

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Mai 2020 zum

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

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

Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*

siehe Anlage

*E-Mail vom 29. April 2020

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zur
öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Aus-
schuss Arbeit und Soziales am 4. Mai 2020

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 29. April 2020

Schriftliche Stellungnahme der Diakonie Deutschland zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss Arbeit und Soziales am 4. Mai 2020 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen - 19/10619
- b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern - 19/15975

Der vorliegende Antrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt darauf ab, die Beratungs- und Förderleistungen im SGB II zu verbessern und die Wirksamkeit des Systems zu erhöhen. Hervorzuheben sind aus Sicht der Diakonie Deutschland die formulierten Handlungsbedarfe und Lösungsansätze zur Verbesserung des Betreuungsschlüssels, Gestaltung von passgenauen Förderinstrumenten, Überarbeitung der bestehenden Zielsteuerung und Stärkung der Weiterbildung.

Der Antrag der Fraktion der FDP zielt darauf, das System SGB II rechtlich sowie verfahrenstechnisch zu vereinfachen und dadurch den Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen stärker in die Beratung und Förderung von Leistungsberechtigten zu verlagern. Insbesondere die Vorschläge zur Verbesserung der Verständlichkeit von Anträgen und Bescheiden sowie zur Neuregelung zum Umgang mit temporären Bedarfsgemeinschaften sind sinnvoll und geeignet, um zu einer Reduktion des Verwaltungsaufwandes beizutragen.

Im Folgenden beschreibt die Diakonie Deutschland die aus ihrer Sicht zentralen Voraussetzungen und Grundannahmen für erfolgreiche Hilfe- und Beratungsprozesse im SGB II und fokussiert auf zwei Vorschläge für eine Vereinfachung von Verwaltungsverfahren.

Voraussetzungen wirksamer Beratungs- und Hilfeprozesse

Die Lebens- und Problemlagen der Leistungsberechtigten im SGB II sind vielfältig, entsprechend vielfältig sind die Anforderungen an Beratung durch die Integrationsfachkräfte und Fallmanager*innen in den Jobcentern. Ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Beratung ist eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Ratsuchenden und Beratenden. Damit diese vertrauensvolle Beziehung entstehen kann, sind die Autonomie der Ratsuchenden, Ergebnisoffenheit, Freiwilligkeit, individuelle Passgenauigkeit sowie Koproduktion im Beratungsprozess wichtig. Beratung und Förderung sollten als Angebot und Chance erfahren werden, die persönliche Situation anknüpfend an den eigenen Kompetenzen der Hilfesuchenden zu verbessern und eine positive Zukunftsperspektive aufzuzeigen. Beratende müssen dafür offen sein, auch die psychologischen Hintergründe nachzuvollziehen, wenn Klient*innen einen aus Sicht des Beratenden gutes und sinnvolles Angebot ablehnen. Der Beratungsprozess soll so ausgestaltet sein, dass Angst vor Misserfolg vermindert wird, individuelle Ziele in kleinen Schritten gemeinsam entwickelt werden und passende Fördermöglichkeiten angeboten werden können. Eine vertiefte Analyse der gesamten familiären und sozialen Situation kann in der beschäftigungsorientierten Beratung sinnvoll sein, um Ansatzpunkte zur Ermutigung und für eine positive Zukunftsperspektive zu identifizieren.

Um Leistungsberechtigte wirksamer beraten und fördern zu können, fehlen im bestehenden SGB II-System wichtige Rahmenbedingungen. Viele Integrationsfachkräfte und Fallmanager*innen in den Jobcentern leisten trotz der schwierigen, teils hinderlichen Rahmenbedingungen sehr gute Beratungsarbeit. Allerdings müssten die Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass sie einen wirksamen Beratungs- und Förderprozess und im Ergebnis die nachhaltige Erwerbsintegration und die Teilhabe am Arbeitsmarkt bestmöglich unterstützen. Dafür müssten die im Folgenden beschriebenen Bedingungen gewährleistet sein.

1. Zeit für Beratung, Hilfeplanung, Supervision und Netzwerkarbeit

Mit der Einführung des SGB II war das Versprechen verbunden, ein schlankes und einfach administrierbares Recht zu schaffen, das lokale Flexibilität ermöglicht, und dafür sorgt, die überwiegenden Ressourcen für die Betreuung und Förderung der Leistungsberechtigten einzusetzen. Dieser Anspruch ist nach wie vor nicht eingelöst. Der tatsächliche Betreuungsschlüssel „regulärer“ (nicht in Sonderteams/-projekten befindlichen) Integrationsfachkräfte und Fallmanager*innen übersteigt in der Regel deutlich die Orientierungswerte von 1:150 bzw. 1:75. Die derzeitige Berechnung der Betreuungsschlüssel ergibt ein verzerrtes Bild, u.a. da sie anteilig Führungs- und Assistenzkräfte sowie Mitarbeitende aus dem Kundenportal einbezieht. Zudem wird ein relevanter zeitlicher Anteil in der Beratungsarbeit für die Erfüllung standardisierter Dokumentationsvorgaben aufgewendet.

Diese Bedingungen sind für die Wirksamkeit der Beratungsprozesse nicht förderlich. Eine wirksame Beratung braucht Zeit – neben der Zeit im Beratungsgespräch mit den Leistungsberechtigten Zeit für die Entwicklung von Hilfeplänen, Supervision und Weiterbildung

sowie für die Pflege von Netzwerken vor Ort, um Unterstützung Hand in Hand mit anderen lokalen Akteuren erbringen zu können.

Eine sachgemäßere Berechnung und Darstellung des Betreuungsschlüssels ist notwendig. Darüber hinaus sieht die Diakonie Deutschland die Notwendigkeit eines intensiven Diskurses zu Qualitätsstandards für eine wirksame Beratung in den Jobcentern und dafür notwendige Rahmenbedingungen. Dabei sind am Hilfeprozess beteiligte Einrichtungen und Leistungsträger, weitere relevante fachliche Akteure aus Wissenschaft und Verbänden und schließlich auch die Ratsuchenden selbst einzubeziehen.

2. Flexible Förderinstrumente, starker örtlicher Beirat

Beratung, die dem Einzelfall gerecht werden will, muss biografische Erfahrungen, Wünsche und die Lebenswelt der Leitungsberechtigten ernst nehmen. Sie muss auf eine breit gefächerte und qualitativ hochwertige Förderlandschaft – von niedrigschwelligen beschäftigungsorientierten Angeboten bis hin zu abschlussbezogenen Weiterbildungen – zurückgreifen können. Für die Gestaltung der Förderlandschaft brauchen Leistungsträger und Leistungserbringer Handlungsspielräume, um auf die zu fördernden Personen sowie regionale Gegebenheiten adäquat eingehen zu können. Die gesetzlichen Regelungen, die Umsetzungsbestimmungen (Weisungen) und Ausschreibungsverfahren zu einzelnen Förderinstrumenten, sollten möglichst flexibel gestaltet werden. Sie sollten einen Handlungsrahmen beschreiben, aber keine Details vorgeben.

Eine solche Flexibilisierung kann aber nur mit einer größeren Transparenz und intensiveren Beteiligungsstrukturen vor Ort einhergehen. Die Rolle der Jobcenter-Beiräte (nach § 18d SGB II) sollte gestärkt werden, indem ihnen mehr Verantwortung und Rechte eingeräumt werden. Bislang ist ihr Beratungsauftrag auf die Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente beschränkt, er sollte künftig auf den gesamten Leistungsprozess ausgeweitet werden. Außerdem sollten Vertreter*innen von Erwerbsloseninitiativen einen Sitz im Beirat erhalten.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine Flexibilisierung des Leistungsangebots ist die Flexibilisierung der Vergabepaxis. Das Vergaberecht ermöglicht es ausdrücklich, innovative Leistungsansätze zu fördern. Diese Offenheit braucht es bei der Beschaffung von Arbeitsmarktdienstleistungen. Ausschreibungen sollten verstärkt sozial verantwortlich ausgestaltet werden. Auch wenn das Vergaberecht es untersagt, regionalen Anbietern generell einen Verfahrensbonus zu gewähren, ist es z.B. möglich und nötig, bei der Auswahl der Angebote besonders auf die regionale Einbindung ausgeschriebener Maßnahmen zu achten.

3. Adäquates Zielsteuerungssystem

Für einen wirksamen Beratungsprozess ist ein Zwangskontext hinderlich. Eine Zwangswirkung ergibt sich aber nicht nur durch Sanktionen, sondern auch durch beratungsfremde Ziele, die sich aus dem Controlling des Leistungsträgers, der die Hilfe umsetzenden Einrichtungen und des Hilfesystems insgesamt ergeben. Beispiele hierfür sind Maßgaben, wöchentlich einen Vermittlungsvorschlag an eine bestimmte Zielgruppe zu versenden, eine eingekaufte Maßnahme zu besetzen oder eine bestimmte Vermittlungsquote zu erreichen.

Die Konstruktion der Steuerung im SGB II basiert auf Elementen des Vertragsmanagements, der Ergebnis- und Wettbewerbsorientierung. Der daraus resultierende Wettbewerb birgt die Gefahr, Komplexität massiv zu reduzieren und sich maßgeblich an quantitativ messbaren Zahlen ausrichten. Die nicht quantitativ abbildbare Praxis tritt in den Hintergrund. Eine solche Logik passt nicht zur komplexen Aufgabe des SGB II.

Das bestehende System der Zielsteuerung sollte überdacht und flexibilisiert werden. 2016 hat die Friedrich-Ebert-Stiftung das System der Zielsteuerung kritisch beleuchtet und Ansätze zur Weiterentwicklung aufgezeigt, so bspw. die Einführung von Ziel- und Wirkungsdiskursen und den Ersatz von auf Kennzahlen gestützten Zielvereinbarungen durch „Aufmerksamkeitsvereinbarungen“. Dies würde bedeuten, Ziele und den Weg zur Zielerreichung zur Diskussion zu stellen und die erreichten Wirkungen zum Gegenstand des Steuerungsdialoges zu machen.¹ Die Debatte um die Zielsteuerung im SGB II sollte im Rahmen der politischen Diskussion um eine Weiterentwicklung des SGB II aufgegriffen werden.

4. Abschlussbezogene Weiterbildung

Das Qualifizierungschancengesetz und das aktuell in der parlamentarischen Beratung befindliche Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung sind wichtige Schritte zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung. Im Rahmen der nationalen Weiterbildungsstrategie soll eine neue Weiterbildungskultur entwickelt werden. Die Diakonie Deutschland tritt dafür ein, dass Leistungsberechtigte im SGB II gleichberechtigt am Ausbau der beruflichen Weiterbildung teilhaben, damit Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhaftem Grundsicherungsbezug vermieden bzw. überwunden wird. Daher sollte abschlussbezogene Weiterbildung unabhängig vom aktuellen Fachkräftebedarf über die gesamte Laufzeit gefördert und Teilnehmer*innen zusätzlich zum ALG II ein monatliches Weiterbildungsgeld ausgezahlt werden.

Aus den Praxiserfahrungen diakonischer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ist bekannt: Erfolgserlebnisse, Hilfe in Krisensituationen und Selbstwirksamkeitserfahrungen sind zentrale Motivationsfaktoren für Teilnehmende, um eine (insbesondere längere) Weiterbildung durchzuhalten. Ein Beispiel ist das Kölner Bildungsmodell. Dort ist es gelungen, eine hoch flexibilisierte Qualifizierung anzubieten, mit der Menschen, für die eine klassische zweijährige Umschulung nicht in Frage kommt, zu einem vollwertigen Berufsabschluss begleitet werden. Besonderheiten des Modells sind die Modularisierung, Begleitung und der Verzicht auf eine zeitliche Verkürzung der Weiterbildung. Die Gesamtzahl der Module entspricht einer regulären Ausbildungsdauer. Jedes Modul schließt mit einer Kompetenzfeststellung und einer Zertifikatsverleihung der Handwerkskammer bzw. Industrie- und Handelskammer ab. Derartige modular aufgebaute Qualifizierungsangebote, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen und es ermöglichen, eine Weiterbildung zu unterbrechen, wenn Lebensumstände (z.B. gesundheitliche oder familiäre Gründe) es erfordern, sollten ausgebaut werden. Solche Weiterbildungsangebote ermöglichen ein Lernen in kleinen Schritten und dadurch schnellere

¹ Brülle, H. /Krätschmer-Hahn, R./ Reis, C./ Siebenhaar, B. (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. WISO Diskurs, 09/2016.

Erfolgserebnisse, es steigert die Motivation und kann Abbrüchen entgegenwirken. Ziel der Stärkung von modularer abschlussbezogener Qualifizierung muss es sein, dass Teilnehmende einen vollwertigen anerkannten Berufsabschluss durch Ablegung der Externenprüfung erwerben.

Ausgewählte Vorschläge zur Vereinfachung von Verfahren

1. Verständlichkeit von Anträgen und Bescheiden

In den Beratungsstellen der allgemeinen Sozialberatung sowie Erwerbslosenberatung der Diakonie wird deutlich, dass Anträge und Bescheide im SGB II oft weder für Leistungsberechtigte verständlich sind, noch die Bescheide durch Beratungsstellen ohne größeren Aufwand nachvollzogen werden können. Die Bescheide werden umso intransparenter, je größer die Bedarfsgemeinschaft ist und je mehr sich die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft um Einkünfte jenseits des Leistungsbezuges bemühen. In der Regel werden die Bescheide nicht in einem Fließtext erläutert.

Anträge und Bescheide sollten deutlich vereinfacht werden. Die Diakonie Deutschland empfiehlt, in diesen Prozess Berater*innen von allgemeinen Sozialberatungen bzw. Erwerbslosenberatungen sowie Leistungsberechtigte mit einzubeziehen.

Als extrem verwaltungsaufwändig, im Ergebnis aber wenig nutzbringend hat sich in der Praxis der Jobcenter die Methode der horizontalen Einkommensanrechnung erwiesen. Sie ist für die Leistungsberechtigten oft undurchschaubar und die Höhe des im Leistungsbescheid berechneten Anspruchs in der Regel nicht verständlich. Analog zum SGB XII sollte auf die vertikale Einkommensanrechnung umgestellt werden. Damit würde Einkommen bis zur Bedarfsdeckung bei der Person angerechnet werden, die das Einkommen erzielt hat. Allein der den individuellen Bedarf übersteigende Teil des Einkommens würde im Verhältnis zum jeweiligen individuellen Bedarf auf die weiteren Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt.

2. Temporäre Bedarfsgemeinschaften

Als nicht sachgerecht und verwaltungsaufwändig bewertet die Diakonie Deutschland das derzeitige Verfahren zur Sicherung des Existenzminimums bei Kindern von getrenntlebenden Eltern mit geteiltem Umgangsrecht (temporäre Bedarfsgemeinschaften). Statt des bisherigen Verfahrens sollte der volle Regelbedarf bei dem Elternteil verbleiben, bei dem der Lebensmittelpunkt des Kindes liegt, da sich bei Besuchen des Kindes an einzelnen Tagen beim Umgangsberechtigten der Bedarf für Kleidung, Ausstattung usw. des Kindes in der Hauptbedarfsgemeinschaft kaum mindert. Dem umgangsberechtigten Elternteil sollte ein pauschalierter Mehrbedarf zugesprochen werden. Die Feststellung eines solchen Mehrbedarfs wäre sachgerechter, weil sie berücksichtigt, dass zur Existenzsicherung von Kindern, die in zwei Haushalten leben, mehr Mittel benötigt werden.

Gez.

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland