz, das mit dem nicht gelungenen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezuges sein originäres Ziel schon verfehlt hat, nun auch die große und wesentlich komplexere Herausforderung – die der Integration von Zugewanderten – angegangen werden muss.

Die Notwendigkeit, sich verstärkt dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit zu widmen und gleichzeitig zielgruppenbezogener für Menschen mit Migrationshintergrund zu arbeiten, wird auch in der arbeitsmarktpolitischen Fachwelt von niemandem in Deutschland bestritten. Allerdings werden häufig aus den richtigen Feststellungen und Fakten die falschen Konsequenzen gezogen, da die Grundprobleme des SGB II, der seit 2005 aufgebaute Zentralismus und der damit verbundene Bürokratismus nicht beseitigt werden.

Um diesen Strukturproblemen zu begegnen, sind kurzfristig Gesetzesänderungen bzw. Vereinfachungen erforderlich, die

- a) **die Leistungsgewährung deutlich nachhaltig entbürokratisieren,**
- b) **die Kompetenzen und Zuständigkeiten der Kommunen in der Arbeitsförderung deutlich erhöhen,**
- c) **die Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes ermöglichen und**
- d) **den Einsatz von passiven Mitteln für die aktive Arbeitsintegration erlauben (Passiv- Aktiv- Tausch).**

#### **Zu a) die Leistungsgewährung deutlich entbürokratisieren**

Zu den negativsten Folgen SGB II als höchst komplexes und ständig novelliertes Regelwerk gehört, dass die Verwaltungskosten seit 2005 ständig gestiegen sind. In den Jobcentern bindet die passive Leistungsgewährung unnötig Ressourcen, weil es zu wenig klare rechtliche Vorgaben (z.B. für die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung) gibt, ununterbrochen mehrere Prüfeinheiten des Bundes in den Jobcentern unterwegs sind und vor allem, weil versucht wird, Leistungen bundeseinheitlich zu regeln, die eigentlich ein kommunales Vorgehen erfordern (Bildung und Teilhabe).

**Um kurzfristig wieder stärker mit den betroffenen Menschen arbeiten zu können, halten wir folgende Sofortmaßnahmen für erforderlich:**

- **die Leistungen der Grundsicherung sind stark zu vereinfachen, nachhaltig zu entbürokratisieren und leistungsanreizend auszugestalten. Dazu sollen Leistungen pauschalisiert, eine Bagatellgrenze eingeführt und die temporären Bedarfsgemeinschaften abgeschafft werden.**
- **eine Reform der Leistungen zur Bildung und Teilhabe. Diese müssen möglichst unbürokratisch und niedrighschwellig von den Betroffenen beansprucht werden können. Eine Überführung dieser Leistungen in andere Zuständigkeit lehnen wir ab. Die Leistungen sind unverzichtbarer Teil einer präventiven Arbeitsmarktpolitik.**
- **eine Reform der Bedarfsdeckung für die Kosten der Unterkunft und Heizung mit klarer gesetzlicher Definition einer Angemessenheitsfestlegung, um endlich Rechtssicherheit und Tausende von Klageverfahren und Gutachten zu ersparen.**
- **die Möglichkeit der Einführung von Globalbudgets für Verwaltungs- und Eingliederungsbudgets, ggf. auch im Rahmen einer Experimentierklausel.**
- **Durch die Lösung von der veralteten, kameralen Haushaltslogik beim Bund könnte der Prozess der Integration in Arbeit von der antiquierten, jährlichen Haushaltbindung entkoppelt werden, sodass die Bedürfnisse der Arbeitslosen endlich zum bestimmenden Maßstab werden würden. Zudem müssten die Mittel für die Jobcenter insgesamt aufgestockt und die Verwaltungskosten an die aktuellen Stellenbedarfe und Kostenentwicklungen angepasst werden.**

- **Auch aus Gründen einer innovativen Arbeitsförderung sollte die Finanzverantwortung komplett auf die Jobcenter übergehen, da sich bei allen neuen Initiativen zur Arbeitsintegration mögliche Regressansprüche des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) als großer Hemmschuh erweisen. Der notwendigen Eigeninitiative steht zudem auch das bisweilen zu verspürende Misstrauen der Aufsichts- und Prüfbehörden entgegen.**

**Zu b) die Kompetenzen und Zuständigkeiten der Kommunen in der Arbeitsförderung deutlich erhöhen**

Darüber hinaus sind auch Wirtschaftlichkeitsverbesserungen in der Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik durch eine konsequente Dezentralisierung zwingend erforderlich, da zentralistische Sonderprogramme an den Bedürfnissen des regionalen Arbeitsmarktes vorbeigehen. Sie erreichen zu wenige Menschen, binden unverhältnismäßige Eingliederungsmittel und verursachen hohe Verwaltungsaufwände.

Aktuell und beispielhaft zeigt sich die Schwäche einer zentralistischen Programmabwicklung an dem im August 2016 beschlossenen Programm der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM), mit dem 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Geflüchtete geschaffen werden sollten. Neben den schon vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten, Arbeitsgelegenheiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem SGB II anzubieten, wurde eigens hierfür eine dritte Sonderregelung von Arbeitsgelegenheiten geschaffen. Unter anderem wegen der leider in diesem Kontext nicht beseitigten rechtlichen Restriktionen bei der öffentlich finanzierten Beschäftigung, einem nicht vorhandenen inklusiven Charakter des Programms und einem bürokratischem Bewilligungsverfahren mit unklaren Verantwortlichkeiten wurde das Programm kommunal kaum genutzt. Vom Ergebnis gab es im März 2017 von den 100.000 gewünschten Arbeitsgelegenheiten gerade einmal 13.000. Auch wenn das Programm auf Grund seiner offensichtlichen Erfolglosigkeit am 20.04.2017 de facto eingestellt wurde, bleibt die Kritik, dass durch das Programm unnötig Ressourcen gebunden und Zeit ohne Konsequenzen vergeudet worden ist.

Dass solche Versuche der zentralistischen Problemlösung kein Einzelfall sind, zeigen auch andere Programme zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit. Sie enthalten mehr Ausschließungs- als Zulassungskriterien und vor allem wird der immense bürokratische Aufwand nicht mitfinanziert.

**Die Programme sind auch aus dem Grund strikt abzulehnen, weil sie häufig zu Lasten der ohnehin unterfinanzierten und gestaltbaren Verwaltungs- und Eingliederungstitel der Jobcenter gehen.**

Das jüngste Beispiel für einen ungebrochenen Zentralismus ist ein Vorschlag der im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit vertretenden Arbeitgeberverbände (BDA) und Gewerkschaften (DGB) vom 31.10.2016, die Ausbildungsstellenvermittlung für Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II gesetzlich in die Zuständigkeit der Agenturen im Rechtskreis SGB III zu verlagern.

Auch bei diesen Vorschlägen wird ignoriert, dass gerade arbeitsmarktpolitische Problemgruppen, wie schwer vermittelbare Jugendliche, Migranten und Migrantinnen oder auch ältere Arbeitslose dringend auf eine enge Zusammenarbeit mit der öffentlichen Jugendhilfe, dem Sozialhilfeträger aber auch der kommunalen Ausländer- und Gesundheitsbehörde angewiesen sind. Es gilt von der Einzelbetrachtung abzurücken und auch das Umfeld und bzw. die Bedarfsgemeinschaft als Ganzes in das Zentrum der Hilfeleistungen zu rücken.

Und genau dieses ganzheitliche Handeln ist nur auf der kommunalen Ebene durch die bestehenden und verlässlichen regionalen Strukturen in den Bereichen Wirtschaft, Schule, Jugend, Gesundheit, Bildung, Bauen (Wohnungsmarkt) und Finanzen grundgesetzlich garantiert. Die Landkreise haben ihre Leistungsfähigkeit in der Flüchtlingskrise unter Beweis gestellt.

**Um diese Potentiale wieder nutzen zu können fordern wir,**

- **keine zentralistischen Programme oder Sonderprogramme zu Lasten des Eingliederungstitels aufzulegen,**
- **unterschiedliche behördliche Zuständigkeiten nach Zielgruppen und Lebensabschnitten zu vermeiden und zu beseitigen,**
- **die Zuständigkeit für die Ausbildungsvermittlung junger Menschen in den Jobcentern und bei den zugelassenen kommunalen Trägern zu belassen, da die Kommunen über die regionale Steuerungskompetenz verfügen und seit Jahren erfolgreich an dem Ziel „kein/e Schulabgänger/in ohne Abschluss und Anschluss“ arbeiten,**
- **die Integration von Zugewanderten in die alleinige kommunale Zuständigkeit zu geben, um die Voraussetzungen für eine effektivere Zusammenarbeit mit den kommunalen Aufgaben der Aufnahme – und Ausländerbehörde, dem Jugendamt, der Sozialhilfeträger und der SGB II- Trägerschaft zu schaffen. Der Aufgabe müssen die Finanzmittel folgen.**

### **Zu c) Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes ermöglichen**

Wesentlich für eine erfolgreiche Arbeitsintegration von Langzeitarbeitslosen/Langzeitleistungsbeziehern und Geflüchteten wird zudem ein vorbereitender sozialer Arbeitsmarkt sein, den es kurzfristig zu entwickeln gilt. In den letzten Jahren scheiterte öffentlich finanzierte Beschäftigung weniger am Geld oder am guten Willen der kommunal Verantwortlichen, sondern an den rechtlichen Restriktionen für öffentlich finanzierte Beschäftigung. So müssen Arbeitsgelegenheiten gemeinnützig, zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral sein. Zur Schaffung zielgruppenbezogener und problemangemessener Beschäftigungsmöglichkeiten fordern wir deshalb, die

- **Beseitigung rechtlicher Restriktionen bei der öffentlich finanzierten Beschäftigung:**

Arbeitsgelegenheiten sind in Teilhabegelegenheiten zu entwickeln. Diese müssen so arbeitsmarktnah wie möglich ausgestaltet und mit einer sozialpädagogischen Unterstützung versehen sein. Als Tatbestandsmerkmale reichen die Gemeinnützigkeit, die Zusätzlichkeit und das öffentliche Interesse aus. Die Kriterien sollten als erfüllt gelten, wenn als Ergebnis einer interaktiven Abstimmung zwischen Beschäftigungsträgern und den Kammern diese die Unbedenklichkeit von Beschäftigungsmaßnahmen bescheinigen. Dies würde im Hinblick auf den Fachkräftemangel auch den heutigen Qualifizierungswünschen vieler Unternehmen entsprechen. Aus diesem Grund ist die vollständige Streichung des Tatbestandsmerkmals der „Wettbewerbsneutralität“ aus dem SGB II zwingend, weil dieses Kriterium keine arbeitsmarktnahe Qualifizierung zulässt. Die komplette Abschaffung wäre unproblematisch, weil eine mögliche Gefährdung von bestehenden Arbeitsplätzen oder mögliche Aufträgen durch das Zustimmungserfordernis der Kammern verhindert werden kann.

- **Wegfall der zwingend vorgeschriebenen zeitlichen Befristung bei Arbeitsgelegenheiten oder niedrighschwelligen Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten**

Langzeitleistungsbezieher können aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse oft nicht auf dem 1. Arbeitsmarkt ohne vorherige individuell gestaltete, flexible Unterstützungsmaßnahmen Fuß fassen. Je nach Einzelfall erfordern diese Eingliederungsmaßnahmen unterschiedlich viel Zeit. Es sollte allein in der Kompetenz des zuständigen Leistungsträgers vor Ort liegen, die zeitliche Dauer der Maßnahme zu beurteilen. Eine gesetzliche Vorgabe – wie lang auch immer – steht dieser erforderlichen zeitlichen Flexibilität entgegen.

#### **Zu d) Einsatz von passiven Mitteln für die Arbeitsintegration**

Neben den Qualifikationsproblemen, gesundheitlichen Einschränkungen und anderer Vermittlungshemmnisse können auch fehlende Anreize einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen, da gerade bei größeren Bedarfsgemeinschaften durch die Aufnahme einer (gering entlohnten) sozialversicherungsversicherungspflichtigen Beschäftigung der Transferbezug nicht erlischt. Deshalb sind Regelungen überfällig durch die

- **Leistungen, die zuvor für die Sicherung des Lebensunterhalts gewährt wurden, nach einer Arbeitsaufnahme als Arbeitsentgelt weitergezahlt werden. (Ehemalige) passive Leistungen würden demnach für vorübergehende und ggf. abnehmende gestaltete Zuschüsse an private und öffentliche Arbeitgeber verwandt. Die Potentiale eines solchen Passiv-Aktiv-Tausches sind schon mehrfach mit dem Ergebnis erprobt worden, dass Beschäftigung gerade im niederschweligen Bereich ermöglicht sowie Motivation und Tagesstruktur bei den (ehemaligen) Langzeitarbeitslosen geschaffen wurde.**

Leider wird ein solch flexibler Austausch der passiven Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und der aktiven Leistungen zur Arbeitsförderung durch die Strukturprobleme des SGB II – der Mischfinanzierung und der teilweisen Mischverwaltung - erschwert. Klare finanzielle Anreize und Gestaltungsspielräume für die Jobcenter wären auch hier hilfreich. Der Passiv-Aktiv-Tausch sollte zumindest modellhaft eingeführt werden.

#### **Fazit**

Zusammengefasst bedarf es in allen Bereichen den Mut zur gesetzlichen Vereinfachung, damit eine nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen und Geflüchteten in den Arbeitsmarkt gelingen kann.

Das Ur- Gen der Landkreise ist ihre Ausgleichsfunktion zwischen Stadt und Land. In den letzten Jahrzehnten ist durch die steigenden Sozialausgaben der soziale Ausgleich als teilweise auch finanziell dominierende Aufgabe dazugekommen. Daraus resultierten finanzielle Auswirkungen, Erfahrungen und fachliche Kompetenzen, die auch bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Integration von Flüchtlingen abrufbar sind.

Die Flüchtlingskrise in Deutschland hat 2015 und 2016 beeindruckend belegt, dass die kommunalen Behörden innerhalb kürzester Zeit in der Lage waren, Schutz, Unterbringung, medizinische Erst- und Vorsorgeversorgung und Lebensunterhalt zu garantieren. Nahezu parallel sind allen Ortes Strukturen und Prozesse eröffnet worden, um nachhaltig zu integrieren. Das Engagement in der Integration entfalten die Kommunen, weil sie auf Grund ihrer vielfältigen Aufgabenstellungen die natürlichen Integrationsbehörden sind. Sie verwirklichen die Vorstellung der örtlichen Gemeinschaft durch praktisches Handeln und sie

sind es, die „vor Ort“ als erstes und fast alleinig die Konsequenzen gescheiterter Integrationsprozesse zu tragen hätten.

Statt einer detailgesteuerten Regelungskompetenz im Bereich der Grundsicherung bedarf es des Mutes zur Vereinfachung sowie größerer Gestaltungsspielräumen vor Ort und damit der Verlagerung weiterer Steuerungskompetenzen auf die Jobcenter.

**Noch ist es zum Umsteuern nicht zu spät!**