

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. BDA	4
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB	12
Bundesagentur für Arbeit BA	20
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit IAB	25
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	33
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. BAGFW	37
Aktionsgruppe "Option - Die bessere Alternative. Bringt Menschen in Arbeit!"	44
Diakonisches Werk der EKD e.V.	46
Bernhard Jirku, Berlin	51
Dr. Bruno Kaltenborn, Berlin	55
Arbeitsgemeinschaft der Kolping-Bildungsunternehmen in Deutschland	61
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	65
Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit	65
Verband alleinerziehender Mütter und Väter Bundesverband e.V. VAMV	72
Brandenburger Landesverband der Arbeits-, Bildungs- und Strukturfördergesellschaften e.V. BLV-ABS	73

23. November 2008

Deutscher Bundestag**16. Wahlperiode**Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

Sekretariat des Ausschusses: ☎32487

Fax: 36030

Sitzungssaal: ☎33308

Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

106. Sitzung des**Ausschusses für Arbeit und Soziales**

am Montag, den 24. November 2008, 12.30 bis 14.30 Uhr

10117 Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus (MELH), Raum 3.101

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Einzigiger Punkt der Tagesordnung*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

(BT-Drucksache 16/10810)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)**Rechtsausschuss**Haushaltsausschuss**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren

(BT-Drucksache 16/9093)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)**Haushaltsausschuss**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen

(BT-Drucksache 16/10511)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)**Rechtsausschuss**Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmgard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern

(BT-Drucksache 16/8524)

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16(11)940

Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Vorsitzender

Sachverständigenliste

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. BDA
- Deutscher Gewerkschaftsbund DGB
- Bundesagentur für Arbeit BA
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit IAB
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. BAGFW
- Arbeitsgemeinschaft der Kolping-Bildungsunternehmen in Deutschland
- Aktionsgruppe "Option - Die bessere Alternative. Bringt Menschen in Arbeit!"
- Diakonisches Werk der EKD e.V.
- Bernhard Jirku, Berlin
- Dr. Bruno Kaltenborn, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1210

21. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitssuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. BDA

I. Zusammenfassung:

Mit dem erfolgreichen Kurswechsel zu einer Arbeitsförderung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit schreibt die Arbeitslosenversicherung nach jahrzehntelangen Defiziten seit 2006 schwarze Zahlen. Damit hat sie einen erheblichen Anteil an der möglich gewordenen drastischen Senkung des Beitragssatzes, der im nächsten Jahr mit 2,8 Prozent sogar das Niveau von 1976 unterschreiten wird. Diese Erfolge sind mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gefährdet. Es droht jetzt eine **Steuerung** der Bundesagentur für Arbeit (BA) auch im Bereich der **Arbeitslosenversicherung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** über die Vereinbarung von „Rahmenzielen“. Damit würde das bisher gesetzlich ausdrücklich auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkte BMAS die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Arbeitslosenversicherung aushebeln und selbst die Rolle eines „Obersteuerermannes“ einnehmen. Dies begründet zugleich die große Gefahr einer Rolle rückwärts in die alte **ausgaben- und planzielorientierte Arbeitsmarktpolitik** mit milliardenschwerer Geldverschwendung. Denn der vom BMAS gerade jetzt geplante Zugriff auf die Arbeitslosenversicherung kann nur bedeuten, dass die erfolgreiche Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit abge-

schwächt und verwässert werden soll. Ausgestattet mit einem Blankoscheck könnte das BMAS nach Belieben einzelne arbeitsmarkt-, sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele herausgreifen und zur Zielgruppenbedienung Forderungen an die Arbeitslosenversicherung stellen.

Im Koalitionsvertrag hatten CDU/CSU und SPD bereits im Jahr 2005 zu Recht vereinbart, „alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf den Prüfstand (zu) stellen“, alles „was unwirksam und ineffizient ist“ abzuschaffen und die Vielzahl der „kaum noch überschaubaren“ Förderinstrumente zu reduzieren. Damit soll „sichergestellt (werden), dass die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler künftig so effektiv und effizient wie möglich eingesetzt werden.“ Der Gesetzentwurf bleibt in der Umsetzung dieser richtigen Koalitionsvereinbarung leider völlig unzureichend. Trotz einzelner guter Ansätze zur Zusammenfassung von Förderinstrumenten, wie z. B. der Unterstützung durch private Dritte und bei Förderleistungen zur Aufnahme von Beschäftigung, hält der Gesetzentwurf durchgehend am **Prinzip von Einzelinstrumenten** fest, anstatt richtigerweise einige wenige, überschaubare Fördergeneralklauseln zu schaffen. Die vorgesehenen Änderungen sind eher marginal und gewährleisten noch längst nicht die auch vom Vorstandsvorsitzenden der BA, zu Recht geforderte größere Entscheidungsfreiheit vor Ort

für die optimale Förderung von Arbeitslosen. Selbst in den beiden Förderbereichen, in denen eine Zusammenfassung von Instrumenten vorgesehen ist, lässt sich das BMAS noch selbst ermächtigen, per Rechtsverordnung, „das Nähere über Voraussetzungen, Grenzen, Pauschalierung und Verfahren der Förderung zu bestimmen“. Hier würde letztlich eine bisher gesetzliche Regulierung nur durch neue Vorgaben der Ministerialbürokratie ersetzt.

Angesichts dieser Feststellung muss das Argument des BMAS, die BA erhalte mit dem Gesetz viel mehr Handlungsfreiheit, so dass eine stärkere Bindung durch Zielvereinbarungen gerechtfertigt und notwendig sei, als vorgeschobenes Scheinargument bewertet werden, das zudem noch groß irreführend ist.

Geradezu das Gegenteil einer Vereinfachung sieht der Gesetzentwurf für den Bereich der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II vor. Hier sollen eigenständige Förderinstrumente „neu geschaffen bzw. vorhandene modifiziert“ werden, während im Gegenzug die bisherige Generalklausel zu „**sonstigen weiteren Leistungen**“ entfallen soll. Bisher konnten über diesen offenen Förderatbestand kreative Lösungen vor Ort gefunden werden. Statt diese Möglichkeit jetzt abzuschaffen, sollte darüber nachgedacht werden, wie durch eine gute organisatorische Aufstellung und die Etablierung einer Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit auch im Bereich der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II Handlungsfreiheiten für die Fallmanager erfolgsorientiert gesteuert und wirksam kontrolliert werden können.

Es ist richtig, junge Menschen durch einen nachträglichen Erwerb des **Hauptschulabschlusses** aus der Arbeitslosigkeit herauszuholen, wie dies heute schon von der BA getan wird. Nicht der geringste Grund besteht aber dazu, einen **Rechtsanspruch** gegen die Arbeitslosenversicherung einzuführen. Dies kann die Länder dazu veranlassen, ihre grundgesetzliche Verantwortung für die Schulpolitik weniger engagiert wahrzunehmen, weil die BA nun auch noch förmlich per Gesetz zum institutionalisierten Reparaturbetrieb würde. Ebenso unverständlich ist, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für Kurzarbeitslose weiter bestehen sollen, obwohl die Bundesregierung in ihrem Bericht zur Evaluation der Hartz-Gesetze selbst festgestellt hat, dass ABM Arbeitslosigkeit sogar verlängern.

II. Im Einzelnen:

1. Erfolgreiche Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit erhalten, BMAS als „Obersteuermann“ im SGB III abzulehnen

a) Sachverhalt:

Erklärtes Ziel des Gesetzgebungsverfahrens ist „die Grundlage für einen neuen Zielsteuerungsprozess zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales“ zu legen, wobei ausdrücklich „ein wirkungsorientiertes Steuerungsverfahren von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales“ genannt wird. Dazu soll die bisher im Sozialgesetzbuch III (SGB III) bestehende Rechtsgrundlage, die den Abschluss von Vereinbarungen zu Zielen ermöglicht, wie folgt verändert werden:

- Abschließender soll an Stelle der Bundesregierung unmittelbar das BMAS sein.

- „Kann“- wird in eine „Soll“-Bestimmung umgewandelt.
- Gegenstand der Vereinbarung sind nicht mehr nur allgemein „beschäftigungspolitische Ziele“, sondern „Rahmenziele“ „zur Durchführung der Arbeitsförderung“ in „Umsetzung der arbeitsmarkt- sozial- und beschäftigungspolitischen Grundsätze des SGB III“.
- Die bisher vom Gesetz vorgesehene Möglichkeit, dass solche Vereinbarungen „erforderliche Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten“, soll entfallen.

In der Gesetzesbegründung ist zudem ein „geeignetes Verfahren“ zur laufenden Beobachtung, frühzeitigen Ermittlung von Zielabweichungen und des Gegensteuerens vorgesehen.

b) Bewertung:

Nicht mehr enthalten sind in dem Gesetzentwurf die in den ersten Eckpunkten des BMAS vorgesehenen einseitigen Zielvorgaben für den Fall, dass eine Zielvereinbarung nicht zu Stande kommt. Dies konnte erfreulicherweise durch Aufklärung über die Tragweite einer solchen Regelung verhindert werden. Die Fassung des Gesetzestextes und seine Begründung lassen allerdings keinen Zweifel daran, dass das BMAS die mit den ersten Eckpunkten verbundene Absicht leider nicht aufgegeben hat.

Mit dem Gesetzentwurf aus der Feder des BMAS versucht dieses, in das erfolgreiche Steuerungssystem der BA nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit einzugreifen und sich selbst zum „Obersteuermann“ zu ermächtigen. Nichts anderes kann es bedeuten, wenn der Gesetzentwurf von einem „wirkungsorientierten Steuerungsverfahren von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales“ spricht, das die „Rücknahme von konkreten gesetzlichen Vorgaben im Rahmen der Instrumentenreform“ begleiten müsse (Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 Abs. 3). Das BMAS versucht damit die Geschäfte zu übernehmen, die die selbstverwaltete Arbeitslosenversicherung nach einem tief greifenden Reformprozess in der BA und der Einführung des neuen Steuerungssystems nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit in den letzten Jahren höchst erfolgreich geführt hat.

Mit einem Eingreifen des BMAS in den erfolgreichen Kurs der BA würden

Plan- und Zielvorgaben für das operative Geschäft durch eine Ministerialbürokratie weit weg vom Marktgeschehen gesetzt. Dabei beruht der heutige Erfolg der BA gerade auf der engen Zusammenarbeit von Vorstand und Selbstverwaltung der BA. Mit einer Vielzahl von der Ministerialbürokratie nach Belieben gesetzter neuer Nebenziele würde die BA von ihrer Kernaufgabe abgelenkt, Menschen zu helfen, so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt zurück zu finden. Es droht eine neue Milliardenverschwendung von Beitragsgeldern.

Für die dargelegte tiefgreifende Strukturveränderung in der Arbeitslosenversicherung enthält der Koalitionsvertrag zu Recht keine Grundlage. Bisher sind Zielvereinbarungen zwischen BA und Bundesregierung am mangelnden Willen des BMAS als zuständigem Fachressort gescheitert, Zielvereinbarungen z. B. durch mehr Flexibilität im Personalhaushalt zu unterstützen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist der Versuch des BMAS, das jetzt gesetzlich geregelte Verhältnis von Gesetzgeber (setzt Rahmenbedingungen), BA (führt selbstverwaltet die

Arbeitslosenversicherung aus) und BMAS (führt Rechtsaufsicht, aber gerade keine Fachaufsicht) grundlegend zu verschieben.

Längerfristig abgeschlossene Zielvereinbarungen zwischen der selbstverwalteten Arbeitslosenversicherung/ Bundesagentur für Arbeit und der Bundesregierung können sinnvoll sein, um der Politik Klarheit und Verbindlichkeit zu den von der BA angestrebten Zielen zu gewähren. Dabei müssen solche Zielvereinbarungen allerdings gleichzeitig auch die Umsetzungsmöglichkeiten und damit die Erfolgsfähigkeit der BA in ihrem Geschäft stärken.

c) Vorschlag:

Streichung des Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs und Beibehaltung der bisherigen Regelung im SGB III: „Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. Die Vereinbarungen können die nach dem Sozialgesetzbuch erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten. Soweit das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Fachaufsicht ausübt, ist die Vereinbarung mit diesem zu treffen.“

2. Rückfall in alte Ausgaben orientierte Arbeitsmarktpolitik verhindern

Auch die Begründung des Gesetzentwurfs, die im SGB III enthaltenen **Ziele**, „die über eine rasche Eingliederung in Erwerbstätigkeit hinaus gehen“, nicht nur zusammenzufassen, sondern „damit **herauszuheben**“ ist ein abzulehnender Schritt hin zu einer Arbeitsmarktpolitik der Beliebigkeit. Die Kernaufgabe der BA, Menschen so schnell wie möglich wieder in eine Arbeit am ersten Arbeitsmarkt zu bringen, droht verwässert zu werden. Dabei zeigen heute alle Agenturprüfungen immer wieder, dass gerade im Bereich der passgenauen und professionellen Vermittlung noch die stärksten Defizite festzustellen sind und hier dringend noch der erforderliche Qualitätssprung von der BA bewirkt werden muss. Die Betonung anderer Ziele würde die Agenturen zwangsweise davon ablenken.

Unausgesprochenerweise würde damit aber sogar das erfolgreiche Steuerungssystem der BA grundsätzlich in Frage gestellt und eine Rolle rückwärts in die alte Ausgaben orientierte Arbeitsmarktpolitik drohen. Programmatrische Ziele wie z. B. eine ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur oder die Förderung einer wie auch immer definierten individuellen Beschäftigungsfähigkeit sind nach dem heutigen Stand der arbeitsmarktpolitischen Forschung – das räumen alle Experten ein – nicht in operationellen Kennziffern erfassbar und damit nicht für eine nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Förderung der BA geeignet. Dagegen stellt die BA mit dem konsequenten Einsatz aller Fördermaßnahmen nach den Kriterien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit gerade auch sicher, dass der sozialpolitische Auftrag der BA, Menschen wieder in Arbeit zu bringen in gezielter und optimierter Weise umgesetzt wird. Gleichzeitig wird so gewährleistet, dass finanzielle Ressourcen effektiv eingesetzt und die Beitragszahler nicht über das notwendige Maß hinaus belastet werden. Der sozialpolitische Auftrag der BA kann deshalb erfolgreich und sinnvoll nur im Rahmen des jetzigen Steuerungssystems der BA wahrgenommen werden. Dagegen droht durch die Verfolgung pauschaler programmatischer Ziele eine Rückkehr zur alten haushalterischen Punktlandung

mit willkürlicher Zielgruppenbedienung, bei der „Erfolg“ danach bemessen wurde, ob es gelang, die Haushaltsmittel vollständig auszugeben.

3. Arbeitslosenversicherungsbeiträge nicht für Arbeitslosengeld II-Bereich zweckentfremden

Einfallstor für neue versicherungsfremde Lasten ist die Forderung nach einer noch besseren „**rechtskreisübergreifenden**“ **Arbeitsmarktpolitik** (Begründung A I). Denn hierzu hat die selbstverwaltete Arbeitslosenversicherung schon für dieses Jahr mit der jedem potenziellen Langzeitarbeitslosen anzubietenden sechsmonatigen ganzheitlichen Maßnahme mit motivationalen, vermittelrischen und qualifikatorischen Elementen einen umfassenden Handlungsansatz beschlossen, der im Grenzbe- reich schon selbst über die finanziellen Aufgaben einer Arbeitslosenversicherung hinausgeht und zudem ein konkretes Kooperationsangebot an die Träger der steuerfinanzierten Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II macht. Auf keinen Fall darf die Arbeitslosenversicherung darüber hinaus gesetzlich in eine organisatorische und finanzielle Verantwortung für Empfänger der staatlichen Fürsorgeleistung im SGB II-Bereich gedrängt werden. Dies ginge Hand in Hand mit dem Vorschlag des Bundesarbeitsministers für kooperative Jobcenter, die letztlich nichts anderes wären, als ein mit Hilfe der BA errichtetes „Bundessozialamt“ unter dem BMAS.

Vollständige Information zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit erforderlich

Die für notwendig gehaltene Anmahnung einer stärker rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik ist umso erstaunlicher, als das BMAS dem Vorstandsvorsitzenden der BA ausdrücklich per Weisung untersagt hat, den Verwaltungsrat der BA schriftlich über Ergebnisse im SGB II-Bereich zu informieren. Es ist in höchstem Maß widersprüchlich, wenn in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) ein stärkeres „ganzheitliches Denken“ mit Berücksichtigung der Entwicklung im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit (SGB II) gefordert wird, gleichzeitig, aber die dafür unverzichtbaren Informationen bewusst zurück gehalten werden sollen.

4. Ziel der Instrumentenvereinfachung wird verfehlt

a) Sachverhalt

Abgeschafft werden im SGB III u. a. folgende Instrumente:

- Einstellungszuschuss bei Neugründungen
- Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Vertretung (Jobrotation)
- Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen
- Träger Personalfortbildung
- Institutionelle Förderung des Jugendwohnheimbaus

Verschiedene Leistungen werden zusammengefasst:

- Vermittlungsbudget (bisher Unterstützung der Beratung und Vermittlung, Mobilitätshilfen und freie Förderung)
- Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (bisher Trainingsmaßnahmen, Beauftragung Dritter, Personalserviceagenturen, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen)

Neu geschaffen wird die „Erprobung innovativer Ansätze“ (Experimentiertopf) mit einem Volumen von einem Prozent des Eingliederungstitels für Projekte mit einer Laufzeit von maximal zwei Jahren und einem Höchstbetrag von 2 Mio. € pro Projekt und Jahr.

b) Bewertung

Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, „alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf den Prüfstand (zu) stellen“, alles „was unwirksam und ineffizient ist“ abzuschaffen und die Vielzahl der „kaum noch überschaubaren“ Förderinstrumente zu reduzieren. Damit soll „sichergestellt (werden), dass die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler künftig so effektiv und effizient wie möglich eingesetzt werden“.

Diese Zielsetzung ist richtig und nachdrücklich zu unterstützen, weil damit der erfolgreiche Reformprozess in der Bundesagentur für Arbeit fortgesetzt und vertieft werden kann: Durch weniger Bürokratie, mehr Transparenz sowie flexiblere und erweiterte Möglichkeiten für eine optimale Förderung im Einzelfall. Die validen Erfolge der BA mit dem neuen Steuerungssystem nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit und der klaren dezentralen Ausgestaltung und Verantwortung der Förderung rechtfertigen es, den Arbeitsvermittlern vor Ort größere Handlungsspielräume zu eröffnen. Maßnahmen, Kosten und Wirkungen werden transparent erfasst, einem Benchmarking-Verfahren unterzogen und müssen von den handelnden Personen verantwortet werden. Das von BA in Zusammenarbeit mit dem IAB und der Harvard University entwickelte System zur Evaluation und Wirkungsprognose TrEffeR (Treatment Effect and Prediction) ermöglicht einen zielgenaueren und wirksameren Einsatz von Arbeitsförderungsinstrumenten als jede gesetzliche Detailregelung. Der Eckpunkteentwurf wird dem noch längst nicht gerecht.

Insgesamt bleiben die Vereinfachungsvorschläge für die derzeit weit über 70 Arbeitsförderungsinstrumente, zu denen allein im letzten Jahr mehr als fünf neue Instrumente hinzugefügt wurden, viel zu mutlos und unzureichend. Statt an bis in kleinste Einzelheiten geregelten zahlreichen Fördervorschriften festzuhalten könnte ein Quantensprung für eine einfachere Anwendung erreicht werden, wenn nur noch eine Handvoll von generalklauselartigen Fördertatbeständen für die direkte Förderung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie die indirekte Förderung über Träger bereitgestellt würde.

Beispielhaft genannt seien die Eingliederungszuschüsse: Zu einem einzigen Förderinstrument zusammengefasst werden könnten der allgemeine Eingliederungszuschuss, der Eingliederungszuschuss für schwerbehinderte und behinderte Mensch (§§ 217-222 SGB III), der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen (§ 219 SGB III), der Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer (§ 421f SGB III), die Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung (§ 235 SGB II), die Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung schwerbehinderter Menschen (§ 235a SGB III) und der Eingliederungsgutschein (§ 223 SGB III). Die Höhe und die Dauer des Zuschusses sollte vollkommen in das Ermessen des Arbeitsvermittlers nach einer individuellen Prüfung der Vermittlungshemmnisse gestellt werden, der sich am Erfolg der von ihm eingesetzten Mittel messen lassen muss. Auf jegliche gesetzliche Detailvorgaben sollte dagegen konsequent verzichtet werden. Eingliederungszuschüsse müssen aber konse-

quent und strikt auf den Ausgleich von Minderleistungen im Einzelfall beschränkt und dadurch Mitnahmen verhindert und insgesamt eingehend einschließlich der gesamtwirtschaftlichen Wirkung evaluiert werden.

Vermittlungsbudget und Experimentiertopf richtige Ansätze

Der Gesetzentwurf enthält allerdings auch begrüßenswerte, gute Ansätze zur Fortentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, wie die vorgesehene Einführung eines **Vermittlungsbudgets**, mit dem bislang einzeln geregelte Arbeitnehmerleistungen der Arbeitsförderung zusammengefasst und ersetzt werden sollen (Art. 1 Nr. 22). So kann der Vermittler oder Fallmanager ein flexibles, bedarfsgerechtes und unbürokratisches Instrument erhalten, um im Einzelfall die individuell erforderliche Hilfe rasch umsetzen zu können. Die Entwurfsbegründung führt dazu zutreffend aus, dass im Mittelpunkt nicht die Frage stehen soll, welche Leistungen beantragt werden können, sondern ob und welche Vermittlungshemmnisse schnell beseitigt werden müssen. Nach diesem richtigen Leitsatz müssen konsequent alle Instrumente auf ihre Vereinfachung und Zusammenfassung überprüft werden.

So positiv die Idee eines Vermittlungsbudgets ist, so unverständlich ist die geplante Ermächtigung des BMAS, durch Rechtsverordnung „das Nähere über Voraussetzungen, Grenzen, Pauschalierung und Verfahren der Förderung zu bestimmen“ (§ 47 neu). Anstelle genereller Vorgaben des Gesetzgebers würden dann Detailvorgaben der Ministerialbürokratie rücken. Dies ist ein weiterer, abzulehnender Baustein der BMAS-Strategie, die Steuerung über die BA zu übernehmen.

In die richtige Richtung geht der geplante **Experimentiertopf**, mit dem ein begrenztes Budget zur Erprobung innovativer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ermöglicht werden soll (Art. 1 Nr. 63). Da Einzelmaßnahmen für den Arbeitsuchenden bereits über das Vermittlungsbudget durchgeführt werden können, dürfte der Experimentiertopf allein zur Projektförderung Anwendung finden. Sichergestellt werden müsste allerdings, dass das Budget möglichst frei von formalen Vorgaben (Vergaberecht) eingesetzt werden kann, um das Innovationspotenzial soweit wie möglich zu erschließen. Sinnvoll ist auch die Zusammenfassung verschiedener **Unterstützungsangebote** für Ausbildungs- oder Arbeitsuchende **durch Dritte** (Art. 1 Nr. 22 und 23).

Entgegen früheren Referentenentwürfen bleibt es jetzt – trotz eines etwas unklaren Gesetzeswortlauts – wohl bei der Möglichkeit von betrieblichen Trainingsmaßnahmen, deren Dauer auf vier Wochen beschränkt wird. Es wäre auch widersinnig, eines der günstigsten und erfolgreichsten Arbeitsförderungsinstrumente zu beseitigen. BA und BDA hatten sich deshalb frühzeitig dagegen ausgesprochen.

Abschaffung einzelner wenig genutzter Maßnahmen richtig

Gegen die Abschaffung des Einstellungszuschusses bei Neugründungen (Art. 1 Nr. 42) bestehen keine Bedenken, da eine Existenzförderung nicht per se Sache der Arbeitslosenversicherung ist und die Förderung Arbeitsloser bereits unter anderem mit einem Einstellungszuschuss bei richtiger Ausgestaltung zielgerichteter erfolgen kann.

Gegen den vorgeschlagenen Wegfall der sog. Jobrotation (Art. 1 Nr. 42), bei der ein Arbeitsloser für die Zeit der Fortbildung des Stammarbeitnehmers bezuschusst wird, bestehen keine Bedenken, da es sich um ein kompliziertes Instrument handelt, das nicht nennenswert in Anspruch genommen wird.

Zu Recht spricht sich der Gesetzentwurf gegen eine Verlängerung der Regelung zur beschäftigungsschaffenden Infrastrukturförderung aus (Art. 1 Nr. 56), jedoch müssen darüber hinaus auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen umgehend abgeschafft werden, weil ein zweiter Arbeitsmarkt für Kurzeitarbeitslose nicht akzeptabel ist und darüber hinaus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch nach dem Bericht des BMAS zur Evaluation der Hartz-Gesetze die Integrationschancen von Teilnehmern sogar noch verschlechtern: „ABM-Beschäftigte (beenden) aufgrund dieser Tätigkeit (...) später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit (...). ABM verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmern.“ Deshalb gehört dieses Instrument auf keinen Fall in den Instrumentenkasten für Kurzeitarbeitslose.

5. Mitwirkungspflichten des Arbeitslosen verstärkt einfordern

a) Sachverhalt:

- Erstellung der Potenzialanalyse bereits nach der (frühzeitigen) Arbeitsuchendmeldung, nicht erst nach Eintritt der Arbeitslosigkeit.
- In Eingliederungsvereinbarungen ist aufzunehmen, welche konkreten Eigenbemühungen in welcher Häufigkeit der Ausbildungs- bzw. Arbeitsuchende unternehmen muss und in welcher Form er diese nachzuweisen hat. Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollen die Eigenbemühungen durch Verwaltungsakt festgesetzt werden.
- Frühzeitige Arbeitsuchendmeldung nicht mehr nur telefonisch, sondern auch schriftlich möglich, wenn unverändert nach Terminvereinbarung die persönliche Arbeitsuchendmeldung nachgeholt wird.
- Pflicht zur Meldung nach Aufforderung durch die Arbeitsagentur jetzt auch für Nichtleistungsempfänger (bisher nur Leistungsempfänger).
- Arbeitsuchende können für die Dauer von 12 Wochen von der Arbeitsvermittlung ausgeschlossen werden, wenn sie ihre Pflichten nach dem Gesetz oder der Eingliederungsvereinbarung (bzw. dem Verwaltungsakt) nicht nachkommen. Die Arbeitslosmeldung erlischt und kann erst nach Ablauf der 12-wöchigen Vermittlungssperre erneut erfolgen.
- Im Gegenzug wird die Regelung abgeschafft, nach der Arbeitsuchende ohne Leistungsbezug ihre Meldung alle drei Monate erneuern müssen.

b) Bewertung:

Richtigerweise verlangt das Recht der Arbeitslosenversicherung vom Arbeitslosen Eigenbemühungen zur Beendigung seiner Beschäftigungslosigkeit. Bei der angestrebten Zusammenfassung von **Eingliederungsvereinbarung** und Mitwirkungspflichten des Arbeitsuchenden (Art. 1 Nr. 18) muss darauf geachtet werden, dass für die Leistung der Versicherungsgemeinschaft vom Arbeitsuchenden auch konsequent die Bereitschaft und das aktive Mittun an der Beendigung des Versicherungsfalles einge-

fordert wird. Neue Gesetzesformulierungen müssen für dieses Ziel eine Hilfestellung für die Praxis sein, statt Fallstricke auszulegen, die eine wirksame Sanktionierung fehlender Mitwirkung behindern. Um die Verbindlichkeit einer Eingliederungsvereinbarung zu erhöhen, spricht auch alles dafür, die Verweigerung des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung zu sanktionieren

Äußerst fraglich ist, ob arbeitslos gemeldete Nichtleistungsbezieher, die aus ihrer Arbeitslosmeldung rentenrechtliche Vorteile haben, durch den Wegfall der derzeit erforderlichen Drei-Monats-Meldungen begünstigt werden sollten (Art. 1 Nr.18). Sofern für andere Sozialleistungen wie z. B. Rente Zeiten der Arbeitslosigkeit eine Rolle spielen, ist es gerechtfertigt, mit dem Erfordernis einer alle drei Monate zu erneuernden Arbeitslosmeldung jedenfalls ein Minimum an Eigeninitiative vom Berechtigten zu fordern. Die Ersetzung der Drei-Monats-Meldung durch die Möglichkeit einer Abmeldung von der Vermittlung bei Verstoß gegen die Eingliederungsvereinbarung erscheint auch deshalb bedenklich, weil bereits derzeit selbst bei Leistungsempfängern in einer Vielzahl von Fällen tatsächlich keine Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Deshalb ist es sinnvoller, an der Drei-Monats-Meldung grundsätzlich festzuhalten und hiervon nur für den Fall abzusehen, dass eine Eingliederungsvereinbarung auch tatsächlich abgeschlossen wurde.

Zu unterstützen ist die vorgesehene Möglichkeit einer zwölfwöchigen Einstellung der Vermittlungstätigkeit bei Verstoß gegen die Eingliederungsvereinbarung (Art. 1 Nr. 18). Hiermit wird richtigerweise eine Sanktionsmöglichkeit für Personen geschaffen, die kein Arbeitslosengeld erhalten (sog. Nichtleistungsempfänger) und allein wegen z. B. rentenrechtlicher Vorteile oder Kindergeldbezugs arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldet sind. Personen, die sich nur zum Schein der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellen, behindern durch überflüssige Mehrarbeit eine effektive Tätigkeit der Arbeitsvermittler.

6. Maßnahmen für Jugendliche teilweise vereinfacht, aber immer noch viel zu kompliziert

a) Sachverhalt:

Neuordnung der Vorschriften zu berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und zur Förderung der Berufsausbildung:

- Einführung einer Pauschale von 2.000 Euro für „jede zusätzliche Vermittlung einer betrieblichen Berufsausbildung“ aus einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme.
- Kosten für Weiterbildung des Trägerpersonals jetzt Teil der Maßnahmekosten bei Berufs vorbereitenden Bildungsmaßnahmen.
- Ausbildungsbegleitende Hilfen jetzt auch nach Abbruch einer betrieblichen oder außerbetrieblichen Berufsausbildung oder nach erfolgreicher Beendigung einer Berufsausbildung möglich.
- Fortsetzung einer abgebrochenen betrieblichen Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung möglich.
- Träger der außerbetrieblichen Berufsausbildung zur Bescheinigung von abgeschlossenen Teilqualifizierungen verpflichtet.

- Weiterbildungen des Trägerpersonals von außerbetrieblichen Ausbildungen werden Bestandteil der Maßnahmekosten.

b) Bewertung:

Auch bei den Förderinstrumenten für Jugendliche hält der Gesetzentwurf – trotz einiger richtiger Straffungen von Vorschriften – am Prinzip der Einzelinstrumente fest. Wie im übrigen Arbeitsförderungsrecht gilt auch hier, dass der Versuch des Gesetzgebers, jede denkbare Situation einer sinnvollen Förderung vorzuzusehen und zu regeln, zum Scheitern verurteilt ist. Passgenauer und effektiver kann dies der Fallmanager vor Ort, der die Förderung im Einzelfall nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit einsetzt. Hierzu müssen ihm gesetzlich die entsprechenden Gestaltungsräume eingeräumt werden.

Vereinfachung bei Weiterbildungskosten sinnvoll

Die Integration der Kosten für die Weiterbildung des Trägerpersonals, die Lernmittel sowie die Arbeitskleidung in die (gesamten) Maßnahmekosten bei Berufs vorbereitenden Maßnahmen und in Maßnahmen der Benachteiligtenförderung (Art. 1 Nr. 30) ist sinnvoll und sachgerecht. Die Kosten der Weiterbildung des Ausbildungs- und Betreuungspersonals können künftig zur Verwaltungsvereinfachung als Bestandteil der nunmehr einheitlich als Maßnahmekosten bezeichneten Gesamtkosten dort mit einkalkuliert werden. Damit entfällt die Notwendigkeit der gesonderten Ausschreibung von Weiterbildungsmaßnahmen für Trägerpersonal.

Keine zusätzlichen Prämien für normale Leistungen bei Berufsvorbereitung

Abzulehnen ist die geplante Pauschale für jede zusätzliche Vermittlung nach einer Berufsvorbereitungsmaßnahme (BvB) in betriebliche Berufsausbildung (Art. 1 Nr. 30). Hierdurch soll der Anteil der Absolventen einer BvB, die in reguläre Ausbildung einmünden, erhöht werden. Zwar ist grundsätzlich richtig, Anreize für erfolgreiche Qualifizierungsmaßnahmen zu setzen. Allerdings ist die Überführung aus einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme in eine reguläre Ausbildung ohnehin das Ziel dieser Maßnahme und kein besonderer prämienswürdiger Vorgang. Dagegen mag beim vorzeitigen Übergang aus einer außerbetrieblichen Berufsausbildung in betriebliche Ausbildung, für den es aktuell eine Prämie von 2.000 Euro gibt, dies noch gerechtfertigt sein, weil es eigentlich dem wirtschaftlichen Interesse des Trägers widerspricht, vorzeitig seinen „Kunden“ in betriebliche Ausbildung abzugeben.

Ausbildungsbegleitende Hilfen komplett für Ausbildungsvorbereitung ermöglichen

Die Regelungen zur Unterstützung und Förderung der Berufsbildung (Begleitung von Ausbildung und Ausbildungsvorbereitung, ausbildungsbegleitende Hilfen, außerbetriebliche Ausbildung) werden zu Recht übersichtlicher gestaltet (Art. 1 Nr. 49). Kritisch ist allerdings, dass hier nicht die Chance genutzt wird, eine Förderlücke zu schließen: Die abH stehen bisher nicht komplett für Ausbildungsvorbereitung zur Verfügung. Mit der SGB III-Änderung zum 1. Oktober 2007 ist lediglich die sozialpädagogische Begleitung auch für Ausbildungsvorbereitung zur Verfügung gestellt worden (hier nun in § 240 Abs. 1 Nr. 3 formuliert). Nicht erfolgt ist dies für Maßnahmen zum Abbau von Bildungsdefiziten sowie für Maßnahmen zur Förderung fachpraktischer und fachthe-

oretischer Kenntnisse. Dies sollte nun korrigiert werden, da es sinnvoll ist, Betriebe bei der Vorbereitung leistungsschwacher Jugendlicher auf eine Ausbildung auch mit diesen Maßnahmen gezielt zu unterstützen und damit die in der Regel erfolgreichere betriebliche Qualifizierung weiter zu stärken.

Anpassungen bei außerbetrieblicher Ausbildung überwiegend sinnvoll – Doppelqualifizierung verhindern

Sehr positiv ist die neue Pflicht der Träger von außerbetrieblichen Bildungsmaßnahmen, auch Teilqualifikationen zu bescheinigen, die bereits erfolgreich absolviert wurden (Art. 1 Nr. 49). Dies ist eine zentrale Voraussetzung, um später an die Ausbildung effektiv anknüpfen zu können. Auch hat der Jugendliche trotz Abbruch „etwas in der Hand“. Wichtig ist, dass die Bescheinigung einheitlich gestaltet ist, damit Transparenz und Vergleichbarkeit sichergestellt sind.

Richtig ist auch die Möglichkeit, eine abgebrochene betriebliche Ausbildung ggf. auch außerbetrieblich fortsetzen zu können, wenn dies erforderlich ist, um den Jugendlichen doch noch auf diesem Weg zu einem Berufsabschluss zu führen. Allerdings gilt hier wie grundsätzlich für außerbetriebliche Qualifizierung, dass zunächst alle betrieblichen Möglichkeiten ausgeschöpft sein müssen.

Unkritisch zu sehen ist die Streichung der Förderbegrenzung auf ein Jahr, die lediglich eine Anpassung an die Realität darstellt. Gleichzeitig muss jedoch am Ziel des Übergangs in betriebliche Ausbildung unbedingt festgehalten werden, was ja auch weiterhin durch eine Prämie für den Träger attraktiv gemacht wird.

Kritisch ist die weiterhin bestehende (lediglich 2007 ausgesetzte) Voraussetzung, dass vor einer außerbetrieblichen Berufsausbildung eine mindestens 6-monatige berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme oder ähnliche Maßnahme absolviert werden muss. Dies blockiert für viele benachteiligte Jugendliche den im Einzelfall u. U. sinnvolleren direkten Weg in eine außerbetriebliche Berufsausbildung und führt damit zu unnötigen Doppelqualifizierungen und einer erheblichen Ressourcenverschwendung von Zeit und Geld. Diese Voraussetzung muss deshalb zugunsten einer individuellen Förderentscheidung durch den Fallmanager abgeschafft werden.

7. Nachholen des Hauptschulabschlusses ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe

a) Sachverhalt

Rechtsanspruch auf Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss sowohl für Ausbildungs- als auch für Arbeitsuchende

b) Bewertung

Es ist richtig, junge Menschen durch einen nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses aus der Arbeitslosigkeit herauszuholen, wie dies heute schon von der BA getan wird. Nicht der geringste Grund besteht aber dafür, einen Rechtsanspruch gegen die Arbeitslosenversicherung einzuführen (Art. 1 Nr. 27). Dies kann die Länder dazu veranlassen, ihre grundgesetzliche Verantwortung für die Schulpolitik weniger engagiert wahrzunehmen, weil die BA zum institutionalisierten Reparaturbetrieb würde. Die Förderung des Nachholens eines Hauptschulabschlusses ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und darf nicht aus Beitragsmitteln finanziert

werden. Die geplante Pflichtleistung ist zudem auch deshalb nicht sinnvoll, da so nicht im Einzelfall individuell entschieden werden kann, ob das Nachholen des Hauptschulabschlusses das richtige und zielführende Instrument für den einzelnen Arbeitslosen ist. Es drohen unnötige und ineffiziente Maßnahmen und damit eine Verschwendung von Beitragsmitteln. Die Förderung zur Nachholung eines Hauptschulabschlusses muss zumindest auf eine Ermessensleistung beschränkt bleiben. Die Länder stehen in der Verantwortung, die Quote der Schulabbrecher deutlich zu reduzieren – eine nachträgliche Reparatur muss zur Ausnahme werden.

8. Anreize für vollständige Überwindung der Hilfebedürftigkeit im SGB II verbessern

a) Sachverhalt

Arbeitslosengeld II-Empfänger können zur Aufgabe einer Beschäftigung mit geringem Einkommen (z. B. Minijob oder selbstständige Erwerbstätigkeit) verpflichtet werden, wenn die Möglichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung mit einem höheren Einkommen besteht. Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die eine selbstständige, hauptberufliche Tätigkeit aufnehmen oder ausüben wollen, erhalten Leistungen zur Eingliederung, wenn die selbstständige Tätigkeit wirtschaftlich tragfähig ist. Die Agentur für Arbeit soll die Tragfähigkeit von einer fachkundigen Stelle beurteilen lassen.

b) Bewertung

Mit der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II werden Erwerbsfähige unterstützt, die ihre Existenz bzw. die ihrer Familie nicht aus eigener Kraft sichern können. Oberstes Ziel – zum Nutzen des Einzelnen und der Solidargemeinschaft – muss die möglichst schnelle und weitgehende Überwindung der Hilfebedürftigkeit sein. Das richtige Prinzip des Kombi-Einkommens aus eigenem Lohn und ergänzendem Arbeitslosengeld II ist, dass der Fürsorgeempfänger auch durch Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung die Chance zu einer Rückkehr in den und zum Aufstieg im Arbeitsmarkt erhält. Gleichzeitig ist dies ein erster Schritt, um von der Unterstützung durch die Solidargemeinschaft unabhängig zu werden. Richtigerweise wird deshalb jetzt klargestellt, dass die Aufnahme einer anderen Arbeit nicht deshalb unzumutbar ist, weil der Hilfebedürftige bereits aktuell eine Tätigkeit ausübt, die jedoch nicht Existenz sichernd ist (Art. 2 Nr. 4).

Ebenso ist die Förderung der Aufnahme und Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit auf der Grundlage einer fachkundig beurteilten Tragfähigkeit zu begründen. Die Bewertung der Tragfähigkeit durch eine fachkundige Stelle wurde zwar auch bisher regelmäßig von den Agenturen für Arbeit gefordert. Mit der gesetzlichen Verankerung, wird aber im größeren Umfang sichergestellt, dass die Förderung nur zukunftsfähige Projekte unterstützt. Soweit allerdings in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass auf die Einschaltung einer externen fachkundigen Stelle verzichtet werden kann, wenn die SGB II-Leistungsträger eigene Kompetenzen zur Bewertung von Unternehmen aufgebaut haben, muss klargestellt werden, dass dies nur für bereits bestehende Kompetenzen gilt und der Aufbau solcher Kompetenzen durch die SGB II-Leistungsträger für die Zukunft ausgeschlossen ist. Dies sollte entsprechend im Gesetzestext Niederschlag finden.

Dringend notwendig und überfällig ist auch die Beseitigung von Fehlanreizen bei der „Hinzuverdienstregelung“

(§ 30 SGB II): Leider bietet die heutige Ausgestaltung offenbar für viele Hilfebedürftige den falschen Anreiz, sich bei viel Freizeit nur ein großzügiges Taschengeld „hinzu zu verdienen“ und sich so dauerhaft im Leistungsbezug einzurichten. Die Einkommensanrechnung muss deshalb so ausgestaltet werden, dass nicht niedrige Verdienste überproportional begünstigt werden, sondern sich die Erarbeitung eines höheren Einkommens lohnt.

9. Förder-Generalklausel im SGB II ausbauen statt abschaffen

a) Sachverhalt

- Die Förderleistungen im SGB II werden neu geordnet, das Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III neu) kann auch im SGB II eingesetzt werden.
- Die bisher möglichen „sonstigen weiteren Leistungen“ (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II) entfallen.
- Förderleistungen stehen regelmäßig im Ermessen des Trägers, Ausnahmen sind nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit Anspruch auf Zuweisungen in eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 Abs. 3 SGB III) und die Übernahme von Weiterbildungskosten zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses bei Erwachsenen (§ 77 Abs. 3 SGB III).
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB II entfallen.
- Einführung einer freien Förderung befristet bis 2013 und begrenzt auf 2 % der Eingliederungsmittel einer Arbeitagentur, gleichzeitig Verbot der Aufstockung und Umgehung gesetzlich geregelter Förderleistungen.

b) Bewertung

Geradezu das Gegenteil einer Vereinfachung sieht der Gesetzentwurf für den SGB II-Bereich vor, in dem ergänzend eigenständige Förderinstrumente „im SGB II geschaffen und vorhandene modifiziert“ werden sollen. Im Gegenzug soll die bisherige Generalklausel zu „sonstigen weiteren Leistungen“ (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II) dann entfallen (Art. 2 Nr. 5). Bisher konnten über diese Generalklausel kreative Lösungen vor Ort gefunden werden. Statt diese Möglichkeit jetzt abzuschaffen sollte viel eher darüber nachgedacht werden, wie durch eine gute organisatorische Aufstellung und die Übertragung des erfolgreichen Modells der Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit aus dem SGB III-Bereich, Handlungsfreiheiten für die Fallmanager geschaffen werden, deren Erfolg wirksam kontrolliert wird.

10. Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigung verhindern

a) Sachverhalt

Die Versicherungspflicht von Arbeitsgelegenheiten mit (ansonsten) bestehender Sozialversicherungspflicht entfällt.

b) Bewertung

Erheblicher Nachbesserungsbedarf in Form von Einschränkungen und Klarstellungen besteht für den gesamten Bereich der leider erst im letzten Jahr erneut wieder ausgeweiteten **öffentlichen Beschäftigung**. Dringend klargestellt werden müsste zunächst bei den sog. Arbeitsgelegenheiten (§ 16 Abs. 3 SGB II), dass das Gesetz keine Ermächtigung für eine sozialversicherungspflichtige

ge sog. **Entgeltvariante** bietet. Nach der derzeitigen Verwaltungspraxis soll es dagegen möglich sein, sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten vollständig voraussetzungslos und in unbeschränktem Umfang einzurichten. Damit wird der ansonsten gesetzlich stets beachtete Grundsatz auf den Kopf gestellt, dass öffentliche Beschäftigung nur unter eng definierten Grenzen und Vorgaben eingesetzt werden darf, um Wettbewerbsverzerrungen und beschäftigungsschädliche Wirkungen kontrollieren zu können. Immerhin soll jetzt richtigerweise zumindest die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung, leider jedoch nur für Neufälle, beseitigt werden (Art. 1 Nr. 13). Damit werden Drehtüreffekten zwischen Fürsorge- und Versicherungssystem vermieden, weil keine neuen Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung aus öffentlicher Beschäftigung erworben werden.

Erheblich nachgebessert werden müssen auch die sog. **Ein-Euro-Jobs**, für die u. a. gesetzlich sichergestellt werden muss, dass vollständige Transparenz über ihren Einsatz hergestellt wird und Vertreter der Arbeitgeber

und Arbeitnehmer in vor Ort einzurichtenden Beiräten ein **Vetorecht** erhalten.

Umgehend beendet werden müssen die im letzten Jahr auf den Weg gebrachten Beschäftigungsprogramme für 200.000 Arbeitslose in Form der „Job-Perspektive“ und des „Kommunal-Kombi“. Mit tariflichen Löhnen werden hier angeblich nicht Vermittelbare vom ersten Arbeitsmarkt weggeführt, obwohl es wegen der immer noch nicht hinreichend funktionierenden Aktivierung und Vermittlung im Bereich der Fürsorgeleistung „Arbeitslosengeld II“ bislang überhaupt keine validen Erkenntnisse gibt, wie viele schwer Vermittelbare sich tatsächlich unter den Arbeitslosen befinden. Damit kann von vorn herein nicht gewährleistet werden, dass ausschließlich „nicht Vermittelbare“ in die öffentlichen Beschäftigungsprogramme aufgenommen werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1192

19. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

1. Grundsätzliche Bewertung

Ziel des Gesetzentwurfs ist die Neufassung der vorrangigen Ziele der Arbeitsförderung sowie der Ausbau präventiver Elemente und die Vereinfachung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Dieses Ziel wird vom DGB unterstützt; in einigen wichtigen Punkten bleibt der Gesetzentwurf jedoch deutlich hinter den selbst gesteckten Zielen zurück.

Mit dem Gesetzentwurf wird im Wesentlichen an der bisherigen Grundlinie der Arbeitsförderung festgehalten. Eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt hat oberste Priorität. An der Verdrängung gering qualifizierter Personen und der Ausbreitung des Niedriglohnssektors wird dies nichts ändern.

So ist nach wie vor eine ganzheitliche Betreuung und Vermittlung aller Arbeitslosen ab dem ersten Tag nicht gewährleistet. Zudem wird der Verschiebepark zu Lasten der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung fortgesetzt und das beitragsfinanzierte System in noch stärkerem Maße zur Finanzierung von Integrationsmaßnahmen für Hartz IV-Empfänger herangezogen und es werden ihm neue gesamtgesellschaftliche Aufgaben aufgebürdet.

Nicht die Anzahl der Instrumente oder der größere Ermessensspielraum der BA beim Einsatz der Instrumente

ist letztendlich für den Integrationserfolg entscheidend. Neben den Schwierigkeiten an der Schnittstelle zwischen den Systemen bestehen vor allem im SGB-II-Bereich nach wie vor deutliche Mängel der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Trägern. So ist vor allem die Kombination von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und sonstigen sozialen Leistungen völlig unbefriedigend. Dies ist eine der Hauptursachen dafür, dass der „harte Kern“ der Langzeitarbeitslosen nach wie vor zu wenig Hilfen erhält. Ein sinnvolles Fallmanagement ist nur möglich, wenn die Vermittler unbürokratisch auch auf sonstige Hilfen zurückgreifen können.

Der DGB schlägt vor, zu Beginn des Haushaltsjahres die Höhe der Mittel für sonstige Leistungen konkret zu vereinbaren und den Fallmanagern dies als konkretes Budget zur Verfügung zu stellen.

Die Auswahl der zu fördernden Personen und die Strategie der Vermittler werden wesentlich durch das Steuerungssystem der BA beeinflusst. Die schnelle Integration in den Arbeitsmarkt hat dabei oberste Priorität. Aus finanziellen Gründen ist dies aus Sicht der Versicherung durchaus verständlich, kann aber längerfristig zu negativen Wirkungen führen und die gesamtgesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit erhöhen. Die sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit kann hierfür ein Indiz sein.

Deswegen beurteilt der DGB die beabsichtigte stärkere sozialpolitische Ausrichtung der BA – wie die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Unterstützung von Chancengleichheit – positiv, hat aber Zweifel daran, ob sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen die praktischen Auswirkungen der Steuerung der Agenturen ändern werden.

Der DGB begrüßt auch die Stärkung gleichstellungs- und familienpolitischer Zielvorgaben. Diese bleiben jedoch ohne Wirkung, wenn sie sich nicht in konkreten Regelungen niederschlagen. Der DGB befürchtet, dass die angestrebten Veränderungen wie die Abschwächung von Rechtsansprüchen und die Ausweitung von Ermessensspielräumen, die Verschärfung von Sanktionsmechanismen, eine Vermittlung in prekäre und nicht existenzsichernde Arbeit bzw. eine Stärkung der sog. Ein-Euro-Jobs nicht zur Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Arbeitsmarktes beitragen, da sie bestehende Nachteile eher verstärken.

Unterstützt werden ebenso die Vorschläge zum Vermittlungsbudget sowie die Einführung einer Experimentierklausel.

Dies kann zur Reduzierung der Komplexität der Instrumente beitragen; die arbeitsmarktpolitische Wirkung dieser Vereinfachung darf aber keinesfalls überschätzt werden.

Der Wegfall einiger Instrumente – wie des besonderen Einstellungszuschusses bei Neugründungen, der Beitragsbonus für Arbeitgeber bei Einstellung Älterer oder die institutionelle Förderung von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen – wird unterstützt. Dies gilt aber nicht für den geplanten Wegfall der Job-Rotation, das endgültige Streichen der „Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung“ und die spezifischen Regelungen zur PSA. Die Streichung von Rechtsansprüchen und die Überführung der Leistungen in Ermessensleistungen beinhaltet die Gefahr, dass Arbeitsuchende zu Bittstellern degradiert werden. Dies gilt insbesondere für Frauen. Denn aktuelle Studien zeigen, dass sich die Beratungs- und Vermittlungspraxis stark an Geschlechterrollenstereotypen ausrichtet, da die gesetzlichen Regelungen zu Rechten und Pflichten von Arbeitsuchenden widersprüchlich in Bezug auf ihre Genderimplikationen sind. Deswegen sollten die Rechte der Arbeitsuchenden bezüglich der Mitwirkung an der Eingliederungsvereinbarung ausgeweitet werden. Das Ziel sollte sein, dass die Eingliederungsvereinbarung im Regelfall im Konsens zustande kommt und auch so aktiv von beiden Seiten mitgetragen wird.

Der DGB bedauert, dass die Chancen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Beschäftigungssektors nicht wirksam genutzt werden. Aus Sicht des DGB müssen die Ein-Euro-Jobs auf den Prüfstand. Kein Instrument hat eine schlechtere Bewertung bekommen durch Evaluation und Bundesrechnungshof.

Die bisherige Praxis der Arbeitsgelegenheiten steht aus Sicht des DGB im Konflikt mit dem völkerrechtlichen Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Ein-Euro-Jobs sind teurer als man denkt, bieten meist keine Perspektiven, fördern Lohndumping und gefährden teils reguläre Arbeitsplätze. Der massenhafte Einsatz von Ein-Euro-Jobs nach dem Gießkannenprinzip sollte deutlich zurückgefahren werden zugunsten

von Qualifizierungsmaßnahmen und dem sog. sozialen Arbeitsmarkt (Job-Perspektive und Kommunal-Kombi). Zugleich sollten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht gestrichen werden und eine existenzsichernde Mindestentlohnung vorgesehen werden.

Der DGB ist verwundert darüber, dass es nicht möglich ist, Aussagen zu den Kosten des Gesetzentwurfes zu machen, während die Senkung der Bürokratiekosten durch die Streichung von Informationspflichten um genau 259.000 Euro berechnet werden können. Aus Sicht der Beitragszahler ist insbesondere eine Aussage über die zu erwartenden Kosten des Nachholens von Hauptschulabschlüssen wünschenswert. Der Deutsche Bundestag sollte hier genauere Zahlen einfordern.

2. Bewertung einzelner Maßnahmen

2.1 Zu Artikel 1, SGB III

Zu Nr. 2 (§ 1)

Die Neufassung der arbeitsmarktpolitischen Ziele wird begrüßt. Dies betrifft auch die verstärkte Verankerung gleichstellungspolitischer Ziele. Auf die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit soll künftig ein größeres Augenmerk gerichtet werden.

Die vorgesehene Zielvereinbarung zwischen Bundesregierung und der BA soll die gesetzlichen Ziele der Arbeitsförderung konkretisieren.

Der DGB hofft, dass die Bundesregierung nunmehr „auf einen konstruktiven und partnerschaftlich geprägten Aushandlungsprozess“ setzt und die Rechte des Verwaltungsrates als Aufsichtsorgan der BA nicht beeinträchtigt werden. Dies eröffnet aber bereits das geltende Recht. Eine gesetzliche Änderung ist nicht erforderlich.

Zu Nr. 10 (§ 18)

Das Forschungsinstitut der BA hat kürzlich auf die nur begrenzt aussagefähige Arbeitslosenstatistik aufmerksam gemacht. Arbeitsgelegenheiten sollten daher nicht nur als „nicht zu berücksichtigende Unterbrechung gewertet werden“, sondern weiter als arbeitslos registriert werden.

Zu Nr. 14 (§ 35)

Die Qualität der Vermittlung über das Internet kann auch verbessert werden, indem die Arbeitgeber aufgefordert werden, nur aussagefähige und vollständige Angebote einzustellen. Hierzu gehören insbesondere Angaben zur geplanten Tätigkeit, dem Arbeitsort, zur benötigten Qualifikation, konkrete Angaben zum Arbeitgeber, und Angaben über die Höhe des zu erwartenden Lohnes bzw. des Tarifvertrages, der zur Anwendung kommen soll. Wenn diese Angaben nicht vorhanden sind, darf kein Arbeitsuchender gezwungen werden, sich zu bewerben. Wenn ein Arbeitgeber erwartet, dass die BA oder der Arbeitsuchende konkrete persönliche Daten übermittelt, dann muss der Arbeitsuchende gleichfalls das Recht haben, konkrete Informationen über den Arbeitgeber und die geplante Tätigkeit zu erhalten.

Bisher sind die Angaben im Internet häufig nicht oder wenig aussagefähig. Vor allem die Angaben von Verleihern, die inzwischen ein Drittel und mehr der eingestellten Jobangebote ausmachen, entsprechen in den meisten Fällen nicht den Standards, die die Bundesagentur für Arbeit mit den Verleihern in Rahmenvereinbarungen niedergelegt hat. Während die BA sehr weitgehend die

Vereinbarungen mit den Verleihern umgesetzt, fühlen diese sich offensichtlich nur zum Teil an die Vereinbarungen gebunden. Hier sollte die BA nachhaltig das Einhalten der Vereinbarungen einfordern.

Das Internet darf nicht zu Lohndumping missbraucht werden, die Agenturen müssen zur Prüfung angehalten werden, ob allgemeinverbindliche Mindestentlohnungsbedingungen eingehalten werden bzw. ob ein sittenwidriger Lohn vorliegt.

Anknüpfend an die Empfehlungen der Hartz-Kommission sollten zudem nicht nur die Arbeitnehmer verpflichtet sein, die Arbeitsagenturen frühzeitig über die drohende Arbeitslosigkeit zu informieren, sondern zugleich die Arbeitgeber verpflichtet werden, dass „sie den Arbeitnehmer bei der Suche nach einer neuen Stelle (Beratungsgespräche, Bewerbungsgespräche) freistellen“ (Hartz-Kommission, S. 83). Diesen Vorschlag der Hartz-Kommission hat der Gesetzgeber bis heute nicht aufgegriffen.

Zu Nr. 16 (§ 37)

Es ist zu begrüßen, dass die Agenturen zu einer frühzeitigen Potentialanalyse und einer entsprechenden Eingliederungsvereinbarung verpflichtet werden. Allerdings darf dies nicht eine vollständig einseitige Angelegenheit sein. Eine Eingliederungsvereinbarung sollte auf gleicher Augenhöhe erfolgen, und die Erfahrungen und Kenntnisse der Arbeitsuchenden sollten aktiv in diese Vereinbarung einfließen.

Der Schutz der Arbeitslosenversicherung hat auch den Sinn, dem Arbeitsuchenden Zeit zu geben, eine geeignete, den eigenen Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Arbeitsstelle zu finden. Dabei wird er schon aus eigenem Interesse die notwendigen Initiativen ergreifen. Ein früher Druck, zum Beispiel auch Leiharbeitsverhältnisse akzeptieren zu müssen, darf dabei nicht aufgebaut werden. Den DGB erreichen immer wieder Zuschriften mit Hinweisen darauf, dass in den Eingliederungsvereinbarungen zum Teil völlig überzogene Anforderungen (z. B. zehn Bewerbungen pro Woche) gestellt werden. Hiergegen müssen Arbeitsuchende sich wehren können. Die Festsetzung der Eingliederungsvereinbarung durch einseitigen Verwaltungsakt sollte deswegen unterbleiben, stattdessen die Agenturen gleichfalls zum Fördern verpflichtet werden.

Der DGB schlägt folgende Formulierung vor: „Der Arbeitsuchende ist konkret an der Eingliederungsvereinbarung zu beteiligen, indem diese gemeinsam entwickelt wird. Dabei ist Gelegenheit zu geben, eigene Vorschläge und Wünsche einzubringen. Ziel ist, dass eine Arbeitsstelle gefunden wird, die der Qualifikation und den Neigungen des Arbeitsuchenden möglichst entspricht. Hierfür muss ausreichend Suchzeit eingeräumt werden. Konkrete Verpflichtungen müssen begründet werden. Nur wenn der Arbeitsuchende sich weigert, an der Vereinbarung mitzuwirken, darf diese einseitig durch Verwaltungsakt festgesetzt werden.“

Zu Nr. 18 (§ 38)

Nichtleistungsempfänger werden künftig nicht mehr automatisch nach drei Monaten aus der Arbeitslosenstatistik und von der Arbeitsvermittlung abgemeldet, wenn das Bewerberangebot in dieser Zeit nicht erneuert wurde. Zugleich sollen für Nichtleistungsempfänger – dem Sperrzeitrecht vergleichbar – Sanktionsmöglichkeiten eingeführt werden, indem Arbeitsuchende für 12 Wochen

von der Vermittlung und damit auch von den rentenrechtlichen Vergünstigungen (Anrechnungszeiten) ausgeschlossen werden. In der Gesetzesbegründung wird richtigerweise darauf verwiesen, dass dies „zu erheblichen Nachteilen im Rentenverlauf führen“ kann. Dies dient offensichtlich ausschließlich der Bereinigung der Statistik und hat keinerlei arbeitsmarktpolitischen Nutzen. Von dieser verwaltungsaufwendigen Regelung sollte Abstand genommen werden, da dies für die Betroffenen weitreichende Konsequenzen haben kann und im Haushalt der BA zu keinerlei Einsparungen führt. Hier sollte geprüft werden, wie sich die Gruppe der Betroffenen konkret zusammensetzt, da analog zum SGB II zu befürchten ist, dass die Mehrzahl der Nichtleistungsempfänger/innen Frauen sind.

Zu Nr. 22 (§ 45)

Mit der Einführung eines Vermittlungsbudgets werden die bisherigen Leistungen zur Hilfe bei der Aufnahme von Beschäftigung zusammengefasst. Eine Vereinfachung der gesetzlichen Regelung zur Unterstützung von Beratung und Vermittlung und Zusammenfassung zu einem Vermittlungsbudget wird grundsätzlich unterstützt. Allerdings ist für Arbeitsuchende nicht klar, welche Leistungen ihnen überhaupt grundsätzlich zustehen. Deswegen sollten diese zumindest beispielhaft aufgezählt werden, um die Transparenz zu erhöhen.

In Zukunft entscheidet ausschließlich der Vermittler darüber, ob und welche Leistungen gewährt werden. Es besteht die Gefahr, dass Arbeitsuchende zu Bittstellern degradiert werden. Dies um so mehr, als dass die Gewährung des Budgets von den Eingliederungsaussichten abhängig gemacht wird, die der Segmentierung in verschiedene Kundengruppen folgt und bestehende Ungleichverteilungen eher noch verstärkt, die vor allem Frauen trifft. Regelungen, die unterrechtlich angesiedelt sind, stärken Ermessensspielräume und damit Erfolge auf Basis von Verhandlungsgeschick und persönliche Abhängigkeiten. Dies birgt die Gefahr der Verstärkung von Benachteiligungen, wie sie vor allem Frauen in der bisherigen Umsetzung der Arbeitsmarktreformen (Hartz I-VI) erfahren mussten. So zeigen die Evaluierungen u. a. widersprüchliche Genderimplikationen in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Arbeitsuchenden. Konkret verfestigt sich vielerorts Beratungs- und Vermittlungspraxis, die sich stark auf Geschlechterstereotypen bezieht. Dem etwas entgegen zu setzen und eigene Vorstellungen durchzusetzen, wird also einzelnen Frauen und Männern zufallen. Der Zugang zu wirkungsvollen Instrumenten ist somit noch mehr erschwert.

Die Regelung sollte deswegen zunächst befristet werden, um Erfahrungen mit der flexiblen und wenig präzisen Regelung sammeln zu können. Zugleich sollen bei erforderlicher überregionaler Vermittlung die finanziellen Fördermöglichkeiten in der Eingliederungsvereinbarung konkret fixiert werden, damit Arbeitsuchende die Risiken, die mit einer überregionalen Vermittlung verbunden sind, richtig einschätzen und kalkulieren können.

Zu (§ 46)

Die bisherigen Instrumente der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung von Maßnahmen nach § 421i SGB III werden zusammengefasst. Die Zusammenführung von Leistungen geht aus Sicht des DGB zu weit. Die Begleitforschung zu diesen Maßnahmen konnte keine positiven Effekte feststellen und hat auf die Gefahr der Selektion aufmerksam gemacht. Nach der Gesetzesformulierung

kann in Zukunft jede Art von Maßnahmen Dritter gefördert werden. Hierbei sind Fehlentwicklungen zu befürchten.

Dies gilt insbesondere für betriebliche Trainingsmaßnahmen und Personal-Service-Agenturen. Die sehr weitgehende Flexibilität in der Ausgestaltung der Leistungen durch Dritte droht so Missbrauch und Mitnahmeeffekte zu begünstigen. Dies gilt vor allem für die sogenannten betrieblichen Trainingsmaßnahmen. Betriebliche Trainingsmaßnahmen – die ja aus Sicht des Betriebes einer kostenlosen Arbeit gleichkommen – sollten auf Arbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen begrenzt und nur für Maßnahmen vorgesehen werden, die der Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen dienen. Vielfach handelt es sich nicht um eine Trainingsmaßnahme, sondern um eine kostenlose Probezeit. Dies benachteiligt auch andere Arbeitgeber, die die Einarbeitungszeit selbst finanzieren.

Der DGB schlägt vor: Bei Maßnahmen in den Betrieben sollten die Arbeitgeber durch eine Pauschale an den Kosten beteiligt werden. Hierdurch bleibt das Instrument unbürokratisch, aber eben nicht kostenlos. Zusätzlich ist sicherzustellen, dass die Unternehmen, die Trainingsmaßnahmen durchführen, überwacht werden und bei Missbräuchen die Zusammenarbeit beendet wird. Die Laufzeit der Maßnahmen muss verkürzt werden. Sie sollte nicht maximal vier Wochen, sondern nur zwei Wochen dauern. Nach zwei Wochen ist klar, ob die betreffende Person für die Arbeitsstelle geeignet ist oder nicht. Wenn es zu einer Übernahme kommt, ist der Arbeitgeber verpflichtet, den Lohn für die gesamte Zeit nachzuzahlen, wenn ein Beschäftigungsverhältnis nicht zustande kommt, wird an die BA die Pauschale gezahlt.

Für problematisch halten wir es gleichfalls, dass künftig über dieses Instrument generell auch „Arbeitnehmerüberlassung mit dem Ziel der Vermittlung von Arbeitslosen“ gefördert werden kann. Derzeit werden Verleiher relativ häufig gefördert, ohne dass dies mit nachhaltigen Eingliederungseffekten einhergeht. Zugleich soll ein Rechtsanspruch nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit auf die Förderung dieser Maßnahmen Dritter zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung generell ausgeweitet werden. Die Dritten selbst können Sub- oder Tochterunternehmen einschalten, so dass auf den ersten Blick eine Vermittlung erfolgt, die oftmals aber nicht mit einer nachhaltigen Integration einhergeht. Dies wird vom DGB abgelehnt. Die Qualität der Maßnahme und die Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten sind nicht mehr prüfbar.

Reguläre Betriebe und Verleiher würden sehr schnell dieses Förderinstrument intensiv zu nutzen versuchen. Bisher jedoch muss die Effizienz einer generellen Förderung der Leiharbeit über Beitragsmittel bezweifelt werden, da viele Arbeitsverhältnisse hier sehr kurzfristig sind und oftmals noch über Hartz IV auf das gesellschaftliche Existenzminimum aufgestockt werden muss. Doch eine notwendige Transparenz der BA zur Wirksamkeit der öffentlichen Förderung von Verleihern gibt es bisher nicht.

Mit der Neuregelung wird auch der Zwang zur Ausschreibung von Maßnahmen noch einmal verschärft, indem Ausnahmen beseitigt werden. Die Verfahren der Ausschreibung, wie sie von der BA praktiziert werden, führen jedoch häufig zu zweifelhaften Ergebnissen. Vor allem führen sie zu einem schädlichen Unterbietungs-

wettbewerb, der der Qualität der Maßnahmen schadet. Wenn schon an dem Ausschreibungsverfahren festgehalten werden muss, sollte die BA veranlasst werden, qualitative Elemente, die bisherigen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Trägern und Beschäftigungsstandards stärker zu gewichten.

Zu Abs. 2.

Wir regen an, anstatt der Formulierung „Vermittlung von beruflichen Kenntnissen“ den Begriff „Vermittlung von beruflicher Handlungsfähigkeit“ zu verwenden. Dies ist eine modernere Begrifflichkeit, die sich inzwischen in der allgemeinen Diskussion durchgesetzt hat.

Zu Nr. 25 (§60)

Mit der Schaffung eines Bundesgesetzes zur Altenpflegeausbildung sind endlich die Voraussetzungen geschaffen, damit die BA diese Ausbildung einheitlich fördern kann. Gerade für ältere Arbeitsuchende und Wiedereinsteiger/innen kann dies neue Perspektiven eröffnen.

Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum die Krankenpflegeausbildung weiterhin ausgeschlossen werden soll. Ausbildungsrechtlich unterscheiden sich die Ausbildungen nach dem AltPflG und dem KrPflG nicht wesentlich. Die Krankenpflegeausbildung ist entgegen anderslautenden Aussagen in der Gesetzesbegründung sogar stärker betrieblich-arbeitsrechtlich ausgestaltet als die Altenpflegeausbildung. Die Auszubildenden in der Krankenpflege sind ebenfalls in allen Zweigen der Sozialversicherung versichert. Natürlich dürfen die Krankenhäuser nicht von ihrer Verpflichtung zur Ausbildung entlassen werden. Aber gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Alterung in der Gesellschaft zeichnet sich ab, dass auch die Krankenpflege ein Mangelberuf wird. Hier können für Arbeitsuchende neue Wege eröffnet werden, vor allem auch im fortgeschrittenen Alter. Deswegen sollten Alten- und Krankenpflege gleichbehandelt werden.

Zu Nr. 27 (§ 61a)

Der DGB begrüßt den vorgesehenen Rechtsanspruch auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses. Der DGB regt an, in diesem Zusammenhang Möglichkeiten zu prüfen, dies mit berufsnaher Qualifizierung zu verbinden.

Es ist aber Aufgabe der Länder und nicht der Beitragszahler, die Berufsreife herzustellen. Es ist bedauerlich, dass es nicht gelingt, die Länder auf nachprüfbare Standards hierfür zu verpflichten. Der BA ist allenfalls ein „stumpfes Schwert“ in die Hand gegeben worden, wenn der Gesetzgeber verlangt, dass darauf hinzuwirken sei, dass sich die Länder beteiligen. Wenn sie es nicht tun, muss der Beitragszahler die Maßnahmen allein finanzieren. Der Bund sollte deswegen die Förderung an konkrete Vereinbarungen mit den Ländern koppeln.

Wir halten es zudem für falsch, wenn die Maßnahmen für jugendliche Hartz IV-Empfänger aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung und nicht aus Steuermitteln finanziert werden. Es ist verteilungspolitisch und ökonomisch problematisch, wenn der Bund durch restriktive Auslegung des § 16 Abs. 2 SGB II eine Förderung über Steuermittel verhindert.

Zu Nr. 28 (§ 64 Abs. 1)

Der Auszubildende wird bei einer beruflichen Ausbildung nur gefördert, wenn er außerhalb des Haushalts der

Eltern oder eines Elternteils wohnt (Nr. 1) und die Ausbildungsstätte von der Wohnung der Eltern oder eines Elternteils aus nicht in angemessener Zeit erreichen kann (Nr. 2). Beide Voraussetzungen sind kumulativ zu erfüllen. Zwar kann auf Nr. 2 verzichtet werden, wenn die Auszubildenden über 18 Jahre sind.

Die einschränkende Regelung, wonach die Unterbringung im Haushalt der Eltern bzw. eines Elternteils eine Förderung durch BAB ausschließt, geht auf das Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand vom 20. Dezember 1988 (BGBl I 2343) zurück. Zuvor hatte sich die Wohnsituation des Auszubildenden lediglich insoweit auf die Höhe der BAB ausgewirkt, als ein unterschiedlich hoher Bedarf für den Lebensunterhalt und ein Zusatzbedarf für Kosten der Unterkunft in Ansatz zu bringen war (vgl. §§ 11, 12 der Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung - AusbFöAnO - idF der 27. Änderungsanordnung vom 6. Juli 1988, ANBA 1988, 1356).

Die Neuregelung wurde in der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drucks. 11/2990 S. 18) auf die Notwendigkeit gestützt, den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu konsolidieren. Deshalb sollte die Ausbildungsförderung nach § 40 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) auf "diejenigen Auszubildenden und Familien konzentriert (werden), die wegen der hohen Kosten der auswärtigen Unterbringung in besonderem Maße auf die Förderung angewiesen sind". Durch die Neuregelung bleibe die arbeitsmarktpolitische Funktion der BAB, die notwendige regionale Mobilität auf dem Ausbildungsstellenmarkt zu erleichtern, erhalten. Die bis zum Inkrafttreten des SGB III unverändert geltende Regelung wurde durch das AFRG ab 1. Januar 1998 in § 64 Abs 1 SGB III inhaltlich fortgeführt und lediglich redaktionell geändert (BT-Drucks. 13/4941 S 164).

Die Einsparziele der BA sind überholt. Die Förderungsmaßnahmen sind wieder umfassender geworden. Nach dem geltenden Recht kann nur dann ein Zuschuss z. B. zu Fahrkosten gewährt werden, wenn die Voraussetzungen nach dem SGB XII vorliegen. Oder es könnten die Auszubildenden veranlasst werden, von zu Hause auszuweichen, um Fahrtkosten zu sparen und sie würden dann sogar – unter gewissen Voraussetzungen - SGB II Leistungen erhalten. Es sollten auch keine Familien z. B. durch hohe Fahrtkosten gezwungen werden, ergänzende Leistungen nach dem SGB II zu beantragen. Dies würde auch dem Gedanken des Kindergeldzuschusses widersprechen.

Zu Nr. 35 (§ 86)

Die Verpflichtung der BA zur nachgehenden Prüfung der Durchführungsqualität der Träger fällt weg und wird in eine Ermächtigung zur Prüfung der Qualität umgewandelt. Bedauerlicherweise werden die Sanktionsmöglichkeiten der Arbeitsagenturen bei mangelnder Qualität von Maßnahmen nicht ausgeweitet. Den Agenturen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, Sanktionen bei gravierenden Qualitätsmängeln zu verhängen und die Maßnahme unterbinden zu können. Ferner sollte die Möglichkeit zur freihändigen Vergabe erleichtert werden, wenn ein regional erkennbarer Qualifizierungsbedarf sonst zeitnah nicht abgedeckt werden kann.

§ 97 ff

Gerade bei der Förderung von Menschen mit Behinderungen ist die Trennung in zwei Regelkreise problematisch. Nach jetzigem Recht wird die BA erst zuständig, wenn ein konkreter Antrag auf Rehabilitationsleistungen gestellt wird. Häufig wird bei Empfängern von ALG II der konkrete Reha-Bedarf nicht erkannt, weil die entsprechenden Fachleute fehlen oder andere Probleme Priorität haben. Dies benachteiligt Behinderte im SGB II Bereich deutlich. Durch die Neuregelung wird die Kluft zwischen den Systemen weiter verstärkt, Schnittstellenprobleme werden weiter zunehmen. Der DGB hatte in der Vergangenheit bereits angeregt, für Behinderte Leistungen aus einer Hand zu ermöglichen. Dies sollte erneut geprüft werden. Zumindest sollte der Abschluss eines entsprechenden Dienstleistungsvertrages zwischen der BA und der ARGE, der heute bereits möglich ist, zur Pflicht gemacht werden.

Zu Nr. 42 (Jobrotation)

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Vertretung sollte nicht gestrichen werden. Auch wenn die Förderzahlen bisher nicht zufriedenstellend sind, sieht der DGB dieses Instrument eher als Zukunftsinstrument an. Bisher war die Weiterbildung in Unternehmen häufig nur kurzfristig. Dies war auch dadurch begründet, dass eine zufriedenstellende Finanzierung von Weiterbildung für Beschäftigte nicht gegeben war. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Politik sind zurzeit bemüht, dies zu ändern. Es ist völlig unstrittig, dass im Sinne von lebenslangem Lernen in Zukunft auch längerfristige Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich sind. Dies gilt auch deswegen, weil der Fachkräftemangel weiter zunimmt und mit der veränderten demografischen Situation auch Ältere im Arbeitsmarkt gehalten werden müssen. Eine Beibehaltung bedeutet für die BA keinen hohen Verwaltungsaufwand, weil das Instrument nicht initiativ angeboten wird, sondern in der Regel auf Anforderung gewährt wird. Deswegen sollte auch in Zukunft diese Option offen gehalten werden.

Zu Nr. 52 und 53 (§ 241 und § 242)

Es wird begrüßt, wenn ausbildungsbegleitende Hilfen auch nach Abbruch einer Ausbildung bis zur Aufnahme einer neuen Ausbildung gefördert werden können. Dies gilt ebenso hinsichtlich der Förderung berufsbezogener Sprachkenntnisse für Jugendliche.

Zu Nr. 63 (§ 421h)

Die geplante Einrichtung eines Experimentiertopfes wird unterstützt. Es sollte klargestellt werden, dass über die Förderung individueller Einzelfälle auch eine Projektförderung eröffnet wird. Allerdings ist der vorgesehene Betrag von 1 % der im Eingliederungstitel vorgesehenen Ermessensleistungen sehr gering bemessen. Nach dem jetzigen Stand wäre dies lediglich ein Betrag von 30 Mio. bundesweit. Vor allem in kleineren Agenturen dürfte allenfalls eine Maßnahme möglich sein. Der DGB schlägt vor, den Betrag auf 3 % anzuheben.

Zu Nr. 65 (§ 421j)

Bei § 421j ist nunmehr eine Förderung der Entgeltsicherung für Ältere auch möglich, wenn der Arbeitnehmer in den letzten zwei Jahren bereits bei demselben Arbeitgeber beschäftigt war. Die Aufhebung des Verbotes wird mit Verwaltungsvereinfachung begründet. Dies ist nicht

nachvollziehbar. Die Feststellung, ob ein Arbeitnehmer zuvor bei demselben Arbeitgeber bereits beschäftigt war, ist nicht schwer festzustellen. Andererseits sind auch die Beschäftigungsverhältnisse von Älteren zunehmend unstet. Bei Wiedereinstellung sind auch Ältere häufig mit befristeten Verträgen und Leiharbeit konfrontiert. Eine Förderung ist jetzt auch dann möglich, wenn der Arbeitgeber den Beschäftigten zwei Jahre befristet beschäftigt hat und das Arbeitsverhältnis kurz unterbricht. Dies erhöht die Möglichkeit für den Arbeitgeber, Leistungen abzuschöpfen. Der DGB regt an, auf diese Verwaltungsvereinfachung zu verzichten, da sonst Mitnahmeeffekte gefördert werden.

2.2 zu Artikel 2, Änderung des SGB II

Zu Nr. 2 (§ 3)

Die Ausweitung der Sprachförderung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, insbesondere für Arbeitslose mit Migrationshintergrund, wird begrüßt.

Zu Nr. 4 (§ 10)

Es sollte sichergestellt werden, dass die Vermittlungsbemühungen der SGB II-Träger vorrangig auf die Eingliederung in existenzsichernde Arbeit abzielen. So sollten Arbeitsuchende nicht gezwungen werden, Löhne unter 7,50 Euro zu akzeptieren. Die massenhafte Vermittlung in niedrigstbezahlte Arbeit hat den Trend zu nicht existenzsichernden Löhnen deutlich verschärft. Öffentlich rechtliche Agenturen haben auch die Aufgabe, Menschen vor Ausbeutung und sittenwidrigen Löhnen zu schützen. Dieser Aufgabe kommen die Grundsicherungsstellen nur unzureichend nach. Der Anteil der Menschen, die nach Vermittlung in Arbeit weiterhin auf ergänzende Leistungen angewiesen sind, ist unakzeptabel hoch. So weist zum Beispiel eine Untersuchung in Wiesbaden aus, dass rund 75 % der in Arbeit vermittelten Personen weiterhin auf SGB II Leistungen angewiesen waren. Es ist offensichtlich auch nicht zutreffend, dass es diesen Menschen gelingt, im Laufe der Beschäftigung höhere Einkommen zu erreichen. So sind in Wiesbaden in der Gruppe derjenigen, die eine nicht existenzsichernde Beschäftigung aufgenommen haben, 12 Monate nach Arbeitsaufnahme 73 % noch immer auf Hilfe angewiesen.¹ Insbesondere aus gleichstellungspolitischer Perspektive ist diese Praxis nachhaltig zu hinterfragen. Denn es sind insbesondere Frauen, die in nicht existenzsichernder Arbeit bzw. im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, sie stellen 70 % der Niedriglöhner/innen². Vor allem die stetige Ausweitung des Instrumentes der geringfügigen Beschäftigung muss mit Blick auf die Zunahme unwürdiger Arbeitsverhältnisse beleuchtet werden. Mehr als die Hälfte der erwerbstätigen Leistungsbeziehenden ist geringfügig beschäftigt. Die Wahrscheinlichkeit, trotz Erwerbstätigkeit nach 12 Monaten nach wie vor im Leistungsbezug des SGB II zu verbleiben, liegt für Beschäftigte in Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung (absolute Frauendomänen) zwischen 21 % und 25 %.³

Die *neue Ziffer 5* ist bedenklich. Vorrangig sollte dies dauerhafte Beschäftigung sein und nicht kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse, die immer wieder zu neuer Arbeitslosigkeit führen. Soll beispielsweise ein Vollzeit-

job aufgegeben werden, der schon jahrelang ausgeübt wird und für den Kündigungsschutz gilt, zugunsten einer Arbeit, die zwar den Bedarf deckt, aber nicht sicher ist (z. B. wegen Probezeit)? Anstatt den Arbeitsuchenden aufzufordern, den Arbeitsplatz zu kündigen, können die Berater auch behilflich sein, damit existenzsichernde Löhne erreicht werden. Dies schließt zum Beispiel ein, dass Beschäftigte mit Niedrigeinkommen beraten werden über tarifliche Löhne, tarifliche Mindestlöhne und ortsübliche Löhne und dass ihnen Hilfen angeboten werden, diese gegenüber dem Arbeitgeber auch durchzusetzen. Mit dieser Regelung werden darüber hinaus Diskriminierungseffekte verstärkt, die dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft innewohnen. Die Bedarfsgemeinschaft hat eine hohe Zahl an Nichtleistungsempfängern hervorgebracht, die überproportional Frauen sind. Wird hier darauf gedrängt, Erwerbstätigkeiten aufzugeben um andere aufzunehmen, wenn damit die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft überwunden wird, dann werden sog. „Ernährerlöhne“ gestärkt, anstelle der eigenständigen Existenzsicherung für alle.

Zu Nr. 5 (§ 16)

Der DGB hält die geplante Streichung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB II für falsch. Ein-Euro-Jobs sind nicht billiger (rechnet man aktive und passive Leistungen zusammen) und haben niedrigere Eingliederungsquoten als ABM. Auch aus gleichstellungspolitischer Perspektive ist eine Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten bedenklich, da dieses Instrument insbesondere dort zum Einsatz kommt bzw. kam, wo mehrheitlich Frauen arbeiten, deren Arbeitsbedingungen und Löhne hierdurch stark unter Druck geraten (sind).

Der DGB kritisiert ebenso, dass andere Maßnahmen wie Berufsvorbereitungsmaßnahmen für jugendliche Hartz IV-Empfänger aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung und nicht aus Steuermitteln finanziert werden.

Der DGB bemängelt zugleich, dass die vormaligen „sonstigen weiteren Leistungen (SWL)“ so restriktiv gefasst werden, dass auch bei diesen Einzelfallhilfen vorrangig Instrumente des SGB III genutzt und über Beiträge der Arbeitslosenversicherung finanziert werden müssen (z. B. vertiefte Berufsorientierung an Schulen).

Zu 16a

Zu einem umfassenden Fallmanagement gehört auch der Einsatz von sonstigen Hilfen, die hier als kommunale Eingliederungsleistung beschrieben sind. Die Beseitigung von persönlichen oder familiären Schwierigkeiten, die einer erfolgreichen Vermittlung im Wege stehen, ist Voraussetzung für ein erfolgreiches Eingliederungsmanagement. Es ist problematisch, dass diese Leistungen mehr oder weniger von den Vermittlern erbettelt werden müssen. Die bisherige Begleitforschung weist darauf hin, dass die sonstigen Mittel regional sehr unterschiedlich eingesetzt werden. In einigen Kommunen geht der Miteinsatz gegen Null. Die Bereitstellung ist offensichtlich in hohem Maße vom „good will“ der jeweiligen Kommune abhängig.

Der Gesetzgeber sollte deswegen vorschreiben, dass zu Beginn eines jeden Jahres ein fest definierter Topf für sonstige Leistungen zur Verfügung steht, auf den die Vermittler je nach Bedarf zugreifen können. Nur so ist ein schnelles und unkompliziertes Fallmanagement möglich.

¹ Landeshauptstadt Wiesbaden, Wiesbadener Geschäftsbericht SGB II 3. Quartal 2007, Seite 21/22

² Kalina/ Weinkopf : Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung. IAQ Report 01/2008

³ Ergebnisse des Forschungsprojektes MonApoli 2008

Zu Nr. 9 (§ 16f)

Es wird begrüßt, dass auch im SGB II innovative Ansätze erprobt werden können. Diese Regelung soll jedoch bei der Förderung von Leistungen an Arbeitgeber sehr restriktiv ausgelegt werden, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Nach Einschätzung des DGB sollte aber auch hier die Förderung personenbezogener Einzelmaßnahmen eröffnet werden. Darüber hinaus sollte eine Projektförderung möglich sein, wenn zum Beispiel für die Förderung von bestimmten Personengruppen mehrere Elemente zu einem einheitlichen Konzept verschmolzen werden. Dabei sollte auch ermöglicht werden, Mittel aus verschiedenen Quellen in die Maßnahmen einzubinden, z.B. Sprachförderung. Die zur Verfügung stehende Summe sollte deswegen auf 5 % des Eingliederungstitels angehoben werden. Bei Projektförderung sollte die Möglichkeit bestehen, auf Ausschreibungen zu verzichten; nur so ist gewährleistet, dass die Träger sich um Innovation bemühen und ihr Leistungsspektrum verbessern.

Zu Nr. 11 § 28 bb

In Zukunft sollen behinderte Kinder, die einer Bedarfsgemeinschaft angehören, aber nicht im Sinne des VI. Buches erwerbsgemindert sind, keinen Mehrbedarf mehr erhalten. Die Begründung, dass eine Gleichbehandlung mit dem SGB XII hergestellt werden müsse, ist nicht nachvollziehbar. Gerade Familien mit behinderten Kindern leben unter extrem erschwerten Bedingungen. Deswegen ist der Mehrbedarfzuschlag gerechtfertigt und sollte nicht gestrichen werden.

Zu Nr. 16 (§ 39)

Mit den Änderungen soll auch erreicht werden, dass ein Widerspruch keine aufschiebende Wirkung hat. Hier sollte aber bedacht werden, dass auf Grund einer richterlichen Anordnung die aufschiebende Wirkung trotzdem hergestellt werden kann. Wird davon reichlich Gebrauch gemacht, kommt es zu einer weiteren Belastung der Sozialgerichte. Insbesondere in den Fällen, wo es um Zwangsrente geht, halten wir die Regelung für bedenklich.

3. Ergänzende Vorschläge des DGB**Einführung eines Weiterbildungsmonitoring**

Eine Strukturverbesserung des Arbeitsmarktes wird insbesondere durch Investitionen in Bildung und Ausbildung erreicht. Der DGB regt an, allen Un- und Angelernten im Fall der Arbeitslosigkeit eine „zweite Chance auf Qualifizierung“ zu geben und ihnen ein Recht auf berufliche Qualifizierung zu eröffnen. Immer noch bleiben rund 15 % eines Jahrganges dauerhaft ohne berufliche Ausbildung. Wenn es gelänge, mindestens die Hälfte nachträglich zu qualifizieren, könnten bis 2020 rund eine halbe Million zusätzliche Fachkräfte für den Arbeitsmarkt gewonnen werden.

Eine berufliche Neuorientierung muss auch möglich sein, wenn durch Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt die bisherige berufliche Qualifikation entwertet wurde. Es ist zweifellos Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, Menschen auch gegen die Risiken von Strukturänderungen abzuschirmen und die Förderung von Weiterbildung ist zweifellos eine Kernaufgabe der Arbeitslosenversicherung. Schon §1 SGB III verpflichtet die BA, unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken und die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu fördern. Bisher wird je-

doch überwiegend nur auf kurzfristigen Bedarf der Arbeitgeber reagiert. Die Wirkung und Wirtschaftlichkeit darf nicht nur unter kurzfristigen Aspekten betrachtet werden, sondern das System ist so zu ändern, dass auch längerfristig wirkende Veränderungen der Beschäftigungsstruktur und die Vermeidung von Fachkräftemangel betrachtet werden.

Insbesondere Hartz IV-Empfängern und jenen mit niedrigem Arbeitslosengeld sollten finanzielle Anreize zur Qualifizierung angeboten werden, die ein Einkommen oberhalb von Hartz IV eröffnen.

Die Arbeitsagenturen sollten daher zu einem Weiterbildungsmonitoring unter Beteiligung der Akteure des örtlichen Arbeitsmarktes angehalten werden.

Änderung der Ausschreibungsverfahren

Das bisherige System der Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen hat zu einem beispiellosen Unterbietungswettbewerb und damit verbundenen Qualitätsverlusten geführt. Bei der Vergabe von Maßnahmen werden dringend Mindeststandards benötigt. Insbesondere sollte der BA ein Instrumentarium an die Hand gegeben werden, um unverhältnismäßig niedrige Angebote auszusortieren und rechtskräftig ablehnen zu können.

Generell sollten die Möglichkeiten zur freihändigen Vergabe von Maßnahmen vergrößert werden, um die Träger zu mehr Innovation und Experimentierfreude anzuhalten. Die Ausschreibungsverfahren führen weitgehend zu standardisierten Maßnahmeangeboten, innovative Konzepte haben wenige Chancen. Dies vernachlässigt örtliche Unterschiede in den Anforderungen des Arbeitsmarktes und ermöglicht ein nur langsames Reagieren auf Veränderungen am Arbeitsmarkt.

Mitwirkungsrechte der Sozialparteien auf die regionale Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung

Die bisherigen Beiräte im SGB II haben keinerlei Beteiligungsrechte und sind vielfach nicht einmal eingerichtet worden. Sie sollten verbindlich vorgeschrieben und ihnen nach dem Muster der vormaligen ABM-Ausschüsse Mitwirkungsrechte eröffnet werden.

Veränderung der Zumutbarkeitsregelung

Mit den Hartz-Gesetzen wurde die Zumutbarkeitsregelung selbst gegenüber der vormaligen Sozialhilfe noch verschärft; nunmehr sind Löhne bis an die Grenze der Sittenwidrigkeit zumutbar. Das SGB II trägt somit selbst zur Ausbreitung nicht existenzsichernder Arbeit bei. Die Zumutbarkeitsregelung sollte so geändert werden, dass niemand zur Annahme einer nicht existenzsichernden Vollzeitbeschäftigung gezwungen werden kann. Auch sollten keine Lohnkostenzuschüsse gezahlt werden, wenn der zu erwartende Lohn die Grenze von 7,50 Euro unterschreitet. Hierdurch geht ein wichtiges Signal an die Arbeitgeber, dass die Bundesagentur nicht existenzsichernde Löhne auch noch fördert.

Fahrkosten und Unterbringungskosten bei der Beschulung im Blockunterricht

In § 64 soll Abs. 1 Satz 3 gestrichen werden.

Wenn zusätzliche Fahrt- und Unterbringungskosten bei der Beschulung in Form von Blockunterricht entstehen, können diese bedürftigen Jugendlichen im Rahmen der Förderung der Berufsausbildung nicht erstattet werden.

Der DGB regt an, diese Erstattung zu ermöglichen, um diesen Personenkreis die Ausbildung zu ermöglichen und den Abbruch der Ausbildung zu vermeiden.

Außerbetriebliche Ausbildung erleichtern

Nach wie vor ist der Bestand von jugendlichen Altberuflern hoch. Der DGB regt deswegen an, Jugendliche, bei denen der Schulabschluss bereits länger zurück liegt, weiterhin auch außerbetrieblich auszubilden. Aus diesem Grund sollte von dem Erfordernis der vorherigen Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme abgesehen werden können, wenn dies nach Beurteilung der Vermittler sinnvoll erscheint. Die Ausnahmeregelung in § 421n sollte deswegen erneut verlängert werden.

Vorschlag § 421n Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen

Abweichend von § 241 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 kann in begründeten Ausnahmefällen zugunsten von sozial benachteiligten Auszubildenden bis zum 31. Dezember 2011 vom Erfordernis der vorherigen Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme mit einer Dauer von mindestens sechs Monaten abgesehen werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1189

19. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Bundesagentur für Arbeit BA

Die vorgelegte Neukonzeption der arbeitsmarktpolitischen Instrumente entspricht einer zeitgemäßen Weiterentwicklung der Arbeitsförderung und hat auch Vorschläge der Bundesagentur für Arbeit (BA) aufgegriffen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Vorschläge zum Vermittlungsbudget und die Zusammenfassung von vermittlungsnahen Arbeitsmarktdienstleistungen im § 46 SGB III. Sie reduzieren die Komplexität des Produktportfolios und vergrößern die Handlungsspielräume vor Ort.

Um der im **Gesetzesentwurf (16/10810)** angelegten Verbesserung und Vereinfachung des Instrumentariums volle Geltung zu verschaffen, bitte ich Sie, folgende Anregungen zu prüfen:

- Zu Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzesentwurfs: § 1 SGB III Ziele der Arbeitsförderung

Die Ziele und Grundsätze der Arbeitsförderung in einer Vorschrift zusammenzufassen, verbessert die Transparenz. Dabei sollte ein Erfolgsfaktor der BA-Reform berücksichtigt werden: Instrumente entfalten mehr Wirkung, wenn sie an den individuellen Handlungs- und Unterstützungsbedarfen der Kunden und nicht an einer Zielgruppenzugehörigkeit ansetzen. Eine prominente Nennung ausgewählter Zielgruppen führt grundsätzlich zu Zielkonflikten und damit im Sinne aller Beteiligten zu nicht gewollten Effizienzverlusten.

Die BA schlägt deshalb vor, die Formulierung in § 1 Abs. 2 wie folgt anzupassen: „Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere [...]

4. an den individuellen Handlungsbedarfen der Ausbildungs- und Arbeitsuchenden sowie der Arbeitslosen ausgerichtet sein und
5. dem Prinzip einer hohen Integrationswirkung bei angemessenem Mitteleinsatz folgen.

Die vorgesehene Neuregelung des § 1 Abs. 3 SGB III ist aus Sicht der BA entbehrlich.

- Zu Art. 1 Nr. 18: Online-Arbeitsuchendmeldung ohne Friktionen im Vermittlungsprozess ermöglichen

Nach § 38 SGB III (neu) wird jede Form der Anzeige zugelassen. Schriftliche und per FAX eingehende Arbeitsuchendmeldungen würden jedoch zu erheblichen Zeitverlusten bei der notwendigen Datenerhebung und bei der Zeit bis zum ersten möglichen Vermittlungsgespräch führen. Die dadurch reduzierte sogenannte Aktionszeit geht insbesondere zu Lasten der Job-to-Job-Vermittlung und schmälert damit das ursprüngliche Ziel, den Eintritt von Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

§ 38 Absatz 1 Satz 3 sollte daher wie folgt geändert werden: „Zur Wahrung der Frist nach Satz 1 und 2 reicht

eine fernmündliche Meldung oder eine Online-Arbeitsuchendmeldung über das Internet-Portal der BA aus, wenn die persönliche Meldung nach terminlicher Vereinbarung nachgeholt wird.“

- Zu Art 1 Nr. 22 : § 46 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Durch die Zusammenführung der Maßnahmen nach den §§ 37 und 48 SGB III entsteht eine Regelungslücke bezüglich der Berücksichtigung der Maßnahmeteilnehmer an diesen Maßnahmen. Die Regelung in § 16 Abs. 2 SGB III allein reicht hierzu nicht aus. Eine Entscheidung durch das BMAS dazu steht noch aus.

- Zu Art. 1 Nr. 27 und 32: Verpflichtung der Agenturen auf Kostenbeteiligung der Länder hinzuwirken, sollte gestrichen werden.

Die Einführung des Rechtsanspruchs auf den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses widerspricht dem Versicherungsprinzip der Arbeitslosenversicherung. Eine Finanzierung aus Beitragsmitteln ist insoweit systemwidrig, zumal für den Schulbereich die (Finanz-)Hoheit der Länder gegeben ist.

Für die modifizierte Regelung, nach der die Agenturen für Arbeit darauf hinzuwirken haben, dass sich die für die Allgemeinbildung zuständigen Länder an den Kosten der Maßnahme beteiligen, fehlt es an Durchsetzungsmöglichkeiten der Agenturen für Arbeit. Diese Regelung entfaltet damit nur eine deklaratorische Wirkung. Die Zuschreibung eines solchen gesetzlichen Auftrags, der mit einer politischen und finanziellen Erwartungshaltung verknüpft ist, sollte aber nur dann erfolgen, wenn eigene Einflussmöglichkeiten auf den Erfolg der Verhandlungen bestehen.

Des Weiteren korrespondiert die Anforderung nicht mit den Regelungen nach der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung (AZWV). Danach entscheiden externe Fachkundige Stellen über die Höhe der von den Agenturen für Arbeit und Träger der Grundsicherung zu erstattenden Lehrgangskosten. Eine Nachverhandlung durch die Agenturen für Arbeit und Träger der Grundsicherung ist nicht systemkonform und ist damit faktisch nicht aussichtsreich.

- Zu Art. 1 Nr. 51: Erfolgsabhängige Vergütung Dritter

Die Möglichkeit, erfolgsabhängige Vergütungsregelungen in Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu ermöglichen, wird begrüßt, die konkret vorgesehene Ausgestaltung ist jedoch nicht praktikabel.

Die BA sollte deshalb an geeigneter Stelle im SGB III ermächtigt werden, für alle Instrumente, die an Dritte vergeben werden, grundsätzlich erfolgsabhängige Vereinbarungen zu treffen. Die konkrete Ausgestaltung für das einzelne Instrument sollte der BA überlassen werden.

- Zu Artikel 1 Nr. 63 § 421h SGB III „Erprobung innovativer Ansätze“

Die mit § 421h SGB III vorgesehene Möglichkeit, innovative Ansätze räumlich und zeitlich begrenzt zu erproben, um auf der Basis der (wissenschaftlichen) Erprobungserkenntnisse Arbeitsmarktpolitik weiterzuentwickeln ist eine notwendige und sinnvolle ergänzende Handlungsoption. Die Ausgestaltung dieser neuen ge-

setzlichen Grundlage durch die BA wird sich daran orientieren, das Innovationspotenzial bestmöglich zu erschließen, dies schließt die aktive und intensive Einbeziehung der Agenturen und Regionaldirektionen mit ein.

Um die intendierten Ziele des § 421h SGB III jedoch erreichen zu können, werden nachfolgende Änderungen vorgeschlagen:

- Die finanzielle Beschränkung der Einzelprojekte auf 2 Mio. € schließt interessante Modelle und insbesondere eine Erprobung in verschiedenen Arbeitsmarktregionen aufgrund der bisherigen Erfahrungen aus; sie sollte deshalb entfallen. Ein Grund für die doppelte Begrenzung ist aus Sicht der BA nicht erkennbar.
- Die Höchstförderdauer von 24 Monaten ist zu kurz und sollte auf 60 Monate erhöht werden, um auch Handlungsspielräume für neue Ansätze im Bereich der Ausbildungsförderung oder für arbeitslose Menschen mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen erproben zu können.
- Die BA regt an, für die Erprobung innovativer Ansätze grundsätzlich eine freihändige – wettbewerbliche – Vergabe zu ermöglichen.

- Zu Art. 1 Nr. 70: Übergangsregelungen für Maßnahmen der Berufsvorbereitung

Die gesetzlichen Änderungen im Bereich der Berufsvorbereitung (mit Ausnahme des Rechtsanspruchs auf den nachträglichen Erwerb des HSA) treten zeitversetzt ab 18.09.2010 in Kraft. Um Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen im Jahr 2009 mit einer mehrjährigen Vertragslaufzeit bereits durchgängig auf Basis der neuen Rechtslage ausschreiben zu können, wird statt eines späteren Inkrafttretens folgende Übergangsregelung empfohlen:

„Wird dieses Buch geändert, so sind, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist, die bis vor dem Tag des Inkrafttretens der gesetzlichen Änderung bereits beauftragten Maßnahmen einschließlich der Zuweisung von Teilnehmern durch die Agentur für Arbeit und den Grundsicherungsträger nach Maßgabe der bereits geltenden Verträge fortzuführen.“

Ein zeitversetztes Inkrafttreten wäre dann entbehrlich.

- Zu Artikel 2 Nr. 5: Öffentlich geförderte Beschäftigung komplettieren

Um den Wegfall von ABM im SGB II zu kompensieren, würde die BA es begrüßen, wenn Elemente der ehemaligen ABM-Förderung zukünftig im Rahmen von AGH in der Entgeltvariante umgesetzt werden könnten (Qualifizierungsanteil § 261 Abs. 4 SGB III; Pauschalierung § 264 SGB III; Verstärkte Förderung § 266 SGB III, Notstandsbestimmung § 270a Abs. 2 SGB III).

Die Möglichkeit der Vergabe von AGH sind durch die sich parallel im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Neuregelungen zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 97 GWB; falls dieses Gesetzesvorhaben scheitert, ggf. unmittelbar in § 16d SGB II neu) zu regeln.

Zum großen Wurf fehlt die Zusammenfassung der Eingliederungszuschüsse!

Im aktuellen Referentenentwurf fehlt nach wie vor die Zusammenfassung der unterschiedlichen Eingliederungs-

zuschüsse sowie der Eingliederungsgutschein zu einer einheitlichen Leistung.

Die verschiedenen Leistungen, die sich teilweise sehr ähneln (z.B. § 421f und § 223 SGB III), führen zu einem hohen Verwaltungsaufwand, nicht zuletzt aufgrund des umfangreichen Beratungsaufwandes zu den Unterschieden der einzelnen Leistungen. Die Zusammenfassung der Leistungen zu einem Eingliederungszuschuss würde die Transparenz für Kunden und Mitarbeiter erhöhen und Akzeptanz schaffen. Der Verwaltungsaufwand (intensive Beratung, unterschiedliche Vordrucke, Fehlentscheidungen in Folge Unübersichtlichkeit der Leistungen) könnte hierdurch nachhaltig reduziert werden.

Darüber hinaus wäre die Einführung von Pauschalen, ausgerichtet am bisherigen Leistungsbezug und der Schwere der Vermittlungshemmnisse sinnvoll. Ebenso sollte sich die Förderdauer an den individuellen Belangen des Einzelfalles orientieren.

Qualifizierung auch außerhalb des Bildungsgutscheinverfahrens zulassen!

Das System der Zertifizierung und Ausgabe von Bildungsgutscheinen hat sich in den zurückliegenden Jahren nach Anlaufschwierigkeiten stabilisiert. Es zeigt sich jedoch, dass es nicht ausreicht, um komplexere Herausforderungen der beruflichen Bildung insbesondere für benachteiligte Personengruppen umfassend abzudecken. Besonders der Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit multiplen Problemlagen (z.B. Migrationshintergrund) ist oftmals mit der Wahlmöglichkeit des Bildungsgutscheins überfordert. Trotz Eingliederungsvereinbarung hat der Bildungsgutschein einen Charakter der Unverbindlichkeit und setzt ein nicht zu unterschätzendes Maß an Handlungsfähigkeit bei dem Einzelnen voraus. Breit angelegte Maßnahmen zum Training von oder Heranführen an berufliche Tätigkeiten, insbesondere Übungswerkstätten und -firmen brauchen wegen der für den Träger hohen investiven Kosten eine mittelfristige Verlässlichkeit hinsichtlich Teilnehmerzahl. Diese Verlässlichkeit können das Bildungsgutscheinsystem und auch die Maßnahmen nach § 46 SGB III (neu) nicht gewährleisten, es sei denn, es wird durch eindeutige "Empfehlungen" umgangen. Ergänzend sollte deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, in besonders begründeten und gesetzlich begrenzten Einzelfällen auch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im Wege einer Vergabe für ausgewählte Teilnehmer umzusetzen. Damit würde den lokalen Bedürfnissen im Einzelfall besser Rechnung getragen.

Zu b) Antrag FDP: Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren – Drucksache 16/9093

Zu öffentlich geförderter Beschäftigung:

Ein Bedarf für **öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB-III-Rechtskreis** wird seitens der BA nicht gesehen. Insofern kann die Leistung aus dem Produktportfolio des SGB III gestrichen werden.

Unverzichtbar dagegen ist die öffentlich geförderte Beschäftigung im **SGB-II-Rechtskreis**. Öffentlich geförderte Beschäftigung in Form von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante; Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und Beschäftigungszuschuss wird immer nachrangig gegenüber Vermittlung in Arbeit oder Aus-

bildung, Qualifizierung und anderen Eingliederungsinstrumenten („ultima ratio“) eingesetzt.

Die öffentlich geförderte Beschäftigung richtet sich nach arbeitsmarktpolitischer Zweckmäßigkeit und sozialpolitischen Gesichtspunkten. Sie dient insbesondere

- als Brücke in den allgemeinen Arbeitsmarkt,
- der (Wieder-) Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt,
- der sozialen Integration durch Arbeit,
- als Marktersatz.

Darüber hinaus soll öffentlich geförderte Beschäftigung Angebot und Qualität im Bereich öffentlich relevanter Arbeiten (z.B. Soziales, Gesundheit, Ökologie) steigern und zur Minderung bestehender gesellschaftlicher Problemlagen im lokalen Bereich (Sozialraumbezug) beitragen. Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sowie der Wettbewerb sollen nicht beeinträchtigt werden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist auch Ausdruck des Grundsatzes von „Fördern und Fordern“ (§ 2 SGB II) und damit der zumutbare Beitrag des Hilfeempfängers zur Reduzierung seiner Hilfebedürftigkeit sowie die von ihm erbrachte Gegenleistung für die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft.

Die Annahme, dass öffentlich geförderte Beschäftigung (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten, Beschäftigungszuschuss) allein bzw. vorrangig der Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt dient und daher an den Eingliederungsquoten zu messen sei, greift zu kurz und entspricht nicht den Vorstellungen des Gesetzgebers.

Aufgrund der Fördervoraussetzungen (öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit der auszuführenden Arbeiten, Wettbewerbsneutralität) und der dadurch bedingten Durchführung von Arbeiten bei Trägern, die diese Arbeiten ohne Förderung nicht durchführen würden, besteht regelmäßig keine Möglichkeit der anschließenden Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis. Die Eingliederungsquoten müssen daher zwangsläufig minimal sein und können nicht mit Eingliederungsquoten anderer Instrumente, die auf die direkte Eingliederung bei Arbeitgebern auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt abzielen (z.B. Eingliederungszuschuss) verglichen werden.

Im Verwaltungsvollzug wird der Förderungsvoraussetzung der Wettbewerbsneutralität hohen Stellenwert eingeräumt, um eine Konkurrenzsituation zur Wirtschaft weitestgehend zu vermeiden. Öffentlich geförderte Beschäftigung löst vielfach zusätzliche Wirtschaftsimpulse aus, die der regulären Wirtschaft zugute kommen.

Gerade durch interne Verwaltungsregelungen und Beteiligung der Wirtschaft in Gestalt von Beiräten wird festgelegt, dass im Zusammenhang mit der Einrichtung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten bestehenden Unternehmen am Markt für Güter und Dienstleistungen keine Wettbewerbsnachteile entstehen und reguläre Beschäftigung auch durch Einsatz bei Fremdfirmen nicht verdrängen oder beeinträchtigen dürfen. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze darf nicht gefährdet oder verhindert werden.

Jede Form der Wiederbesetzung von vorübergehend oder dauerhaft frei werdenden Arbeitsplätzen durch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante ist unzuläs-

sig. Dies gilt auch für Vertretungen aller Art (z.B. Mutterschutz, Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen, Streiks).

Zur Prüfung der Wettbewerbsneutralität ist die Bildung von Ausschüsse/Beiräte aus Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen vorgesehen. Durch die Maßnahmeträger sind Unbedenklichkeitsbescheinigungen regionaler Wirtschaftsverbände und Stellungnahmen der betroffenen Mitarbeitervertretungen den Antragsunterlagen beizufügen.

Zu Vermittlungsgutschein:

Mit dem Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge und zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch wurde der **Vermittlungsgutschein** um weitere drei Jahre bis zum 31.12.2010 verlängert. Mit dieser Verlängerung ging die Erweiterung der notwendigen Arbeitslosigkeit von sechs Wochen auf zwei Monate sowie die Flexibilisierung der Höhe der Vermittlungsvergütung einher.

Bei Einführung des Vermittlungsgutscheins bestand ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit ein Anspruch auf die Ausstellung eines solchen. Dies wurde vom Gesetzgeber nicht ohne Grund sukzessive geändert, vor allem, um den Missbrauch einzuschränken.

Die Flexibilisierung der Vermittlungsprämie hat aus Sicht der BA mit den Änderungen zum 01.01.2008 ausreichend Berücksichtigung gefunden. Eine weitere Flexibilisierung, z.B. Orientierung am Einkommen, würde zu einem nicht vertretbaren, erhöhten Verwaltungsaufwand führen. Es sollten zunächst die Erfahrungen im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III – neu) abgewartet werden, bevor weitere Überlegungen für eine Anpassung der Vermittlungsvergütung getroffen werden.

Zu c) Antrag DIE LINKE: Arbeitslosenversicherung stärken – Ansprüche sichern – Öffentlich geförderte Beschäftigung einbeziehen – Drucksache 16/10511

Die bestehende Rechtssystematik wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf konsequent fortentwickelt, indem alle Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigungszuschuss und Arbeitsmöglichkeiten in der Entgeltvariante) konsequent versicherungsfrei zur Arbeitslosenversicherung ausgestaltet und öffentlich geförderte Beschäftigung in Sozialrechtsverhältnissen (Arbeitsmöglichkeiten in der Mehraufwandvariante) gleichgestellt werden. Dadurch sollen Drehtür- und Umfinanzierungseffekte infolge öffentlicher Förderung zu Lasten der Arbeitslosenversicherung vermieden werden. Der Subsidiaritätsgedanke dieser Instrumente wird dadurch unterstrichen.

Eine Arbeitsgelegenheit (AGH) ist eine Tätigkeit die von den Anforderungen her unter denen einer Beschäftigung liegt. Vielmehr soll die AGH den Betroffenen, oftmals nach langer Arbeitslosigkeit, wieder zu einem geregelten Arbeitsleben hinführen und die Eingliederung in das Berufsleben ermöglichen. Sie hat mit einer vollwertigen (versicherungspflichtigen) Beschäftigung nichts gemein. Versicherungspflicht kann damit nicht begründet werden.

Eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) ist nach § 27 Abs. 3 Nr. 5 SGB III versicherungsfrei zur Arbeitslosenversicherung. Die Versicherungsfreiheit wurde sei-

nerzeit gewählt, damit neben einer geförderten ABM zeitgleich ein Anspruch auf Alg I nicht aufgebaut werden kann. Ziel der Regelung (auch der Hartz-Gesetze) war, dass Förderketten künftig vermieden werden sollen.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller wird die Arbeitslosenversicherung durch die Einführung einer Versicherungspflicht für derartige Beschäftigungen nicht gestärkt. Die Aufwendungen für die Versicherungsbeiträge müssten vielmehr im Rahmen der Förderung durch die Arbeitslosenversicherung selbst bzw. durch die Träger der Grundsicherung aufgebracht werden. Dem stünden zudem höhere Versicherungsansprüche gegenüber, die durch die Versichertengemeinschaft und letzten Endes im Rahmen der Bundesgarantie zu finanzieren wären.

Einer Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung bedarf es nicht, weil bei Arbeitslosigkeit Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Eingliederung im Rahmen des SGB II gewährleistet sind.

Zu d) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern“, Drucksache 16/8524

1. Hintergrundinformation:

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN des Deutschen Bundestages forderte die Bundesregierung mit Antrag vom 12.03.2008 auf, die Anwendungsmöglichkeiten der Sonstigen weiteren Leistungen (SWL) nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II nicht „auf einen engen Katalog von Einzelfallhilfen (zu) begrenzen“. Es sollen passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende in dezentraler Entscheidung ermöglicht werden, da die Regelinstrumente des SGB II bzw. SGB III bei Arbeitsuchenden des SGB II oftmals nicht greifen würden.

Der Antrag wurde zu einer Zeit gestellt, in der das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Bundesagentur für Arbeit sich durch Prüfberichte des Bundesrechnungshofes und der Internen Revision dazu veranlasst sahen, die Anwendungsmöglichkeiten zu SWL nochmals zu präzisieren. Eine entsprechend überarbeitete Arbeitshilfe wurde den Trägern der Grundsicherung nach dem SGB II mit der BA-Geschäftsanweisung 13/2008 vom 10.04.2008 kommuniziert und deren Umsetzung mit Übergangslösungen in der Folge begleitet.

Zwischenzeitlich wurden darüber hinaus seit Einreichen des Antrages der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weitere Förderinstrumente eingeführt (Ausbildungsbonus nach § 421r SGB III und Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III), die wiederum Fördermöglichkeiten auch für Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II erweitern.

2. Anwendungsbereich der SWL:

Der Anwendungsbereich von SWL, der mit der genannten Arbeitshilfe konkretisiert wurde und der Gegenstand des o.g. Antrags ist, wird im Folgenden kurz skizziert:

Mit der Einführung des SGB II hat der Gesetzgeber entschieden, dass für die Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im Wesentlichen die bekannten Instrumente der Arbeitsförderung (SGB III) Anwendung finden. § 16 Abs. 1 SGB II verweist daher auf eine Vielzahl von Arbeitsförderinstrumenten und regelt damit, welche Leistungen des SGB III im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erbracht werden können. Hinzu

kommen die besonderen Eingliederungsleistungen des SGB II (Einstiegsgeld, Arbeitsgelegenheiten, Beschäftigungszuschuss und die kommunalen sozialintegrativen Eingliederungsleistungen).

Darüber hinaus erbringen auch andere Träger Leistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die in die Eingliederungsarbeit einzubeziehen sind. So ergibt sich z.B. aus § 22 Abs. 4 SGB III, dass für erwerbsfähige Hilfebedürftige auch solche Leistungen der Arbeitsförderung durch die Agenturen für Arbeit erbracht werden können, die in der Verweisungsnorm des § 16 Abs. 1 nicht in Bezug genommen sind. Damit stehen z. B. die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und der Ausbildungsbonus auch für erwerbsfähige hilfebedürftige Jugendliche zur Verfügung. Diese Leistungen sind ausschließlich durch die Agentur für Arbeit als Leistung der Arbeitsförderung in Kostenträgerschaft des SGB III zu erbringen.

Soweit im Einzelfall in Ergänzung dieser Fördermöglichkeiten Bedarf für konkrete Hilfen zur unmittelbaren Eingliederung besteht, können diese als SWL gewährt werden. §16 Abs. 2 Satz 1 SGB II erlaubt ergänzende Einzelfallhilfen, mit denen Vermittlungshindernisse beseitigt werden können, die im konkreten Einzelfall der unmittelbaren Eingliederung in das Erwerbsleben entgegenstehen. In diesem Rahmen können individuelle, flexible und innovative Hilfen erbracht werden.

Maßgeblich für die Anwendung der SWL ist ihr ergänzender Charakter. § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II ist nicht als eine voraussetzungslose Generalklausel zu verstehen, die es ermöglicht, losgelöst von den vorhandenen Eingliederungsinstrumenten des SGB II Förderleistungen und Projekte zu entwickeln und damit das differenziert ausgestaltete Gefüge der arbeitsmarktpolitischen Leistungen mit seinen Standards zu Qualität, Transparenz, Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften und bestimmter Verfahren bei der Leistungserbringung auszuhebeln. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut und der Gesetzesbegründung der Vorschrift, es ergibt sich aber auch aus der Struktur des § 16 SGB II und dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften, insbesondere § 22 Abs. 4 SGB III. § 16 Abs. 2 Satz 1 darf nicht isoliert betrachtet werden. Förderungen nach dem SGB II bzw. SGB III sowie nach anderen Büchern des SGB, bundes- oder landesrechtlichen Bestimmungen oder aus kommunalen Verpflichtungen dürfen durch SWL weder ersetzt, ergänzt oder aufgewertet werden (Umgehungs- und Aufstockungsverbot). Die Regelungen zu anderen Förderinstrumenten würden sonst konterkariert und ins Leere laufen.

Freie Förderung vor dem Hintergrund der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Die Notwendigkeit der Ausweitung der sogenannten Freien Förderung (§ 10 SGB III) zur Stärkung der dezentralen Verantwortung, der Zielgenauigkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sowie der Förderung der Innovationsfähigkeit wird seitens der BA nicht gesehen.

Über den zielgerichteten und passgenauen Einsatz der aktiven Förderleistungen entscheiden die Agenturen für Arbeit und die Träger der Grundsicherung in dezentraler Verantwortung. Sie entscheiden darüber, welche Kunden welche Unterstützungsleistungen erhalten, um die gesetzlichen und daraus abgeleiteten geschäftspolitischen Wirkungsziele zu erreichen. Ausgehend von dieser bereits vollzogenen Richtungsentscheidung des Gesetzgebers,

die Gestaltungsverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik den Akteuren vor Ort zu übertragen, hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Steuerungsprinzipien im Rahmen der Reform grundlegend geändert und die Basis gelegt, den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente konsequent an Wirksamkeit und Effizienz zu orientieren. Das neue Steuerungssystem sowie ein systematisches Controlling ermöglichen heute bereits den Wettbewerb zwischen den Agenturen, als auch den Wettbewerb mit Dritten.

Mit der Neuordnung der Arbeitsmarktinstrumente werden die dezentrale Verantwortung und Entscheidungskompetenz weiter gestärkt. Insbesondere das Vermittlungsbudget sowie die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung werden hierzu beitragen. Diese beiden sehr flexibel ausgestalteten Instrumente werden es den Agenturen für Arbeit und Träger der Grundsicherung ermöglichen, ihren Kunden sowohl unkonventionelle Einzelfallhilfen anzubieten als auch Maßnahmeangebote zu unterbreiten, die umfassend und mit innovativen Elementen auf die Kundenbedarfe eingehen werden können.

Freie Förderung nach § 16f SGB II:

Mit der Freien Förderung nach § 16f SGB II soll den Trägern der Grundsicherung die Möglichkeiten eröffnet werden, neben der weiteren Differenzierung und Flexibilisierung des Produktportfolios durch die neuen Förderinstrumente - insbesondere durch das Vermittlungsbudget und die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung - innovative Ansätze in dezentraler Entscheidung zu fördern. Auch die Projektförderung im Rahmen des Zuwendungsrechts nach der BHO ist ausdrücklich zulässig.

Die Freie Förderung wird allerdings durch zwei Restriktionen in ihrem Anwendungsbereich eingeschränkt:

- Zum einen ist der Umfang der Förderung auf zwei Prozent der auf den jeweiligen Träger der Grundsicherung nach § 46 Abs. 2 SGB II entfallenden Mittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Egt) begrenzt. Insbesondere bei kleinen und mittelgroßen Trägern der Grundsicherung werden daher aus monetärer Sicht kaum größere Projekte / Maßnahmen realisiert werden können.
- Zum anderen dürfen die Leistungen nach § 16f SGB II die gesetzlichen Leistungen nicht aufstocken oder umgehen (Umgehungs- und Aufstockungsverbot). Da der Anwendungsbereich der Regelinstrumente deutlich erweitert werden soll, werden für den Einsatz der Freien Förderung bei der derzeitigen Ausgestaltung des § 16f SGB II derzeit wenige praktische Anwendungsmöglichkeiten gesehen.

Es ist daher an der Politik zu entscheiden, ob unter Berücksichtigung möglicher Risiken (v.a. Konterkariierung der Regelinstrumente, Wettbewerbsverzerrung, Verlagerung von Kosten auf den Bund bei Leistungen, die primär in Verantwortung des kommunalen Trägers oder Dritter liegen) die vorgeschlagene gesetzliche Regelung verändert werden soll.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1196

19. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmgard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitssuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit IAB

1 Vorbemerkungen

Die Bundesregierung will mit dem Gesetzentwurf vom 8. November 2008 die Reformprozesse am Arbeitsmarkt fortsetzen. Ziel der Neuausrichtung ist es, das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik wirkungsorientiert weiterzuentwickeln. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente sollen für Arbeitslose verständlicher und für Vermittler leichter handhabbar werden. Angestrebt ist, die Förderansätze teils zu standardisieren, teils zu individualisieren. Die Vermittlung soll gestärkt werden, wenig genutzte und unwirksame Instrumente sollen abgeschafft werden, und wirksame Instrumente sollen weiterentwickelt werden. Die geplanten Änderungen sollen einen ganzheitlichen, rechtskreisübergreifenden Ansatz der Arbeitsmarktpolitik stärken. Ein wichtiges Element des Gesetzentwurfes ist die Schaffung einer rechtlichen Grundlage zum Nachholen des Hauptschulabschlusses für zwei Gruppen mit unterschiedlichen Problemlagen – Jugendliche unter 25 Jahren im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sowie Personen ab 25 Jahren im Rahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung. Der Hauptschulabschluss ist eine wichtige Voraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt, aber auch für die Partizipation an Weiterbildungsangeboten.

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme auf Basis wissenschaftlicher Befunde zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfes und der damit zusammenhängenden Anträge.

2 Philosophie der Neuausrichtung*2.1 Zielsteuerung im Rechtskreis SGB III*

§ 1 SGB III präzisiert Ziele und Kernaufgaben des Gesetzes: Dies sind insbesondere Prävention, Aktivierung, Marktausgleich sowie die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Neben dem Kerngeschäft einer raschen Eingliederung in Erwerbstätigkeit hat Arbeitsförderung dabei auch einen sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen.

Während die bisherige Gesetzesfassung vorsah, dass die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit (BA) Vereinbarungen über beschäftigungspolitische Ziele treffen können, sieht der Gesetzentwurf die Vereinbarung von Rahmenzielen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der BA vor. Diese Rahmenziele sollen – so der Begründungsteil des Gesetzes – den Zielen und Grundsätzen des SGB III mehr Steuerungswirkung verleihen; die Rücknahme konkreter gesetzlicher Vorgaben im Rahmen der Instrumentenreform soll durch ein wirkungsorientiertes Steuerungsverfahren von Seiten des BMAS begleitet werden. Die Rahmenziele sollen vorzugsweise als Output-Ziele formuliert werden.

In der Konsequenz verschafft die Legislative durch die Rücknahme konkreter gesetzlicher Vorgaben der BA mehr Flexibilität bei der Umsetzung ihrer Aufgaben, während die Position der Exekutive – hier das BMAS – im Bereich des SGB III über das Steuerungsverfahren

gestärkt wird. Bisher beeinflusste die Exekutive die Steuerung der BA im Rechtskreis SGB III über ihre Beteiligung in den Selbstverwaltungsorganen der BA. Diese setzen sich paritätisch aus Vertretern von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und der öffentlichen Hand zusammen. Historisch lässt sich die Rolle der Selbstverwaltungsorgane dadurch begründen, dass sich die Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit im Wesentlichen durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung sowie durch Umlagen und durch Mittel des Bundes finanzieren. Zudem reichen die Ziele des SGB III über die Versichertengemeinschaft hinaus.

Vorteil einer Zielsteuerung ist die Flexibilität bei der Wahl der Mittel zum Erreichen dieser Ziele. Im Sinne einer Zielklassifikation beschreiben Input-Ziele die eingesetzten Ressourcen, während die hier angestrebten Output-Ziele die zu erbringenden Aktivitäten und Ergebnisse festlegen. Outcome-Ziele benennen hingegen die zu erzielenden Veränderungen – also Wirkungen – bei Akteuren und Institutionen; Impact-Ziele beziehen zudem noch die gesellschaftlichen Wirkungen ein. Sicherlich bleibt für eine zeitnahe Steuerung keine andere Wahl, als sich an Output-Größen zu orientieren. Jedoch sollte man sich darüber im Klaren sein, dass der Grad des Erreichens von Output-Zielen, die sich überwiegend auf die kurze Frist beziehen (müssen), vergleichsweise wenig über die mittel- und längerfristige Wirkung einer Institution aussagt. So zeigen etwa Analysen des Nobelpreisträgers James Heckman (Heckman et al. 2002), dass die Beziehung zwischen kurzfristigen Performanzzielen und den – erst langfristig ermittelbaren – kausalen Beschäftigungswirkungen des National Job Training Partnership Act (JPTA) in den USA nur sehr schwach ausgeprägt war.

2.2 Handlungsspielräume

Im Gegenzug zu der stärkeren Steuerung der Arbeitsförderung über Zielvereinbarungen werden im Vermittlungsbereich bestimmte gesetzliche Vorgaben zurückgenommen. Zentral für die neuen Handlungsspielräume sind die geplanten §§ 45 und 46 SGB III.

Das im § 45 SGB III geschaffene Vermittlungsbudget umfasst Eingliederungsmittel zur Förderung und Anbahnung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung; dies sind insbesondere die bisherige Freie Förderung, Bewerbungskosten, Reisekosten, Mobilitätshilfen. Das neue Instrument soll es den Vermittlern bzw. Fallmanagern ermöglichen, flexibler als bisher Vermittlungshemmnisse zu beseitigen, indem die Entscheidung zur Gewährung von Hilfen stärker als bisher in ihr Ermessen gelegt wird.

§ 46 SGB III bündelt als Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung Elemente der Instrumente zur Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 SGB III, Personal-Service-Agenturen nach § 37c SGB III, Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff SGB III, Maßnahmen nach § 42i SGB III sowie Aktivierungshilfen nach § 241 Abs. 3a SGB III. Kombinationsförderungen sind möglich. Die Vermittlung in betriebliche Trainingsmaßnahmen kann wie bisher durch die BA erfolgen, ihre Dauer wird jedoch auf vier Wochen beschränkt. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit können Arbeitslose einen Anspruch auf diese Leistung geltend machen.

Qualitative Forschungsergebnisse des IAB für den Rechtskreis des SGB II legen den Schluss nahe, dass der

Erfolg der Betreuung von (Langzeit-)Arbeitslosen entscheidend davon abhängt, ob diese Betreuung individuell und einzelfallbezogen erfolgt (Baethge-Kinsky et al. 2007, Wenzel 2008). Es spricht daher viel dafür, dass das Gesetz Leitplanken vorgibt, die dann aber letztlich für die Vermittler Freiheitsgrade bei der Umsetzung lassen. Eine zentrale Frage ist dabei, auf welcher Ebene die neuen Handlungsspielräume zum Tragen kommen können. Vermittler und Fallmanager sehen sich einer Vielzahl von Anforderungen gegenüber: Erstens müssen sie – als Voraussetzung für eine individuelle, passgenaue Betreuung – die individuelle Problemlagen von Arbeitslosen genau diagnostizieren und die Kunden bei deren Identifikation und der Gestaltung von Lösungsansätzen einbeziehen. Zweitens sollen sie Beratung und Maßnahmen einsetzt auf Stabilisierung, Qualifizierung und Erwerbseingliederung hin ausrichten und müssen somit die für den Einzelfall geeigneten Instrumente auswählen. Drittens müssen sie gesetzliche und organisatorische Vorgaben beachten, z.B. die Vorschriften von SGB II und III, Handlungsprogramme, lokale ermessenslenkende Weisungen und den Eingliederungstitel. Zusammengekommen stellt dies hohe Anforderungen an die Kompetenzen und Qualifikationen der Fachkräfte in Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen.

Eine zentrale Herausforderung für die Bundesagentur für Arbeit wird es in diesem Kontext daher sein, die geplanten §§ 45 und 46 des SGB III so umzusetzen, dass die neugewonnenen Flexibilitätsspielräume für Vermittler und Fallmanager vor Ort spürbar werden und sie diese kompetent nutzen können, ohne aber gleichzeitig die Vorteile einer zentralen Steuerung aufzugeben.

3 Flexibilisierung und Straffung des Instrumentenkastens

3.1 Flexibilisierung von Instrumenten und Innovationspotenziale

Eine zentrale Komponente des Gesetzentwurfes ist die Schaffung von Rahmeninstrumenten wie die §§ 45 und 46 SGB III, die bereits in Abschnitt 2 diskutiert wurden. Ob diese Neuregelungen für die Kunden der BA tatsächlich übersichtlicher und für die Vermittler leichter handhabbar sein werden als das bisher zur Verfügung stehende Instrumentarium, wird erst die Praxis zeigen.

Der neue § 46 SGB III soll Elemente verschiedener bestehender Instrumente aufgreifen, zu denen mehr oder weniger umfangreiche Evaluationsergebnisse vorliegen. Insgesamt weisen die bisherigen Befunde zu Beauftragungen Dritter darauf hin, dass diese im Allgemeinen nicht erfolgreicher als die öffentliche Arbeitsvermittlung sind. Sie wirken aber kapazitätssteigernd und können hierdurch auch die Qualität der Vermittlungsleistungen insgesamt erhöhen. Winterhager (2006a,b, 2008), WZB/infas (2006) und Bernhard/Wolff (2008) vergleichen arbeitslose Personen, die nach dem bisherigen § 37 SGB III einem Dritten zugewiesen wurden, mit einer Gruppe ähnlicher Arbeitsloser, die nicht an Dritte überwiesen wurden. Für Beobachtungszeiträume von – je nach Studie – vier bis zwanzig Monaten finden sie im Mittel keine positiven Wirkungen der Maßnahmenteilnahme auf die Beschäftigungschancen. Lediglich einige Teilgruppen von Überwiesenen konnten in relativ geringem Ausmaß profitieren. Ein Grund hierfür wird in der Ausgestaltung der Verträge gesehen (WZB/infas 2006): Durch die erfolgsabhängige Vergütung besteht für Dritte

der Anreiz, ihre Aktivitäten auf die aussichtsreichsten Personen unter den Überwiesenen zu konzentrieren und ressourcensparend zu arbeiten.

Die bisherigen Befunde zu Personal-Service-Agenturen (PSA) nach § 37c SGB III lassen zwar noch keine abschließende Bewertung des Instruments zu. Sicher ist allerdings, dass die PSA die in sie gesetzten hohen Erwartungen nicht erfüllen konnten. Die PSA war schon vor der Einführung heftiger Kritik ausgesetzt und erlitt durch die Insolvenz des größten PSA-Betreibers 2004 einen schweren Imageschaden (Jahn 2005). Den Ergebnissen von Hess et al. (2006) und WZB/infas (2006) nach konnten Arbeitslose, die 2003 und 2004 eine Beschäftigung in einer PSA aufnehmen, ihre Chancen auf Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung dadurch nicht verbessern.

Die bisherigen Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff SGB III dienen einer Vielzahl von Zwecken, wie etwa dem Bewerbungstraining, der Überprüfung der Verfügbarkeit von Arbeitslosen, der Eignungsfeststellung sowie der Kenntnisvermittlung. Während Biewen et al. (2007) und Hujer et al. (2006) eine positive Wirkung der Teilnahme an Trainingsmaßnahmen – ohne allerdings zwischen Maßnahmevarianten zu differenzieren – auf die Beschäftigungschancen der Geförderten feststellen, finden Wunsch/Lechner (2008) keine signifikanten Eingliederungseffekte. Stephan et al. (2006) sowie Jozwiak/Wolff (2007) berücksichtigen unterschiedliche Maßnahmevarianten und weisen insbesondere für betriebliche Trainingsmaßnahmen positive Eingliederungseffekte nach. Es erscheint daher sachgerecht, dass von dem ursprünglichen Vorhaben, betriebliche Trainingsmaßnahmen nur über Träger zu vergeben, wieder Abstand genommen wurde. Die Neuregelung in § 46 SGB III hat hier jedoch einen Nachteil: Für die früheren Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen galt mit § 51 SGB III für einen Arbeitgeber ein Förderausschluss, wenn er die förderberechtigte Person bereits in den letzten vier Jahren mehr als drei Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt hat. Mit der Neuregelung in § 46 SGB III entfällt auch § 51 SGB III und damit die gesetzliche Grundlage zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten. An dieser Stelle sollte noch einmal nachgebessert werden, damit der Förderungsausschluss weiter bestehen bleibt.

Aus Forschungsperspektive ist weiterhin zu erwähnen, dass die Flexibilisierung in Zukunft die statistische Erfassung und die Evaluation der Maßnahmen erschweren dürfte: So ist bereits abzusehen, dass die im einzelnen eingesetzten Maßnahmen für beide Instrumente nur sehr pauschal in den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit erfasst und damit identifizierbar sein werden. Genauere Informationen über die tatsächlich erfolgten Fördermaßnahmen werden sich damit voraussichtlich nur auf Basis von Befragungen gewinnen lassen. Diese können aber jeweils nur punktuell ansetzen und nur einen kleinen Anteil der Geförderten erfassen.

Sehr kritisch ist die Frage zu sehen, ob durch § 46 SGB III geförderte Personen weiterhin als arbeitslos gelten oder generell als „nicht arbeitslos“ erfasst werden. Sollte letzteres der Fall sein, so würde in der Folge jede Überweisung zu einem beauftragten Dritten dazu führen, dass eine Person nicht mehr als arbeitslos registriert ist. In der Folge würde die Arbeitslosigkeit in einem Einmaleffekt sinken und in der Folge durch die Überweisungstätigkeit

beeinflusst werden. Dies kann nicht im Sinne einer „sauberen“ Erfassung der Arbeitslosenzahlen sein.

Der Gesetzentwurf sieht für das SGB III in § 421h schließlich die Möglichkeit zur Erprobung innovativer Instrumente – also einzelner, finanziell, räumlich und zeitlich begrenzter Modelle – vor. Diese neue Regelung löst zusammen mit dem individualisierten Vermittlungsbudget die Freie Förderung ab. Im Rechtskreis SGB II ist das Gegenstück der § 16f SGB II: Die Träger der Grundsicherung können einen begrenzten Haushaltsansatz für die freie Förderung nutzen, wenn die gesetzlichen Regelinstrumente nicht einsetzbar sind. Die Umsetzung und Wirkung der innovativen Instrumente sind zu beobachten und auszuwerten. Diese Erkenntnisse sollten dann in die Weiterentwicklung der Maßnahmen einfließen.

Das IAB plädiert hier erstens dafür, bei der Erprobung innovativer Instrumente den Begriff „innovativ“ weit zu interpretieren. Förderfähig sollten Ansätze sein, die nicht durch das Regelinstrumentarium abgedeckt werden, die positive Wirkungen auf ausgewählte Zielvariablen erwarten lassen und zu denen bisher keine oder keine zufriedenstellenden Evaluationsergebnisse vorliegen. Zweitens sollten entsprechende Modellprojekte einen Erkenntnisgewinn über kausale Prozesse erwarten lassen. Dies spricht auch dafür, entsprechende Modellprojekte – wenn grundsätzlich möglich – als echte Experimente, also mit einer zufälligen Zuweisung von Teilnehmer- und Kontrollgruppe, auszugestalten. Schließlich ist es für eine fundierte wissenschaftliche Begleitung dieser Projekte von besonderer Bedeutung, dass die Forschung frühzeitig in die Ausgestaltung der Instrumente einbezogen wird.

3.2 Straffung des Instrumentenkastens

Ziel des Gesetzes ist es unter anderem, den Instrumentenkasten der Arbeitsmarktpolitik zu vereinfachen – insbesondere sollen unwirksame und wenig genutzte Instrumente abgeschafft werden. Gestrichen werden unter anderem der bisherige Einstellungszuschuss für Neugründungen (zuletzt gut 10.000 Zugänge pro Jahr), die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Vertretung bzw. Job Rotation (zuletzt gut 500 Zugänge pro Jahr), die institutionelle Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie die Befreiung der Arbeitgeber von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Diese Instrumente wurden in der Tat wenig genutzt; Ergebnisse zu ihrer Wirksamkeit liegen (aufgrund der geringen Inanspruchnahme) überwiegend nicht vor.

Ebenso werden mit der Neufassung des Gesetzes die „weiteren Leistungen“ aus § 16 SGB II Absatz 2 präzisiert. Bislang zählten hierzu auch Leistungen, die in § 16 SGB II Absatz 2 nicht explizit genannt wurden und in der Praxis als „sonstige weitere Leistungen“ bezeichnet wurden. Damit hatten beispielsweise Zuschüsse oder Darlehen für Existenzgründer eine gesetzliche Grundlage, die jedoch offen ließ, wie § 16 SGB II Absatz 2 gehandhabt wurde. Laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit für die Grundsicherungsstellen ohne zugelassenen kommunale Träger entfielen im Jahr 2007 immerhin etwa 14 Prozent der Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung auf die „sonstigen weiteren Leistungen“.

Mit der Neuregelung werden die „sonstigen weiteren Leistungen“ abgeschafft. An ihre Stelle tritt beispielsweise mit den Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen nach § 16c SGB II eine Regelung, die Zuschüsse und Darlehen an Selbständige auf maximal 5000 Euro be-

grenzt und genau wie bei der Existenzgründungsförderung durch den Gründungszuschuss nach SGB III auch eine Tragfähigkeitsbescheinigung verlangt. Ferner werden die sonstigen weiteren Leistungen durch die Freie Förderung nach § 16f SGB II ersetzt; dabei handelt es sich um freie Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Im Gegensatz zu den sonstigen weiteren Leistungen unterliegt die Freie Förderung aber einigen Vorgaben: Die Leistungen können für nicht länger als 24 Monate gewährt werden. Wettbewerbsverfälschungen bei Arbeitgeberleistungen sind zu vermeiden und gesetzliche Leistungen dürfen weder aufgestockt noch umgangen werden. Schließlich können nach § 16 Absatz 1 SGB II erwerbsfähige Hilfebedürftige auch durch die neuen flexibleren Instrumente des SGB III, das Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III und die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III, gefördert werden. Auch mit diesen Instrumenten können Leistungen erbracht werden, die zuvor zu den „sonstigen weiteren Leistungen“ gerechnet wurden.

Insgesamt lässt sich daher nicht abschließend beurteilen, inwieweit mit dem Ende der „sonstigen weiteren Leistungen“ Spielräume für eine passgenaue Förderung eingeschränkt werden oder sich gar der Finanzrahmen für derartige Leistungen maßgeblich ändert. Und selbst wenn dies der Fall sein sollte, ist nicht klar, welche Auswirkungen dies auf die Wiedereingliederungschancen der betreuten Arbeitslosen hätte. Denn Wirkungsanalysen zu den „sonstigen weiteren Leistungen“ liegen bisher nicht vor, so dass keine Aussagen zur Effektivität dieses Instruments möglich sind.

3.3 Ungenutzt gebliebene Flexibilisierungs- und Strafpotenziale

Für den Rechtskreis SGB II wird das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) abgeschafft. Das Instrument wurde in den letzten Jahren vorwiegend in diesem Rechtskreis eingesetzt. Zudem werden künftig die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante im Rechtskreis SGB II nach § 27 Absatz 3 SGB III beitragsfrei zur Arbeitslosenversicherung sein. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sind durch diese Neuregelung den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch ähnlicher als zuvor. Durch die Gesetzesänderung ist damit ein Nebeneinander ähnlich ausgestalteter Instrumente zwar insoweit vermieden worden, dass Arbeitsgelegenheiten nur für erwerbsfähige Hilfebedürftige, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur für Arbeitslose im Rechtskreis SGB III in Frage kommen. Dennoch bestehen damit nebeneinander zwei ähnliche Instrumente, die prinzipiell zu einem rechtskreisübergreifenden Instrument zusammengefasst werden könnten (siehe auch Abschnitt 5). An dieser Stelle sei angemerkt, dass es aus Sicht des IAB unabdingbar ist, dass öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse *nicht* zum Aufbau von Versicherungsansprüchen auf Arbeitslosengeld I führen. Denn letzteres dürfte Wechsel zwischen Zeiten der Arbeitslosigkeit und der öffentlich geförderten Beschäftigung attraktiver machen und sich damit negativ auf die Suchaktivitäten nach einem ungeforderten Beschäftigungsverhältnis auswirken.

Eine Zusammenlegung unterschiedlicher Fördervarianten hätte sich auch für die Eingliederungszuschüsse angeboten. Bis zum Jahr 2004 gab es drei Varianten von Eingliederungszuschüssen mit unterschiedlich starker Ziel-

gruppenorientierung: Bei Einarbeitung, bei erschwelter Vermittlung und für Ältere. Im Jahr 2004 wurden sie zum Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen zusammengelegt, der in seiner derzeitigen Ausgestaltung in den §§ 217-221 im SGB III geregelt ist. Er wurde 2007 durch einen eigenen Eingliederungszuschuss für Ältere ab 50 Jahren (§ 421f SGB III), einen Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421p SGB III) sowie einen Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421o SGB III) – alle mit eigenen Förderkonditionen – ergänzt. Neu eingeführt wurde erst dieses Jahr ein Eingliederungsgutschein für Ältere ab 50 Jahren mit einem noch nicht realisierten Arbeitslosengeldanspruch von mehr als zwölf Monaten (§§ 223-224 SGB III). Für Ältere, die seit mindestens zwölf Monaten beschäftigungslos sind, ist der Eingliederungsgutschein – anders als die bisherigen Eingliederungszuschüsse – eine Anspruchsleistung. Hier gingen die Entwicklungen der beiden letzten Jahre also in die Richtung, das Rahmeninstrument wieder in eine Vielzahl von Einzelinstrumenten aufzugliedern.

Fraglich bleibt schließlich, wieso der Vermittlungsgutschein weiterhin separat in § 421 g geregelt bleibt, und nicht mit in den § 46 SGB III einget.

4 Bildungs- und Weiterbildungszugang benachteiligter Personen

4.1 Bildungsgutschein

Der Bildungsgutschein bleibt laut Gesetzentwurf weiterhin als Zugangsvoraussetzung zur Förderung beruflicher Weiterbildung bestehen. Dies muss zumindest in Teilbereichen kritisch gesehen werden, da der Zugang zum Bildungsgutschein nicht allen gleichermaßen offen steht: Geringqualifizierte, Ältere, Alleinerziehende, Behinderte oder wenig mobile Personen sowie Personen mit Sprachschwierigkeiten und Langzeitarbeitslose haben schlechtere Zugangsvoraussetzungen zu einer geförderten Weiterbildung (BMAS 2006). Personen ohne Schul- und/oder Berufsausbildungsabschluss waren bei der Ausgabe eines Bildungsgutscheins – verglichen mit ihrem Anteil an allen Arbeitslosen – unterrepräsentiert, während Personen mit sowohl Schul- als auch Berufsabschluss, genauso wie alle Personen mit höheren Qualifikationen – ebenfalls verglichen mit ihrem jeweiligen Anteil an allen Arbeitslosen – deutlich überrepräsentiert waren (Kruppe 2008).

Darüber hinaus zeigen multivariate Analysen (Kruppe 2008), dass bei geringer Qualifizierten eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit vorliegt, den Bildungsgutschein einzulösen und somit tatsächlich an einer Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung teilzunehmen. Auch Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen – unabhängig davon, ob diese auch Auswirkungen auf die Vermittlung haben oder nicht – setzen den Bildungsgutschein seltener ein. Genaue Ursachen sind hier nicht aus den Daten ablesbar. Mögliche Gründe wären aber sowohl eine fehlende Infrastruktur bei den Weiterbildungsträgern als auch eine eingeschränkte Mobilität bei den Inhabern der Bildungsgutscheine.

Generell ist eine zielgenaue Steuerung nur für solche Personen zu erwarten, bei denen tatsächlich ein klar zu umreißendes, allein durch Kursangebote zu behebendes Defizit an Qualifikationen besteht. Treffen bei einzelnen Arbeitslosen multiple Vermittlungshemmnisse aufeinander, so können rein an Bildungszielen orientierte Gut-

scheine mit hoher Wahrscheinlichkeit der Problemlage nicht gerecht werden. Da Bildungsträger eine hohe Verbleibsquote nachweisen müssen, kann dies den Maßnahmenzugang für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen oder einem geringen Qualifikationsniveau erschweren (Kruppe 2008). Für Agenturen und SGB-II-Träger sollte deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, außerhalb des Bildungsgutscheinverfahrens für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen direkte Zuweisungen zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durchzuführen. Darüber hinaus sollte es bei diesen Gruppen möglich sein, die Erfolgswahrscheinlichkeit durch flankierende Maßnahmen zu erhöhen. Eine andere Option bestünde schließlich darin, den Bildungszugang als einen der Arbeitsmarktintegration nachgelagerten Schritt über berufsbegleitende Qualifikationen anzustreben.

4.2 Hauptschulabschluss und Bildungsgutscheine für Erwachsene

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung in § 77 des SGB III wird durch den Gesetzentwurf ergänzt: Arbeitnehmer haben in Zukunft einen Rechtsanspruch auf Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses. Voraussetzung der Förderung ist, dass sie die Voraussetzungen für die Gewährung einer Weiterbildungsmaßnahme aufweisen bzw. eine erfolgreiche Teilnahme an der Maßnahme erwartet werden kann. Der Zugang erfolgt über den Bildungsgutschein. Die Frage ist nun, ob sich die Arbeitsmarktchancen benachteiligter Menschen durch diesen Rechtsanspruch verbessern.

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Förderung der Vorbereitung eines Hauptschulabschlusses dürfte eine hohe Signal- und Anreizwirkung für die Zielgruppe haben, die überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Zwar kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Erwerb des Hauptschulabschlusses an sich zu höheren Beschäftigungschancen führt. Als erster Schritt einer (insgesamt zu erhöhenden) Aufwärtsmobilität ist der Erwerb des Hauptschulabschlusses aber fast unabdingbar.

Allerdings kann der Zugang zu und die Einlösung von Bildungsgutscheinen gerade für Gering- oder Nicht-Qualifizierte schwierig sein (siehe Abschnitt 4.1). Darüber hinaus besteht bei dieser Gruppe oftmals kein reines Qualifikationsproblem. Nach Jahren der Bildungsabstanzung kann eine Heranführung an (schulisches) Lernen – z.B. zur Bewältigung von Lernhemmnissen wie Quasi-Analphabetismus und Motivationsproblemen – genauso erforderlich sein wie eine vorgeschaltete oder begleitende sozialpädagogische Beratung und Betreuung, die unmittelbar auch Fragen der Sucht- und Schuldenberatung einbeziehen kann. Dies ist über den Bildungsgutschein, der nur die Übernahme der Weiterbildungskosten garantiert, weder abzudecken noch zulässig. Zudem gilt bei einer Integration des Rechtsanspruches in den § 77 SGB III weiterhin die Vorrangigkeit der Vermittlung. Dies kann bei einer längerfristigen Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss dessen tatsächliches Erreichen in Frage stellen.

4.3 Hauptschulabschluss für Jugendliche

Der Gesetzentwurf schafft in § 61a einen Anspruch junger Menschen auf die Vorbereitung eines Hauptschulabschlusses im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme. Wichtige Aspekte sind hier, inwieweit dies gegenüber der jetzigen Situation zu Veränderungen

führt, und welche spezifischen Problemlagen bei der Durchführung dieser Maßnahme zu bedenken sind.

Die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der BA sind Teil eines nur schwach aufeinander abgestimmten Sets an Angeboten der Berufs- und Berufsausbildungsvorbereitung (Dietrich 2008). Diese werden neben der BA von den Ländern (Berufsvorbereitungsjahr, Berufsgrundbildungsjahr sowie weitere Länderprogramme), der BA gemeinsam mit den Kammern (Einstiegsqualifizierung für Jugendliche), aber auch den Kommunen angeboten. Zielgruppe berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen sind einerseits Jugendliche, die die Ausbildungsreife nach Abschluss der allgemeinbildenden Schulphase nicht erreicht haben (hierzu zählen etwa auch die rund neun Prozent einer Schulabgangskohorte, die ohne Schulabschluss das allgemeinbildende Schulsystem verlassen haben). Andererseits werden auch Jugendliche gefördert, die für eine betriebliche Ausbildung geeignet sind, aber auf Grund des unzulänglichen Angebots keinen Ausbildungsplatz gefunden haben (Dietrich et. al 2009). Vielfach haben die Jugendlichen aus beiden Gruppen bereits schulische Angebote der Berufs- oder Berufsausbildungsvorbereitung durchlaufen, wie etwa ein Berufsvorbereitungsjahr oder ein Berufsgrundbildungsjahr.

Noch immer sind diese vielfältigen Angebote der Berufs- und Berufsausbildungsvorbereitung jedoch heterogen und wenig aufeinander abgestimmt. Die Herausforderung einer Bund und Länder übergreifenden Abstimmung der Angebote thematisiert der vorliegende Entwurf gleichwohl nicht. Ebenso wenig werden Überlegungen angestellt, stattdessen bereits frühzeitig auf eine außerbetriebliche und voll qualifizierende Ausbildung zu fokussieren.

Bereits heute können berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen der BA nach § 61 Absatz 2 Nummer 2 SGB III Jugendliche ohne Schulabschluss auf den Hauptschulabschluss vorbereiten. Im Rahmen des Fachkonzepts der BA erfolgt dies dann, wenn die Vorbereitung im Rahmen einer Eignungsanalyse als zielführend erachtet wird. Von den Jugendlichen, die im Förderjahr 2006/07 an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teilgenommen haben, verfügten knapp 17 Prozent über keinen Hauptschulabschluss, weitere acht Prozent hatten lediglich einen Sonderschulabschluss aufzuweisen. Etwa 20 Prozent der Teilnehmer dieser Kohorte – also die überwiegende Zahl der Jugendlichen ohne Abschluss – wurden bereits im Förderjahr 2006/2007 im Rahmen berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen auf den Hauptschulabschluss oder einen vergleichbaren Abschluss vorbereitet. Nach ersten Berechnungen des IAB im Rahmen der Begleitforschung zeigt sich, dass jeder zweite von diesen Jugendlichen den Hauptschulabschluss erwerben konnte. Andere haben die Maßnahme vorzeitig abgebrochen oder scheiterten an den Anforderungen.

Dies verweist auf die spezifischen Problemlagen dieser Jugendlichen, die teils lern- oder leistungsschwach sind; diese Problemlagen sind bei der Förderung zu berücksichtigen. Fraglich ist, inwieweit die derzeit gesetzte Förderhöchststauer von zehn Monaten im Einzelfall realistisch ist. Zudem ist zu hinterfragen, in welchem Verhältnis das primäre Förderziel berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen – die Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit – und das Nachholen des Hauptschulabschlusses in Zukunft stehen sollen.

5 Ein Instrumentenkasten für beide Rechtskreise?

Grundsätzlich stellt sich schließlich die Frage, ob es sinnvoll ist, für das SGB II und das SGB III einen gemeinsamen Instrumentenkasten bereitzuhalten, obwohl sich die jeweils betreute Klientel hinsichtlich Qualifikationen, Arbeitslosigkeitsdauer und Arbeitsmarktnähe erheblich unterscheidet. Bei der Beantwortung ist es sinnvoll, zwischen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im engeren Sinne und eher sozialintegrativen Maßnahmen zu unterscheiden.

Was die Ersteren angeht, so ist die Analyse der individuellen Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Interventionen im SGB II ein wesentlicher Teil des Evaluationsauftrags des IAB. Die bisherigen Ergebnisse bestätigen Tendenzen, die bereits aus früheren Untersuchungen im Rechtskreis SGB III bekannt sind. Die Evaluationen im Rechtskreis SGB II zeigen, dass Instrumente, die mit einer direkten Integration in einen Betrieb verbunden sind, am besten abschneiden – und zwar sowohl hinsichtlich der Beschäftigungschancen als auch hinsichtlich der Überwindung des Hilfebezugs (Bernhard et al. 2008, Jozwiak/Wolff 2007). Kurze Qualifizierungen und die Beauftragung Dritter verbessern ein wenig die Beschäftigungschancen (oder schaden zumindest nicht), helfen aber nicht aus dem Leistungsbezug heraus (Bernhard/Wolff 2008, Jozwiak/Wolff 2007). „Schlusslicht“ bei den Wirkungen ist die öffentliche Beschäftigung (Wolff/Hohmeyer 2008). Diese Befunde zeigen sich in ähnlicher Weise auch für Empfänger von Grundsicherungsleistungen in anderen Ländern.

Damit kann zunächst festgestellt werden, dass das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, das überwiegend im SGB III definiert ist, auch für die Leistungsbezieher des SGB II Wirkungen hinsichtlich der Eingliederungschancen entfaltet. Dies war in der Einführungsphase des SGB II grundsätzlich angezweifelt worden. Insbesondere wurde bezweifelt, dass Maßnahmen, die direkt auf eine reguläre Beschäftigung zielen, überhaupt für die Klientel des SGB II greifen könnten. Dabei sind die Maßnahmen Teilnehmer im SGB II zwar eher die arbeitsmarktnäheren unter den Arbeitslosengeld-II-Beziehern, aber sie sind im Durchschnitt immer noch deutlich arbeitsmarktferner als die Teilnehmer an denselben Maßnahmen im SGB III. Insofern lässt sich der Schluss ziehen, dass es möglich und auch sinnvoll ist, dass ein großer Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in beiden Rechtskreisen Anwendung findet.

Im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung wird die bereits bestehende Aufteilung nach Rechtskreisen durch die beabsichtigte Abschaffung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB II weiter zementiert. Inhaltlich erscheint dies vor dem Hintergrund nachvollziehbar, dass die Funktion von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ebenso von den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante übernommen werden kann. Damit stellt sich aber auch die Frage, ob nicht ein Instrument für öffentlich geförderte Beschäftigung in beiden Rechtskreisen entwickelt werden sollte, das sich flexibel und zielgruppenbezogen einsetzen lässt.

Bei der Entwicklung eines solchen neuen Instruments wären aus Sicht des IAB zum einen die Evaluationsergebnisse zu den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante zu beachten. Für diese lassen sich im Vergleich zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Caliendo

et al. 2005a,b, Caliendo 2006) deutlich geringere Einbindungseffekte, also eine geringe Suchaktivität während einer Maßnahme, nachweisen. Außerdem sind die Wirkungen auf die Wiedereingliederungschancen nach 20 Monaten immerhin neutral bis leicht positiv (Hohmeyer/Wolff 2008). Während ersteres sich vermutlich vorwiegend durch die kürzere Dauer der Maßnahme erklären lässt, erstaunt letzteres vor allem deswegen, weil die Maßnahmenzuweisung vor allem in der – von uns evaluierten – Einführungsphase des SGB II alles andere als zielgruppenorientiert verlief.

Die bisherige Evaluation und internationale Erfahrungen deuten aber auch darauf hin, dass für besonders arbeitsmarktferne Gruppen zusätzlich zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im engeren Sinne weitere Maßnahmen erforderlich sind. Dies betrifft zum einen die Möglichkeit längerfristiger öffentlicher Beschäftigungen. Hierbei geht es zunächst um die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, ohne jedoch mittelfristig die Integration in den ersten Arbeitsmarkt aus dem Auge zu verlieren. Hier ist mit dem Beschäftigungszuschuss nach § 16a SGB II ein Schritt in Richtung eines „sozialen Arbeitsmarktes“ gegangen worden. Angesichts der sehr breiten Definition von Erwerbsfähigkeit im SGB II könnte sich zum anderen verstärkt die Notwendigkeit von Maßnahmen ergeben, die sich ausschließlich auf soziale Betreuung oder „soziale Aktivierung“ desjenigen Personenkreises richten, die auch mit dem Beschäftigungszuschuss nicht erreicht werden können. Es sollte darauf geachtet werden, dass der Instrumentenkasten auch in dieser Hinsicht flexibel genug bleibt.

6 Fazit

Für eine Bewertung des Gesetzentwurfs ist zu beurteilen, ob die Neuregelungen dazu beitragen, die Ziele des SGB II und SGB III bei grundsätzlich knappen Mitteln besser als bisher zu erreichen, und ob es Alternativen zu den Änderungen gibt. Die Neuregelungen entziehen sich zum Teil einer wissenschaftlichen Bewertung. Das betrifft beispielsweise die geplante Formulierung von Rahmenzielen zwischen BMAS und BA, bei der Output-Ziele im Vordergrund stehen sollen. Ob sich Effektivität und Effizienz der Arbeitsförderung hierdurch verbessern, lässt sich wissenschaftlich nicht prognostizieren. Allerdings wäre es aus Sicht der Wissenschaft wünschenswert, nicht ausschließlich kurzfristige Performanzziele und -indikatoren zu formulieren. Diese sind zwar leicht messbar, stehen aber kaum im Zusammenhang mit kausalen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik.

Ein weiteres zentrales Element sind Neuregelungen, durch die einige Instrumente a) für die Vermittler flexibler und leichter handhabbar und b) für Arbeitslose und Arbeitssuchende leichter verständlich werden sollen. Mit dem Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III ist im Rechtskreis des SGB III grundsätzlich eine flexiblere und passgenauere Gestaltung einiger Leistungen für Arbeitslose möglich. Dies gilt aber nicht im gleichen Maße für erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis SGB II. Für sie treten verschiedene gesetzliche Neuregelungen in Kraft, die die bisherige sehr flexible Leistungserbringung durch die sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II ablösen. Damit wird der gesetzliche Rahmen für die Erbringung solcher Leistungen zwar insgesamt klarer gefasst. Ob mit der Neugestaltung eine bessere Wirkung im Sinne einer

besseren Eingliederung in Arbeit oder einer verbesserten sozialen Integration erzielbar ist, kann aber nicht a priori beurteilt werden.

Abgeschafft werden durch die Neuregelung insbesondere wenig genutzte Instrumente; andere Instrumente wurden mit dem Ziel der Flexibilisierung zusammengefasst. Wie aufgezeigt wurde, hätte hier aber das Potenzial für weitere Vereinfachungen bestanden.

Was die Veränderungen im Bereich der Aus- und Weiterbildungsförderung angeht, ist die Konzentration auf Bildungsgutscheine kritisch zu sehen, da gerade bildungsferne Gruppen durch das Instrument überfordert sein könnten. Auch bei einer Vorbereitung auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sind die spezifischen Ausgangsbedingungen der potenziellen Teilnehmer zu bedenken.

Schließlich weisen Evaluationsergebnisse des IAB darauf hin, dass viele arbeitsmarktpolitische Instrumente des SGB III auch im Rechtskreis des SGB II wirkungsvoll eingesetzt werden. Es wäre zudem grundsätzlich denkbar, Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung, die sich eher an Langzeitarbeitslose richten sollten und zum Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit dienen sollen (wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante), zu einem in beiden Rechtskreisen geltenden Instrument zusammenzuführen. Dazu müsste ein Rahmen gesetzt werden, innerhalb dessen eine unterschiedliche Anwendung des Instruments für Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III und erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis des SGB II erfolgen kann. Zusätzlich zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im engeren Sinne, die vorrangig auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen, sind im Rechtskreis SGB II weitere Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten für besonders arbeitsmarktferne Personen erforderlich. Die Wirksamkeit mit Blick auf die für diese Gruppe häufig im Vordergrund stehenden Ziele der sozialen Stabilisierung und der Beschäftigungsfähigkeit muss auch bei diesen Instrumenten genau beobachtet werden.

Literatur

- Baethge-Kinsky, V., Bartelheimer, P., Henke, J., Land, R., Willisch, A., Wolf, A., Kupka, P. (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II, IAB-Forschungsbericht 15/2007.
- Bernhard, S., Brüssig, M., Gartner, H., Stephan, G. (2008), Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, IAB-Kurzbericht 12/2008.
- Bernhard, S., Wolff, J. (2008), Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Nur Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung, IAB-Kurzbericht 5/2008.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Waller, M. (2007), Which Program for Whom? Evidence on the Comparative Effectiveness of Public Sponsored Training Programs in Germany, IZA Discussion Paper 2885.
- BMAS (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der

Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin.

- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2005a), The Employment Effect of Job Creation Schemes in Germany, A Microeconomic Evaluation, IZA Discussion Paper 1512.
- Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2005b), Individual employment Effects of Job Creation Schemes in Germany with Respect to Sectoral Heterogeneity, IAB Discussion Paper 13/2005.
- Caliendo, M. (2006), Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems 568, Berlin.
- Dietrich, H. (2008), Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zu berufsvorbereitenden Bildungsangeboten der BA, in: Münk, D., Rützel, J., Schmidt, C. (Hrsg.), Labyrinth Übergangssystem. Forschungserträge und Entwicklungsperspektiven der Benachteiligtenförderung zwischen Schule, Ausbildung, Arbeit und Beruf, Bonn, 68-92.
- Dietrich, H. Dressel, K., Janick, F., Ludwig-Mayerhofer, W. (2009, im Erscheinen), Ausbildung, in: Möller, J., Walwei, U. (Hrsg.), IAB Handbuch Arbeitsmarkt 2009, Frankfurt/Main.
- Dietrich, H., Gerner, H.-D. (2008): Ausbildungsbeteiligung und Geschäftserwartung – Asymmetrische Effekte bei der Ausbildungsentscheidung, Sozialer Fortschritt 57, 87-93.
- Heckman, J., Heinrich, C., Smith, J.A. (2002), The Performance of Performance Standards, The Journal of Human Resources 37, 778-811.
- Hohmeyer, K., Wolff, J. (2008), Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr, IAB Kurzbericht 2/2008.
- Hess, D., Kaps, P., Mosley, H. (2006), Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 9-31.
- Hujer, R., Thomsen, S., Zeiss, C. (2006), The Effects of Short-Term Training Measures on the Individual Unemployment Duration in West Germany, ZEW Discussion Paper 06-065.
- Jahn, E.J., (2005), Personal-Service-Agenturen. Start unter ungünstigen Voraussetzungen, IAB Forum 1, 14-17.
- Jozwiak, E., Wolff, J. (2007), Wirkungsanalyse: Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II, IAB-Kurzbericht 24/2007.
- Kruppe, T. (2008): Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen. IAB Discussion Paper 17/2008.
- Stephan, G., Rässler, S., Schewe, T. (2006), Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit, die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 447-465.
- Wenzel, U. (2008), Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen. Verstehen und Aneignung sozial-

- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II, Zeitschrift für Sozialreform 54, 57-78.
- Winterhager, H., (2006a), Private job placement services: A microeconomic evaluation for Germany, ZEW Discussion Paper 06-026.
- Winterhager, H. (2006b), Mikroökonomische Analyse der direkten Effekte von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung, in: Kruppe, T. (Hrsg.), Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg.
- Winterhager, H., (2008), Öffentlich geförderte Beschäftigung von Arbeitslosen, ZEW Wirtschaftsanalysen 84, Baden-Baden.
- Wolff, J., Hohmeyer, K. (2008), Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr, IAB-Kurzbericht 02/2008.
- Wunsch, C., Lechner, M. (2008), What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, Kyklos 61, 134-174.
- WZB, infas (2006), Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht 2006, Berlin/Bonn.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1207

21. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Das erklärte Ziel des Gesetzentwurfes der Bundesregierung, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente so weiterzuentwickeln, dass mit ihnen zum einen passgenauer die Eingliederung in Erwerbstätigkeit erreicht werden kann und der Leistungskatalog zum anderen für Leistungsempfänger/innen und -träger übersichtlicher und transparenter wird, **wird begrüßt**.

Gerade für den aus Sicht der Kommunen im Wesentlichen betrachteten **Bereich des SGB II** werden diese **Ziele jedoch nicht oder nur unzureichend erreicht**.

Der Entwurf enthält aus der Perspektive des SGB II drei unterschiedliche Regelungstypen:

- Regelungen, die konzeptionell grundlegende Veränderungen darstellen (A)
- Änderungen des SGB III, die wegen des Wegfalls von § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II zielgerichtete Maßnahmen für SGB II-Hilfsempfänger einschränken (B)
- Anpassungen, die den praktischen Gesetzesvollzug erleichtern sollen (C)

In diesen drei Kategorien gehen wir auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung ein.

A Konzeptionelle VeränderungenRichtiges Ziel – Umsetzung problematisch

Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, die Arbeitsmarktinstrumente zu vereinfachen und „*die Chancen für eine Eingliederung insbesondere von schwervermittelbaren Arbeitslosen besser zu nutzen*“. Im Bereich des SGB II wird eine sehr heterogene Gruppe von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen betreut. Ein Großteil der Hilfeempfänger im SGB II hat multiple Vermittlungshemmnisse oder ist langzeitarbeitslos. Das Ziel des Gesetzentwurfes wird für diesen Personenkreis mangels ausreichender Flexibilität der Instrumente voraussichtlich nicht erreicht.

Ungleiches nicht gleich behandeln

Die Ursache für das drohende Scheitern dieses ehrgeizigen Zieles ist darin zu suchen, dass das Arbeitsförderungsrecht – mit der steten und berechtigten Sorge vor Mitnahmeeffekten – so enge Voraussetzungen für Hilfestellungen vorsieht, dass Menschen mit besonders großen Integrationshemmnissen diese hohen Hürden nicht überspringen können. Dies lässt sich am Beispiel der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III-E deutlich ersehen: Die maximal

zulässigen acht Wochen für derartige Maßnahmen mögen im Regelfall für Ausbildungssuchende oder Arbeitslose ausreichen. Für junge Menschen, die möglicherweise noch niemals regelmäßige Arbeit im persönlichen Umfeld oder selbst erlebt haben, ist die Konzeption unzureichend. Der Personenkreis im SGB II ist mit knapp 7 Mio. Menschen sehr heterogen. Gerade der Anteil von Menschen, die dem Arbeitsmarkt besonders fern sind, benötigt zusätzliche und weitergehende Unterstützungsmöglichkeiten als im Gesetzentwurf vorgesehen.

Höherer Förderbedarf – weitergehende Möglichkeiten

Das in der Begründung angeführte Ziel, die Beitrags- und Steuermittel möglichst effizient einzusetzen, ist gleichermaßen anerkennenswert und nachvollziehbar wie die Absicht, Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Die Lösung dieses Problems könnte darin liegen, die grundsätzlich heterogenen Personengruppen auch unterschiedlich zu behandeln, indem ein zusätzliches weitergehendes und stärker unterstützendes Förderrecht mit eigenen Maßnahmen im SGB II neben das Standard-Arbeitsförderungsrecht für Beitragszahler im SGB III tritt. Dadurch könnten diejenigen, die neben qualifizierenden Maßnahmen weitergehende Unterstützungs-, Betreuungs- und Heranführungshilfen benötigen, diese zusätzlichen Hilfestellungen aus dem SGB II erhalten. Dagegen könnten Menschen, die selbst bis vor kurzem im Erwerbsleben standen oder die als Ausbildungsplatzsuchende ohne besondere Probleme in das Erwerbsleben treten können, ihren geringeren Bedarf nach Unterstützung und Anleitung in einem engeren und weniger fördernden SGB III erhalten.

Eigenes Arbeitsförderungsrecht im SGB II – kein Patentrezept, aber sachlich geboten

Der Aufbau einer zusätzlichen Maßnahme- und Förderstruktur im SGB II zieht unbestritten einige schwierige Fragen nach sich, wie die Abgrenzung der Personengruppen, die Vermeidung von zusätzlichen Anreizen in das SGB II oder Forderungen nach weitergehenden beitragsfinanzierten Maßnahmen im SGB III. Dafür müssen Eingliederungsmittel in ausreichendem Maße und ohne bürokratische Hürden vorgesehen werden. All diese Probleme sind jedoch lösbar und der Situation vorzuziehen, dass ein Großteil der SGB II-Leistungsempfänger keine adäquate und individuelle Hilfe erlangen können, weil dieselben Maßnahmen auch einem erheblich weniger hilfebedürftigen Personenkreis (im SGB III) offen stehen.

Streichung von § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II führt zu Wegfall von zielgenauen Hilfen

Die geplante Umstrukturierung von § 16 und § 16 a SGB II hat im Wesentlichen das Ziel, die bisherigen „weiteren Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II zu streichen.

Insofern ist dem **Antrag „Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren“ (BT-Drs. 16/9093)** zuzustimmen, der einen Erhalt der Vorschrift und eine praktikable Ausgestaltung der Nutzung sicherstellen will. Noch deutlicher streicht der **Antrag „Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitssuchende sichern“ (BT-Drs. 16/8524)** das Erfordernis zum Erhalt und Ausbau der „weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II heraus.

Die zur Kompensation vorgesehene Regelung in § 16 f SGB II führt zu mehreren wesentlichen Einschränkungen:

1. Nachrangprinzip gegenüber den Leistungen des SGB III; Zwang zur Anwendung des SGB III, wenn möglich
2. Beschränkung auf 2% der SGB II-Eingliederungsmittel (Bruchteil heutiger Maßnahmen). **Eine Erhöhung des Anteils auf mindestens 20 % ist notwendig. Eine Erhöhung des Prozentsatzes löst die mangelnde Flexibilität der Maßnahmen nicht, da das Nachrangprinzip zum möglichen Einsatz von SGB III-Standardmaßnahmen zwingt, auch wenn diese nicht sinnvoll, aber möglich sind.**
3. **Das Verbot des § 16 Abs. 2 Satz 2-E, durch Förderleistungen nach § 45 SGB III-E Leistungen nach dem SGB II und SGB III aufzustocken, zu ersetzen oder zu umgehen, muss hierfür außer Kraft gesetzt werden.**
4. Maximal 24 Monate Maßnahmedauer.

Zugleich wird die bisherige Praxis des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II, der flexibel, individuell passgenau und ohne zusätzliche Restriktionen eine Förderung ermöglicht hat, unesehen beendet. Statt genauere Erkenntnisse darüber zu gewinnen, soll das im SGB II am häufigsten nach den Arbeitsgelegenheiten genutzte Maßnahmeninstrument einfach abgeschafft werden.

Der hierfür vorgesehene Ersatz „Freie Förderung“ (§ 16 f SGB II-E) sowie das Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III-E) und die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III-E) bleiben damit weit hinter den Möglichkeiten des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II zurück.

Fehlende Rechtsklarheit zu § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II als Argument

In der Begründung des Gesetzesentwurfes wird die fehlende Rechtsklarheit und die unterschiedliche Interpretation dieser Vorschrift durch die Grundsicherungsstellen als zentrales Argument zur Abschaffung angeführt. Diese Argumentation ist wenig überzeugend, da alle Bundesländer sowie die Spitzenverbände der Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege eine übereinstimmende Auslegung dieser Vorschrift haben. Nach einer gerichtlichen Klärung der zutreffenden Auslegung dieser Vorschrift oder nach Einigung der SGB II-Aufsichtsbehörden wäre die fehlende Rechtsklarheit beseitigt. Entsprechende Rechtsstreitigkeiten sind inzwischen bei Sozialgerichten anhängig.

Begründung des BMAS aus Zeit vor SGB II

Die enge Auslegung von § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II durch das BMAS hat weder den Stand der Wissenschaft und Rechtssprechung noch die Bedürfnisse der Praxis berücksichtigt, sondern Motiven des Gesetzgebers bei der früheren SGB III-Gesetzgebung sowie den Konflikten um den Beitrag der Arbeitslosenversicherung Rechnung getragen. Die nun vorgesehene Abschaffung der Vorschrift wahrt die Auffassung des BMAS, wird jedoch den Bedürfnissen der Betroffenen, der Grundsicherungsträger, der Maßnahmeträger und der Länder als Aufsichtsbehörden nicht gerecht.

Neufassung der flankierenden Leistungen in § 16 a SGB II-E

Die Neufassung der kommunalen Eingliederungsleistungen – bisher in § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II gere-

gelt – in dem nun vorgesehenen § 16 a SGB II-E ändert das gesetzessystematische Umfeld und die Formulierung dieser Leistungen. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Übertragung neuer Aufgaben nicht beabsichtigt sei.

Insofern sollte in Artikel 2 Ziffer 2 die Formulierung des §16a Kommunale Eingliederungsleistungen wie folgt gefasst werden:

„Insbesondere die folgenden Leistungen, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind, können erbracht werden:

1. „....

Die Einleitung mit der Formulierung „Zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit“ ist zu streichen.

Aus den genannten Gründen sind die vorgesehenen Änderungen in

Artikel II Nr. 1, 3, 5 – 8, 16, 17 und 19 abzulehnen.

B Änderungen des SGB III, die wegen des Wegfalls von § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II zielgerichtete Maßnahmen für SGB II-Hilfsempfänger einschränken

In der Folge der im Entwurf vorgenommenen konzeptionellen Veränderungen, auf die im Abschnitt A eingegangen wurde, gewinnt die Ausgestaltung der SGB III-Maßnahmen nach dem vorliegenden Entwurf noch größeres Gewicht. Da die Generalklausel in § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II gestrichen werden soll, verbleiben über § 16 a-f SGB II-E hinaus keine speziell zugeschnittenen Fördermöglichkeiten im SGB II. Deshalb gewinnen die Maßnahmen im SGB III dadurch ein höheres Gewicht und müssen sich an den besonderen Anforderungen der SGB II-Leistungsempfänger messen lassen.

Wegfall § 1 Abs. 2 Nr. 5 SGB III

Die Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur als Ziel wird aufgegeben. Damit können Nachteile für eine regionale Verankerung bei der Arbeitsförderung entstehen.

§§ 45-47 SGB III-E

V.a. die Regelungen in §§ 45-47 SGB III-E sind hierbei in den Blick zu nehmen. Es ist zu bezweifeln, dass die neuen Förderinstrumente „Vermittlungsbudget“ und „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ ausreichende Gestaltungsspielräume für die Akteure vor Ort entfalten. Die Träger gehen vielmehr davon aus, dass – da im Gesetz lediglich Rahmenbedingungen formuliert sind – die konkrete Ausgestaltung durch das BMAS bzw. die BA vorgegeben wird. Dem BMAS werden im Gesetzesentwurf weitreichende Verordnungsermächtigungen eingeräumt, die zwar nicht unmittelbar für das SGB II greifen sollen, über die BA jedoch auch in die ARGen hineinwirken und sicher als Grundlage für Prüfungen der Optionskommunen auf Bundesebene herangezogen werden. Es wird befürchtet, dass erneut Standards und pauschale Produkte geschaffen werden und individualisierte Ansätze sowie spezielle Einzelfallhilfen gerade nicht greifen können. Die Verordnungsermächtigung des BMAS im Hinblick auf die Ausgestaltung der Förderinstrumente erscheint auch deshalb nicht angemessen, weil über die gesetzliche Verpflichtung zur

Zielvereinbarung ausdrücklich auf eine outputorientierte Steuerung gesetzt wird, nicht auf eine Inputsteuerung durch Weisungen und Detailvorgaben.

Besonders kritisch wird beim Vermittlungsbudget die Ermächtigung der BA gesehen, über den Umfang der zu erbringenden Leistungen zu entscheiden und Pauschalen festzulegen. Anders als bei den bisherigen „weiteren Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II könnten im Rahmen des Vermittlungsbudgets durch den engen Bezug zur Vermittlung bzw. Hinführung zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung notwendige Hilfen im Rahmen der Integrationsfortschrittsarbeit nicht mehr möglich sein.

Die im neuen § 46 vorgesehenen zeitlichen Beschränkungen werden für nicht zielführend gehalten. Es wird die Gefahr gesehen, dass dadurch - analog zu den bisherigen Maßnahmen, die in § 46 aufgehen sollen, z.B. Trainingsmaßnahmen - Einschränkungen der Gestaltungsspielräume der örtlichen SGB II-Träger erfolgen. Bedarf besteht jedoch gerade in frei gestaltbaren, flexiblen und niederschweligen Förderangeboten, bei denen sich Zeiten der beruflichen Qualifizierung und Phasen der persönlichen Stabilisierung oft nur schwer abgrenzen lassen. Diese Maßnahmen wurden bisher überwiegend über die weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II umgesetzt. Es ist jedoch unklar, wie das neue Förderinstrument konkret ausgestaltet wird, und es wird angezweifelt, dass sich solche Maßnahmen dauerhaft über den neuen § 46 SGB III wirklich realisieren lassen.

Berufsvorbereitende und ähnliche Maßnahmen

Die SGB II-Träger sollten künftig die Steuerungskompetenz für berufsvorbereitende und ähnliche Maßnahmen für die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im SGB II erhalten. Durch die im Gesetzesentwurf enthaltene Verankerung des Rechtsanspruchs auf Vorbereitung des Hauptschulabschlusses im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen wird die Abhängigkeit der SGB II-Träger vom Bildungsangebot der BA, sowohl was den Umfang als auch was die inhaltliche Ausgestaltung betrifft, noch größer als bisher. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass der Übergang von Jugendlichen an der Schnittstelle nicht reibungslos verläuft und die Qualität der Zusammenarbeit oft von den beteiligten Personen abhängt. Nach wie vor ist das Freiwilligkeitsprinzip der Berufsberatung der BA mit dem Ansatz des „Förderns und Forderns“ der Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht vereinbar. Weiter ist zu bezweifeln, ob der Rahmen der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen tatsächlich für das Nachholen des Hauptschulabschlusses immer zielgruppengerecht genutzt werden kann. Junge Erwachsene können in einer Gruppenmaßnahme mit sechzehn- bis siebzehnjährigen Jugendlichen kaum adäquat gefördert werden.

Entsprechend ist die Forderung zu erneuern, dass auch der neu eingeführte Ausbildungsbonus nach § 421r SGB III durch die SGB II-Träger umgesetzt werden kann.

Die Ausnahmeregelung des § 421n, nach der in begründeten Fällen zugunsten von sozial benachteiligten Jugendlichen von dem Erfordernis der vorherigen Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme mit einer Dauer von mindestens sechs Monaten für die Durchführung einer Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung abgewichen werden kann, sollte beibehalten werden.

Rechtsanspruch auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses § 61a, § 77 SGB III-E

Im geplanten Instrumentenkatalog des SGB III ist der Rechtsanspruch auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses sowohl im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen für Jugendliche als auch im Rahmen der beruflichen Weiterbildung für Erwachsene verankert. Grundsätzlich wird die Aufnahme des Hauptschulabschlusses in den Katalog der Eingliederungsmaßnahmen begrüßt. Neben den o.g. Bedenken hinsichtlich der Steuerung und der Zielgenauigkeit für Jugendliche im SGB II bestehen jedoch ebenfalls Bedenken, ob die Einordnung in die berufliche Weiterbildung für den Personenkreis der Erwachsenen zielgruppengerecht ist, da ggf. die persönlichen Voraussetzungen für die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme nicht immer gegeben sind (dreijährige Berufstätigkeit bzw. Ausbildungsabschluss).

C Anwendungserleichterungen, redaktionelle Korrekturen und Weiterentwicklung im Sinne der Praxis

Die Änderungen in Artikel II Nr. 4 (§ 10 Abs. 2 Nr. 5 neu), 9 (§ 22 Abs. 2), 10 (§ 26), 11 (§ 28), 13 (§ 33 Abs. 1), 14 (§ 39), 15 (§ 40), 18 (§ 66) und 20 (§73) stoßen deshalb grundsätzlich auf Zustimmung.

Die genannten Änderungen stellen entweder redaktionelle Korrekturen, Anwendungserleichterungen oder nachvollziehbare Weiterentwicklungen des Gesetzestextes dar.

Artikel II Nr. 2 (§ 3 Abs. 2b neu)

Das Einbeziehen von Regelungsinhalten des Aufenthaltsgesetzes in § 3 Abs. 2b neu SGB II-E stellt im SGB II einen Fremdkörper dar und betrifft nur eine überschaubare Fallkonstellation dar. Schlanker und deshalb vorzugswürdig wäre – soweit überhaupt ein Regelungsbedarf gesehen wird – für „§ 3 Abs. 2b neu“ der Satz:

„Soweit erforderlich, sollen Integrationskurse nach § 43 Aufenthaltsgesetz bei Vorliegen der Voraussetzungen genutzt werden.“

Der allgemeine Spracherwerb ist eine unverzichtbare Voraussetzung für Integration in den Arbeitsmarkt. Die Kurse des BAMF sind aber keinesfalls ausreichend für die berufliche Integration und können deshalb speziellere, berufsbezogene Sprachkurse nicht ersetzen. Deshalb sollten auch keine Einschränkungen bei der berufsbezogenen Sprachförderung vorgenommen werden, wie sie sich durch den Wegfall von § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II ergibt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1185

14. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmgard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. BAGFW

A. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

- I. Die BAGFW befürchtet, dass durch die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente die Eingliederungschancen gerade von benachteiligten Menschen nicht steigen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Maßnahmen, die sich in der Vergangenheit als passgenau erwiesen haben, nach den Neuregelungen nicht wie bisher erbracht werden können.
- II. Das in § 45 SGB III-neu vorgesehene Aufstockungs- und Umgehungsverbot ist aufzuheben, da ansonsten Arbeitsuchende bei der Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung nicht in dem Maße wie bisher unterstützt werden können.
- III. Die BAGFW fordert, dass die für die Integration in den Arbeitsmarkt gerade von Benachteiligten wesentlichen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III-neu) keine zeitliche Befristung aufweisen, damit die im Einzelfall erforderliche Maßnahme geleistet werden kann. Zur vorgesehenen Anwendung des Vergaberechts sind Alternativen in der Beschaffung vorzusehen.
- IV. Die BAGFW fordert, den Rechtsanspruch auf Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses nicht allein an die berufsvorbereitenden

Bildungsmaßnahmen zu koppeln, sondern maßnahmeoffen zu gestalten.

- V. Die institutionelle Förderung des Jugendwohnens ist beizubehalten.
- VI. Anstelle der vorgesehenen Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach AufenthG soll berufsspezifische Sprachförderung als Leistung zur Eingliederung in Arbeit im SGB II aufgenommen werden.
- VII. Der Vorrang der Vermittlung von Jugendlichen unter 25 Jahren in eine Ausbildung ist ausdrücklich im Gesetz klarzustellen.
- VIII. Die BAGFW fordert die Ausgestaltung des § 16 f SGB II-neu als Generalklausel. Zumindest muss das in § 16 f SGB II vorgesehene Budget auf mindestens 30 % erhöht werden und das Aufstockungs- und Umgehungsverbot gestrichen werden.
- IX. Die BAGFW fordert die Beibehaltung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch für Leistungsberechtigte im SGB II.
- X. Die vorgesehene Einschränkung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch gegen Verwaltungsakt und Klage schränkt den Rechtsschutz der Betroffenen

unverhältnismäßig ein und ist daher nicht einzuführen.

B. Im Einzelnen

I. Generelle Bewertung

Die BAGFW unterstützt die Intention des Gesetzgebers, durch eine Zusammenführung und Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II und SGB III eine zielgenauere und effektivere Förderung zu erreichen. Erforderlich ist aus Sicht der BAGFW überdies ein höheres Maß an Flexibilität, das eine individuellere, an den Integrationsbedarfen der Arbeitsuchenden ausgerichtete Förderung ermöglicht. Dies ist insbesondere durch eine dezentrale Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu erreichen. Obwohl der Gesetzentwurf in § 16 f SGB II, §§ 45, 46 SGB III inhaltlich entsprechend weit gefasste Regelungen vorsieht, werden diese durch eine Budgetierung in § 16 f SGB II, das Aufstockungs- und Umgehungsverbot in §§ 16 Abs. 2 S. 3, 16 f SGB II, 45 SGB III sowie durch die Möglichkeit der Begrenzung des § 46 durch eine Verordnung zugleich wieder in erheblichem Maße eingeschränkt. Dies ist insbesondere für den Personenkreis des SGB II nicht zielführend (o.ä.), der lange Zeit in besonderem Maße von einer individuellen Förderung auf der Grundlage von § 16 Abs. 2 S.1 SGB II profitiert hat.

Die BAGFW fordert, den Spezifika und besonderen Förderbedarfen der Personen im Rechtskreis des SGB II in besonderer Weise Rechnung zu tragen. Der Gesetzentwurf verfolgt indes die Tendenz, die Personen des SGB II stärker an die – aus Gründen der Beitragsfinanzierung oftmals nur unter engen Voraussetzungen bestehenden - arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III zu binden. Diese werden den Bedarfen von SGB II-Berechtigten nicht gerecht. Vielmehr ist es erforderlich, (diese) arbeitsmarktpolitische(n) Instrumente für SGB II-Berechtigte offener zu gestalten.

Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Unterschiede in den Personengruppen – langzeitarbeitslose Arbeitsuchende mit häufigem Bedarf an individuellen Förderinstrumenten zzgl. sozialintegrativen Leistungen einerseits und vorwiegend arbeitsmarktnahe Personen im SGB III andererseits – erforderlich. Die Orientierung am SGB III darf nicht zu einer noch stärkeren einheitlichen inhaltlichen, zentralistischen Steuerung zu Lasten der Gestaltungsfreiheit der örtlichen Träger führen. Diese Frage der Steuerung von Leistungen für SGB II-Berechtigte wird auch erst im Rahmen der Neuorganisation des SGB II entschieden werden.

Die BAGFW empfiehlt daher, die Instrumentenreform erst nach der Klärung der Neuorganisation der Trägerstrukturen im SGB II in Angriff zu nehmen und die sonstigen weiteren Leistungen gemäß § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II vorübergehend in einem budgetierten Umfang weiterzuführen.

Gerade für arbeitsmarktferne Personen müssen Möglichkeiten erhalten bleiben, um Förderansätze rechtskreisübergreifend – etwa durch gemeinsame Projekte von Jugendhilfe und Grundsicherungsträgern zur Förderung benachteiligter Jugendlicher – zu realisieren. Der vorliegende Gesetzentwurf ist eher dazu geeignet, das SGB II von den Leistungsgesetzen SGB VIII und SGB XII abzugrenzen und Kooperationen zu behindern.

Nach dem Gesetzentwurf soll bei der Umsetzung von Förderleistungen weitgehend die Anwendung des Vergaberechts festgeschrieben werden. Die BAGFW fordert, mehr dezentralen Handlungsspielraum auch bei der Art der Beschaffung von Förderleistungen zu ermöglichen. So müssten die Voraussetzungen erhalten bzw. gestärkt werden, um Leistungserbringungsverträge abzuschließen.

Zu den einzelnen Regelungen nimmt die BAGFW im Folgenden detailliert Stellung:

II. Änderungen im SGB III

1. Förderung aus dem Vermittlungsbudget § 45 SGB III

Der Gesetzentwurf führt in § 45 SGB III ein sog. Vermittlungsbudget ein, das für Fördermaßnahmen im Rahmen der Anbahnung oder Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung eingesetzt werden soll. Hierdurch sollen die ehemaligen Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung sowie die Mobilitätshilfen zusammengefasst werden und sich die Förderung individueller an den Vermittlungshemmnissen ausrichten können. Die Regelung findet über den Verweis des § 16 SGB II auch in der Grundsicherung für Arbeitssuchende Anwendung.

Bewertung

Die BAGFW unterstützt das Anliegen, durch eine Generalklausel von Maßnahmen zur Förderung der Anbahnung oder Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit den zuständigen öffentlichen Trägern die Flexibilität einzuräumen, die im Einzelfall notwendige Fördermaßnahme zu gewähren. Die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende haben schon bisher erfolgreich die Generalklausel des § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II für spezifische Fördermaßnahmen genutzt. Allerdings wird der Anwendungsbereich durch die geplante Regelung dadurch stark eingeschränkt, dass hier das Verbot der Aufstockung, Ersetzung und Umgehung von Leistungen nach dem SGB II und SGB III gelten soll. Insofern wird die Regelung nicht in dem Umfang und in der Zielgerichtetheit Arbeitssuchende bei der Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung unterstützen können, wie das bisher erfolgte.

Gleichzeitig fehlt eine beispielhafte Aufzählung möglicher Unterstützungsleistungen, was im Einzelfall die Rechtsschutzmöglichkeiten einschränken kann.

Vorschlag

§ 45 Abs. 3 S. 2 SGB III und § 16 Abs. 2 S. 2 SGB II werden aufgehoben.

Im Rahmen einer „Unter-anderem“-Aufzählung werden die zusammengefassten Leistungen Mobilitätshilfe, Übernahme von Kosten für Bewerbungsgespräche und Bewerbungsunterlagen usw., beispielhaft aufgenommen, ohne dass sie jedoch als Regelbeispiele gefasst werden und dann sämtliche weitere Leistungen sich in ihrem Inhalt an ihnen ausrichten müssen.

2. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Der neue § 46 SGB III fasst die bisherigen Maßnahmen der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37), die Personalserviceagenturen (§ 37 c), die Trainingsmaßnahmen (§ 48), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421) und die Aktivierungshil-

fen (§ 241 Abs. 3 a) zu einem Instrument zusammen. Die Regelung findet über den Verweis des § 16 SGB II auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende Anwendung.

Bewertung

§ 46 SGB III fasst bereits bestehende Maßnahmen zusammen und umfasst insbesondere auch ausdrücklich Maßnahmen der Heranführung an den Arbeitsmarkt und zur Stabilisierung einer Beschäftigungsmaßnahme. Die BAGFW begrüßt, dass in der Begründung auch ausdrücklich das Instrument der sozialpädagogischen Begleitung genannt wird.

Allerdings ermächtigt § 47 SGB III den Verordnunggeber, den derzeit vorgesehenen Anwendungsbereich und Handlungsspielraum Grenzen zu setzen. Auch wenn die Verordnung unmittelbar nur für den Bereich des SGB III gelten wird, ist zu erwarten, dass sie über Weisungen der BA auch im Rahmen des SGB II zur Anwendung kommen wird. Insofern werden die §§ 16 f SGB II, 46 SGB III nicht die Flexibilität herstellen, die bislang über § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II ermöglicht wurde.

Um Flexibilität für eine passgenaue Förderung sicherzustellen, ist zudem eine hohe Qualifikation der Mitarbeitenden der Grundsicherungsträger erforderlich. Entsprechende Konzepte sind unerlässlich und nicht erkennbar.

Die BAGFW sieht die Gefahr, dass das Instrument der Aktivierungshilfen (§ 241 Abs. 3 a SGB III) in Zukunft im Rahmen des § 46 SGB III nicht in der Weise in der Praxis angewandt werden kann, wie bisher. Durch die Aktivierungshilfen konnten die Arbeitsagenturen und die Grundsicherungsträger bisher unter Finanzierungsbeteiligung der Jugendhilfe niedrigschwellige Hilfen für Jugendliche bereitstellen, die ansonsten nicht für eine Ausbildung oder Arbeit motiviert werden können. Im Rahmen des § 241 Abs. 3a SGB III wurden mit der Jugendhilfe sinnvolle Kooperationen eingegangen, die auch überwiegend von der Jugendhilfe finanziert wurden.

Schließlich sieht die BAGFW auch die starre zeitliche Befristung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gemäß § 46 Abs. 2 SGB III als nachteilig an. Sie grenzt die mit § 46 verfolgte Flexibilität deutlich ein: Die Befristung der auf eine individuelle Förderung ausgerichteten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung kann insbesondere bei fehlender Anschlussförderung und auch bei Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen und individuellen Förderbedarfen eher schaden als nutzen.

Als nicht zielführend erachtet die BAGFW überdies die Vorgabe des § 46 Abs. 7 SGB III-neu, dass das Vergaberrecht zwingend anzuwenden ist. Die Maßnahmen gem. § 46 SGB III sollen niedrigschwellige Projekte fortführen helfen, die bislang auf Grundlage § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II finanziert worden sind. Die Anwendung des Vergaberichts wird hier zu öffentlichen Ausschreibungen führen, die eine Fortführung der bisherigen Projekte in ihrer bisherigen Qualität und Ausstattung de facto unmöglich macht.

Vorschlag

Die Länge der Maßnahmen nach § 46 SGB III sollte sich nach den Förderbedarfen im Einzelfall richten. Die starre zeitliche Befristung in § 46 Abs. 2 SGB III ist aufzuheben.

Die BAGFW befürwortet eine Beibehaltung der Aktivierungshilfen, mindestens jedoch eine Klarstellung in der Begründung des § 46 SGB III, dass die Neuregelung die bisherige Praxis unverändert aufnehmen und weiterführen soll.

Die BAGFW fordert die Streichung der Verordnungsermächtigung des § 47 SGB III.

Weisungen zur Ausgestaltung des SGB II sind im Interesse einer individuellen und flexiblen Maßnahmegewährung auszuschließen.

Darüber hinaus ist durch eine gesetzliche Regelung sicherzustellen, dass die Leistungen mit allen anderen Leistungen des SGB II und des SGB VIII und XII zu kombinieren sind.

3. Rechtsanspruch auf Maßnahmen zur Vorbereitung des Hauptschulabschlusses nach § 61a SGB III im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Jugendlichen aus dem Rechtskreis des SGB II und SGB III in § 61a SGB III ein Rechtsanspruch auf berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zum Erwerb des Hauptschulabschlusses eingeräumt werden soll. Derzeit verfügt ¼ der arbeitslos gemeldeten Jugendlichen im Rechtskreis SGB II nicht über einen Schulabschluss. Sie haben daher nur sehr geringe Chancen auf eine betriebliche Ausbildung und sind in besonderem Maße dem Risiko von dauerhafter Arbeitslosigkeit und Armut ausgesetzt.

Bewertung

Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf die Vorbereitung für einen Hauptschulabschluss wird grundsätzlich begrüßt. Durch die in § 61a S. 2 SGB III aufgenommene Nachrangigkeit ist aber nicht ausgeschlossen, dass sich die Grundsicherungsträger in Zukunft mit den Ländern auf Kosten der Berechtigten um die Finanzierung streiten werden und die Leistungen deswegen nicht bei den Menschen ankommen.

Die bisherigen Erfahrungen haben überdies gezeigt, dass der nachträgliche Hauptschulabschluss nicht bei allen Jugendlichen über eine Förderung über berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) erreicht werden kann. Vielmehr zeigt sich, dass vor allem junge Menschen mit multiplen Problemlagen nicht in der Lage sind, die von der Bundesagentur für Arbeit vorgegebenen Fördersequenzen erfolgreich zu durchlaufen. Die Fördersequenzen erweisen sich sowohl inhaltlich als auch zeitlich als zu starr. Die Möglichkeit, 20 % der BvBs abweichend vom Fachkonzept zu gestalten, reicht nicht aus, um den Besonderheiten einer Vielzahl von benachteiligten Jugendlichen im SGB II und SGB III Rechnung zu tragen.

Demgegenüber hat die bisherige Praxis gezeigt, dass auf Grundlage des § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II individuell auf die Förderbedarfe von Jugendlichen ausgerichtete Angebote geschaffen werden konnten, die außerhalb des Fachkonzepts der BvB zielgerichtet auf den Hauptschulabschluss vorbereiten konnten.

Vorschlag

Die BAGFW fordert, den Rechtsanspruch auf Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses nicht allein an die berufsvorbereitenden Bil-

dungsmaßnahmen zu koppeln, sondern maßnahmeoffen zu gestalten. Mindestens muss es entweder die Möglichkeit geben, mehr als 20 % der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen außerhalb des Fachkonzepts durchzuführen oder letzteres für Jugendliche mit multiplen Problemlagen zu flexibilisieren. Dies erfordert, dass die Förderdauer zur Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss 18 Monate bis 24 Monate betragen soll. Ferner muss der sozialpädagogischen Begleitung zur persönlichen Stabilisierung und zur Bearbeitung von Problemlagen im Konzept mehr Raum gegeben werden.

Ferner fordern wir, dass die beabsichtigten Leistungen für die Berechtigten nicht durch Zuständigkeitskonflikte verhindert werden. Satz 2 ist daher zu streichen.

4. Unterstützung und Förderung der Berufsausbildung § 240 SGB III

Der Gesetzentwurf sieht für die Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen zukünftig gemäß § 241 Abs. 3 SGB III allein die Anwendung des Vergaberechts vor.

Bewertung

Die BAGFW lehnt die zwingende Anwendung des Vergaberechts ab. Die Ausschreibungen haben zu einem starken Preis- und Qualitätsverlust dieser Hilfen und insbesondere zu vielen Trägerwechseln geführt. Infolgedessen verlieren diese Leistungen sowohl für die Unternehmen als auch die Jugendlichen, die alle auf verlässliche Partner angewiesen sind, deutlich an Attraktivität. Die pädagogische Qualität und somit auch der Erfolg der Maßnahme für schwierige Zielgruppen werden beeinträchtigt.

Vorschlag

Die BAGFW fordert, dass Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Maßnahmen zu Gunsten von benachteiligten Jugendlichen, so z.B. der Abschluss von Leistungserbringungsverträgen entsprechend der Regelung des § 17 SGB II, eröffnet werden. Im Rahmen der Vergabe müssen die Spielräume bei der Anwendung der VOL A unbedingt erweitert werden, die Möglichkeiten z.B. zur freihändigen Vergabe sind offen zu halten.

5. Außerbetriebliche Berufsausbildung § 242 SGB III neu

In den neu gefassten Regelungen zur außerbetrieblichen Ausbildung ist u.a. vorgesehen, dass die Träger bei Abbruch der außerbetrieblichen Ausbildung dem betreffenden Jugendlichen Bescheinigungen für absolvierte Teile der Ausbildung ausstellen. Ferner sollen während des gesamten Verlaufs einer außerbetrieblichen Ausbildung alle Möglichkeiten wahrgenommen werden, um einen Wechsel in eine reguläre betriebliche Ausbildung zu erreichen. Außerdem sollen Jugendliche nach Abbruch einer betrieblichen Ausbildung dieselbe in einer außerbetrieblichen Einrichtung fortsetzen können.

Bewertung

Die BAGFW begrüßt diese Neuregelungen.

Bei den Trägern der Jugendberufshilfe ist die Erteilung von Bescheinigungen für absolvierte Teile der Ausbildung schon Praxis. Der Wechsel in eine reguläre betriebliche Ausbildung sollte ausdrücklich auch durch ausbildungsbegleitende Hilfen möglich sein.

Vorschlag

Die bisher im Gesetz enthaltende Aussage, dass bei einem Wechsel von einer außerbetrieblichen in eine betriebliche Ausbildung auch außerbetriebliche Berufsausbildung genutzt werden soll, ist beizubehalten.

6. Wegfall der Beschäftigung begleitenden Eingliederungshilfen gem. §§ 246 a SGB III

Der Gesetzentwurf sieht vor, bei der Förderung benachteiligter Jugendlicher die Beschäftigung begleitenden Eingliederungshilfen zu streichen, weil sie kaum genutzt werden.

Bewertung

Es gibt nach unseren Erfahrungen eindeutig Bedarfe, Jugendliche nicht nur mit Kombilöhnen, sondern auch mit begleitenden Hilfen in eine Arbeitsstelle zu vermitteln und dort zu halten. Dabei geht es z.B. um Angebote zum Konfliktmanagement am Arbeitsplatz. Aus diesem Grund haben z.B. Grundsicherungsträger über § 16 Abs. 2 S. 1. SGB II Angebote des Job Coachings finanziert. Die Förderinhalte der Beschäftigung begleitenden Eingliederungshilfen gehen zudem über die Förderinhalte der geplanten sozialpädagogischen Begleitung beim Qualifizierungszuschuss hinaus.

Vorschlag

Die BAGFW fordert, die Eingliederungshilfen des § 246 SGB III beizubehalten.

Wegfall Förderung für das Jugendwohnen gem. §§ 252 ff. SGB III

Der Gesetzentwurf sieht vor, die institutionelle Förderung des Jugendwohnheimbaus wegen geringer Nutzung zu streichen.

Bewertung

Die BAGFW hält die institutionelle Förderung des Jugendwohnens weiterhin für notwendig. Jugendwohnheime unterstützen in idealer Weise die berufliche Mobilität junger Menschen. Die Bedeutung der beruflichen Mobilität wird im Gesetzentwurf auch in den Zielen der Arbeitsförderung unterstrichen (§ 1 SGB III neu). Die fortschreitende Entvölkerung ländlicher Gebiete insbesondere in Ostdeutschland zwingt junge Menschen zur Mobilität. Die Jugendwohnheime werden dringend benötigt. Die bestehenden Jugendwohnheime haben auf Grund ihres Alters (viele Häuser stammen aus den 1960er und 1970er Jahren) und der geänderten Wohnbedürfnisse junger Menschen heute bei Bau, Einrichtung und Ersatzbeschaffung großen Investitionsbedarf. Nach den Erfahrungen der Jugendsozialarbeit auf Bundesebene steigt das Interesse bei Jugendlichen, ihren Eltern, Betrieben, Berufsschulen und v.a. auch den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende außerdem weiter an. Besonders für individuell benachteiligte Jugendliche bieten die Jugendwohnheime wertvolle Unterstützung bei der beruflichen Integration. Es ist sicherzustellen, dass die veranschlagten Kosten für eine notwendige Individualförderung für Jugendliche im Rechtskreis SGB III und SGB II auch die sozialpädagogische Begleitung enthalten, entsprechend der Leistungsentgelte der Länder.

Vorschlag

Die BAGFW fordert, die institutionelle Förderung von Jugendwohnen beizubehalten. Erforderlich ist hierzu eine

Klarstellung in § 65 Abs. 3 SGB III. Zum einen soll das Wort „Wohnheim“ durch „Jugendwohnheim“ ersetzt werden, damit klargestellt wird, dass es sich um eine Einrichtung der Jugendhilfe mit einem differenzierten Angebot an Unterkunft, Verpflegung, sozialpädagogischer Begleitung und individueller Förderung handelt. Zum anderen sollte die Formulierung „amtlich festgesetzte Kosten für Unterkunft und Verpflegung“ ersetzt werden durch „das gem. § 78 a -g SGB VIII vereinbarte Leistungsentgelt.“

III. Änderungen im SGB II

Insgesamt fällt auf, dass die Rechtsstellungen der ALG II-Berechtigten durch die Änderungen weiter geschwächt werden. Das betrifft zunächst die Verfahrensrechte (§ 39 SGB II). Aber auch die strukturelle Schlechterstellung gegenüber den weitreichenden Befugnissen der Grundversicherungsträger, die zu einem erheblichen Umfang rechtswidriger Bescheide führt (40% Erfolgsquote bei Klagen), wird nicht gelöst. Es wird daher angeregt, die Rechtsstellung der SGB II-Berechtigten durch einen Rechtsanspruch auf Vermittlung und Eingliederungsleistungen zu verbessern.

1. Neuregelung der Sprachförderung (§ 3 Abs. 2a)

Die Agentur für Arbeit soll künftig darauf hinwirken, dass Personen, die nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (Sprachniveau unter B1) und damit teilnahmeberechtigt bzw. –verpflichtet sind, an einem Integrationskurs nach Aufenthaltsgesetz an diesem Kurs teilnehmen. Dies soll als eine vorrangige Maßnahme in die Eingliederungsvereinbarung aufgenommen werden.

Bewertung

Mit dieser Neuregelung soll ausweislich der Gesetzesbegründung keine neue Pflicht zur Teilnahme an einem Sprachkurs geschaffen werden. Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung: „Kommt der persönliche Ansprechpartner unter Beachtung des individuellen Sprachniveaus des Betroffenen und seiner Chancen am Arbeitsmarkt zu dem Ergebnis, dass die Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse zweckmäßiger ist, soll er darauf hinwirken, dass Betroffene an entsprechenden Kursen teilnehmen; Maßnahmen mit berufsbezogener Sprachförderung anstelle eines Integrationskurses werden durch die Neuregelung nicht ausgeschlossen.“

Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Integrationskurse nach Aufenthaltsgesetz nicht geeignet sind, die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt signifikant zu erhöhen. Wesentlich besser geeignet ist die berufsbezogene Sprachförderung. Derartige Angebote wie etwa das „ESF-BAMF-Programm“ stehen bislang aber nicht flächendeckend und als Regelangebot zur Verfügung. Die Gesetzesbegründung steht im Widerspruch zum Gesetzeswortlaut, ist nicht bindend und wird in der Praxis wohl kaum Wirkung entfalten. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der gesetzgeberische Wille sich nicht in einer unmissverständlichen Gesetzesformulierung niederschlägt.

Vorschlag

In den letzten Jahren wurden in Projekten ausreichend Erfahrungen zur Sprachförderung gesammelt. Die erfolgreichen Angebote berufsspezifischer Sprachförderung, die den Erwerb von Sprachkenntnissen mit Praxisbezug,

Berufsorientierung und qualifizierenden Bausteinen verbindet, werden ausgebaut (so auch eine Selbstverpflichtung des Bundes im Nationalen Integrationsplan, dort S. 80).

Eine Verpflichtung von Langzeitarbeitslosen, vorrangig an Integrationskursen nach AufenthG teilzunehmen, wird nicht in § 3 Abs.2a SGB II aufgenommen.

Berufsspezifische Sprachförderung wird als Angebot des Bundes in die Leistungspalette des SGB II aufgenommen (sollte systemkonform als § 16 h SGB II und nicht in § 3 SGB II eingefügt werden).

Formulierungsvorschlag:

Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, für die unzureichende deutsche Sprachkenntnisse ein Vermittlungshemmnis darstellen, werden Maßnahmen zur sprachlichen Qualifizierung angeboten. Die Agentur für Arbeit wirkt auf die Teilnahme an einer derartigen Maßnahme hin, sofern der Hilfebedürftige nicht unmittelbar in eine Ausbildung oder qualifizierte Arbeit vermittelt werden kann und ihm eine Teilnahme an der Maßnahme daneben nicht zumutbar ist. Eine Verpflichtung zur Teilnahme ist in die Eingliederungsvereinbarung als vorrangige Maßnahme aufzunehmen.“

2. Vermittlung von unter 25-Jährigen

Nach § 3 Abs. 2 SGB II sind „erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 25 Jahren unverzüglich nach Antragstellung in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln“.

Derzeit werden für Jugendliche im SGB II- Bezug jedoch vornehmlich Arbeitsgelegenheiten eingesetzt. Hier fehlen häufig Anschlussperspektiven für die Hinführung zu einer Ausbildung.

Bewertung

Die BAGFW schließt sich der Begründung zum Gesetzentwurf an, „dass eine gute Ausbildung der beste Schutz gegen Arbeitslosigkeit ist; Aus- und Weiterbildung Schlüssel für eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung ist“. In den Detailregelungen kommt der Gesetzentwurf diesen Zielen jedoch nicht nach. Statt Jugendlichen, bei denen eine Vermittlung in eine Ausbildung nicht sofort gelingt – wie bislang in der Praxis üblich – in erster Linie eine Arbeitsgelegenheit zuzuweisen, ist zu gewährleisten, dass sie Zugang zu bedarfsgerechten, weiterführenden Eingliederungsleistungen erhalten.

Vorschlag

Es sollte für das SGB II eine rechtliche Klarstellung erfolgen, wonach Jugendliche ohne Berufsabschluss vorrangig in eine Ausbildung zu vermitteln sind. Der Vorrang einer Ausbildung sollte im § 3 SGB II aufgenommen werden mit der Ergänzung: „Dabei hat die Vermittlung in Ausbildung oder in ausbildungsfördernde Maßnahmen Vorrang vor der Vermittlung in andere Maßnahmen.“

3. Neuregelung der freien Förderung (§ 16 f SGB II), Streichung von § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II, § 10 SGB III

§ 16 f SGB II gibt den Agenturen für Arbeit und den Grundsicherungsträgern die Möglichkeit, die gesetzlich geregelten Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Umfang von bis zu 2 % ihrer Eingliederungsmittel durch

freie Leistungen zu erweitern. Zugleich werden § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II und § 10 SGB III gestrichen. Nach Abs. 2 dürfen die Maßnahmen andere gesetzliche Leistungen nicht aufstocken oder umgehen.

Bewertung

Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass gerade für benachteiligte Jugendliche, besonders arbeitsmarktferne Personen und unter ihnen insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund eine ausschließliche Förderung über die Regelinstrumente des SGB III oft nicht zielführend ist. Die Grundsicherungsträger haben vor diesem Hintergrund die sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II genutzt, um zielgruppenspezifische Förderangebote umzusetzen. Die sonstigen weiteren Leistungen wurden darüber hinaus für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, z.B. die Finanzierung gemeinsamer Förderprojekte für Jugendliche durch Jugendamt und Grundsicherungsträger genutzt. Des Weiteren gab es mit den sonstigen weiteren Leistungen breite Möglichkeiten zur Kofinanzierung von Landes- und Bundesprogrammen. Die Regelung des § 16 f SGB II ist wegen des Umgehungs- und Aufstockungsverbotes sowie des geringen Umfangs des Budgets nicht geeignet, eine taugliche Rechtsgrundlage für entsprechende Fördermaßnahmen zu bilden. Etwas anderes ergibt sich aus oben aufgezeigten Gründen auch nicht, wenn man die Einführung von §§ 45, 46 SGB III mit einbezieht. Darüber hinaus wird die Anwendung des Haushaltsrechts die vermeintliche Flexibilität einschränken, weil die darin vorgesehene Vergabepraxis zur Einschränkung der Flexibilität genutzt werden kann.

Vorschlag

Die BAGFW fordert daher, die freie Förderung eindeutig als Generalklausel auszugestalten und das Budget auf 30 % zu erhöhen. Ferner ist zu bestimmen, dass das Aufstockungs- und Umgehungsverbot keine Anwendung findet. Ansonsten würde der Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen (§ 16 Abs. 2 S. 1 SGB II) und die damit verbundene schwerwiegende Förderlücke durch den Gesetzentwurf weder finanziell noch konzeptionell geschlossen.

4. Streichung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB II

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Leistung zur Eingliederung in Arbeit im SGB II abzuschaffen.

Bewertung

Die BAGFW spricht sich für eine Beibehaltung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus, da sie gerade in der Jugendberufshilfe und in strukturschwachen Gebieten gute Erfahrungen damit gemacht hat. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist dort notwendig, wo Arbeitsplätze strukturell fehlen und/oder der reguläre Arbeitsmarkt bestimmte Erwerbsgruppen ausschließt. Alle Möglichkeiten, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Zielgruppen zu fördern, sollten daher vor allem auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger/innen erhalten bleiben. Allein die insgesamt niedrigen Fallzahlen bei ABM sind kein fachlich schlagendes Argument dafür, ihre Förderung für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II einzustellen, zumal fünfmal so viele Arbeitslosengeld-II-

wie Arbeitslosengeld-Empfänger/innen in einer ABM beschäftigt werden.

Vorschlag

In § 16 SGB II wird der Verweis auf die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB III beibehalten.

5. Zumutbarkeit der Aufnahme einer Arbeit trotz Notwendigkeit der Beendigung einer anderen Arbeit

Der neue § 10 Abs. 2 Nr. 4 SGB II stellt klar, dass eine Arbeit nicht deshalb unzumutbar ist, weil sie mit der Beendigung einer Erwerbstätigkeit verbunden ist.

Bewertung

Die BAGFW lehnt diese Regelung ab. Sie führt die im SGB II normierte Bedarfsgemeinschaft weiter, deren Abschaffung die Freie Wohlfahrtspflege zusammen mit dem Deutschen Verein fordert.⁴ Die Bedarfsgemeinschaft führt mit der Neuregelung in § 10 Abs. 2 Nr. 4 SGB II z. B. dazu, dass Hilfebedürftige, die Vollzeit arbeiten und einen unbefristeten Arbeitsvertrag haben, aufgefordert werden können, eine höher bezahlte aber befristete Arbeitsstelle anzutreten, wenn dadurch die Hilfebedürftigkeit ihrer Bedarfsgemeinschaft verringert wird. Die BAGFW befürwortet demgegenüber die sog. Einsatzgemeinschaft, bei der nur derjenige hilfebedürftig ist und dem Grundsatz des Forderns unterliegt, der seinen eigenen Lebensunterhalt nicht sicherstellen kann.

Vorschlag

Die BAGFW fordert, die für § 10 Abs. 2 Nr. 4 SGB II vorgesehene Neuregelung zu streichen.

6. Weitere Einschränkung der aufschiebenden Wirkungen von Widerspruch und Anfechtungsklage (§ 39 SGB II)

Durch eine Änderung von § 39 SGB II wird die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage gegen Verwaltungsakte im SGB II weiter eingeschränkt. Dies betrifft insbesondere die Erweiterung auf Rechtsmittel gegen Aufhebungsbescheide, Bescheide über Pflichten bei der Eingliederung in Arbeit und gegen Meldeaufforderungen.

Bewertung

Die BAGFW lehnt diese weitergehende Einschränkung der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen und damit des Rechtsschutzes der Betroffenen ab. Für ALG II-Berechtigte werden damit die Wirkungen von Rechtsmitteln und die allen Bürgern der Bundesrepublik Deutschland zustehenden Bürgerrechte massiv eingeschränkt. Die von belastenden Entscheidungen betroffenen Menschen müssen diesen zunächst ohne weiteres Folge leisten, auch wenn sie berechtigte Gründe vortragen, die die Rechtswidrigkeit der Entscheidung belegen. Weigert sich ein Betroffener aus zutreffenden Gründen, eine ihm vorgelegte Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, zieht dies nicht nur unmittelbar eine Sanktion nach sich, sondern die Eingliederungsvereinbarung wird als Verwaltungsakt erlassen. Erhebt der Betroffene Widerspruch, muss er mangels aufschiebender Wirkung dennoch die Auflagen in der Vereinbarung erfüllen. Betroffene werden in diesen

⁴ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge - Erstes Positionspapier des Deutschen Vereins zur Neuausrichtung der Bedarfsgemeinschaft

Situationen allein auf den aufwändigen gerichtlichen Eilrechtsschutz verwiesen.

Die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes schützt die Rechte der Menschen nicht ausreichend. Dort wird nur in einer summarischen Prüfung auf Grund der Aktenlage entschieden. Eine Pflicht zur mündlichen Anhörung besteht nicht. Das Ergebnis der summarischen Prüfung im einstweiligen Rechtsschutz kann auch Auswirkungen auf die summarische Prüfung im Prozesskostenhilfverfahren für die Hauptsache haben. Wird die Prozesskostenhilfe abgelehnt, ist ALG II-Berechtigten der Rechtsweg versperrt. Bei einer Fehlerquote der Bescheide der Grundsicherungsträger von aktuell rd. 40% ist das inakzeptabel. Die systematische Schlechterstel-

lung von unterstützungsbedürftigen Bürgern stört das Gleichgewicht zwischen Bürger und Staat erheblich. Es stellt sich die Frage, ob die angedachte Regelung mit dem Rechtsstaatsprinzip und der Rechtsweggarantie des Grundgesetzes vereinbar ist.

Vorschlag

Auf die Neuregelung des § 39 SGB II wird verzichtet.

Berlin, 27.10.2008

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1193

19. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmgard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitssuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Aktionsgruppe "Option - Die bessere Alternative. Bringt Menschen in Arbeit!"

Stellungnahme der Aktionsgruppe „Option – Die bessere Alternative. Bringt Menschen in Arbeit!“ vertreten durch den Landrat des Main-Kinzig-Kreises, Erich Pipa und des Ersten Kreisbeigeordneten des Hochtaunuskreises, Dr. Wolfgang Müsse

Die Vorlage der Bundesregierung ist der politische Versuch, die erfolgreiche Arbeit der Kommunen in der Betreuung der Langzeitarbeitslosen zu vernichten und in die zentralistische Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur (BA) zu überführen. Um Missverständnissen vorzubeugen: Mit erfolgreicher Arbeit der Kommunen sind auch Argen gemeint, die ähnlich wie die Optionskommunen ihre kommunale Verantwortung gegenüber den langzeitarbeitslosen Menschen wahr genommen haben.

Die Aktionsgruppe bewertet den Gesetzentwurf als Versuch eine Machfrage zu klären: Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) will die alten zentralistischen Strukturen der Bundesagentur wieder herstellen, die über 60 Jahre lang Arbeitslose verwalteten, statt passgenau vor Ort die Betreuung und Integration in das Arbeits- und Berufsleben zu fördern. Damit werden die vor 5 Jahren eingeleiteten Reformen faktisch beendet. Die Schlagworte „Fördern und Fordern“ werden angesichts des Referentenentwurfes zur Farce.

Im Gesetzentwurf, ein fast 100-seitiges Werk der Ministerialbürokratie im BMAS, wird deutlich, dass das SGB II in seinen wesentlichen Merkmalen vom SGB III ausgehebelt wird: Die langzeitarbeitslosen Menschen sollen mit den Instrumenten betreut werden, die sie selbst langzeitarbeitslos gemacht haben. Instrumente, mit denen es der BA in 12 Monaten selbst nicht gelungen ist, die Kurzzeitarbeitslosigkeit zu beseitigen. Die Ursachen von Langzeitarbeitslosigkeit lassen sich noch viel weniger mit diesen Instrumenten beseitigen!

Der neuformulierte § 16 SGB II im Gesetzentwurf ist ein typisches Beispiel: Im § 16 f SGB II wird die Experimentierklausel, mit der die Optionskommunen in den zurückliegenden Jahren eine erfolgreiche, passgenaue und flexible Betreuungs- und Vermittlungsarbeit für Langzeitarbeitslose und benachteiligte Jugendliche gestaltet haben, vom BMAS nicht nur durch Reduzierung auf eine 2%ige Förderung des Eingliederungsbudgets begrenzt, sondern auch der Genehmigung durch die BA unterstellt. Die BA entscheidet also, was innovativ ist bzw. durch eine freie Förderung finanziert werden darf. Die Optionskommunen und die Argen haben über den jetzigen § 16 Abs. 2 Satz 1 ca. 30 % ihrer innovativen und passgenauen Eingliederungsleistungen finanziert. Diese erfolg-

reichen Modelle für die Integration von Langzeitarbeitslosen wird es nach dem Gesetzentwurf nicht mehr geben!

An folgenden Beispielen lässt sich belegen, dass der Gesetzentwurf als „Instrumentenreform“ grundsätzlich verfehlt ist:

- Qualifizierungen, z.B. zum Berufskraftfahrer, für Altenpflegehelfer/innen, Krankenpflegehelfer/innen, zur Hauswirtschaftler/in, für die betriebliche Ausbildung für Alleinerziehende und die Berufsvorbereitung und Ausbildung Jugendlicher in Hartz IV sind zukünftig im SGB II nicht mehr möglich. Berufsvorbereitende Maßnahmen obliegen nach § 61 SGB III ausschließlich der Arbeitsagentur und sind deshalb für Optierer und Argen nach § 16 SGB II untersagt.
- Die „Außerbetriebliche Ausbildung“ ist nur noch für benachteiligte Jugendliche nach § 240 ff SGB III erlaubt. Dies sind z. B. Straftäter, Alkohol- und Drogenabhängige, Verhaltensgestörte. Beispielsweise im Main-Kinzig-Kreis das Ende für 8 Ausbildungsberufe mit derzeit 95 Jugendlichen in der außerbetrieblichen Ausbildung der kreiseigenen Beschäftigungsgesellschaft. Während Straftäter damit eine geförderte „Außerbetriebliche Ausbildung“ nach SGB III erhalten, ist dies Jugendlichen im Hartz IV-Bezug mit schlechtem Hauptschulabschluss, die sich vergeblich bei Betrieben um einen Ausbildungsplatz bemüht haben, verwehrt.

Die Bundesregierung muss dem Prinzip „Fördern und Fordern“ wieder zur ursprünglichen Geltung verhelfen. Dazu gehören zwingend Hauptschulabschluss ohne Koppelung an berufsvorbereitende Maßnahmen des SGB III (damit für Kommunen verboten). Auch die Sprachförderung (Deutschkurse) und andere berufliche sowie allgemeinbildende Qualifikationen dürfen nicht mehr mit anderen Fördermaßnahmen des SGB III verquickt werden.

Freie Förderinstrumente und entsprechende Finanzbudgets zu Lasten der Langzeitarbeitslosen deshalb zu reglementieren, um die Verwendung der Bundesmittel (vermeintlich) besser kontrollieren zu können, sind nach Auffassung der Aktionsgruppe Option ein völlig falscher Ansatz. Das begründete Interesse des Bundes an einer transparenten Mittelverwendung kann durch alternative Werkzeuge effektiver befriedigt werden. Die kommunalen Optierer scheuen sich nicht, Effizienz und Effektivität ihrer Maßnahmen nachzuweisen. Der Bund verkennt in diesem Zusammenhang auch das Eigeninteresse der

Kommunen, die an den SGB II-Aufwendungen mit einem hohen Anteil der Kosten der Unterkunft beteiligt sind und an einer Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in direkter Form partizipieren.

Die Forderungen an das Gesetz:

1. Den Kommunen und den Arbeitsgemeinschaften muss im SGB II und nicht im SGB III ein eigenständiges Fördersystem zur Verfügung gestellt werden, damit regionale Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume erhalten und gestaltet werden können.
2. Die Experimentierklausel, die den Kommunen ohne Einschränkung innovative und passgenaue Eingliederungsinstrumente garantiert, muss als Grundsatzposition in der Novellierung des SGB II verankert sein.
3. Der jetzige § 16 Abs. 2, der diese Gestaltung passgenauer Instrumente für langzeitarbeitslose Jugendliche und Erwachsene ermöglicht, muss vollumfänglich erhalten bleiben.
4. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente müssen sich an den Bedürfnissen der langzeitarbeitslosen Menschen orientieren. An Stelle von fest vorgegebenen Maßnahmestrukturen sollten sich die gesetzlichen Vorgaben auf einen offenen Handlungsrahmen beschränken. Präventive Angebote sollten verstärkt werden.
5. Das Vergaberecht mit großflächigen Ausschreibungen für Eingliederungsmaßnahmen an Billiganbieter trägt den regionalen Bedürfnissen nicht Rechnung. Das Verfahren senkt das Bildungsniveau und ist mit riesigem Verwaltungsaufwand verbunden. Es verhindert damit eine zügige, passgenaue Integration in das Berufsleben. Die Unterwerfung der Kommunen an dieses Verfahren nach SGB III ist aus dem Gesetzentwurf herauszunehmen.

Diese Forderungen geben den Kommunen die Rechtssicherheit, auf die regionalen Unterschiede des Arbeitsmarktes vor Ort angemessen reagieren und wirksame Maßnahmen zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Menschen und perspektivloser Jugendlicher anwenden zu können.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1194

19. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Diakonisches Werk der EKD e.V.

0. Vorbemerkung – Warum die Instrumentenreform in die falsche Richtung weist

Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland vertritt auch die Interessen sozial benachteiligter und vom Arbeitsmarkt ausgegrenzter Personen und bietet konkrete Unterstützung durch soziale Dienstleistungen und Beschäftigungsmaßnahmen an. Das Diakonische Werk ist mit mehr als 400 Trägereinrichtungen, in denen etwa 80.000 Personen in Arbeits- und Qualifizierungsmaßnahmen gefördert werden, sowie mit etwa 200 Arbeitslosenberatungsstellen einer der engagiertesten Wohlfahrtsverbände im Bereich der Hilfen für Arbeitslose und in der Beschäftigungsförderung.

Über das Ziel der Reform, die Eingliederung von Arbeitslosen zu verbessern und die Chancen eines wirtschaftlichen Aufschwungs durch die arbeitsmarktpolitischen Instrumente besser nutzbar zu machen, besteht allgemeiner Konsens. Unstreitig ist auch der Ansatz, dass die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler/innen so effektiv und effizient wie möglich einzusetzen sind, Spielräume für eine individuelle bedarfsgerechte Unterstützung geschaffen werden und der Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten reduziert wird.

Obwohl alle Ziele in fachpolitischen Kreisen geteilt werden, stößt der Entwurf eines Gesetzes zur Neuaus-

richtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Instrumentenreform) auf weit verbreitete Skepsis. Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) teilt die Bedenken, die die Wohlfahrtsverbände in ihrer gemeinsamen Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vom 27.10.2008 veröffentlicht haben. Darüber hinaus macht das Diakonische Werk im Folgenden erhebliche Bedenken deutlich, denn der Gesetzentwurf verfolgt die Zielrichtung, die Arbeitsförderung im SGB II stärker zu zentralisieren und zu standardisieren, zu pauschalisieren und zu befristen sowie durch Ausschreibungen zu steuern.

I. Zusammenfassung der Forderungen des Diakonischen Werks der EKD

Im Interesse aller Beteiligten sollten zunächst die Fragen zur Struktur der künftigen Zusammenarbeit in der Grundsicherung für Erwerbsuchende gelöst werden, um ein auf die Trägerkompetenz und die Bedarfslagen der Arbeitsuchenden abgestimmtes Gesamtkonzept von Leistungen zu entwickeln. Auch die 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder weist in ihrem Beschluss vom 13./14. November 2008 auf den unauflöslichen Zusammenhang zwischen der arbeitsmarktpolitischen Instrumentenreform und der Trägerschaftsfrage des SGB II hin.

1. Die Verfahrensrechte von Arbeitslosengeld-II-Berechtigten müssen wieder hergestellt werden. Auch für Arbeitslosengeld-II-Berechtigte ist ein Rechtsanspruch auf Vermittlung und auf Eingliederungsleistungen einzuführen, der die individuellen Voraussetzungen und Wünsche des Leistungsberechtigten berücksichtigt.
2. Das Vergaberecht steht der Zielsetzung entgegen, an individuellen Bedarfen ausgerichtete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu gewähren. Stattdessen sollten Träger zur Leistungserbringung zugelassen werden oder Verträge nach § 17 SGB II vor Ort geschlossen werden.
3. Aus der Perspektive Arbeitsuchender ist eine integrierte Leistungserbringung von großer Bedeutung. Allen Kostenträgern – insbesondere der Arbeitsverwaltung – muss daher ermöglicht werden, ihre Leistungen mit denen anderer Leistungserbringer kombinieren zu können.
4. Im Interesse der erwerbslosen Menschen müssen die Entscheidungskompetenzen der örtlichen Arbeitsagenturen und der Fallmanager/innen gegenüber der Gesamtorganisation der Arbeitsverwaltung gestärkt werden.
5. Die Idee des Vermittlungsbudgets darf nicht durch Pauschalierungen und Verordnungen konterkariert werden, die eine Berücksichtigung individueller Erfordernisse ausschließen würde. Es sollten daher die hierin zusammengefassten Leistungen in einer „Unter-anderem“-Aufzählung beispielhaft aufgenommen werden.
6. Die geplanten neuen Instrumente stellen keinen Ersatz für den Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen dar. Im Fall des Inkrafttretens der Reform muss das Budget für die Freie Förderung auf zumindest 30 Prozent des Eingliederungstitels angehoben werden.
7. Die Einschränkungen bei öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen im SGB II können angesichts der Arbeitsmarktlage nicht akzeptiert werden.
8. Die Perspektive der „aktiven Eingliederung“ der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist stärker zu berücksichtigen.

II. Zu den geplanten Gesetzesänderungen im Überblick

1. Stigmatisierung – Arbeitslosengeld-II-Berechtigte werden rechtlich benachteiligt

Die Diakonie sieht für die Anwendung des rechtlichen Sanktionsinstrumentariums als Voraussetzung an, dass die Arbeitsuchenden gegenüber den Grundsicherungsträgern eine gesicherte Rechtsposition haben.

Die Instrumentenreform sieht vor, dass Rechtsmittel von Arbeitslosengeld-II-Berechtigten gegen Entscheidungen der Grundsicherungsträger des SGB II (Grundsicherungsträger) keine aufschiebende Wirkung mehr haben (§ 39 n.F.). Das galt bislang für alle Leistungs- und Überleitungsbescheide der Grundsicherungsträger und soll nunmehr auch für Bescheide gelten, mit denen Pflichten aufgegeben und zur Beantragung einer vorrangigen Leistung oder persönlichen Meldung aufgefordert wird.

Für Arbeitslosengeld-II-Berechtigte werden damit die Wirkung von Rechtsmitteln und die allen Bürgerinnen und Bürgern der Bundesrepublik Deutschland zustehenden Bürgerrechte deutlich eingeschränkt. Die Mög-

lichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes schützt die Rechte der Menschen jedoch nicht ausreichend. Dort wird nur in einer summarischen Prüfung auf Grund der Aktenlage entschieden. Eine Pflicht zur mündlichen Anhörung besteht nicht. Das Ergebnis der summarischen Prüfung im einstweiligen Rechtsschutz kann auch Auswirkungen auf die ebenfalls summarische Prüfung im Prozesskostenhilfverfahren für die Hauptsache haben. Ohne die finanzielle Unterstützung durch Prozesskostenhilfe, ist Arbeitslosengeld-II-Berechtigten der Rechtsweg faktisch versperrt. Eine solche weitere, systematische Verschlechterung der Rechtslage Arbeitsuchender stört das Gleichgewicht zwischen Bürger/innen und Staat erheblich. Es stellt sich die Frage, ob die angedachte – und auch schon die bereits bestehende – Regelung mit dem Rechtsstaatsprinzip und der Rechtsweggarantie des Grundgesetzes vereinbar ist. Auch die von der EU-Kommission in ihrer Empfehlung zur aktiven Eingliederung von arbeitsmarktfernen Personen vom 3. Oktober 2008 ausgesprochene Anregung, Widerspruchsverfahren und Gerichtsverfahren gegenüber den zuständigen Verwaltungsbehörden leicht zugänglich für die Betroffenen zu eröffnen, wird hier nicht beachtet. Denn zum leichten Zugang gehört nicht nur das Vorhandensein bestimmter Verfahren, sondern auch deren Effektivität.

Die Verfahrensrechte von Arbeitslosengeld-II-Berechtigten sind daher wiederherzustellen. Zur Stärkung ihrer Bürgerrechte sind auch Arbeitslosengeld-II-Berechtigten Rechtsansprüche auf die Eingliederungsleistungen zuzugestehen, wie es in der Behindertenhilfe, Altenhilfe und Gefährdetenhilfe der Fall ist. Die Einführung von Rechtsansprüchen auf Einzelmaßnahmen, wie z.B. die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss oder berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen reichen dazu nicht aus. Vielmehr muss strukturell ein Rechtsanspruch auf Vermittlung und Eingliederungsleistungen eingeführt werden, der die individuellen Voraussetzungen und Wünsche des Leistungsberechtigten berücksichtigt.

Rechtsfolgen – praktisches Beispiel

§ 39 SGB II alte Fassung

Die alleinerziehende Mutter M hat eine unbefristete Teilzeitbeschäftigung als Verkäuferin in Wohnortnähe. Das minderjährige Kind K geht noch zur Schule. M und K erhalten Grundsicherungsleistungen. M wird aufgefordert, eine befristete Stelle anzunehmen, in der sie monatlich 100 € mehr verdient. Die Stelle ist 1 Stunde vom Wohnort der M entfernt.

Rechtsmittel gegen die Grundsicherungsleistungen haben keine aufschiebende Wirkung.

Rechtsmittel gegen die Aufforderung zur Aufnahme der Arbeit haben eine aufschiebende Wirkung.

M kann durch Widerspruch und Klage bis zur endgültigen Entscheidung des Gerichts ihre unbefristete Tätigkeit weiter fortführen. Sie hat 4 Wochen Bedenkzeit, um sich zu einem Verfahren zu entscheiden.

§ 39 SGB II neue Fassung

Die alleinerziehende Mutter M hat eine unbefristete Teilzeitbeschäftigung als Verkäuferin in Wohnortnähe. Das minderjährige Kind K geht noch zur Schule. M und K erhalten Grundsicherungsleistungen. M wird aufgefordert, eine befristete Stelle anzunehmen, in der sie monatlich 100 € mehr verdient. Die Stelle ist 1 Stunde vom Wohnort der M entfernt.

Rechtsmittel gegen die Grundsicherungsleistungen und gegen die Aufforderung zur Aufnahme der Arbeit haben keine aufschiebende Wirkung.

M muss einstweiligen Rechtsschutz beantragen, wenn sie ihre Arbeitsstelle nicht aufgeben und gleichzeitig aufstockend Arbeitslosengeld II erhalten möchte. Das Gericht entscheidet im Rahmen einer summarischen Prüfung über den Prozesskostenhilfeantrag und den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz. Bleibt der Antrag erfolglos, muss sie die Arbeitsstelle antreten oder mit sofort vollziehbaren Sanktionen rechnen. Wegen der ebenfalls nur summarischen Prüfung im Prozesskostenhilfverfahren ist es unwahrscheinlich, dass das Gericht auch die Prozesskostenhilfe für das Hauptsacheverfahren verweigert. Eine Hauptsacheentscheidung des Gerichts erübrigt sich wegen der geschaffenen Fakten, wenn M die Arbeitsstelle gewechselt hat. Im Ergebnis führt das zu einer Verweigerung umfassenden Rechtsschutzes in einem von einem Anwalt begleiteten Verfahren hinsichtlich der Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme.

2. Standardisierung durch Vergaberecht- und am Bedarf vorbei

Die meisten neugefassten Leistungen sind demnächst über das Vergaberecht auszuschreiben. Das gilt unmittelbar für die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III n.F.) und die Leistungen zur Förderung der Berufsausbildung (§ 240 SGB III n.F.) sowie mittelbar immer noch für die Freie Förderung (§ 16f SGB II n.F.).

Die Unterstützung benachteiligter Menschen auf dem Wege der Arbeitsmarktintegration, wie sie von den o.g. Instrumenten auch verfolgt wird, wird durch die Anwendung des Vergaberechts erheblich behindert. Diese Unterstützung macht gerade bei benachteiligten Menschen nur Sinn, wenn sie individuell auf die Person zugeschnitten ist. Dies kann nur heißen, dass dabei der Gesamtbedarf in den Blick zu nehmen ist, der auch über das SGB II und III hinausgehen kann.

Die Ausschreibung von Leistungen führt dagegen zu Standardisierungen und verhindert somit individuelle Hilfen. Denn das vergaberechtliche Transparenzgebot verlangt, dass die benötigte Dienstleistung bereits im Voraus im Wesentlichen beschrieben ist und verbietet es, in späteren Einzelverhandlungen von dieser publizierten Beschreibung abzuweichen. Für das Vergaberechtlich ist das sinnvoll und gewährleistet die Chancengleichheit für alle Bewerber. Zugleich bewirkt diese Vorfestlegung aber eine bedenkliche Standardisierung von Leistungen, die das Sozialrecht im Interesse der Leistungsberechtigten flexibel ausgestaltet hat und deren Bandbreite die Arbeitsverwaltung bereits jetzt mit umfassenden Weisungen und Hinweisen der Arbeitsverwaltung bedenklich einschränkt. Schnittmengen zu anderen Sozialleistungsträgern bleiben hier ebenfalls unberücksichtigt. Die Reibungsverluste zwischen den Kostenträgern werden dadurch größer und nicht kleiner.

Wenn die Arbeitsverwaltung in dieser Weise Leistungskontingente einkauft und vergütet, wird sie die so beschafften Plätze auch belegen, damit sich die Aufwendungen „rentieren“. Eine prinzipielle Öffnung für alternative Angebote wäre mit der Verpflichtung zur sparsamen Mittelverwendung kaum vereinbar. Schon heute ist es gängige – und ineffektive – Praxis, dass Menschen nicht geeigneten Maßnahmen zugewiesen werden, weil

Leistungskontingente nicht ausgeschöpft werden. Individuelle Hilfe bedeutet aber nicht, dass sich Menschen den Leistungen anpassen. Die Leistung muss für das Individuum geeignet und erforderlich sein, wenn sie etwas bewirken soll. Mit der Vorgabe, die Vergabe von Leistungen auszuschreiben, wird das steuerfinanzierte SGB II noch stärker an die Logik des Versicherungssystems SGB III herangeführt und der Fürsorgegedanken des Grundsicherungssystems dadurch weiter geschwächt.

Zur Steigerung von Effektivität und Effizienz muss daher bei flexiblen Leistungen auch der Zugang zu den Leistungen flexibel sein. Das kann z.B. dadurch bewirkt werden, dass Träger – wie im Bildungsbereich teilweise auch – zur Leistungserbringung zugelassen werden oder wie im SGB II vorgesehen, Verträge nach § 17 SGB II vor Ort geschlossen werden.

3. Bürokratisierung – Spielräume zur Zusammenarbeit von Kostenträgern werden eingeschränkt

Neben dem Vergaberecht führt die inhaltliche Ausgestaltung der Instrumente zur Bürokratisierung und Einschränkung von Spielräumen. Das gilt z.B. für die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III n.F.) oder auch für die Freie Förderung (§ 16f SGB II n.F.).

Zur Überwindung ihrer Notsituationen benötigen erwerbslose Menschen individuelle Hilfen. Der Unterstützungsbedarf Arbeitsuchender richtet sich in der Praxis nicht nach den Grenzen der Zuständigkeiten unterschiedlicher Kostenträger. Vielmehr ist es notwendig, dass die einzelnen Sozialleistungen verschiedener Kostenträger – und gemeint sind hier nicht nur die Träger der Grundsicherung – für den Menschen passgenau zusammengestellt werden, um den Leistungsbezug dauerhaft zu reduzieren bzw. zu beenden. Die Fallmanagerinnen und Fallmanager erfüllen diese Aufgaben aus unterschiedlichen Gründen (fehlende Qualifikation, fehlende Zuständigkeit, fehlendes Selbstverständnis, fehlende Zeit usw.) viel zu selten.

Das fehlende Zusammenwirken der Kostenträger wird aber auch mit der Instrumentenreform nicht gelöst, vielmehr werden neue Hürden aufgebaut. Die Ausgestaltung von § 46 SGB III n.F. verhindert z.B. durch die zeitliche Befristung der Vermittlung von beruflichen Kenntnissen oder der betrieblichen Erprobungen im Kontext der Aktivierung und Eingliederung erfolgreiche Maßnahmen, mit der bisher Personengruppen angesprochen werden konnten, die mit standardisierten Erprobungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen nicht erreicht werden. § 16f SGB II n.F., der mit dem Ziel der freien Förderung innovative und flexible Maßnahmen ermöglichen soll, schließt durch das Aufstockungsverbot gerade die individuelle Ergänzung und Entwicklung von Leistungen aus. Die in der Praxis so wichtigen und erfolgreichen individuellen Leistungen für besondere Bedarfslagen – die bisher u.a. als sonstige weitere Leistungen erbracht worden waren – sind damit in der Zukunft nicht mehr möglich. Je einseitiger die Abgrenzung aus Perspektive eines Kostenträgers erfolgt, umso weniger können individuell aufeinander abgestimmte Leistungen entwickelt werden. Dadurch wird allen Beteiligten mehr bürokratischer Aufwand abverlangt, der Kosten verursacht, ohne zielgerichtete Leistung zu ermöglichen.

Aus der Perspektive Arbeitsuchender ist es dringend geboten, Leistungskomplexe sinnvoll miteinander kom-

binierbar zu machen. Dabei darf es nicht darauf ankommen, ob ein oder mehrere Kostenträger beteiligt sind. Vielmehr muss es allen Kostenträgern – insbesondere aber auch der Arbeitsverwaltung – möglich gemacht werden, ihre Leistungen mit anderen Leistungen zu kombinieren. Zentrale Steuerung, Bürokratisierung und Standardisierung von Leistungen stehen dem entgegen. Die Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf die einzelnen Agenturen oder Kommunen vor Ort und mehr Flexibilität für diese könnte dagegen helfen.

4. Zentralisierung – Weisungsbefugnisse der Bundesagentur für Arbeit werden ausgebaut

Mit der nahezu flächendeckenden Einführung des Vergaberechts und der abgrenzenden Neuausrichtung der Aufgaben werden die Weisungsbefugnisse weiter ausgebaut und einer Zentralisierung im Bereich der Arbeitsverwaltung Vorschub geleistet. Ein weiterer Baustein ist der Einkauf über regionale Einkaufszentren, weil diese wegen der Komplexität der Verfahren zur eigenen Absicherung im Wesentlichen die bundesweiten Empfehlungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) umsetzen, und lokale Erfordernisse nur nach einem bürokratischen Verfahren berücksichtigen können.

Um allen Arbeitssuchenden einen besseren und effektiveren Zugang zu den Leistungen der Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen, sollten mit der Einführung des SGB II Leistungen aus einer Hand ermöglicht werden. Ziel war nicht nur die Verbesserung der Zusammenarbeit der beiden Grundsicherungsträger. Ziel war auch, dass beide Organisationsformen von den jeweils erfolgreichen Arbeitsformen lernen sollten. Die Instrumentenreform berücksichtigt die erfolgreichen dezentralen Arbeitsformen auf lokaler Ebene nicht. Eingebettet in die zentrale Steuerung der Arbeitsverwaltung ist davon auszugehen, dass die bereits jetzt umfänglichen Arbeitshinweise der BA auch die neu gestalteten Instrumente mit Weisungen unterlegen sowie mit Anregungen, die oft genug als verbindliche Vorgaben verstanden werden. Zu beachtende Weisungen der BA schränken die Freiheit der Fallmanager/innen deutlich ein. Die Notwendigkeit, die Hinweise regelmäßig zu lesen und Aktualisierungen zu berücksichtigen, bedeutet nicht nur einen erheblichen Zeitaufwand. Ein Abweichen von den in den Hinweisen enthaltenen Vorgaben ist den Fallmanagerinnen und Fallmanagern vor Ort ebenfalls nur theoretisch möglich. In der Praxis führen Arbeitshilfen auch dann zur Festlegung und Einschränkung, wenn ausdrücklich Öffnungsklauseln vorgesehen sind. Das liegt nicht nur an den Hinweisen, sondern auch an der Organisationsstruktur der BA, in die die Fallmanager/innen als Mitarbeiter/innen einbezogen sind.

Bundeszentrale Reglementierungen widersprechen bedarfsorientierten Einzelfallentscheidungen und sollten deswegen insbesondere im SGB II so wenig wie möglich erfolgen. Im Interesse der Erwerbslosen müssen vielmehr die Arbeitsagenturen und die Fallmanager/innen gegenüber der Gesamtorganisation der Arbeitsverwaltung gestärkt werden. Die Entscheidungskompetenzen der örtlichen Arbeitsagenturen müssen ausgeweitet werden, damit sie mit den kommunalen Trägern auf Augenhöhe verhandeln können.

III. Zu weiteren Aspekten des Gesetzentwurfs

5. Die Idee des Vermittlungsbudgets darf nicht zu Lasten der Leistungsberechtigten gehen

Im Vermittlungsbudget werden neun bisher einzeln geregelte Leistungen der Arbeitsförderung für Arbeitnehmer/innen zusammengefasst. Die Arbeitsvermittler/innen oder Fallmanager/innen sollen dadurch flexible, unbürokratische und individuelle Einzelfallhilfen gewährleisten können.

Allerdings können die Arbeitsagenturen Pauschalen festlegen, wodurch die individuellen Leistungsansprüche wegfallen. Besondere Erfordernisse im Einzelfall können dann nicht geltend gemacht werden. Das Verbot, aus dem Vermittlungsbudget Leistungen nach dem SGB II zu ergänzen, ist unter diesem Blickwinkel ebenfalls kontraproduktiv.

Grundvoraussetzung für eine gelungene individuelle Förderung ist eine hohe Qualifikation der Fallmanager/innen, damit sie ihre Spielräume im Rahmen des Vermittlungsbudgets sinnvoll und engagiert nutzen können. Eine Sicherstellung dieser Voraussetzung ist nicht erkennbar. Damit steht die Wirksamkeit des Förderinstrumentes, vor allem für Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB II, zusätzlich in Zweifel.

Um eine transparente und rechtssichere Leistungserbringung für die Arbeitssuchenden zu gewährleisten, sollten daher im Rahmen einer „Unter-anderem“-Aufzählung die zusammengefassten Leistungen Mobilitätshilfe, Übernahme von Kosten für Bewerbungsgespräche und Bewerbungsunterlagen usw., beispielhaft aufgenommen werden, ohne dass sie jedoch als Regelbeispiele gefasst werden und dann sämtliche weitere Leistungen sich in ihrem Inhalt an ihnen ausrichten müssen.

6. Freie Förderung muss tatsächlich ermöglicht werden

Ein steuerfinanziertes Fördersystem wie das SGB II ermöglicht eine weit gehende Öffnung seines Instrumentariums, um spezifisch zu gestaltende Angebote für individuelle Bedarfe vorhalten zu können. Dies war bis Mitte dieses Jahres möglich über § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II, die so genannten weiteren Leistungen. Das vorgesehene Vermittlungsbudget, die Aktivierungsmaßnahmen sowie die Freie Förderung nach § 16 f SGB II ersetzen die sonstigen weiteren Leistungen aus oben dargelegten Gründen jedoch keineswegs.

Sollte die Instrumentenreform in der vorgeschlagenen Form in Kraft treten, wäre aus Sicht des Diakonischen Werks der EKD die Höhe des vorgesehenen Budgets für innovative Maßnahmen jenseits der Regelförderung völlig unzureichend. Notwendig wäre dann die Erhöhung des Budgets für die Freie Förderung auf zumindest 30 Prozent des Eingliederungstitels, damit die örtlichen Träger des SGB II hierüber unter Berücksichtigung ihrer regionalen Bedingungen entscheiden können.

7. Öffentlich geförderte Beschäftigung nicht einschränken

Die Abschaffung der Förderung von **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** (ABM) im SGB II lehnen wir strikt ab. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist dort notwendig, wo Arbeitsplätze strukturell fehlen und/oder der reguläre Arbeitsmarkt bestimmte Erwerbsgruppen ausschließt. Alle Möglichkeiten, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Zielgruppen zu fördern, sollten daher vor allem auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger/innen in vollem Umfang erhalten bleiben. Allein die insgesamt niedrigen

Fallzahlen bei ABM sind kein fachlich schlagendes Argument dafür, ihre Förderung für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II einzustellen, zumal im Rechtskreis des SGB II fünfmal so viele Teilnehmer/innen gefördert werden wie im Rechtskreis SGB III. Der Wegfall von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird durch die anderen Möglichkeiten, Beschäftigung direkt zu fördern, nicht adäquat ersetzt: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwand- und in der Entgeltvariante verfolgen ebenso wie der Beschäftigungszuschuss nach § 16a a.F. bzw. § 16e n.F. SGB II andere Zielsetzungen und richten sich an andere Zielgruppen als ABM.

Mit der geplanten Regelung zur Abschaffung der Arbeitslosenversicherungspflicht bei **Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante** (§ 27 Abs. 3 SGB III n.F.) werden gleichermaßen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und Beschäftigungsverhältnisse nach dem neuen § 16e SGB II von der Arbeitslosenversicherungspflicht ausgenommen.

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sind in der Regel Vollzeitstellen, unterliegen der Sozialversicherungs- und bisher auch der Arbeitslosenversicherungspflicht. Die Arbeitslosenversicherungspflicht für Entgelt-Arbeitsgelegenheiten sollte beibehalten werden, weil es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen und nicht um Maßnahmen handelt.

Die Beschäftigten erhalten das tarifliche oder ortsübliche Arbeitsentgelt an Stelle des Arbeitslosengeldes II und ihre Beschäftigung wird gefördert, weil ihnen ansonsten keine Arbeit vermittelt werden kann. Abgesehen von der als Minderleistungs- bzw. Nachteilsausgleich begründeten Förderung handelt es sich aber um normale Arbeitsverhältnisse, für die aus Gleichbehandlungsgründen auch die Pflicht zur Arbeitslosenversicherung beibehalten werden sollte.

8. Perspektive der Europäischen Beschäftigungsstrategie stärker berücksichtigen

Die geplanten gesetzlichen Änderungen insgesamt stellen sich auch aus Perspektive der Strategie zur „Aktiven Eingliederung“ („Active Inclusion“) arbeitsmarktferner Personen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie kritisch dar. Sie zielt auf die sorgfältige Berücksichtigung der komplexen Mehrfachbenachteiligungen und der spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen vulnerablen Gruppen.

Die von der EU-Kommission in ihrer Empfehlung zur aktiven Eingliederung von arbeitsmarktfernen Personen vom 3. Oktober 2008 ausgesprochene Anregung, Widerspruchsverfahren und Gerichtsverfahren gegenüber den zuständigen Verwaltungsbehörden leicht zugänglich für die Betroffenen zu eröffnen, wird hier nicht beachtet. Denn zum leichten Zugang gehört nicht nur das Vorhandensein bestimmter Verfahren, sondern auch deren Effektivität.

Darüber hinaus fordert die EU-Kommission aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, die individuell zugeschnittene, personalisierte und bedarfsabhängige Dienste umfassen und insofern auf die Vielfalt der erwerbslosen Menschen eingehen, was durch die hier beabsichtigte Standardisierung nicht mehr gewährleistet ist. Zudem sind für die Kommission gleichermaßen ganzheitliche und gut miteinander koordinierte Unterstützungsdienste notwendig.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1206

20. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Bernhard Jirku, Berlin

Eine Neuorientierung auf mehr und bessere Beschäftigung, auf die Erreichung und Aufrechterhaltung guter Qualifikationsniveaus sowie auf die Integration in reguläre Erwerbsarbeit, stellt eine Ausrichtung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderungspolitik dar, die begrüßt werden kann. Dem entsprechend müssen arbeitsmarktpolitische Instrumente sowie Verfahrens- und Gesetzesregelungen, die zu Exklusion, unzulänglicher Existenzsicherung und zur Beeinträchtigung von regulärer Beschäftigung führen, zurückgefahren und eingeschränkt werden. Deklaratorische Gesetzespassagen sind dabei nur insoweit wirksam, wie ihnen nicht spezielle Regelungen entgegenstehen, die im alltäglichen Verwaltungshandeln unter Steuerungsvorgaben faktisch ganz andere Folgen mit sich bringen.

0-Euro-Jobs

Millionen von Arbeitsuchenden sind auf die am Arbeitsmarkt in viel zu geringem Umfang zur Verfügung stehende Erwerbsarbeit angewiesen.

Tätigkeitsbereiche, die für Personen mit einfachen bis gehobenen Qualifikationsprofilen zugänglich sind (u.a. in Dienstleistungsbranchen wie Pflege, Gesundheit und Bildung), in großem Umfang mit Maßnahmen zu verstellen, die die begünstigten Betriebe und Einrichtungen

konkurrenzlos billige 0 Euro kosten, führt nicht nur zu Verzerrungen an Arbeits- und Gütermärkten sondern auch zur Exklusion von Hunderttausenden von Arbeitsuchenden vom regulären Arbeitsmarkt. Gleichsam werden damit (aus Steuermitteln finanziert) Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen von weit über 600 Millionen pro Jahr entzogen. Arbeitsuchende werden insbesondere in Dienstleistungssegmenten des Arbeitsmarkts sozialrechtlich etikettierten Arbeiten zugewiesen, wobei ihnen etwa 90 Prozent der regulären Rentenversicherungsbeiträge bzw. Anwartschaftsanteile vorenthalten werden. Erwerbsarmut verstärkt Altersarmut.

Die begleitende Wirkungsforschung zum SGB II hat bestätigt, dass 0-Euro-Jobs die Betroffenen zu rund 90 Prozent vom regulären Arbeitsmarkt eher entfernen und dass nur in seltenen Fällen eine Annäherung oder ein veritabler Übergang stattfindet. Anstatt berufliche Eingliederung zu fördern werden Alg-II-Bezug und Langzeitarbeitslosigkeit verstetigt, Verarmung und Exklusion verfestigt.

Der Bundesrechnungshof hat den überwiegenden Missbrauch mit Arbeitsgelegenheiten und den weitgehend willkürlichen Umgang mit den einschlägigen, labilen Kriterien von Zusatzlichkeit und öffentlichem Interesse wiederholt festgestellt.

Maßnahmen mit hochgradigen Verdrängungspotenzialen dürfen keinesfalls als vorrangig betrachtet werden.

Zur Begrenzung des Missbrauchs mit Arbeitsmaßnahmen gemäß SGB II (§ 16 d u.a.) und SGB III (§ 46 u.a.) müssen die Sozialpartner insbesondere vor Ort verbindlich beteiligt werden – sowohl in Form so genannter Unbedenklichkeitsbescheinigungen, als auch durch eine maßgebliche Beteiligung in entsprechenden Verwaltungs- und Beiräten.

Weder im SGB II noch im SGB III können, wenn es sich um eine Neuausrichtung handeln soll, Maßnahmen vorgesehen sein, mit denen Arbeitssuchende für konkurrenzlose 0 Euro an Betriebe und Einrichtungen quasi ausgeliehen werden. Bei jedweder Arbeitsmaßnahme, auch bei sogen. Alg-Praktika und sogen. MAE-Arbeitsgelegenheiten, müssen die begünstigten Betriebe und Einrichtungen mit einem erheblichen Eigenanteil, von z. B. 50 Prozent des ortsüblichen Lohns, beteiligt werden, um die Verdrängung regulärer Arbeit deutlich einzuschränken.

0-Euro-Arbeitsgelegenheiten im SGB II und 0-Euro-Praktika im SGB III müssen schließlich abgeschafft und in existenzsichernde Erwerbstätigkeiten umgewandelt werden, auf die Betroffene ein Anrecht haben können. Seien es gemeinnützige Tätigkeiten im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung oder seien es betriebsnahe Arbeiten, die in begrenztem Maße mit Lohnkostenzuschüssen unterstützt werden. Ziel sollte die Ausrichtung der Zuschüsse auf den Ausgleich von veritablen Nachteilen sein (wie z. B. im Rahmen von „Unterstützter Beschäftigung“, „Job-Perspektiven“ oder „Kommunal-Kombi“).

Die Streichung der ABM aus dem SGB II bedeutet ihre faktische Abschaffung, da im SGB III, wo sie weiterhin enthalten sind, infolge der kurzen Bezugsdauer eine AB-Maßnahme kaum mehr möglich sein wird. Auch im SGB II müssen ABM weiterhin möglich sein; sie sollten insbesondere im SGB III begonnen und im SGB II zu Ende geführt werden können.

Vermittlung im Prekariat

Bei der Orientierung und Umorientierung auf die eine oder andere Erwerbstätigkeit haben die so genannten Alg-II-Aufstocker infolge der Strukturierung des SGB II – auch im Kontext mit anderen Gesetzen – ein erhebliches Interesse, ihre berufliche Eingliederung nachhaltig zu stabilisieren und stetig zu verbessern. Entsprechende Anforderungen sind in den §§ 1 ff. (insbesondere in § 2) in Verbindung mit § 10 des SGB II enthalten. Dem bleibt außer einschlägigen Durchführungshinweisen nichts hinzuzufügen.

Mit der neuerlich eingebrachten Regelung (SGB II, § 10, Abs. 2, Nr. 5) die Balance der §§ 1 ff. zu kippen und alle Alg-II-Aufstocker jederzeit unter Androhung der Sanktionierung bis zum Verlust der Existenzsicherung zu zwingen, ihren Arbeitsplatz zu kündigen, wenn ein Fallmanager – warum auch immer – der Auffassung ist, mit einer anderen Tätigkeit könnte die Hilfebedürftigkeit nach SGB II schneller überwunden werden, wird weder den Verhältnissen am Arbeitsmarkt noch der Qualifikation vieler Beschäftigter in der Arbeits- und Sozialverwaltung bei den SGB-II-Trägern gerecht. Über die einschlägig notwendigen, profunden arbeitsmarktpolitischen Kenntnisse zur Einschätzung sogen. 1. Arbeitsmärkte sowie über eine solide mehrjährige einschlägige Fach-

ausbildung verfügen bei weitem nicht alle Beschäftigten bei den SGB-II-Trägern.

Eine Regelung, wie als Nr. 5 in Abs. 2 des § 10 vorgesehen, würde sich in der Praxis kontraproduktiv auswirken und Hilfebedürftigkeiten nachhaltig erhöhen – es empfiehlt sich, sie keinesfalls einzuführen.

Schwierige Arbeitsmärkte und gute Vermittlung

Die Mehrheit der erwerbslosen Hartz-IV-Bezieher ist nicht langzeitarbeitslos.

Rund drei Viertel der zu Niedriglöhnen Beschäftigten haben einen Abschluss (sei es eine Berufsausbildung oder ein Hochschulabschluss). Millionen von erwerbslosen und erwerbstätigen Hilfebedürftigen – sei es mit mittleren, mit einfachen oder mit geringen Qualifikationen – fehlt nichts als eine nachhaltig existenzsichernde Erwerbsarbeit.

Eine adäquate, auf Integration ausgerichtete Einzelfallberatung und Vermittlung stellt vor allem frühzeitig die Stärken, Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten aller von Erwerbslosigkeit betroffenen Personen in den Fokus von Bestandsaufnahmen zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung. Die Mehrheit der Alg-II-Bezieher verfügt über Qualifikationen, ist kerngesund, braucht keine soziale Betreuung und benötigt lediglich eine nachhaltig existenzsichernde Arbeit.

Eine hochgradige Orientierung auf Kategorisierungen und Selektionierungen anhand von so genannten Vermittlungshemmnissen – gepaart mit Stigmatisierung, Kulpabilisierung, Diskreditierung und Ansätzen von „schwarzer Pädagogik“ überkommener Jahrhunderte – stellt auch in der Arbeitswelt keine Neuausrichtung dar. Produktionsprozesse und Arbeitsmarktkontexte sind auf absehbare Zeit so strukturiert, dass eine Ausrichtung der Arbeits- und Sozialverwaltung auf Schwachstellen bei Betroffenen in der alltäglichen Praxis tendenziell zur Aussortierung, Vernachlässigung, Reglementierung und Exklusion von Betroffenen führen dürfte.

Die beträchtlichen Defizite an Arbeitsmärkten können letztlich weder durch Eingliederungsvereinbarungen noch durch Aktivierungsmaßnahmen, weder von den Beschäftigten der Arbeits- und Sozialverwaltung noch von den Arbeitssuchenden individuell ausgeglichen oder bewältigt werden. Von einer Aktivierung, die reguläre Arbeitsmärkte verzerrt und verbaut und Betroffene im Dschungel sogen. Eingliederungsmaßnahmen in die Exklusion dirigiert, muss Abstand genommen werden.

Eine Neuausrichtung der Eingliederung gemäß SGB III (vgl. § 37, § 45 und § 46) muss vielmehr in Kontexten von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit in regulären Arbeitsmärkten die Grenzen der individualisierbaren Eingliederungsmöglichkeiten erkennen und akzeptieren sowie die verbleibenden Möglichkeiten der Vermittlung und Qualifizierung im Rahmen eines fairen Verständigungsprozesses auf gleicher Augenhöhe nutzen. Es gilt Stärken und Fertigkeiten der Arbeitssuchenden – insbesondere bei nachgefragten Fachkräften, aber auch bei einfachen Qualifikationen – frühzeitig ansetzend zu erhalten und beruflich weiterzuentwickeln. Schritte müssen nicht nur in Richtung eines Rechtes auf eine zweite und dritte Chance beim Hochschulabschluss und anderen Anschlüssen getan werden – wobei die Länder stärker in die Pflicht zu nehmen sind. Erforderlich sind auch mehr Fort- und Weiterbildungsprogramme, die einerseits

auf bestimmte Tätigkeitsprofile und Branchen der Zukunft ausgerichtet sind, und bei denen andererseits Arbeitssuchende mehr Zugangsrechte erhalten.

Auch in diesem Sinne müssen die beiden Regelkreise des SGB III und SGB II über Schnittmengen und Brückenfunktionen einander wieder angenähert werden, statt wie vorliegend weiter von einander entfernt werden. Zukunftsweisende branchen- und berufsorientierte Weiterbildungsmaßnahmen spielen derzeit eine zu geringe Rolle.

Fallbearbeitung und Vermittlung in der Arbeits- und Sozialverwaltung erfordern einschlägig und gut ausgebildete Beschäftigte.

Große Teile der Beschäftigten bei den Trägern des SGB II verfügen über keine entsprechende mehrjährige Berufsausbildung, die den notwendigen Anforderungen an Arbeitsmarktwissen und -erfahrung, Arbeitsvermittlung und Fallmanagement, Leistungsberechnung und Bescheiderteilung umfassend gerecht wird. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen konnten die zu Tage tretenden Defizite nur unzulänglich aufarbeiten. Nahezu 40 % der Beschäftigten in der Arbeits- und Sozialverwaltung haben lediglich ein befristetes Beschäftigungsverhältnis. Ein Mangel der schon jetzt viele Verwaltungsverfahren und Betroffene enorm belastet. Es besteht beträchtlicher Bedarf an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen beim Personal der verschiedenen SGB-II-Träger.

Bei weiteren Privatisierungsschritten sind vergrößerte Qualifizierungsmängel unvermeidlich – ein Mangel, der heute schon viele Maßnahmen beschwert. Privatisierung und Dequalifizierung werden weder den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern noch den mittel- und langfristigen arbeits- und beschäftigungspolitischen Zielen der Gesamtgesellschaft gerecht. Davon muss Abstand genommen werden.

Durch die in der Gesetzesvorlage vorgesehene Stärkung rein quantifizierter Vergabepraktiken werden derartige Probleme ausgeweitet. Zumal die Gesetzesausführungen zum Vergaberecht weit hinter den europarechtlichen Möglichkeiten zurückbleiben. Hier gibt es erheblichen Nachbesserungsbedarf, um qualitative Anforderungsprofile grundlegend zu unterstützen und um nachhaltigere Wege zu besseren Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu eröffnen und beschreiten zu können.

Flexible Vermittlung unter Druck

Die Beratung und Unterstützung von Arbeitssuchenden und Hilfebedürftigen vor Ort ist seit Jahren immer enger gezurrten Zielvorgaben unterworfen, die teils von vornherein nicht einmal mehr die notwendigen Grundlagen der Existenzsicherung berücksichtigen. Zunehmend werden die Beschäftigten in der Arbeits- und Sozialverwaltung strikteren Dienstanweisungen und Verwaltungspraktiken zwecks Einsparungen (bis hin zur Vorgabe von Sanktionsquoten) unterworfen, die einen fairen und professionellen Umgang mit Arbeitssuchenden und Hilfebedürftigen belasten.

Eine durchgängige Neuausrichtung der Instrumente auf Kann-Regelungen sowie die Beschleunigung und Ausweitung von Sanktionen im SGB III stellt die Arbeitssuchenden weitgehend rechtlos. Man unterwirft sie einerseits im Kontext von Eingliederungsvereinbarungen

eventuell zweifelhaften Aktivierungsaktivitäten in schwierigen Arbeitsmärkten und andererseits möglichen willkürlichen Entscheidungen, bis hin zum alsbaldigen völligen Entzug der Existenzsicherung. Die Kosten für die Suche nach neuer Erwerbsarbeit und die berufliche Eingliederung werden weitgehend auf die Arbeitssuchenden abgewälzt; sie werden im SGB III / Alg I neuerlich bis ans Existenzsicherungsniveau abgedrängt. Hier werden Mentalitäten der Labilisierung und Degradierung aus dem SGB II (Hartz IV) in das SGB III und auf seine Versicherungsleistungen übertragen.

Erforderlich sind vielmehr eine Existenzsicherung in schwierigen Arbeitsmarktcontexten, eine aufbauende Unterstützung von Arbeitssuchenden, eine Kooperation auf Augenhöhe von beiden Seiten des Schreibtisches und ein substantieller Schutz von Betroffenen vor ungerechtfertigten und willkürlichen Entscheidungen.

Die Streichung einer Vielzahl von Instrumenten bedeutet eine Verringerung von Wahlmöglichkeiten – sowohl für die Arbeitssuchenden als auch für die Vermittler. Eine Reduzierung ist das Gegenteil von Flexibilität auf der Basis eines Variantenreichtums. Schon zutreffender wäre die Einordnung von Streichkonzerten als Vereinfachung oder Simplifizierung von Instrumenten. Die Zusammenfassung von Instrumenten und ihre unbestimmte Neustrukturierung bedeutet eher eine Labilisierung als eine Flexibilisierung.

Flexibler und erleichtert wird vor Ort indes die Reduzierung von Arbeitsmarktpolitik auf Kostensenkungsprogramme per vorgegebenen Zielvereinbarungen. Vermittler und Fallmanager in der Arbeits- und Sozialverwaltung werden – auch vor dem Hintergrund hoher Fallzahlen und knapper Zeit – von einem allgemein gehaltenen Handlungsrahmen zunehmend weniger Gebrauch im Sinne von Beratung, Unterstützung und Vermittlung machen können.

Verstärkt und flexibilisiert wird vor Ort letztlich die Vermittlung in prekäre Erwerbsarbeit, in niedrigere Löhne und in den zunehmend abgeschotteten Rechtskreis des SGB II. Auch hier werden Mentalitäten der Labilisierung und Degradierung aus dem SGB II (Hartz IV) in das SGB III übertragen. Auch dabei können Versicherungsleistungen vorenthalten werden.

Dringlich erforderlich sind hingegen vielmehr die Ausweitung von tariflichen Mindestlöhnen und die Einführung eines existenzsichernden, gesetzlichen, allgemeinen Mindestlohns, um wachsender Verdrängung, Deklassierung, Armut und Exklusion zu begegnen. Statt unverbindlicher Ermessensleistungen, verschärfter Sanktionen, überzeichneter Zielvorgaben und verstärkter Förderung von prekärer Beschäftigung sind die Potenziale der von Erwerbslosigkeit betroffenen Menschen und ihre Existenzsicherung in einem fairen Verständigungs- und Vermittlungsprozess zum nachhaltigen Nutzen zu stärken.

Behinderte Kinder nicht benachteiligen

Die ergänzende Formulierung zu § 28 SGB II, die auf das SGB VI abstellt, sollte nicht in eine Gesetzesnovellierung aufgenommen werden. Mit der Umformulierung würden viele behinderte Kinder und Jugendliche aus dem Kreis der in besonderem Maße Hilfebedürftigen, die einen Mehrbedarfzuschlag erhalten, herausgenommen. Die Lage der betroffenen Kinder bzw. Familien würde verkompliziert und verschlechtert.

Auszubildende auf eigene Beine stellen

Durch die mit der Änderung des § 33 SGB II vorgesehene stärkere Einbeziehung des Kindergelds von Auszubildenden in die Gesamteinkünfte der Bedarfsgemeinschaften wird die eigenständige Existenzsicherung Jugendlicher vermindert. Vielmehr sollte das Kindergeld Azubis beim Aufbau einer eigenen Existenz verhelfen.

Willkür abwenden

Weitgehende Fehlentscheidungen oder gezielte Vorenthaltungen von berechtigten existenzsichernden Leistungen müssen weitestgehend vermieden bzw. gegebenenfalls schnellstmöglich behoben werden. Die Neuformulierung des § 39 SGB II bewirkt das Gegenteil. Widersprüchen und Klagen, und seien sie noch so berechtigt, soll in noch stärkerem Maße die aufschiebende Wirkung genommen werden. Betroffene werden abermals in ihrer prekären Lage elementar geschwächt und oft genug in ihrer Existenzsicherung gefährdet. Wenn man kein Geld hat, kann man nicht Jahre und Monate bis zum Abschluss eines Verfahrens durchstehen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, mit aufschiebenden Wirkungen und vorläufiger Sicherung der Existenzen zu mehr Fairness und besseren Schutzrechten zu kommen.

Krankenversicherung für alle Hilfebedürftigen zweifelsfrei gesichert

Aus den Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Kranken- und Pflegeversicherung ergibt sich oftmals eine Hilfebedürftigkeit. Erfreulicherweise wird nun die bestehende Rechtspraxis gesetzlich verankert. Im SGB II ist

mit § 26 Abs. 4 endlich zweifelsfrei und unmissverständlich geklärt, dass die notwendigen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung in jedem Fall zur Existenzsicherung gehören.

Sprachkurse und Inklusion gestärkt

Sprachliche Fertigkeiten sind in hohem Maße Voraussetzung für eine mögliche Integration in Arbeitsmärkte und die allgemeine soziale Inklusion. Mit dem neuen § 3 Abs. 2b im SGB II wird einigen Unklarheiten bei der Finanzierung und in Verfahrensfragen für Sprachkurse durch Festlegung von Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen erfreulicherweise ein Ende bereitet.

Insgesamt gesehen überwiegt der Nachbesserungsbedarf erheblich. Er richtet sowohl auf spezifische Gesetzespassagen als auch grundsätzlich auf wesentliche Fehlansetzungen, die den Problemen der Existenzsicherung und der Erwerbsarbeit in schwierigen Arbeitsmärkten nicht gerecht werden – insbesondere bei den 0-Euro-Jobs, bei kontraproduktiver Ausrichtung von Unterstützung und Vermittlung sowie bei der zunehmenden Absenkung von Lohneinkommen in unteren und mittleren Einkommensschichten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1197

19. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitsuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Dr. Bruno Kaltenborn, Berlin

Zusammenfassung**1. Ausgangslage**

Die aktive Arbeitsmarktpolitik steht sowohl im Rechtskreis des SGB III als auch des SGB II vor vielfältigen Herausforderungen. Diese werden teilweise mit dem Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ der Bundesregierung aufgegriffen, der vorliegend bewertet wird.

2. Vermittlungsbudget und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Die Zusammenfassung verschiedener Instrumente zur Vermittlung, Aktivierung und beruflichen Eingliederung erleichtert den Fachkräften den Überblick, einzelfallbezogene Unterstützungsleistungen sowie zweckmäßige Maßnahmebündel und -ketten. Entscheidend hierfür ist jedoch, dass die lokalen Handlungsspielräume nicht durch zentrale Vorgaben deutlich eingeschränkt werden.

3. SGB III: Freie Förderung und Erprobung innovativer Ansätze

Anders als vorgesehen, sollte die Freie Förderung im Rechtskreis des SGB III nicht endgültig abgeschafft werden, sondern befristet und ggf. mit geringerem Budget fortgeführt werden, um später über eine Entfristung oder endgültige Abschaffung zu entscheiden.

Das vorgesehene zentrale Budget zur Erprobung innovativer Ansätze erscheint zweckmäßig.

4. SGB II: SWL und Freie Förderung

Die vorgesehene Budgetierung der Freien Förderung im Rechtskreis des SGB II auf 2% der Eingliederungsmittel erscheint sehr knapp bemessen.

Die im Rechtskreis des SGB II anwendbaren Instrumente des SGB III sollten im Hinblick auf die vielfältigen und teilweise spezifischen Problemlagen des SGB II-Klientels flexibler ausgestaltet werden. Hierfür könnte ggf. die Freie Förderung dienen, indem in begrenztem Umfang eine Aufstockung der Regelleistungen nach dem SGB III zugelassen wird.

Über die Verwendung der Mittel für die Freie Förderung sollte eine systematische Berichterstattung erfolgen.

5. Hauptschulabschluss

Die Förderung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik erscheint im Hinblick auf dessen Arbeitsmarktrelevanz zweckmäßig.

Allerdings ist hier der Gesetzentwurf insofern inkonsequent, als die Vermittlung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in (irgendeine) Arbeit vielfach (weiterhin) Vorrang vor der Vermittlung in Ausbildung haben soll.

6. SGB II: Öffentlich geförderte Beschäftigung

Die vorgesehene Abschaffung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II reduziert die Zahl der Instrumente mit vergleichbarem Zweck und erscheint daher zweckmäßig.

Zuletzt (2007) wurden 41% der Eingliederungsmittel des SGB II für öffentlich geförderte Beschäftigung ausgegeben. Zugleich haben nach mehreren Untersuchungen diese Maßnahmen nur geringe Integrationswirkungen. Daher sollte eine Begrenzung des Anteils an Eingliederungsmitteln für diese Maßnahmen erwohnen werden.

7. SGB II: Förderung nach Ende der Hilfebedürftigkeit

Die Fortsetzung einer Förderung im Rechtskreis des SGB II nach Wegfall der Hilfebedürftigkeit sollte flexibler ausgestaltet werden, als dies bislang vorgesehen ist. So sollte es beispielsweise einfacher möglich sein, eine bereits begonnene Bildungsmaßnahme nach Wegfall der Hilfebedürftigkeit bis zu ihrem Ende zu bezuschussen.

8. SGB III: Sozialpolitischer Auftrag und Zielsteuerung

Die vorgesehene Soll-Vorschrift für den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit ist der richtige Ansatzpunkt, wenn der sozialpolitische Auftrag der Arbeitsförderung (Nachteilsausgleich) stärkere Bedeutung erhalten soll.

Offen bleibt jedoch, welche Motivation die Bundesagentur für Arbeit hat, sich auf spezifische anspruchsvolle Ziele des Bundesministeriums zu verpflichten.

9. SGB II: Steuerung der Arbeitsmarktpolitik

Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II ist über die Art der Leistungen und über die Auswahl der zu fördernden Personen zu entscheiden. Während die Art der Leistungen zumindest teilweise gesetzlich normiert und damit über sie vom Parlament entschieden wurde, wird die Auswahl der Förderpersonen über Zielvereinbarungen innerhalb der Exekutive gesteuert. Angesichts der Bedeutung der Zielsteuerung für die Auswahl der Förderpersonen erscheint eine Beteiligung des Parlaments am Zielvereinbarungsprozess geboten.

Ausgangslage

Die aktive Arbeitsmarktpolitik steht sowohl im Rechtskreis des SGB III als auch des SGB II vor vielfältigen Herausforderungen:

- Wie kann der Einsatz aktiver Leistungen so **gesteuert** werden, dass hinsichtlich der Auswahl der Leistungen und der Geförderten politisch prioritäre Ziele konsequent verfolgt werden?
- Wie kann eine adäquate Erfüllung des in der Gesetzesbegründung hervorgehobenen **sozialpolitischen Auftrags** der Arbeitsförderung (insb. Nachteilsausgleich für weniger leistungsfähige Arbeit Suchende, Unterstützung der Gleichstellung der Geschlechter) durch die Bundesagentur für Arbeit sichergestellt

werden? Wie kann dies auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sichergestellt werden?

- Wie kann eine adäquate **Verzahnung** verschiedener Leistungen für Arbeitslose nach dem SGB III bzw. Hilfebedürftige nach dem SGB II gewährleistet werden? Dies betrifft:
 - Wie kann bei einem **Übergang der Zuständigkeit vom SGB III zum SGB II** ein abgestimmtes Fördern und Fordern gewährleistet werden?
 - Wie können bei einer **gleichzeitigen Zuständigkeit nach dem SGB III und dem SGB II** die Leistungen adäquat verzahnt werden?
 - Wie kann gewährleistet werden, dass insbesondere für Hilfebedürftige nach dem SGB II mit Sprachproblemen adäquate **Integrations- und Sprachkurse** angeboten werden?
 - Wie können die **sozialintegrativen Leistungen** nach § 16 Abs. 2 SGB II (§ 16a SGB II-E) mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium systematisch verzahnt werden?
- Wie können die **Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik** zweckmäßiger ausgestaltet werden? Inwieweit sind gemeinsame Instrumente, inwieweit sind unterschiedliche Instrumente für das SGB III und das SGB II angebracht? Inwieweit sollten bei gemeinsamen Instrumenten die Anforderungen des kleineren SGB III-Klientels und inwieweit des größeren SGB II-Klientels berücksichtigt werden?
- Wie kann angesichts unterschiedlicher Finanzierungsmodalitäten sichergestellt werden, dass die **Finanzmittel für Eingliederungsleistungen** nach dem SGB III und dem SGB II in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen?
- Wie kann sichergestellt werden, dass bei den Bemühungen um eine Integration in Erwerbsarbeit auch deren **Nachhaltigkeit** adäquat berücksichtigt wird?
- Wie kann vor dem Hintergrund des europäisch geprägten **Vergaberechts** sichergestellt werden, dass Maßnahmen und Maßnahmeträger mit hinreichender Qualität und lokaler Vernetzung ausgewählt werden?
- Wie können insbesondere für die Grundsicherungsstellen nach dem SGB II **stabile Rahmenbedingungen** hergestellt werden?
- Wie kann sichergestellt werden, dass die Grundsicherungsstellen nach dem SGB II über ausreichend qualifiziertes und motiviertes **Personal** verfügen? Hierfür erscheinen insbesondere der Betreuungsschlüssel, einheitliche Arbeitsbedingungen einschließlich Aufstiegschancen und Vergütungssystem für die Beschäftigten einer Grundsicherungsstelle, eine Reduktion des derzeit hohen Befristungsanteils und die ggf. erforderlich Qualifizierung der Beschäftigten relevant.

Mit der derzeit in politischer Abstimmung befindlichen Neuorganisation des SGB II sollen die Stabilität der Rahmenbedingungen verbessert und ein weitgehend einheitlicher Personalkörper geschaffen werden. Im Zusammenhang mit den Planungen für den Bundeshaushalt 2009 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales angekündigt, im SGB II und im SGB III insgesamt etwa 2.900 zusätzliche Vermittlerstellen zu schaffen

und insgesamt weitere 11.400 Vermittlerstellen zu entfristen.

Mit dem vorliegenden der „Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ der Bundesregierung vom 8. November 2008 (BTDrs. 16/10810) wird ein weiterer Teil der Herausforderungen aufgegriffen. Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte des Gesetzentwurfs kritisch bewertet.

Vermittlungsbudget und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Im neuen Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III-E) und mit den neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB II-E) sollen verschiedene Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zusammengefasst und flexibilisiert werden. Dies soll sowohl im Rechtskreis des SGB III als auch des SGB II gelten (vgl. auch § 16 SGB II-E). Nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit ist vorgesehen, dass anstelle des derzeitigen Rechtsanspruchs auf eine Beauftragung Dritter mit der (gesamten) Vermittlung (§ 37 Abs. 4 SGB III) ein Rechtsanspruch auf eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung besteht (§ 46 Abs. 3 SGB II-E).

Insgesamt bieten die vorgesehenen Regelungen verschiedene **Vorteile**:

- Die Zusammenfassung verschiedener Instrumente dürfte den Beratungs- und Vermittlungsfachkräften den **Überblick** erleichtern. Dies gilt auch für die Vereinheitlichung beim Vermittlungsbudget hinsichtlich der Möglichkeit der Förderung einer Beschäftigungsaufnahme im Ausland.
- Die Flexibilisierung erleichtert **einzelfallbezogene Unterstützungsleistungen**. Allerdings wird dies bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung durch die Anwendung des Vergaberechts und der damit verbundenen Planungszeiten begrenzt.
- Bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ist die Vergabe kombinierter Leistungen einfacher als bisher möglich. Dadurch wird die Erbringung **zweckmäßiger Maßnahmebündel und -ketten** erleichtert.
- Die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung erlauben auch die **Vergabe von Bildungsmaßnahmen**. Damit wird eine Alternative zum Bildungsgutschein geschaffen, dessen adäquate Einlösung vor allem ohnehin benachteiligten Arbeit Suchenden Schwierigkeiten bereitet.
- Bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung kann - anders als teilweise bei den bisherigen Instrumenten - flexibel über die Ausgestaltung der Honorare für die Träger entschieden werden (Pauschale, aufwands- oder erfolgsabhängige Honorare oder eine Kombination hieraus). Durch eine adäquate **Ausgestaltung der Honorare** kann das Verhalten der Träger im Interesse der Verfolgung arbeitsmarktpolitischer Ziele beeinflusst werden.

Ein Teil der skizzierten Vorteile hängt allerdings von den realen Handlungsspielräumen vor Ort ab. Die Handlungsspielräume können ggf. durch eine Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für den

Rechtskreis des SGB III, eine entsprechende Weisung im Rahmen der Fachaufsicht nach dem SGB II für die Arbeitsgemeinschaften und die Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung bzw. entsprechende Weisungen der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit eingeschränkt werden. Falls der Gesetzgeber jedoch auf eine detaillierte Festlegung der Ausgestaltung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Realisierung der skizzierten Vorteile verzichtet, so sollten anderweitige zentrale Festlegungen möglichst ausgeschlossen werden. Es bietet sich daher an, auf die vorgesehene **Verordnungsermächtigung** nach § 47 SGB III-E zu verzichten.

Mit den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sollen auch Maßnahmen zur Feststellung von Vermittlungshemmnissen gefördert werden können. Diese Feststellung ist jedoch lediglich ein Teil eines qualifizierten Profiling, das nunmehr als „Potenzialanalyse“ bezeichnet werden soll (§ 37 Abs. 1 SGB III-E). Um sicherzustellen, dass ein vollständiges **Profiling** auch künftig extern vergeben werden kann, bietet sich eine explizite Nennung bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung an.

Kritisch erscheint die Anforderung, dass nur Arbeit Suchende gefördert werden können, wenn (§ 45 Abs. 1 SGB III-E) bzw. soweit (§ 46 Abs. 1 SGB III-E) „dies für die berufliche Eingliederung notwendig ist“. Einerseits sollten zwar unnötige Förderungen vermieden werden, andererseits sollten an die Begründungen durch die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte keine überzogenen Anforderungen gestellt werden, die ggf. zu einer **restriktiven Förderpraxis** führen.

Um die Umsetzung und ggf. auch Wirksamkeit und Wirkung der neuen Handlungsspielräume prüfen zu können, sollten die verantwortlichen Träger (Bundesagentur für Arbeit für den Rechtskreis des SGB III und des SGB II und zugelassene kommunale Träger nach dem SGB II) in ihrem Verantwortungsbereich auf eine **adäquate Berichterstattung** verpflichtet werden. Hierzu gehören insbesondere eine systematische Darstellung nach der Art der Förderung sowie eine Berichterstattung über Innovationen.

Problematisch erscheint der vorgesehene Wegfall des Rechtsanspruchs auf eine Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit. Mit diesem Rechtsanspruch wird derzeit Arbeitslosen, die mit den Vermittlungsbemühungen öffentlicher Stellen unzufrieden sind, eine Alternative eröffnet. Diese Form möglicher privater Konkurrenz sollte damit zugleich Ansporn für die öffentlich-rechtliche Arbeitsvermittlung sein.

Der vorgesehene Rechtsanspruch auf eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung dürfte kaum ein adäquates Substitut für den bisherigen Rechtsanspruch auf eine Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung sein, denn die Maßnahme ist nicht näher spezifiziert. Entsprechend kann es sich beispielsweise auch um eine Trainingsmaßnahme handeln.

Alternativ zur Beibehaltung des Rechtsanspruchs auf eine Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung könnte der Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III) unabhängig vom Leistungsbezug ausgestaltet werden.

Mit der vorgesehenen **zeitlichen Begrenzung** der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei oder von einem Arbeitgeber auf vier Wochen soll Missbrauch und Mitnahme möglichst vermieden werden. Gleichwohl kann im Einzelfall eine längere Maßnahme zweckmäßig sein. Hier böte sich daher an, die zeitliche Begrenzung auf vier Wochen als Soll-Vorschrift auszugestalten.

SGB III: Freie Förderung und Erprobung innovativer Ansätze

Der Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sieht für den Rechtskreis des SGB III den Wegfall der Freien Förderung nach § 10 SGB III vor. Dafür können die Agenturen für Arbeit derzeit bis zu 10% ihres Eingliederungstitels verwenden. Tatsächlich wurden zuletzt (2007) im Bundesdurchschnitt 3,5% hierfür verausgabt.

Stattdessen soll die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit bis zu 1% des Eingliederungstitels zur Erprobung innovativer Ansätze der aktiven Arbeitsförderung einsetzen können (§ 421h SGB III-E).

Das vorgesehene zentrale Budget im Rechtskreis des SGB III zur **Erprobung innovativer Ansätze erscheint zweckmäßig**; dies gilt grundsätzlich auch für die vorgesehenen Begrenzungen (max. 2 Mio. EUR je Projekt, max. 24 Monate Laufzeit). Zentral für den Erkenntnisgewinn und eine mögliche spätere Überführung in das Regelinstrumentarium ist die vorgesehene Verpflichtung zur Beobachtung und Auswertung der Umsetzung und Wirkung sowie die Berichterstattung.

Zwar wird gleichzeitig durch das vorgesehene neue Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III-E) und die neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB II-E) zusätzliche Flexibilität vor Ort geschaffen (vgl. hierzu Abschnitt 2). Gleichwohl muss derzeit offen bleiben, ob diese Flexibilität ein ausreichender Ersatz für die derzeitige Freie Förderung ist, da es keinen systematischen Überblick über die im Rahmen der Freien Förderung gewährten Leistungen gibt. Es erscheint daher zweckmäßig, die **Freie Förderung** mit einer geringeren Obergrenze als bislang **zunächst befristet fortzuführen**. Vor Ablauf der Befristung könnte dann auf Basis eines Berichts der Bundesagentur für Arbeit über die Nutzung der Freien Förderung entschieden werden, ob sie im Rechtskreis des SGB III wieder entfristet oder endgültig abgeschafft werden soll.

SGB II: SWL und Freie Förderung

Der Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sieht für den Rechtskreis des SGB II den Wegfall der bundesfinanzierten Sonstigen Weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II vor. Zuletzt (2007) wurden bundesweit im Durchschnitt 14,1% der Eingliederungsmittel für die Sonstigen Weiteren Leistungen verwendet.

Stattdessen sollen die Agenturen für Arbeit bzw. die zugelassenen kommunalen Träger bis zu 2% ihrer Eingliederungsmittel flexibel im Rahmen einer neuen Freien Förderung einsetzen können (§ 16f SGB II-E). Dabei unterliegt die Freie Förderung stärkeren expliziten gesetzlichen Begrenzungen als dies bislang bei den Sonstigen Weiteren Leistungen der Fall war.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass zugleich mit dem neuen Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III-E) und den

neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB II-E) zusätzliche Flexibilität vor Ort geschaffen werden soll (vgl. hierzu Abschnitt 2).

Trotz dieser beiden neuen flexiblen Instrumente erscheint es angesichts der vielfältigen Problemlagen des SGB II-Klientels **zweckmäßig, weiterhin ein vollständig flexibles Instrument** wie die bisherigen Sonstigen Weiteren Leistungen oder die vorgesehene Freie Förderung zu haben. Dabei erscheint die **Begrenzung auf 2% der Eingliederungsmittel sehr knapp bemessen**; hier erscheint eine Erhöhung angemessen.

Durch den gegenüber der Freien Förderung vorgesehenen vorrangigen Einsatz des Regelinstrumentariums soll sichergestellt werden, dass arbeits- und sozialpolitische Grundsatzentscheidungen - hier die Ausgestaltung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik - vom Parlament getroffen werden. Dies kann entweder durch eine explizite Begründungspflicht wie in § 16f Abs. 2 S. 1-2 SGB II-E verlangt oder faktisch durch eine finanziell enge Begrenzung des Förderbudgets wie in § 16f Abs. 1 S. 1 SGB II-E vorgesehen erreicht werden. Beide Begrenzungen parallel erscheinen jedoch unnötig restriktiv. Es bietet sich - wie oben bereits skizziert - an, das Förderbudget für die Freie Förderung zu erhöhen.

Zudem sollte angesichts der vielfältigen und teilweise spezifischen Problemlagen des SGB II-Klientels erwogen werden, **die im Rechtskreis des SGB II anwendbaren Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III flexibler** auszugestalten. Hierfür erscheinen zwei Möglichkeiten nahe liegend:

- Es könnte zugelassen werden, die Leistungen der Regelinstrumente des SGB III im Rechtskreis des SGB II durch die Freie Förderung finanziell aufzustocken.
- Im Rechtskreis des SGB II könnten die Regelinstrumente des SGB III generell großzügiger ausgestaltet werden.

Die Aufstockung durch die Freie Förderung bzw. die generell großzügigere Ausgestaltung könnte dabei beispielsweise um 50% höhere Fördervolumina im Einzelfall zulassen, wobei es der lokalen Entscheidung obliegt, ob die laufenden Förderbeträge oder die Förderdauer erhöht wird oder eine Kombination hieraus gewählt wird.

Eine im Vergleich zum SGB III im Rechtskreis des SGB II großzügigere Förderung könnte ggf. auf unterschiedliche Weise begrenzt werden (bspw. Förderhöhe im Einzelfall, verfügbares Gesamtbudget für großzügigere Förderung, Anteil der Geförderten mit großzügigerer Förderung).

Mit der vorgesehenen neuen Freien Förderung im SGB II können vor Ort Innovationen entwickelt und erprobt werden. Diese Innovationen sollten auch überregional bekannt werden und ggf. später in das Regelinstrumentarium überführt werden. Hierfür liegt es nahe, die Leistungsträger (Bundesagentur für Arbeit bzw. zugelassene kommunale Träger) zu einer **systematischen Berichterstattung** über die Verwendung der Mittel für die Freie Förderung zu verpflichten.

Hauptschulabschluss

Der Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sieht vor, die Möglichkeiten für die Förderung der Vorbereitung des nachträglichen Er-

werbs eines Hauptschulabschlusses im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme zu erweitern und einen Rechtsanspruch hierauf gesetzlich zu verankern (§ 61a, § 77 Abs. 3 SGB III-E).

Ein Hauptschulabschluss ist vielfach für eine berufliche Perspektive und damit arbeitsmarktpolitisch relevant. Daher erscheint es trotz der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für die Schulbildung **zweckmäßig, aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses zu fördern**. Dabei wird die Bedeutung des Hauptschulabschlusses besonders durch den vorgesehenen Rechtsanspruch betont.

Die zwingende Verbindung der Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss mit einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme erscheint nicht immer zielführend. Im Einzelfall wird für den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses eine längere Vorbereitungszeit als für die berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme benötigt. Daher sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses im Einzelfall nach Abschluss einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme fortzusetzen und / oder **im Einzelfall auch außerhalb einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme zu fördern**.

Der Gesetzentwurf bleibt bei der Förderung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses insbesondere für den Rechtskreis des SGB II **inkonsequent**:

- Zum einen soll **vor der Förderung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses die Vermittlung in Arbeit** (weiterhin) **Vorrang** haben (§ 64 Abs. 2 SGB III), und zwar unabhängig davon, ob dies eine mittel- oder langfristige Perspektive bietet.
- Zum anderen hat **nach dem Erwerb des Hauptschulabschlusses im Rechtskreis des SGB II die Reduzierung oder Beendigung der Hilfebedürftigkeit Priorität**, bei einer Vermittlung in Arbeit ist deren mittel- oder langfristige Perspektive nur von nachrangiger Bedeutung (§ 3 Abs. 1 SGB II).
- Darüber hinaus wird der Hauptschulabschluss allein ohne abgeschlossene Berufsausbildung vielfach keine (nachhaltige) Arbeitsmarktperspektive bieten. Vielmehr dürfte der Hauptschulabschluss die Chance auf eine Berufsausbildung erhöhen. Weder im Rechtskreis des SGB III noch des SGB II gibt es jedoch für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bislang einen eindeutigen **Vorrang von Ausbildung gegenüber einer Vermittlung in Arbeit**.
- Schließlich sollen im Rechtskreis des SGB II für Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren weiterhin **Arbeitsgelegenheiten Priorität vor anderen Maßnahmen** haben (§ 3 Abs. 2 SGB II). Diese Priorisierung erscheint inkonsequent, wenn gleichzeitig die Bedeutung von Bildung für den Arbeitsmarkt im Kontext des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses betont wird.

SGB II: Öffentlich geförderte Beschäftigung

Im Rechtskreis des SGB II bestehen derzeit mehrere Varianten einer öffentlich geförderten Beschäftigung. Hierzu gehören Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260-271 SGB III i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II), Arbeitsgelegenheiten (§ 16 Abs. 3 SGB II) mit Entgelt oder

mit Mehraufwandsentschädigung, der Beschäftigungszuschuss (JobPerspektive) (§ 16a SGB II) und der Kommunal-Kombi (Bundesprogramm). Im Jahr 2007 wurden 41% der Eingliederungsmittel des SGB II für öffentlich geförderte Beschäftigung ausgegeben (ohne zugelassene kommunale Träger).

Mit dem Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist vorgesehen, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur noch im Rechtskreis des SGB III, nicht mehr jedoch im Rechtskreis des SGB II anzuwenden. Dadurch wird die Zahl der Instrumente im SGB II mit vergleichbarem Zweck reduziert und die **Übersichtlichkeit der Instrumente** erhöht. Insoweit erscheint der Wegfall von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II zweckmäßig. Allerdings gibt es im Rechtskreis des SGB II weiterhin mehrere Instrumente, mit denen Beschäftigungsmaßnahmen gefördert werden.

In der Praxis sollte die Auswahl zwischen Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante und den anderen aus dem Eingliederungsbudget finanzierten Beschäftigungsmaßnahmen einerseits im Hinblick auf die spezifische Situation des Hilfebedürftigen und andererseits hinsichtlich ihrer gesamten Kosten erfolgen. Tatsächlich dürfte oftmals ein weiterer Aspekt entscheidend sein: Bei Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante wird der Lebensunterhalt der Betroffenen aus dem nicht wirksam limitierten Budget für die passiven Leistungen finanziert, im Übrigen wird er zumindest teilweise aus dem limitierten Eingliederungsbudget gezahlt. Unter diesem Gesichtspunkt liegt es für die Grundsicherungsstellen nahe, die Mehraufwandsvariante zu bevorzugen. Tatsächlich überwiegt die Mehraufwandsvariante mit fast 90% der Zugänge deutlich (2007). Ein gewisses, allerdings unsystematisches Korrektiv besteht bei den Arbeitsgemeinschaften und den Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung dadurch, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen der Zielsteuerung u.a. eine Senkung der passiven Leistungen erwartet. Zur Vermeidung der skizzierten Anreize der Finanzierungsmodalitäten auf die Maßnahmeauswahl erscheint es **zweckmäßig, den Lebensunterhalt der Betroffenen unabhängig von der Fördervariante aus dem gleichen Budget zu finanzieren**.

Der Wegfall der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II dürfte den hohen Anteil der Ausgaben für öffentlich geförderte Beschäftigung kaum reduzieren. Angesichts der wiederholt wissenschaftlich festgestellten geringen Integrationswirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung (vgl. z.B. BTDr. 16/3982, S. 125) erscheint es zweckmäßig, die Zahl der Förderungen zu begrenzen. Eine Möglichkeit hierzu bestünde in der **Begrenzung des Anteils an Eingliederungsmitteln** nach dem SGB II, der von einer Grundsicherungsstelle insgesamt für öffentlich geförderte Beschäftigung ausgegeben werden darf.

SGB II: Förderung nach Ende der Hilfebedürftigkeit

Derzeit kann im Rechtskreis des SGB II eine laufende Förderung einer Maßnahme zur Eingliederung bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit auf Darlehensbasis fortgeführt werden, wenn dies wirtschaftlich erscheint und die Maßnahme voraussichtlich erfolgreich abgeschlossen wird (§ 16 Abs. 4-5 SGB II). Dabei kommt ein Darlehen nur für Maßnahmen in Betracht, bei denen der Erwerbsfähige unmittelbarer Adressat ist (z.B. beim Bildungsgutschein).

Der Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sieht vor, dass im Ausnahmefall die Förderung auch als Zuschuss fortgeführt werden kann (§ 16g SGB II-E).

Bei der Förderung etwa einer Bildungsmaßnahme wird es vielfach zweckmäßig sein, dass diese trotz Wegfall der Hilfebedürftigkeit beendet wird. Dadurch wird oftmals vermieden werden können, dass die bisher angefallenen Maßnahmekosten ohne Ertrag bleiben. Damit wiederum sollte das Risiko eines späteren erneuten Leistungsbezugs reduziert werden. Dementsprechend liegt es nahe, den Beratungs- und Vermittlungsfachkräften ein **generelles Ermessen** einzuräumen, ob und inwieweit die Förderung als Zuschuss oder als Darlehen fortgesetzt wird.

SGB III: Sozialpolitischer Auftrag und Zielsteuerung

Der Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sieht vor, die Ziele der Arbeitsförderung in einer Vorschrift zusammenzuführen (§ 1 SGB III-E) und die bisherige Kann-Vorschrift durch eine Soll-Vorschrift für den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen der Bundesregierung bzw. dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zu ersetzen. Festgelegt werden sollen nach dem Gesetzentwurf Rahmenziele, die spätestens zu Beginn einer Legislaturperiode überprüft werden.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll die Tätigkeit der Bundesagentur für Arbeit neben dem Kerngeschäft einer raschen Eingliederung in Erwerbstätigkeit auch auf die Umsetzung des sozialpolitischen Auftrags der Arbeitsförderung (Nachteilsausgleich für weniger leistungsfähige Arbeit Suchende, Unterstützung der Gleichstellung der Geschlechter) ausgerichtet werden. Dies soll durch Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit unterstützt werden.

Bereits seit etlichen Jahren wird innerhalb der Bundesagentur für Arbeit die Leistungserbringung der Arbeitsförderung (auch) über Zielvereinbarungen gesteuert. Die Ziele sind dabei bislang kaum auf die Umsetzung des sozialpolitischen Auftrags ausgerichtet. Daher sind die **Zielvereinbarungen der richtige Ansatzpunkt**, wenn

der sozialpolitische Auftrag stärkere Bedeutung erhalten soll.

Allerdings bleibt offen, welche Motivation die Bundesagentur für Arbeit hat, sich auf spezifische anspruchsvolle Ziele des Bundesministeriums zu verpflichten, die nicht bereits Gegenstand des Gesetzes sind oder die sie nicht bereits ohnehin im Rahmen ihrer internen Zielsteuerung verfolgt.

SGB II: Steuerung der Arbeitsmarktpolitik

In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird betont, dass arbeits- und sozialpolitische Grundsatzentscheidungen vom Parlament zu treffen seien. Mithin seien jedenfalls für ein über Steuermittel finanziertes Fürsorgesystem grundlegende Maßstäbe für die Leistungserbringung durch den Gesetzgeber festzulegen.

Relevante Maßstäbe für die Leistungserbringung beziehen sich nach Ansicht des Sachverständigen nicht nur auf die Art der Leistung, sondern auch auf die Auswahl der zu fördernden Personen. Während sowohl vor als auch nach der vorgesehenen Reform die Art die Leistungen weitgehend gesetzlich normiert sind, gilt dies für die Auswahl der Geförderten nicht.

Tatsächlich wird die Auswahl der Geförderten bei den Arbeitsgemeinschaften und den Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (auch) über die jährlichen Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit gesteuert. Dabei entzieht sich deren Inhalt, also Ziele, Zielindikatoren und Zielwerte, weitgehend dem Einfluss des Parlaments. Folgt man jedoch der Gesetzesbegründung, erscheint jedoch eine **Beteiligung des Parlaments an der Zielsteuerung geboten**.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1198

20. November 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

c) Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitslosenversicherung stärken - Ansprüche sichern - Öffentlich geförderte Beschäftigte einbeziehen - Drucksache 16/10511 -

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lokale Entscheidungsspielräume und passgenaue Hilfen für Arbeitssuchende sichern - Drucksache 16/8524 -

Arbeitsgemeinschaft der Kolping-Bildungsunternehmen in Deutschland

Die Arbeitsgemeinschaft der Kolping Bildungsunternehmen Deutschland begrüßt die Initiative der Bundesregierung die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu überarbeiten und in ein neues Gesetz zu fassen. Die folgende Stellungnahme wurde in enger Abstimmung mit der Bundesarbeit Katholische Jugendsozialarbeit (Fachausschuss Jugendberufshilfe) erstellt.

Vorbemerkung

Für sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte Jugendliche, die überwiegend dem Rechtskreis SGB II angehören, ist eine ausschließliche Förderung über die Regelinstrumente des SGB III häufig nicht Ziel führend. Für die Träger der Grundsicherung muss die Möglichkeiten bestehen alternative Förderangebote zum Regelinstrumentarium anbieten zu können. Durch die restriktive Rechtsauslegung des BMAS zum § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II (Sonstige weitere Leistungen) ist eine schwerwiegende Förderlücke entstanden.

Der vorliegende Gesetzentwurf schließt diese weder konzeptionell noch finanziell. Daher ist es unerlässlich, das Budget für eine freie Förderung gem. § 10 SGB II neu wesentlich zu erhöhen (25%). Notwendig ist in diesem Zusammenhang auch eine Schaffung von rechtlichen Voraussetzungen für eine flexible und an den regionalen Gegebenheiten orientierte Handhabung der Förderung.

An verschiedenen Stellen des Gesetzentwurfes hat die Bundesregierung die Anwendung des Vergaberechtes festgelegt.

Die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen nach der VOL/A ist weder zwingend notwendig noch sachgerecht. Sie führt zu negativen Auswirkungen bezüglich Qualität und Ausgestaltung der Maßnahmen. Gerade die Durchführung niedrighschwelliger Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche erfordert Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung. Eine Zuwendungsfinanzierung oder der Abschluss von Leistungserbringungsverträgen oder die Anwendung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses stellen Alternativen dar. Insbesondere erscheint es unsachgerecht, Maßnahmen zur Erprobung innovativer Ideen

nach § 421 h des Gesetzentwurfes auszuschreiben. Die Ausschreibung ist ein Instrument, das sich für einen Ideen- und Konzeptwettbewerb in der Regel nicht eignet. Die Zurückhaltung der Träger sich hieran zu beteiligen, zumindest hier ihre wirklich guten Ideen einzubringen, ergibt sich auch daraus, dass sie damit rechnen können, dass ihre guten Ansätze und Ideen nach kurzer Frist von der Bundesagentur ausgeschrieben und von anderen zu niedrigeren Preisen mit schlechter Prozessqualität realisiert werden.

Die Arbeitsmarktinstrumente sollten stärker subjektbezogener ausgestaltet sein und alle geeigneten Maßnahmeträger zur Leistungserbringung zulassen (das gilt besonders für §§ 61 ff und §§ 240 ff SGB III). Idealerweise werden die zu fördernden Jugendlichen in die Planung und Gestaltung der Förderung einbezogen und können einen Leistungserbringer ihres Vertrauens wählen.

Erstmalig wurde 2007 die sozialpädagogische Begleitung und organisatorische Unterstützung bei betrieblicher Ausbildung und Berufsausbildungsvorbereitung beschrieben. Damit wird eine kontinuierliche Förderung von der Berufsvorbereitung bis zur erfolgreichen Ausbildung bei einem Träger verhindert. Daher sollten Maßnahmen nach § 243 SGB III neu nicht der Ausschreibung unterliegen, sondern durch den jeweiligen Betrieb bei einem frei wählbaren Träger eingekauft werden können.

Die „Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ darf nicht dazu missbraucht werden, die vorgelagerte Frage einer Nachfolgeregelung für die SGB II-Trägerschaft zu beantworten. An manchen Stellen des Gesetzentwurfes lässt die Bundesregierung allzu deutlich durchblicken, in welche Richtung sie das „System SGB II“ entwickeln möchte. Abseits der Diskussion über die Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung im SGB II schafft der Gesetzentwurf Fakten. Die Handlungsmöglichkeiten der regionalen Akteure werden eingeschränkt. Der vorliegende Entwurf wird dem Anliegen der Bundesregierung zu mehr Übersichtlichkeit, Eindeutigkeit und Effizienz beizutragen, nur unzureichend gerecht. Es ist nicht erkennbar, dass die Förderung sozial benachteiligter, individuell beeinträchtigter und/oder arbeitsmarktfremder Jugendlicher künftig einfacher oder passgenauer erfolgen wird. Die eingeschlagene Richtung der Zentralisierung und Standardisierung wird dem Klientel der Jugendsozialarbeit nur unzureichend gerecht.

SGB III

Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses § 61a SGB III neu

Jugendliche ohne Schulabschluss haben in der Praxis kaum Chancen auf einen Ausbildungsplatz und einen späteren Berufsabschluss. Dabei ist gerade ein Schulabschluss ein zentraler Baustein für eine erfolgreiche Qualifizierung und berufliche Integration. Es ist zu begrüßen, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Möglichkeit zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses für alle Arbeitsuchenden bestehen soll. Bisher war dies bereits im Rahmen berufsvorbereitender Maßnahmen möglich. Jedoch gibt es eine Vielzahl von Jugendlichen mit schweren Vermittlungshemmnissen und / oder Beeinträchtigungen und Behinderungen, die zur Erlangung eines Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses einer spezifischen Förderung bedürfen. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen nach § 61 a SGB III sind mit dem darin vorgesehenen hochkomplexen Stufenförderungssystem mit Eignungsanalyse, Grundstufe, Förderstufe und Übergangsqualifizierung, sowie den Förder- und Qualifizierungssequenzen bei weitem nicht für alle Jugendliche geeignet. Vielmehr benötigen sie kombinierte Angebote, welche die Förderung von Lern- und Leistungskompetenzen mit Maßnahmen zur Überwindung persönlicher und sozialer Problemlagen verbindet.

Eine Verbindung geförderter Arbeit mit einer Qualifizierung auf den Hauptschulabschluss hin, hat sich in der

Vergangenheit als hilfreich erwiesen. Vor allem niedrigschwellige Angebotsformen sind geeignet, um bildungsferne Jugendliche an Bildung und den Erwerb eines (Haupt)Schulabschlusses heranzuführen.

Das Instrument darf also nicht auf berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen allein beschränkt sein, sondern muss darüber hinaus hinreichend flexibel in Bezug auf Förderdauer und Fördersequenzen sein. Wenn ein Hauptschulabschluss gemäß dem geplanten § 61a SGB III neu erreicht werden soll, muss die Förderdauer zudem mindestens auf 18, besser jedoch 24 Monate erweitert werden.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung § 46 SGB III neu

Die neue Trägerleistung, die durch die Zusammenfassung der bisherigen Maßnahmen „Beauftragung Dritter“, „Personalserviceagenturen“, „Trainingsmaßnahmen“, „Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen“ und „Aktivierungshilfen“ entstehen soll, ist besonders auf Jugendliche ausgerichtet, die Unterstützung auf dem Weg in eine Ausbildung oder Arbeit benötigen. Arbeitslose Jugendliche sollen diese Hilfeleistung nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit erhalten können. Bis auf Zeiten der betrieblichen Durchführung bzw. die Vermittlung beruflicher Kenntnisse sieht der Gesetzentwurf keine (Höchst)Förderdauer vor, was zu begrüßen ist. Die für betriebliche Durchführung sowie Vermittlung beruflicher Kenntnisse vorgesehene (Höchst)Förderdauer von vier bzw. acht Wochen ist zu eng gefasst. Qualifizierende Elemente, die zur Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen dienen, tragen auch immer zur Vermittlung erster berufsbezogener Kenntnisse bei. Daher sollte die Förderdauer flexibel ausgestaltet werden können, um den Ausschluss erfolgreicher Maßnahmen zu verhindern (Bsp.: betriebliche Praktika innerhalb einer Maßnahme zur Verringerung von Vermittlungshemmnissen).

Als sehr problematisch ist die vorgeschriebene Anwendung des Vergaberechts zu bewerten. Erfahrungen der Kolping Bildungsunternehmen zeigen deutlich, dass vor allem die Durchführung niedrigschwelliger Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung erforderlich machen.

Ausbildungsbegleitende Hilfen § 241 SGB III neu

Im Rahmen ausbildungsbegleitender Hilfen nach dem § 241 SGB III neu können zur Festigung und Begründung eines Arbeitsverhältnisses beschäftigungsbegleitende Hilfen geleistet werden. Für benachteiligte Jugendliche, die im Rahmen einer außerbetrieblichen Ausbildung erfolgreich zu einem Ausbildungsabschluss geführt werden konnten, ist die Möglichkeit solcher beschäftigungsbegleitender Eingliederungshilfen nicht vorgesehen. Hier ist im Gesetz eine Lücke entstanden, die dringend geschlossen werden muss, damit auch diese Jugendlichen zur Begründung und Festigung eines Arbeitsverhältnisses unterstützt und ihnen die notwendigen Hilfen über einen Zeitraum von 6 Monaten gewährt werden können. Dies sollte zusätzlich im § 242 gesetzlich verankert werden.

Freie Förderung im SGB III § 421h SGB III neu

Ein Ziel der Straffung der Instrumente im SGB III war, damit mehr Transparenz und Spielräume vor Ort zu schaffen. Insbesondere für benachteiligte Jugendliche mit vielfältigen Hemmnissen ist eine Förderung im Rahmen

des derzeit zur Verfügung stehenden Instrumentariums des SGB III häufig nicht Ziel führend. Es bedarf innovativer, flexibler, eigenständiger und regional vernetzter Angebote, auch in der Form einer institutionellen Förderung, um dauerhaft Erfolge zu erzielen. Der Gesetzentwurf sieht diesbezüglich eine neue Regelung zur Erprobung lokaler und zeitlich begrenzter innovativer Projekte vor. Gleichzeitig wird die freie Förderung gem. § 10 SGB III gestrichen. Aus Sicht der Kolping Bildungsunternehmen ist dieses Bestreben bedenklich. Dass es die Möglichkeit der Erprobung innovativer Maßnahmen im SGB III geben soll, ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch ist die Höhe des hierfür vorgesehenen Budgets von lediglich 1% des Eingliederungstitels viel zu gering.

Der Förderzweck dieses Instruments ist nicht länger die Ergänzung des Regelinstrumentariums, sondern die modellhafte Erprobung einzelner Maßnahmen. Außerdem sieht der Gesetzentwurf die Zuständigkeit bei der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und nicht bei den regionalen Arbeitsagenturen. Das ist kritisch zu sehen. Diese Regelung wird nicht dem erhobenen Anspruch gerecht. Die Möglichkeit des "Erprobens" von lokal abgestimmten Maßnahmen müsste mit Regelleistungen kombinierbar sein. Die Erprobung innovativer Ansätze gem. § 421h SGB III neu erfordert mindestens eine Förderhöhe von 15% des Eingliederungstitels.

Die Mittelvergabe sollte durch die örtlichen Arbeitsagenturen und nicht durch die Zentrale der Bundesagentur gesteuert und verwaltet werden. Die Umsetzung innovativer Ideen und Maßnahmen im Rahmen einer Ausschreibung (über die Zentrale) wird in der Regel dazu führen, dass potentielle Träger ihre wirklich innovativen Ideen zurückhalten, da sie damit rechnen müssen, dass ihre guten Ansätze und Ideen nach Ausschreibung von anderen Trägern zu niedrigeren Preisen aber häufig mit schlechterer Prozessqualität umgesetzt werden.

Jugendwohnen

Jugendwohnheime sind ein wichtiges Angebot, um die berufliche Flexibilität von Jugendlichen zu unterstützen und leisten einen wichtigen Beitrag zum erfolgreichen Abschluss von Ausbildung und Qualifizierung der Jugendlichen, die in größerer Entfernung von ihrem Lebensumfeld ausgebildet werden. Wir regen von daher an, im § 65 Absatz 3 SGB III das Wort „Wohnheim“ durch „Jugendwohnheim“ zu ersetzen und die Formulierung „Amtlich festgesetzte Kosten für Unterkunft und Verpflegung“ durch die Formulierung:

„das gemäß § 78 a –g SGB VIII anerkannte Leistungsentgelt“ zu ersetzen. Die ersatzlose Streichung der in den §§ 252 und 253 vorgesehenen Förderung von Jugendwohnheimen ist aus fachlicher Sicht wegen der Bedeutung des Jugendwohnens weder sachgerecht noch akzeptabel.

Sollte die Streichung nicht vermeidbar sein, möchten wir Ihnen gerne einen Alternativvorschlag unterbreiten. Es erscheint angemessen, ab Geltung des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ein Leistungsentgelt für die Unterbringung Auszubildender und weiterer Jugendlicher in Berufsausbildung im Rahmen von Leistungen der Berufsausbildungsbeihilfe zu zahlen, das auch Anteile für den Aufbau, die Erweiterung und den Umbau sowie die Ausstattung von Jugendwohnheimen enthält. Es hat sich aber durch die Nichterfüllung

des gesetzlichen Auftrages der Bundesagentur für Arbeit, den Aufbau, die Erweiterung, den Umbau und die Ausstattung von Jugendwohnheimen zu unterstützen, ein großer Investitionsstau aufgetan. Dadurch, dass die Bundesagentur die investiven Kosten nicht gefördert hat, gleichzeitig aber kein Leistungsentgelt gezahlt wurde, das diese beinhaltet, waren die Jugendwohnheime nicht in der Lage notwendige Umbauten, Erweiterungen und Ersatzbeschaffungen vorzunehmen. Wir regen daher an, die Streichung aus dem Gesetz zum Anlass zu nehmen, ein Sonderprogramm in entsprechendem Umfang aufzulegen, mit dem in den nächsten zwei Jahren der Aufbau, die Erweiterung, der Umbau und die Ausstattung von Jugendwohnheimen durch Darlehen und Zuschüsse gefördert werden. Da die Mobilität Benachteiligter auch der Zielformulierung des europäischen Sozialfonds entspricht, wäre es nach unserer Kenntnis zielgenau, ein solches Sonderprogramm aus dem europäischen Sozialfonds zu finanzieren und entsprechende Co-Finanzierungen vorzusehen bzw. zur Verfügung zu stellen. In diesem Rahmen ließe sich auch eine angemessene Beteiligung der Träger an den Kosten realisieren. Die Größenordnung des Sonderprogramms müsste sich an der großen Zahl von Jugendlichen orientieren, die zum Zwecke der Qualifizierung und Berufsausbildung in Jugendwohnheimen untergebracht und betreut werden.

SGB II

Vermittlung von unter 25-Jährigen

Nach § 3 Abs. 2 SGB II sind „erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 25 Jahren unverzüglich nach Antragstellung in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln“. Derzeit werden jedoch Arbeitsgelegenheiten als Regelinstrument für Jugendliche unter 25 Jahren im SGB II- Bezug eingesetzt. Hier fehlen häufig Anschlussperspektiven für die Hinführung zu einer Ausbildung.

Die Kolping Bildungsunternehmen schließen sich der Begründung zum Gesetzentwurf an, „dass eine gute Ausbildung der beste Schutz gegen Arbeitslosigkeit ist; Aus- und Weiterbildung Schlüssel für eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung ist“. Deshalb ist zu gewährleisten, dass benachteiligte Jugendliche Zugang zu bedarfsgerechten, weiterführenden Eingliederungsleistungen erhalten. Es sollte für das SGB II eine rechtliche Klarstellung erfolgen, wonach Jugendliche ohne Berufsabschluss vorrangig in eine Ausbildung zu vermitteln sind. Der Vorrang einer Ausbildung sollte im § 3 SGB II aufgenommen werden mit der Ergänzung: „Dabei hat die Vermittlung in Ausbildung oder in ausbildungsfördernde Maßnahmen Vorrang vor der Vermittlung in andere Maßnahmen.“

Freie Förderung § 16f SGB II neu

Die freie Förderung nach dem § 16f des SGB II soll die Möglichkeiten zur Eingliederung in Arbeit durch freie Leistungen erweitern. Wegen der spezifischen Problemlagen von Arbeitssuchenden im Rechtskreis des SGB II sind häufig spezielle Angebote und Maßnahmeformen notwendig, um eine erfolgreiche Integration der betroffenen Arbeitssuchenden zu ermöglichen. Die Erfahrungen aus der Praxis vieler Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen zeigen, dass zur Schaffung zielgruppengerechter Instrumente ein Anteil der freien Förderung von 2% des Eingliederungstitels nicht ausreichend sein wird. Um ein angemessenes Angebot für benachteiligte Ju-

gendliche, junge Erwachsene und Erwachsene zu gestalten, muss aus Sicht der Praktiker vor Ort der Anteil der freien Förderung am Eingliederungstitel auf bis zu 25% erhöht werden. Je nach Situation vor Ort wird ein solch

hoher Anteil auch gebraucht, um angemessene Maßnahmenformen und Integrationsleistungen zu etablieren.

Werner Sondermann

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1180

12. November 2008

Information für den Ausschuss

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -

Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit

Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente – Stellungnahme zu den wesentlichen Neuregelungen für Jugendliche im SGB II und SGB III

Zusammenfassende Bewertung

Die Ziele der Reform werden mit diesem Gesetzentwurf verfehlt. **Aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit werden die Anliegen der Bundesregierung, durch eine Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu mehr Übersichtlichkeit, Eindeutigkeit und Effizienz auf dem Arbeitsmarkt beizutragen, so nicht erreicht.** Vielmehr zeichnet sich deutlich ab, dass **die Förderung benachteiligter und arbeitmarktferner junger Menschen** zukünftig in wesentlichen Punkten **weder einfacher noch passgenauer** erfolgen wird.

Das gilt auch für den bereits öffentlich diskutierten Rechtsanspruch auf Förderung zu einem Hauptschulabschluss. So sehr wir dieses Anliegen grundsätzlich unterstützen, wird in der vorliegenden Form – ausschließlich im Rahmen einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme – **für viele bildungsferne Jugendliche der Schulabschluss unerreichbar** bleiben.

Aus Sicht der Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit ist ebenso deutlich zu kritisieren, dass die wesentlichen neuen Instrumente sowie die Neuregelung zur Erprobung innovativer Ansätze im Rechtskreis SGB III und die Regelung zur freien Förderung im SGB II **völlig unzureichend sind, um die notwendigen dezentralen Handlungsspielräume für eine effektive Arbeitsmarktpolitik zu schaffen.**

Gerade für benachteiligte Jugendliche ist eine ausschließliche Förderung über die Regelinstrumente des SGB III oft nicht zielführend. Die Grundsicherungs-träger müssen die Möglichkeit erhalten, im Bedarfsfall alternative Förderangebote zu den Regelangeboten des SGB III bereitstellen zu können.

Durch den **Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen ist hier eine schwerwiegende Förderlücke entstanden**, die durch den Gesetzentwurf – anders als vielfach angekündigt – **weder finanziell noch konzeptionell geschlossen wird.** Es ist daher aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit unbedingt nötig, **das Budget für die freie Förderung gem. § 10 SGB II neu wesentlich zu erhöhen und die rechtlichen Voraussetzungen für ihre Anwendung großzügiger zu gestalten.**

Insgesamt wird eine zentrale Zielsetzung des Gesetzentwurfs, den ganzheitlichen Ansatz der Arbeitsmarktpolitik durch die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu stärken, durch den Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen und der Aktivierungshilfen konterkariert, denn somit wird der **notwendigen Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit bzw. der Grundsicherungsträger mit der Jugendhilfe die gesetzliche Grundlage entzogen.** Da diese Kooperation für die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen unerlässlich ist, fordert der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, dafür geeignete gesetzliche Anschlussregelungen zu schaffen.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit kritisiert darüber hinaus, dass **wichtige Instrumente, wie die Förderung des Jugendwohnens, im Gesetzentwurf ersatzlos entfallen.**

Außerdem wendet sich der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit vehement **gegen die durchgängig vorgesehene, zwingende Einhaltung des Vergaberechts.** Die damit verbundenen öffentlichen Ausschreibungen **verhindern verlässlich bereitgestellte, kontinuierliche und sozialpädagogisch hochwertige Angebote.**

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit schließt sich der Begründung zum Gesetzentwurf an, „dass eine gute Ausbildung der beste Schutz gegen Arbeitslosigkeit ist, Aus- und Weiterbildung Schlüssel für eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung ist“. In den Detailregelungen kommt man diesen Zielen jedoch nicht nach. Aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit **bleiben zentrale Aspekte für eine arbeitsmarktpolitische Neuausrichtung unberücksichtigt.** So sollte für das SGB II eine **rechtliche Klarstellung** erfolgen, wonach Jugendliche **ohne Berufsabschluss vorrangig in eine Ausbildung zu vermitteln sind.** Statt Jugendlichen, bei denen dies nicht sofort gelingt – wie bislang üblich – quasi automatisch eine Arbeitsgelegenheit zuzuweisen, ist zu gewährleisten, dass sie Zugang zu bedarfsgerechten, weiterführenden Eingliederungsleistungen erhalten.

Um auch benachteiligten Jugendlichen eine betriebliche Ausbildung zu ermöglichen, müssen **Qualität und Steifigkeit der ausbildungsbegleitenden Hilfen dringend verbessert werden.**

Dies gilt auch in Hinblick auf die gewünschte Einbeziehung der Altenpflegeausbildung in die Benachteiligtenförderung. Begleitende Dienstleistungsangebote für Arbeitgeber sind hier unerlässlich.

Im Einzelnen nimmt der Kooperationsverbund nun wie folgt zu den Neuregelungen des Gesetzentwurfs – insofern sie junge Menschen bzw. die Jugendsozialarbeit betreffen – Stellung:

A) Neuregelungen im SGB III

Ziele der Arbeitsförderung § 1 SGB III neu (Nr. 2 des Gesetzentwurfs)

Mit der Neufassung des § 1 SGB III sollen die Ziele der Arbeitsförderung klargelegt werden. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert, die Förderung von benachteiligten Ausbildungs- und Arbeitsuchenden in diesen Zielkatalog wieder aufzunehmen, um diesen wichtigen Auftrag der Arbeitsmarktpolitik zu verdeutlichen. Dabei kann auf Ziele zurückgegriffen werden, die vom Gesetzgeber mit Inkrafttreten des SGB III in das Arbeitsförderungsrecht aufgenommen wurden: Als §1 SGB III ‚Aufgaben der Arbeitsförderung‘ (heute: „Ziele der Arbeitsförderung“) wurde formuliert: „Durch die Leistungen der Arbeitsförderung soll vor allem der Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützt werden, indem Ausbildungs- und Arbeitssuchende über Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe beraten werden (...) und die Möglichkeiten von benachteiligten Ausbildungs- und Arbeitsuchenden für eine Erwerbstätigkeit (...) verbessert werden.“ Umfassende und flexible, außerdem verlässliche Dienstleistungsangebote für Arbeitgeber sind dringend erforderlich.

Potenzialanalyse und Eingliederungsvereinbarung § 37 SGB III neu (Nr. 16 des Gesetzentwurfs)

Nach den Neuregelungen soll nunmehr eine Potenzialanalyse (vormals ein Profiling / Assessment) zur Grundlage einer Eingliederungsvereinbarung gemacht werden. Die Eingliederungsvereinbarung würde frühzeitiger, unmittelbar nach Arbeitsuchend- bzw. Ausbildungsuchendmeldung abgeschlossen werden. Die Verpflichtungen für Arbeitslose bzw. ausbildungsuchende Jugendliche, eigeninitiativ zu werden, sollen verschärft werden. Analog dem SGB II wird nun in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten, welche Eigenbemühungen und Nachweise die Arbeitslosen bzw. ausbildungsuchenden Jugendliche zu erbringen haben.

Dies wird nach der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung als notwendige Präzisierung angesehen, um im Falle der Nichterfüllung Sperrzeiten zu Lasten der Arbeitslosen zu verhängen bzw. die Vermittlungsbemühungen einzustellen. Ebenfalls analog der Regelungen im SGB II sollen die erforderlichen Eigenbemühungen durch Verwaltungsakt festgesetzt werden, wenn eine Eingliederungsvereinbarung zwischen Arbeitsagentur und Arbeitslosem nicht zustande gekommen ist.

Dass die Vermittlungsbemühungen auf Basis einer Eingliederungsvereinbarung möglichst frühzeitig eingeleitet werden sollen, ist aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit unterstützenswert. Die Potentialanalyse muss dabei den erforderlichen fachlichen Standards genügen. Auf unsere Kritik stößt die Neuregelung zur Ersatzvornahme der Eingliederungsvereinbarung per Verwaltungsakt. Eine Eingliederungsvereinbarung ist sinnvoll, um auch Jugendliche in ihrer Eigenverantwortung bei der Arbeits- bzw. Ausbildungsstellensuche zu stärken. Die Eingliederungsvereinbarung muss aber die Interessen, Fähigkeiten und Bedürfnisse der Arbeitslosen tatsächlich berücksichtigen und Vereinbarungen auf gleicher Augenhöhe ermöglichen. Die Neuregelung zum Verwaltungsakt widerspricht diesen Anforderungen.

Einführung eines Vermittlungsbudgets § 45 SGB III neu (Nr. 22 des Gesetzentwurfs)

Im Vermittlungsbudget sollen Leistungen zusammengefasst werden, die bislang in Einzelvorschriften geregelt sind und die Arbeitsaufnahme durch verschiedene Mobilitätshilfen unterstützen (v.a. Zuschüsse zu Bewerbungskosten, Fahrtkosten, Vorstellungsgespräche, Leistungen zur Überbrückung des Lebensunterhaltes bis zur ersten Lohnzahlung, Zuschüsse zu Umzugskosten). Die Entscheidung, ob diese Hilfen gewährt werden, soll zukünftig stärker als bisher in das Ermessen der Vermittler/Fallmanager gestellt werden. Während vormals im Gesetz genaue Leistungsbestimmungen enthalten waren, soll jetzt die Agentur für Arbeit bzw. der Grundsicherungsträger über den Umfang der Leistungen entscheiden.

Viele benachteiligte Jugendliche sind wegen ihrer häufig unzureichenden materiellen Situation bei der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz und bei dem Antritt einer Ausbildungs- oder Arbeitsstelle auf solche Hilfen angewiesen. Der Zugang zu diesen Leistungen wird aber zukünftig stärker davon abhängen, welche Finanzmittel von den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern für das Vermittlungsbudget bereitgestellt werden und wie großzügig die Vermittler/Fallmanager die Leistungen ausschöpfen. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert vielmehr, dass die Arbeitslosen einen Rechtsanspruch auf diese Leistungen erhalten. Die Erwartung auf Grund der Ankündigungen im Eckpunktepapier, dass die Leistungen nunmehr übersichtlicher gestaltet werden, erfüllt sich leider nicht.

Die zuvor sehr ausdifferenzierten Leistungen sind jetzt so abstrakt benannt, dass für die Arbeitslosen kaum mehr nachvollziehbar ist, in welcher Art und Weise sie überhaupt von der Förderung profitieren können. Wir fordern, dass die grundsätzlich zur Verfügung stehenden Leistungen (wie z. B. die Übernahme von Bewerbungskosten) im Gesetz genannt werden.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

§ 46 SGB III neu (Nr. 22 des Gesetzentwurfs)

Laut Gesetzentwurf sollen verschiedene Maßnahmen – die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37), die Personalserviceagenturen (§ 37c), die Trainingsmaßnahmen (§ 48), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421) und die Aktivierungshilfen (§ 241 Abs. 3 a) gestrichen und zu einem Instrument, dem neuen Maßnahmentyp „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ zusammengefasst werden. Diese neue Trägerleistung soll insbesondere Jugendlichen zugute kommen, die Unterstützung auf dem Weg in eine Ausbildung oder Arbeit benötigen. Arbeitslose haben nach einem halben Jahr einen Anspruch auf diese neuen Leistungen.

Dass der Gesetzentwurf für die unterschiedlichen Förderinhalte – bis auf Zeiten der betrieblichen Durchführung bzw. Vermittlung beruflicher Kenntnisse – keine bestimmte (Höchst-)Förderdauer vorschreibt, sollte aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit dringend genutzt werden, um für die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen die Förderdauer der neuen Maßnahmen an deren individuellen Bedürfnissen auszurichten. Das kann, nach den Erfahrungen der Jugendsozialarbeit, in vielen Fällen eine längerfristige Förderung bedeuten.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert zudem ergänzende Regelungen zur Kostenübernahme von Fahrtkosten und Kinderbetreuung zu schaffen, damit benachteiligte Jugendliche und junge Eltern auch tatsäch-

lich an den Maßnahmen teilnehmen können.

Deutlich zu bemängeln ist die vorgesehene zwingende Anwendung des Vergaberechts. Die Erfahrungen der Jugendsozialarbeit belegen, dass gerade zur Durchführung von niedrigschwelligen Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung nötig sind, so z.B. die Zuwendungsfinanzierung oder der Abschluss von Leistungserbringungsverträgen entsprechend der Regelung des § 17 SGB II.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit empfiehlt dringend, dass von der Verordnungsermächtigung des § 47 SGB III kein Gebrauch gemacht wird und auch keine entsprechenden Weisungen nach dem SGB II erteilt werden, damit für die Umsetzung der neuen Maßnahmen ausreichend lokaler Handlungsspielraum verbleibt.

Wir fordern darüber hinaus, das bisherige Instrument der Aktivierungshilfen (§ 241 Abs. 3a) zu erhalten. Nur mit den Aktivierungshilfen können die Arbeitsagenturen unter Finanzierungsbeteiligung Dritter – insbesondere der Jugendhilfe – niedrigschwellige Hilfen für Jugendliche bereitstellen, die ansonsten nicht für eine Ausbildung oder Arbeit motiviert werden können. Für die Zielgruppe der sehr schwer zu erreichenden, benachteiligten Jugendlichen halten wir die Mitwirkung der Jugendhilfe für ausgesprochen sinnvoll.

In diesem Zusammenhang sprechen wir uns auch für den Beibehalt der bisherigen Regelung gem. § 242 SGB III aus, nach der die Agenturen für Arbeit auch für die Förderung von denjenigen Jugendlichen zuständig sind, die „(...) Angebote zur beruflichen Eingliederung nicht oder nicht mehr in Anspruch nehmen oder mit diesen nicht mehr eingegliedert werden.“ Die geplante Streichung lehnen wir ab (§ 242 Abs. 1 S. 4 SGB III siehe Neuregelung zu § 245 SGB III neu).

Einführung des Rechtsanspruchs auf Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme

§ 61a SGB III neu (Nr. 27 des Gesetzentwurfs)

Wir begrüßen es, dass Jugendliche und Erwachsene einen Rechtsanspruch erhalten sollen, bei dem Erwerb eines nachholenden Hauptschulabschlusses gefördert zu werden. Derzeit verfügt ein Viertel der arbeitslos gemeldeten Jugendlichen im Rechtskreis SGB II nicht über einen Schulabschluss. Die Chancen dieser Jugendlichen, in eine betriebliche Ausbildung zu gelangen, sind ohne Schulabschluss minimal, das Risiko, im weiteren Lebenslauf arbeitslos zu werden, sehr hoch. Der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht weist darauf hin, dass ein fehlender Schulabschluss eines der größten Armutsrisiken darstellt.

Kritisch sehen wir allerdings das Vorhaben, den nachträglichen Hauptschulabschluss für Jugendliche ausschließlich über Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) zu realisieren (§§ 61, 61a SGB III neu). BvB sind – wie sie nach dem aktuellen Fachkonzept konzipiert und umgesetzt werden – für einen Teil der benachteiligten Jugendlichen zu hochschwellig und nicht zu bewältigen. So setzt z. B. die verbindliche, konstante Teilnahme in einem modularisierten System relativ hohe Selbststeuerungskompetenz voraus. Gleichzeitig ist die Förderdauer stark begrenzt.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit empfiehlt deshalb, das Fachkonzept entsprechend den Anforderungen dieser Zielgruppen anzupassen. Gegebenenfalls sind vorgeschaltete Maßnahmen bzw. Angebote für diejenigen Jugendlichen bereitzustellen, die nur mit einer ent-

sprechenden Vorbereitung sinnvoll in einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme gefördert werden können.

Daneben sieht der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit dennoch den Bedarf, alternative, niedrigschwellige Angebote bereitzuhalten, die z. B. praktische Beschäftigungsangebote mit der Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss verbinden. Solche Ansätze werden u. a. für Jugendliche benötigt, die bereits eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme abgebrochen haben und daher nicht erneut hierfür motiviert werden können.

Erstattungen von sonstigen Aufwendungen im Rahmen einer Berufsausbildung bzw. Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme gem. § 69 SGB III (Nr. 31 des Gesetzentwurfs)

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit begrüßt bei den beabsichtigten Neuregelungen, dass die Kosten für Kinderbetreuung nunmehr verbindlich (vormals Kann-Regelung) übernommen werden.

Die Kosten für Lernmittel und Arbeitskleidung in Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen werden bislang den Jugendlichen pauschal und direkt erstattet. Das soll sich zukünftig ändern, indem diese Kosten in die Maßnahmekosten der Träger der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen integriert werden. Die für Lernmittel und Arbeitskleidung vorgesehenen Mittel können nach Ansicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit unter dem – durch öffentliche Ausschreibungen ausgelöstem – Kostendruck nur gesichert werden, wenn es hierfür eine festgelegte Pauschale gibt. Diese ist von der Bundesagentur gesondert zu vergüten.

Neuregelung zu den Maßnahmekosten der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen § 69 SGB III neu (Nr. 30 des Gesetzentwurfs)

Nach der geplanten Neuregelung soll die gesonderte Kostenerstattung für Weiterbildungskosten der Träger von Berufsbildenden Maßnahmen entfallen. Stattdessen werden die Träger aufgefordert, die Aufwendungen für die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über ihre Maßnahmekosten zu refinanzieren. Diese Regelung wird kritisch bewertet. Aufgrund des – infolge der Ausschreibungen ausgelösten – massiven Preisdrucks kann nicht durchgängig davon ausgegangen werden, dass die Träger ausreichend Mittel für die Fortbildung ihrer Mitarbeiter/innen bereitstellen können. Es wird angeregt, dass die Träger bei der Einreichung ihrer Angebote und Kalkulationen im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens eine ausreichende und einheitliche Pauschale zur Durchführung von Fortbildungsangeboten zugrunde legen, die dann von der Bundesagentur für Arbeit gesondert vergütet wird.

Mit der Einführung einer Vermittlungsprämie sollen Anreize bei den Trägern von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen geschaffen werden, um Jugendliche möglichst frühzeitig in eine betriebliche Ausbildung zu vermitteln.

In der vorgeschlagenen Form (Kriterium der Zusätzlichkeit nach Vorjahreszahlen) hält der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit diese Vermittlungsprämie weder für sinnvoll noch für zielführend. Auf das Kriterium der so definierten Zusätzlichkeit sollte verzichtet werden, um eine praxistaugliche und verwaltungsfreundliche Regelung zu schaffen.

Nach dem Gesetzentwurf sollen die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Übernahme der Maßnahmekosten für unbesetzte Teilnehmerplätze entfallen. In der Gesetzesbegründung wird darauf verwiesen, dass die

Bundesagentur für Arbeit bei der Durchführung von öffentlichen Ausschreibungen qua Rechtsprechung ohnehin verpflichtet sei, alle eingekauften Maßnahmenplätze auch zu vergüten. Diese Argumentation überzeugt nicht. Vielmehr geht die BA bereits dazu über, keine festen Mengengrößen mehr zu finanzieren. Die Träger müssen Leistungen vorhalten, erhalten aber keine Garantie, dass Leistungen abgerufen und vergütet werden (z. B. öffentliche Ausschreibungen der BA zur Umsetzung des neuen § 241a SGB III sozialpädagogische Begleitung und organisatorische Unterstützung bei der Berufsausbildungsvorbereitung). Mit den Trägern werden Rahmenverträge geschlossen, die den flexiblen Abruf von modularisierten Leistungen vorsehen. Ein Anspruch des Trägers darauf, dass die Leistungen abgerufen werden, ist vertraglich ausgeschlossen. Insofern findet eine weitgehende Risikoverlagerung auf die Träger statt. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert, die bestehende Gesetzesregelung zu erhalten.

Unterstützung und Förderung der Berufsausbildung § 240 SGB III neu

(Nr. 49 des Gesetzentwurfs)

Der Gesetzgeber erzwingt für die Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen zukünftig per Gesetz die Anwendung des Vergaberechts. Das wird von uns äußerst kritisch gesehen (siehe auch die vorherigen Anmerkungen). Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert auf diese Vorgabe zu verzichten. Die Träger der Jugendsozialarbeit haben in der Förderung der Berufsausbildung zuletzt vor allem sehr negative Erfahrungen mit den öffentlichen Ausschreibungen von ausbildungsbegleitenden Hilfen gemacht. Die Ausschreibungen haben zu einem starken Preis- und Qualitätsverlust dieser Hilfen und zu vielen Trägerwechseln geführt. Infolgedessen werden diese Leistungen weniger attraktiv für die Unternehmen, die auf verlässliche Partner angewiesen sind. Die pädagogische Qualität und somit auch der Erfolg der Maßnahme für schwierige Zielgruppen werden beeinträchtigt.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert deshalb, dass Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung für Maßnahmen zu Gunsten von benachteiligten Jugendlichen, so z. B. die Zuwendungsfinanzierung oder der Abschluss von Leistungserbringungsverträgen entsprechend der Regelung des § 17 SGB, eröffnet werden.

Wenn der Gesetzgeber an der Vergabe festhält, müssen rechtliche Voraussetzungen im Vergaberecht geschaffen werden, um die Möglichkeiten zur freihändigen Vergabe oder zur Durchführung eines Ideenwettbewerbs zu erweitern.

Ausbildungsbegleitende Hilfen § 241 SGB III neu (Nr. 49 des Gesetzentwurfs)

Laut Gesetzentwurf sollen die Übergangshilfen in die ausbildungsbegleitenden Hilfen integriert werden. Diese Regelung unterstützen wir. Förderzweck und Förderinhalt der Übergangshilfen bleiben erhalten, gleichzeitig wird auch eine wiederholte Förderung im Bedarfsfall möglich.

Außerbetriebliche Berufsausbildung § 242 SGB III neu (Nr. 49 des Gesetzentwurfs)

In den neu gefassten Regelungen zur außerbetrieblichen Ausbildung ist u.a. vorgesehen, dass die Träger bei Abbruch der außerbetrieblichen Ausbildung dem betreffenden Jugendlichen Bescheinigungen für absolvierte Teile der Ausbildung erstellen. Dies stellt eine bei den Trägern der Jugendberufshilfe schon vorzufindende Praxis dar.

Ungeachtet dessen bewertet der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit die gesetzliche Neuregelung positiv.

Unterstützenswert ist auch die Vorgabe, dass während des gesamten Verlaufs einer außerbetrieblichen Ausbildung alle Möglichkeiten wahrzunehmen sind, um einen Wechsel in eine reguläre betriebliche Ausbildung zu erreichen. Die bisher im Gesetz enthaltene Aussage, dass hierbei – wenn erforderlich – ausbildungsbegleitende Hilfen genutzt werden können, sollte aber übernommen werden.

Positiv wertet der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit die neue Möglichkeit für Jugendliche, nach Abbruch einer betrieblichen Ausbildung ihre Ausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung – ggf. auch im 2. oder 3. Ausbildungsjahr – fortzusetzen.

Sonstige Fördervoraussetzungen § 244 SGB III neu (Nr. 51 des Gesetzentwurfs)

Die Regelungen zu den sonstigen Fördervoraussetzungen nennen Anforderungen an die Personalausstattung und Lehrmethoden in den Maßnahmen zur Berufsausbildung. Dabei werden bestehende Regelungen übernommen und um die neuen Förderleistungen der sozialpädagogischen Begleitung bei der Berufsausbildungsvorbereitung und der Einstiegsqualifizierung erweitert. Dies wird begrüßt.

Wegfall der Beschäftigung begleitenden Eingliederungshilfen gem. § 246a SGB III (Nr. 51 des Gesetzentwurfs)

Der Gesetzentwurf sieht bei der Förderung benachteiligter Jugendlicher vor, die Beschäftigung begleitenden Eingliederungshilfen zu streichen, weil sie kaum genutzt werden. Der Kooperationsverbund spricht sich dennoch für den Erhalt der Eingliederungshilfen aus.

Es gibt nach der Erfahrung unserer Träger eindeutig Bedarfe, Jugendliche nicht nur mit Kombilöhnen, sondern auch mit begleitenden Hilfen in einen Job zu vermitteln und dort zu halten. Dabei geht es etwa um Angebote zum Konfliktmanagement am Arbeitsplatz. Aus diesem Grund haben z. B. Grundsicherungsträger über § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II Angebote des Job-Coachings finanziert, was jetzt nicht mehr möglich ist. Die Förderinhalte der Beschäftigung begleitenden Eingliederungshilfen gehen zudem über die Förderinhalte der geplanten sozialpädagogischen Begleitung beim Qualifizierungszuschuss hinaus.

Wegfall der Förderung für das Jugendwohnen gem. §§ 252 ff. SGB III (Nr. 54 des Gesetzentwurfs)

Der Gesetzentwurf sieht vor, die institutionelle Förderung des Jugendwohnheimbaus wegen geringer Nutzung zu streichen. Wir halten dagegen die institutionelle Jugendwohnförderung nach wie vor für notwendig. Es käme vielmehr darauf an, dass eine Förderung über den § 252 SGB III durch die vorgesehene (aber unterbliebene!) Einstellung von Haushaltsmitteln auch praktisch nutzbar wird.

Jugendwohnheime unterstützen in idealer Weise die berufliche Mobilität junger Menschen. Die Bedeutung der beruflichen Mobilität wird durch den vorgelegten Gesetzentwurf auch in den Zielen der Arbeitsförderung neu unterstrichen (§ 1 SGB III neu). Die fortschreitende Entvölkerung ländlicher Gebiete, insbesondere in Ostdeutschland, zwingt junge Menschen zur Mobilität.

Die Jugendwohnheime werden von jungen Menschen stark nachgefragt und dringend benötigt. Die bestehenden Jugendwohnheime haben auf Grund ihres Alters (viele Häuser stammen aus den 1960er und 1970er Jah-

ren) und der geänderten Wohnbedürfnisse junger Menschen heute bei Bau, Einrichtung und Ersatzbeschaffung großen Investitionsbedarf.

Nach den Erfahrungen der Jugendsozialarbeit auf Bundesebene steigt das Interesse bei Jugendlichen, ihren Eltern, Betrieben, Berufsschulen und v. a. auch bei den Trägern der Grundsicherung weiter an. Besonders für individuell benachteiligte Jugendliche bieten die Jugendwohnheime wertvolle Unterstützung bei der beruflichen Integration. Es ist sicherzustellen, dass die veranschlagten Kosten für eine notwendige Individualförderung für Jugendliche im Rechtskreis SGB III und SGB II auch die sozialpädagogische Begleitung enthalten, entsprechend der Leistungsentgelte der Länder.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert eine Klarstellung in § 65 Abs. 3 SGB III zu treffen. Zum einen soll das Wort „Wohnheim“ durch „Jugendwohnheim“ ersetzt werden, damit klargestellt wird, dass es sich um eine Einrichtung der Jugendhilfe mit einem differenzierten Angebot an Unterkunft, Verpflegung, sozialpädagogischer Begleitung und individueller Förderung handelt.

Zum anderen sollte die Formulierung „amtlich festgesetzte Kosten für Unterkunft und Verpflegung“ ersetzt werden durch „das gem. § 78a-g SGB VIII anerkannte Leistungsentgelt“. Diese neuen Formulierungen sind zur Klarstellung der Regelungen und zur Herstellung von Rechtssicherheit für die Beteiligten notwendig.

Erprobung innovativer Ansätze gem. § 421h SGB III neu (Nr. 63 des Gesetzentwurfs)

Der Gesetzentwurf sieht eine neue Regelung zur Erprobung lokaler und zeitlich begrenzter innovativer Projekte vor, gleichzeitig wird die freie Förderung gem. § 10 SGB III gestrichen. Dies wird vom Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit sehr kritisch gesehen.

Dass es die Möglichkeit der Erprobung innovativer Maßnahmen im SGB III gibt, halten wir grundsätzlich für sinnvoll. Bedenklich erscheint indes, dass das hierfür vorgesehene Budget auf lediglich 1% des Eingliederungstitels für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung begrenzt ist, wohingegen bislang eine freie Förderung im Umfang von 10% des Eingliederungstitels möglich ist. Anders als bei der freien Förderung soll zukünftig eine Projektförderung ausgeschlossen sein. Der Förderzweck ist nicht länger die Ergänzung des Regelinstrumentariums in der Arbeitsmarktförderung um lokal abgestimmte, zusätzliche Förderleistungen, sondern die modellhafte Erprobung von Maßnahmen. Außerdem soll zukünftig alleine die Zentrale der Bundesagentur, nicht aber die einzelne Arbeitsagentur, über dieses Budget verfügen.

Nach unserer Auffassung wird diese Regelung – mit minimalem Budget bei zentraler Verwaltung durch die BA – in keiner Weise dem erhobenen Anspruch gerecht, dezentrale Handlungsspielräume in der Arbeitsmarktpolitik zu erweitern und das Innovationspotenzial zu fördern.

Ebenso kritisiert der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit die vorgeschriebene Anwendung des Vergaberechts und fordert, eine Regelung zur Zuwendungsfinanzierung entsprechend der Regelung in § 16f SGB II neu aufzunehmen.

Der Argumentation in der Gesetzesbegründung, wonach im Vergabeverfahren auch ein innovativer Ideenwettbewerb der Träger befördert werden kann, können wir auf Grund vielfältiger Erfahrungen der Träger der Jugendsozialarbeit nicht folgen.

Die Durchführung von Ausschreibungen ist vielmehr innovationsfeindlich. Führt sie doch dazu, dass Träger von der Entwicklung von Maßnahmenkonzepten seitens der Agenturen/Grundsicherungsträger ausgeschlossen werden.

Auf Grund schlechter Erfahrungen ist es für die Träger zudem riskant, innovative Konzepte und Ideen offen zu legen, weil sie befürchten müssen, dass diese lediglich für nachfolgende Ausschreibungen mit standardisierten Leistungsbeschreibungen abgeschöpft werden, während sie selbst im Wettbewerbsverfahren unterliegen.

Wegfall der Regelung zur Vorförderung bei der außerbetrieblichen Ausbildung § 421n SGB III (Nr. 66 des Gesetzentwurfs)

Die Sonderregelung zum Verzicht auf Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen als notwendige Voraussetzung für den Beginn einer außerbetrieblichen Ausbildung war bis Ende 2007 befristet und soll jetzt aus dem SGB III gestrichen werden. Dies wird von uns kritisch gesehen.

Die Regelung diente dazu, den in 2007 gewünschten Ausbau von Angeboten der außerbetrieblichen Ausbildung zu unterstützen. Nach den Erfahrungen in der Jugendsozialarbeit sollte auch zukünftig in Einzelfällen von der notwendigen Voraussetzung einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme vor Antritt einer außerbetrieblichen Ausbildung abgesehen werden können. Dies gilt insbesondere für Jugendliche, die bereits andere Fördermaßnahmen (als die der Berufsvorbereitungsmaßnahme) durchlaufen haben und trotzdem noch keine Chance haben, eine betriebliche Ausbildung erfolgreich zu bewältigen. Deshalb fordert der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, die Entscheidung über die Notwendigkeit einer vorbereitenden Maßnahme in das Ermessen der Arbeitsagenturen bzw. der Grundsicherungsträger zu legen.

Neuregelungen beim Qualifizierungszuschuss und Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitslose § 421o SGB III, § 421p SGB III (Nr. 67 und 68 des Gesetzentwurfs)

Fördervoraussetzung für die neuen Kombilöhne für Jugendliche ist eine mindestens sechsmontatige vorhergehende Arbeitslosigkeit. Der Gesetzentwurf definiert nun Ausnahmeregelungen zu dieser Voraussetzung (z. B. Unterbrechung der Arbeitslosigkeit durch Pflegezeiten, Mutterschutz, Zeiten einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gem. § 46 SGB III), die, nach den Erfahrungen in der Jugendsozialarbeit mit der praktischen Umsetzung der neuen Kombilöhne, noch unvollständig sind. So werden auch weiterhin Jugendliche, die eine andere Fördermaßnahme, wie z.B. eine Arbeitsgelegenheit, durchlaufen haben, von den Kombilöhnen ausgeschlossen. Es wird empfohlen, die Ausnahmeregelungen zu erweitern, insbesondere um mehr betroffenen Jugendlichen eine sinnvolle Anschlussförderung zu ermöglichen.

Eine Ausnahmeregelung allein für die neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gem. § 46 SGB III zu schaffen und damit andere Fördermaßnahmen auszuschließen, halten wir für nicht sachgerecht.

Positiv sehen wir, dass der Qualifizierungszuschuss zukünftig um Angebote der sozialpädagogischen Begleitung erweitert werden kann.

B) Neuregelungen im SGB II

Verpflichtung zur Teilnahme an Deutschkursen § 3 Abs. 2b SGB II neu (Nr. 2 des Gesetzentwurfs)

Laut Gesetzentwurf sind Migrantinnen und Migranten mit geringen Kenntnissen der deutschen Sprache zukünftig über die Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme an den Sprachkursen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu verpflichten. Schon heute können die Fallmanager/innen arbeitslose Migrantinnen und Migranten mittels Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichten; deshalb ist die Neuregelung unseres Erachtens entbehrlich.

Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen, Neufassung des § 16 SGB II

(Nr. 5 des Gesetzentwurfs)

Der Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen (SWL) wird sehr kritisch bewertet. Gerade für benachteiligte Jugendliche ist eine Förderung alleine über die Regelinstrumente des SGB III nicht zielführend. Die Erfahrungen der Grundsicherungsträger und der Träger der Jugendsozialarbeit bei der Umsetzung des SGB II belegen klar, dass die Grundsicherungsträger die Möglichkeit haben müssen, von den Regelinstrumenten des SGB III abzuweichen, wenn dies für bestimmte Zielgruppen, insbesondere auch für benachteiligte Jugendliche, notwendig ist.

Mit den sonstigen weiteren Leistungen entfällt außerdem eine dringend benötigte Grundlage, um in der Praxis rechtskreisübergreifende Projekte, etwa Jugendwerkstätten, gemeinsam von den Grundsicherungsträgern und den Jugendämtern zu finanzieren. Die enge Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren ist für die Förderung von benachteiligten Jugendlichen von zentraler Bedeutung. Außerdem boten die sonstigen weiteren Leistungen vielerorts die Grundlage, um die in der Jugendsozialarbeit wichtigen Landes- und Bundesprogramme kofinanzieren zu können und damit für die Zielgruppe der Jugendlichen aus dem Rechtskreis SGB II zu erschließen.

Im Gesetzentwurf wird nun stattdessen auf das neu geschaffene Vermittlungsbudget, auf die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie auf die freie Förderung verwiesen. Diese Instrumente sind aber unzureichend und kein angemessener Ersatz der bisherigen Regelung.

Streichung der ABM im SGB II gem. § 16 d SGB II neu (Nr. 6 des Gesetzentwurfs)

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Leistung im SGB II abzuschaffen. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit spricht sich dagegen für ihren Erhalt aus, weil sich ABM als Instrument in der Jugendberufshilfe – insbesondere in strukturschwachen Regionen – bewährt haben. Alle Möglichkeiten, sozialversicherte Beschäftigung für junge Menschen in strukturschwachen Regionen zu fördern, sollten erhalten bleiben. Sie müssen vor allem auch den Bezieher/innen des ALG II weiterhin zur Verfügung stehen, zumal dieser Personenkreis bislang besonders häufig in einer ABM beschäftigt wird.

Freie Förderung gem. § 16f SGB II neu (Nr. 8 des Gesetzentwurfs)

Die vorgesehene freie Förderung gem. § 16f SGB II soll nun freie Fördermöglichkeiten für die Grundsicherungsträger ermöglichen. Scharf zu kritisieren ist hier aber die geplante rigide Beschränkung der verfügbaren Mittel auf 2% des Eingliederungstitels. Laut Gesetzesbegründung ist außerdem die Kofinanzierungsmöglichkeit für Landesarbeitsmarktprogramme ein Regelungszweck. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass das minimale Budget für die freie Förderung schon alleine für diese

Kofinanzierung aufgezehrt wird und für die Finanzierung von lokal entwickelten Förderleistungen und rechtskreisübergreifenden Kooperationsprojekten kaum Spielraum besteht.

Außerdem sind die Einzelbestimmungen der Vorschrift geeignet, den Zweck der Regelung – freie Leistungen zur Eingliederung zu ermöglichen – vollständig zu konterkarieren. „Die Maßnahmen dürfen gesetzliche Leistungen nicht aufstocken oder umgehen“ heißt es in § 16f SGB II neu. Laut Gesetzesbegründung darf die freie Förderung nicht eingesetzt werden, wenn der Gesetzgeber für die Umsetzung von Eingliederungsleistungen Fördervoraussetzungen, Zielgruppen, Art und Umfang sowie Qualitätsanforderungen geregelt hat.

Das Aufstockungs- und Umgehungsverbot bezieht sich außerdem nicht nur auf die Leistungen des SGB III, sondern wird auch erweitert auf Leistungen anderer Rechtskreise. Explizit ausgeschlossen ist auch die Finanzierung „kommunaler Aufgaben“. Infolgedessen wäre eine freie Förderung für die Eingliederung von förderungsbedürftigen Jugendlichen unter Umständen gar nicht möglich, wenn diese bereits Leistungen nach dem SGB VIII erhalten oder im Rahmen des § 13 SGB VIII formal eine Zuständigkeit der kommunalen Jugendhilfe vorliegt.

Nötig wäre es deshalb, das Budget für die freie Förderung deutlich anzuheben und die rechtlichen Voraussetzungen für eine Anwendung der freien Förderung zu ändern.

Auf die vorgesehene Befristung der Regelung des § 16f neu bis zum 31.12.2013 sollte verzichtet werden. Ein flexibler Instrumentenkasten im SGB II wird auf Dauer benötigt. Auch sollte die Beschränkung der Maßnahmen auf eine Dauer von maximal 24 Monaten entfallen. So wird insbesondere bei der Umsetzung von ESF-, Bundes- oder Landesprogrammen ein längerer Zeitraum zur Kofinanzierung benötigt. Positiv ist die Möglichkeit zu bewerten, dass im Rahmen der freien Förderung auch eine Zuwendungsfinanzierung erlaubt wird.

Sofortige Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten § 39 SGB II (Nr. 14 des Gesetzentwurfs)

Nach dem Gesetzentwurf sollen die Sachverhalte, bei denen eine aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen gegen einen Verwaltungsakt des Grundsicherungsträgers ausgeschlossen ist, deutlich erweitert werden. Dies betrifft v.a. die Meldeaufforderung und den Verwaltungsakt, der eine Eingliederungsvereinbarung ersetzt.

Die Regelungen des § 39 sind, zumal in der weiter verschärften Form, nicht akzeptabel. Für einen effektiven Rechtsschutz müssen Widersprüche und Anfechtungsklagen grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung entfalten. Im Hinblick auf die Umsetzung der Eingliederungsleistungen werden auch durch diese Neuregelung die Position der Arbeitslosen und ihre Chance zur echten Mitwirkung im Eingliederungsprozess weiter geschwächt.

C) Weitere Anliegen der Jugendsozialarbeit

Am Ende unserer Stellungnahme wollen wir wichtige Anliegen benennen, die aus Sicht der Jugendsozialarbeit bei einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik unbedingt zu berücksichtigen wären, sich aber im vorliegenden Gesetzentwurf nicht wiederfinden.

Ziele und Zielvereinbarungen im SGB II

Im Rahmen der gesetzlichen Überarbeitung der Ziele in der Arbeitsförderung sollten auch die Ziele im SGB II

überarbeitet werden. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit ist der Auffassung, dass dem Anspruch der Bundesregierung, allen Jugendlichen Ausbildungschancen zu eröffnen, auch das SGB II zukünftig besser Rechnung tragen muss. Es ist daher eine rechtliche Klarstellung im SGB II vorzunehmen, wonach Jugendliche ohne Berufsabschluss vorrangig in eine Ausbildung und nicht in irgendwelche Maßnahmen oder anderes zu vermitteln sind.

Ist dies nicht möglich, dürfen Jugendliche nicht quasi automatisch in Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden. Vielmehr ist gesetzlich weiterhin zu regeln, dass sie Zugang zu bedarfsgerechten Eingliederungsleistungen erhalten. Der § 3 Abs. 2 SGB II ist wie folgt zu fassen: „Erwerbsfähige Hilfsbedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind unverzüglich nach Antragsstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung, eine Arbeit oder eine Eingliederungsleistung nach diesem Buch zu vermitteln. Dabei hat die Vermittlung in Ausbildung oder eine ausbildungsfördernde Maßnahme Vorrang“.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert außerdem Neuregelungen zum Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen BA und BMAS im Rechtskreis SGB II. Es gibt bei den ARGEN und in der BA schon seit längerer Zeit eine Diskussion, neben den Indikatoren „Senkung der passiven Leistungen“ und „Zahl der Integrationen“ auch die Integrationsfortschritte in die Zielvorgaben aufzunehmen. Dies ist sinnvoll, damit arbeitsmarktferne Personen, darunter auch benachteiligte Jugendliche, intensiver in die Förderung einbezogen werden. Es geht darum, herauszustellen und anzuerkennen, dass es sich bei dieser Integration um einen langwierigen Prozess mit vielen, teilweise sehr niedrighwelligen Einzelschritten handelt, die aber notwendig und zielführend sind, um schließlich eine Integration in Ausbildung bzw. Arbeit zu erreichen.

Darüber hinaus sollten die Zielvorgaben für Jugendliche nicht nur Integrationen in den allgemeinen Arbeitsmarkt (egal, ob in Arbeit oder Ausbildung), sondern eigenständige Ausbildungsziele enthalten, damit der Ausbildungsvorrang für Jugendliche zum Ausdruck kommt.

Betriebliche Ausbildung von benachteiligten Jugendlichen

Die Bundesregierung hat sich mit der Qualifizierungsinitiative zum Ziel gesetzt, "(...) die zur Verfügung stehenden ausbildungsbegleitenden Hilfen der sozialpädagogischen Begleitung und administrativen und organisatorischen Unterstützung der Betriebe verstärkt einzusetzen." Ferner ist vorgesehen, das Angebot der ausbildungsbegleitenden Hilfen breiter auszuschöpfen und die Fördermöglichkeiten frühzeitig und umfassend in Anspruch zu nehmen⁵.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordert, dass diese wichtigen Ziele nun – gerade auch im Hinblick auf die Einbeziehung der Altenpflegeausbildung – in der Benachteiligtenförderung zügig umgesetzt werden.

Die Vergabepaxis muss dabei unbedingt so verändert werden, dass die Qualität und Stetigkeit der ausbildungsbegleitenden Hilfen verbessert werden.

Dringend erforderlich sind für die Betriebe umfassende und flexible, außerdem verlässliche Dienstleistungsange-

bote (v. a. Ausbildungsmanagement, Stützunterricht für Jugendliche, sozialpädagogische Begleitung), damit auch benachteiligte Jugendliche die Chance auf den Abschluss einer betrieblichen Ausbildung erlangen. Dafür gibt es bis jetzt kein geeignetes Regelinstrument. So hat die BA z. B. ausgeschlossen, dass in einem Unternehmen Angebote zum Ausbildungsmanagement nach dem neuen § 241a SGB III von demselben Träger angeboten werden, der auch ausbildungsbegleitende Hilfen umsetzt.

Für alle Jugendlichen, die dennoch keine betriebliche Ausbildung bewältigen können, muss es weiterhin Angebote der außerbetrieblichen Ausbildung geben. Darüber hinaus sind die speziellen Rehabilitationsangebote zur Ausbildung von behinderten Menschen unerlässlich.

gez. Walter Würfel

Stv. Sprecher des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit

Federführend für den Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit und fachliche Ansprechpartnerin für diese Stellungnahme:

Tina Hofmann, Referentin für Jugendsozialarbeit im Paritätischen Gesamtverband

Tel. 030/24636-325 E-Mail:

jugendsozialarbeit@paritaet.org

Ansprechpartnerin in der Stabsstelle des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit:

Andrea Pingel, Referentin des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit

Telefon: 030/288789-535 E-Mail: andrea.pingel@jugendsozialarbeit.de

Im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit haben sich sieben bundesweite Organisationen zusammengeschlossen: die Arbeiterwohlfahrt (AWO), die Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit (BAG EJSJA) und die Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS), die Bundesarbeitsgemeinschaft örtlich regionaler Träger der Jugendsozialarbeit (BAG ÖRT), der Paritätische Gesamtverband (DER PARITÄTISCHE), das Deutsche Rote Kreuz (DRK) und der Internationale Bund (IB). Als gemeinsame Koordinations- und Kommunikationsplattform dient der Kooperationsverbund der fachlichen Positionierung und Umsetzung jugendpolitischer Vorhaben. Sein Ziel ist es, die gesellschaftliche und politische Teilhabe von benachteiligten Jugendlichen zu verbessern.

31. Oktober 2008

⁵ Die Bundesregierung: Aufstieg durch Bildung – Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung, S. 14 ff., Januar 2008

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1208

21. November 2008

Information für den Ausschuss**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -**

Verband alleinerziehender Mütter und Väter Bundesverband e.V. VAMV

Der Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird derzeit verhandelt. Unter anderem enthält der Entwurf eine Neufassung des § 33 Abs. 1 SGB II zum Übergang der Forderungen bei SGB-II-Leistungen. Bislang beschränkte sich dieser Übergang auf die Realisierung der SGB-II-Zahlungen für das Kind bei ausbleibendem Kindesunterhalt.

Künftig soll auch eine durch den ausbleibenden Kindesunterhalt verursachte Bedürftigkeit weiterer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft als Anspruch auf den Leistungsträger übergehen. Das bedeutet, dass eventuelle über die Leistungen an das Kind hinausgehende Unterhaltsansprüche dann auf den Leistungsträger übergehen, wenn beispielsweise an den mit dem Kind lebenden Elternteil auch Leistungen nach dem SGB II gezahlt wurden.

Dabei handelt es sich um einen systemwidrigen Übergriff des Sozialrechts in das Unterhaltsrecht. Zum einen wird ein unterhaltsrechtlich nicht bestehender Anspruch konstruiert, da der/die Unterhaltsschuldner/in gegebenenfalls weiteren Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft gegenüber

unterhaltspflichtig wird. Zum anderen verliert das Kind unter Umständen die Möglichkeit, weitergehende Unterhaltsansprüche zu realisieren, da der Anspruch auf den Leistungsträger übergegangen ist. Für Details zu diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Stellungnahme des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht vom 9. Juli 2008.

Der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) hält es dringend für erforderlich, den Anspruchsübergang nach § 33 Abs. 1 SGB II nicht auszuweiten. Die Situation unterhaltsberechtigter Kinder, bei denen der Unterhalt ausbleibt, darf durch die Neufassung auf keinen Fall verschlechtert werden.

Wir stehen hierfür gerne zu einem Berichterstatter/innengespräch zur Verfügung.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1184

13. November 2008

Information für den Ausschuss**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente - Drucksache 16/10810 -**

Brandenburger Landesverband der Arbeits-, Bildungs- und Struktur-
fördergesellschaften e.V. BLV-ABS e. V.

In der Anlage überreichen wir Ihnen unser "Plädoyer für ABM" als Stellungnahme zu einem Teil des Gesetzesvorhabens "Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente" und bitten zugleich um Verteilung an die Ausschussmitglieder.

Der Brandenburger Landesverband der Arbeits-, Bildungs- und Strukturfördergesellschaften (BLV ABS) hat sich mit dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung, mit dem eine neue Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente eingeleitet werden soll, intensiv beschäftigt und ihn im Kreise seiner Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit und vor allem ihrer ostdeutschen Landesverbände vielschichtig diskutiert.

Mit dem "Plädoyer für ABM" stellen wir drei miteinander kommunizierende Aspekte des Gesetzgebungsvorhabens vor, die u. E. einer Korrektur durch die Abgeordneten bedürfen.

Unsere Punkte sind:

- ABM als stabiles und funktionierendes Instrument der Verknüpfung regionaler Arbeits- und Infrastrukturförderung erhalten,
- Ziel und Handlungsansatz der Weiterentwicklung der regionalen Infrastrukturen als einen Beitrag der Leistungen der Arbeitsförderungen im Fokus behalten und
- Arbeitslosenversicherungsbeiträge in geförderten Arbeitsverhältnissen bewahren.

Wir hoffen, mit der Stellungnahme gute Argumente zu überreichen, den Erhalt von ABM zu einem gemeinsamen Anliegen zu entwickeln.

Anlage**Geplante Veränderungen in der öffentlich geförderten Beschäftigung - ein Plädoyer für ABM**

Stand: 09.10.2008

1. Problemlage

Im Gesetzesentwurf für eine Neuregelung des §16 SGB II, Abs.1 wird der vorhandene „Zugriff“ auf ABM nach 260 ff. SGB III – früher durch Bezug zum 5. Abschnitt des 6. Kapitels SGB III gegeben – aufgehoben.

Zur Begründung heißt es:

„Im SGB II stehen für die öffentlich geförderte Beschäftigung die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante

und in der Variante mit Mehraufwandsentschädigung zur Verfügung. Daneben wurde mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen - JobPerspektive vom 10. Oktober 2007 (BGBl I S. 2326) das Instrument der Leistungen zur Beschäftigungsförderung eingeführt. Um die Instrumentenvielfalt im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung im SGB II zu straffen und den Instrumenteneinsatz der Grundsicherungsstellen im SGB II zu vereinfachen, wird das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB II gestrichen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden nur noch im SGB III gefördert.“ (vgl. Gesetzentwurf vom 26.05.2008, S. 79, 1. Absatz, ab Zeile 7)

Die Veränderung des §16 SGB II, Abs. 1 bewirkt darüber hinaus, dass in §16 SGB II, Abs. 3 die bisherige Unterscheidung zwischen ABM und Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante entfällt, was zur Folge hat, dass zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten nur noch als „Zusatzjobs“ förderfähig wären.

„Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts;...“ (vgl. Gesetzentwurf vom 26.05.2008, S. 31, §16d Arbeitsgelegenheiten, 2. Satz)

Eine derartige Änderung des SGB II bedeutet den ersatzlosen Verlust der Möglichkeit der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für - zuvor arbeitslose - Bezieher(innen) von Arbeitslosengeld II nach Bedingungen des Arbeitsrechts im Handlungsfeld zusätzlicher Arbeiten im öffentlichen Interesse.

Der Verlust wird weder durch den Beschäftigungszuschuss lt. §16a SGB II (im Gesetzesänderungsentwurf neu §16e SGB II) kompensiert, da er einerseits für eine stark eingegrenzte Zielgruppe (besonders schwervermittelbare Langzeitarbeitslose) und andererseits (seit April des Jahres) in einem vornehmlich betrieblichen Handlungskontext konzipiert ist. Noch ist es wahrscheinlich, dass das ohne die Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse konzipierte Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante für den Anwendungsbereich der zusätzlichen Gemeinwesenarbeit eintritt.

2. bisherige Entwicklung des Instruments ABM

„Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) waren insbesondere in den 1990er Jahren ein wichtiges Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Eine besondere Bedeutung kam ihnen vor allem für die nach der Wiedervereinigung notwendige Restrukturierung des ostdeutschen Arbeitsmarktes zu. So wurden im Jahr 1991 über 530.000 Personen durch eine ABM gefördert (vgl. ANBA 1993). **Trotz eines Rückgangs der Zahl der Teilnehmer und einer Neuausrichtung der institutionellen Zielsetzung im Rahmen der Hartz-Reformen sind sie weiterhin bedeutsam (153.021 neue Förderungen im Jahr 2004, vgl. ANBA 2005).**

Die Haupt-Zielsetzung dieses Instruments der aktiven Arbeitsmarktpolitik war die Schaffung der Voraussetzungen für eine Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung und die Reduktion von Arbeitslosigkeit. Hierzu spielen drei Aspekte von ABM eine wichtige Rolle: Erstens soll die Einbindung in geregelte Tätigkeiten während der Maßnahmen die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer erhalten sowie den Humankapitalabbau verhindern bzw. verringern. Auch die These einer Erhöhung des Humankapitals durch Anpassung der individuellen Qualifikation an veränderte An-

forderungen des Arbeitsmarktes wird in der empirischen Literatur diskutiert (vgl. Eichler 1997).

Zweitens dienen ABM insbesondere zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen, die ohne diese Hilfen nicht in reguläre Beschäftigung oder andere Programme vermittelt werden könnten. Hierzu zählen neben Langzeitarbeitslosen auch Jugendliche unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung und ältere Arbeitnehmer, wobei die Intention der Teilnahme hier vielfach eine Brücke zum Übergang in die Rente ist.

Drittens sollen die Maßnahmen in strukturschwachen Regionen zur Entlastung des Arbeitsmarktes und damit zur Erhaltung des sozialen Friedens dienen.

...

Mit der Einführung des „Dritten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurde die Wiedereingliederung als vorrangiges arbeitsmarktpolitisches Ziel für ABM aufgegeben. Seit Januar 2004 sollen die Maßnahmen entsprechend den Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zum Erhalt bzw. zur Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer eingesetzt werden.⁴¹

Quantitative Entwicklung von ABM (ab 2005 auch Arbeitsgelegenheiten)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ABM *	Ostdeutschland	155.916	132.723	98.731	73.174	65.249	36.041	34.412
	Westdeutschland	51.358	46.557	35.144	23.744	20.540	11.741	9.285
	Deutschland	207.274	179.280	133.875	96.918	85.789	47.782	43.697
Arbeitsgelegenheiten (Agh)*	Ostdeutschland						101.627	139.018
	Westdeutschland						99.580	153.859
	Deutschland						201.207	292.877
ABM * + Agh *	Ostdeutschland	155.916	132.723	98.731	73.174	65.249	137.668	173.430
	Westdeutschland	51.358	46.557	35.144	23.744	20.540	111.321	163.144
	Deutschland	207.274	179.280	133.875	96.918	85.789	248.989	336.574

* durchschnittliche Jahreszahlen

Auch die Tabelle macht noch einmal deutlich:

- ✓ trotz sukzessiver Reduzierung bleiben ABM – insbesondere in Ostdeutschland – ein bedeutsames und stabiles Instrument,
- ✓ ab 2005 (aber auch schon seit dem Job-AQTIV-Gesetz) ist zu berücksichtigen, dass wegen Verstärkung der Zuweisung der Teilnehmer(innen) mit Zeiten unter 12 Monaten die Zahl der Teilnehmer höher ausfällt, als die Anzahl der jahresdurchschnittlich geförderten ABM-Plätze darstellt,
- ✓ ab 2005 werden ABM hauptsächlich durch das SGB II gefördert. So befördert das Instrument als geförder-

tes „Normalarbeitsverhältnis“ eine differenzierte Struktur regionaler Ersatzarbeitsmärkte gemeinsam mit Arbeitsgelegenheiten – vorrangig in der Variante als Sozialrechtsverhältnis.

3. aktuelle Einordnung des Instruments ABM

Ergebnisse aktueller Evaluationⁱⁱ

Traditionell waren die wichtigsten Ziele von ABM die Schaffung der Voraussetzungen für eine Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung und die Reduktion von Arbeitslosigkeit. Mit der Einführung des „Dritten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ änderte sich die Zielsetzung für ABM: Seit Januar 2004

geht es nicht mehr um Wiedereingliederung, sondern um den Abbau von Arbeitslosigkeit in von hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichneten regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten und den Erhalt bzw. die Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer durch eine zumindest vorübergehende Beschäftigung (vgl. § 260 SGB III).

Eine Evaluation der ABM müsste folglich an dieser gesetzlich vorgegebenen Zielstellung ausgerichtet sein und darf nicht (allein oder schwerpunktmäßig) auf die Messung der Integrationsquoten in ungeforderte Erwerbstätigkeit nach ABM zielen.

Die Evaluatoren haben auf der Basis von Angaben der an der Implementation beteiligten Akteure ein Bündel von Zielen identifiziert, die mit ABM verfolgt werden (vgl. Tabelle). Die Ziele „Marktersatz“ und „Beschäftigungsfähigkeit“ werden in § 260 SGB III als Ziele bzw. Bedingung der Förderung durch ABM explizit benannt, das Ziel „Arbeitsmarktintegration“ hat der Gesetzgeber ebenfalls als weiteres, nachgeordnetes Ziel aufgenommen. Die Ziele „Zielgruppeninklusion“ und „Strukturwirksamkeit“ sind weniger den konkreten instrumentenspezifischen Zielen von ABM entlehnt als an den weiter gefassten allgemeinen Zielen der Arbeitsförderung orientiert.

Fünf Zielbereiche der arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure vor Ort für ABM

Zielbereich	Inhalt
Marktersatz	unmittelbar Arbeitsmarkt entlastende Schaffung temporärer Beschäftigung und Einkommen
Zielgruppeninklusion	Einbeziehung besonders förderungsbedürftiger Personen in ABM
Strukturwirksamkeit	Erzielung lokal-, regional- und strukturpolitischer Wirkungen mittels öffentlich geförderter Beschäftigung
Beschäftigungsfähigkeit	Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen
Arbeitsmarktintegration	Integration der Teilnehmer/innen in ungeforderte Erwerbstätigkeit und Verbesserung der Eingliederungsfähigkeit

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

Darüber hinaus wird von den Evaluatoren auf weitere mit ABM verbundene Erwartungen und Effekte verwiesen wie: Sicherung des sozialen Friedens, Einkommensfunktion, Erhaltung sozialer Kontakte usw. Dies sind zwar keine eigenständigen Ziele des Einsatzes von ABM, gleichwohl wichtige und erwünschte Begleiterscheinungen der Förderung.

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen – und dies macht eine Bewertung des Instruments besonders kompliziert – „dass zwischen einzelnen der Ziele des ABM-Einsatzes *latente Konflikte* bestehen, so dass die bessere Zielerreichung bei einem zu einer schwächeren Zielerreichung bei einem anderen Ziel führt oder führen kann: Ein Ausbau der Marktersatzfunktion von ABM verringert tendenziell die Chancen auf Arbeitsmarktintegration; eine zielgruppen-genauere Zuweisung in ABM schränkt sowohl die Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration als auch die der Generierung von strukturwirksamen Effekten ein.“ (Evaluationsbericht S. IV, vgl. Abbildung) Dies bedeutet, dass die konkreten ABM-Maßnahmen tendenziell nicht alle (potentiell in Frage kommenden) Ziele gleichzeitig und gleichermaßen verfolgen können, sondern Schwerpunkte setzen müssen. Eine objektive Bewertung der Maßnahme dürfte folglich auch nur die jeweils prioritär verfolgten Ziele in den Fokus nehmen.

Eine Evaluation des Instruments müsste demnach nicht unbedingt alle durchgeführten Maßnahmen erfassen (also repräsentativ sein), sondern könnte auch durch die Untersuchung von „best practice“ auf die Potentiale verweisen, die in dem Instrument stecken. Dabei wären jeweils die Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren zu identifizieren.

Für die Akteure vor Ort war die Arbeitsmarktintegration im gesamten Untersuchungszeitraum 2000-2004 nur in einigen Fällen das vorrangige Ziel; zumeist wurde vielmehr von einer Gleichrangigkeit der fünf Ziele ausgegangen. Allerdings zeigten sich deutliche regionale Unterschiede: In Ostdeutschland hatten die Ziele Marktersatz, Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit ein besonderes Gewicht, in Westdeutschland die Zielgruppeninklusion und die Arbeitsmarktintegration.“ (Evaluationsbericht S. III)

Hinsichtlich der Zielerreichung wurde festgestellt, dass es positive Befunde hinsichtlich der Ziele Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit und Zielgruppeninklusion gab, wobei die strukturwirksamen Effekte von ABM vor allem für Ostdeutschland zu verzeichnen waren.

Während bei der Strukturwirksamkeit aufgrund der exemplarischen Belege eher Potentiale der ABM als allge-

meine Wirkungen belegt werden, ist die Einschätzung hinsichtlich der Zielgruppeninklusion weniger an das Instrument an sich als an die Art der Zuweisung durch die BA gebunden.

In Bezug auf das Ziel der *Arbeitsmarktintegration* waren die Befunde ambivalent: Die Nettointegrationseffekte von ABM fallen, kurzfristig betrachtet, sowohl in Ost- als auch Westdeutschland negativ aus, d. h. die ABM tragen nicht zu einer schnelleren Integration in ungeforderte Beschäftigung bzw. zur Überwindung der Arbeitslosigkeit (*wenn man die ABM selbst nicht in Betracht zieht – d. V.*) bei. Allerdings sind mit der größeren Zielgruppenschärfe und dem verringerten Umfang des ABM-Einsatzes im Zeitverlauf relative Verbesserungen sichtbar. Für Westdeutschland sind langfristig positive Nettointegrationseffekte festgestellt worden. Allerdings stellen sich auch hier Fragen in Bezug auf die Aussagekraft der Untersuchungsmethode: Abgesehen davon, dass aufgrund der Kriterien der Teilnehmer/innen-Auswahl für ABM ungleiche Gruppen verglichen werden, muss berücksichtigt werden, dass die Dauer der ABM-Beschäftigung selbst (der so genannte Lock-In-Effekt) für die gemessenen schlechteren Integrationswahrscheinlichkeiten maßgeblich ist. Da sich eine längerfristige

Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen als Folge von ABM – beispielsweise durch Stigmatisierungseffekte – nicht nachweisen lässt, ist die vom BMAS gegebene tendenziell negative Beurteilung von ABM zumindest fragwürdig.

Das vom Gesetzgeber seit 2004 in den Vordergrund gerückte *Marktersatzziel* ist in Folge des Steuerungseinflusses der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen im Untersuchungszeitraum immer weniger erreicht worden.

Insgesamt kommen die Evaluatoren zu folgendem vorläufigen *Ergebnis*: Man kann weder die Schlussfolgerung ziehen, dass ABM generell effizient noch grundsätzlich ineffizient sind. Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse ist erst noch zu leisten. Verwiesen wird auf die hohen durch das IAB berechneten *Selbstfinanzierungsquoten* (zwischen 87 v. H. und 95 v. H. für 1999), die bei Berücksichtigung von Kostenvermeidung (Beispiel: Krankheitskosten) noch höher ausfallen dürften. Es wird die Hypothese formuliert, dass sich für zahlreiche konkrete Fälle von ABM positive Netto-Erträge ergeben könnten.

Bestand an ABM und Arbeitsgelegenheiten in Ostdeutschland im August 2008

Bundesland	alle ABM *	davon ABM nach SGB III	davon ABM nach SGB II *	alle Agh *	davon Agh Mae *	davon Agh Entgelt *	Summe öGB *	davon Summe öGB nach SGB II *
Mecklenburg- Vorpommern	2.216	142	2.074	20.628	19.908	720	22.844	22.702
	10%	6%	94%	90%	97%	3%		99%
Brandenburg	3.581	443	3.138	22.645	20.214	2.431	26.226	25.783
	14%	12%	88%	86%	89%	11%		98%
Berlin	9.376	291	9.085	37.915	34.027	3.888	47.291	47.000
	20%	3%	97%	80%	90%	10%		99%
Sachsen- Anhalt **	5.660	193	5.467	28.517	20.535	1.484	34.177	33.984
	17%	3%	97%	83%	72%	5%		99%
Sachsen **	10.556	1.096	9.460	34.836	24.293	1.302	45.392	44.296
	23%	10%	90%	77%	70%	4%		98%
Thüringen	4.062	209	3.853	17.357	16.151	1.206	21.419	21.210
	19%	5%	95%	81%	93%	7%		99%
Ostdeutshl.	35.565	2.374	33.191	161.089	148.382	12.707	196.654	194.280
	18%	7%	93%	82%	92%	8%		99%
Westdeutshl.	6.680	2.382	4.298	160.055	149.479	10.576	166.735	164.353
	4%	36%	64%	96%	93%	7%		99%
Deutschland	42.245	4.756	37.489	321.144	297.861	23.283	363.389	358.633
	12%	11%	89%	88%	93%	7%		99%

* Daten einschl. Angaben der zugelassenen kommunalen Träger (zKT), deshalb Abweichung zu BA-Angaben ohne zKT

** wegen Gebietsstrukturereformen keine Daten der zTK aktuell verfügbar

Aus den tabellarischen Darstellungen zur aktuellen Situation wird nochmals unterstrichen:

- ✓ ABM wird weiterhin insbesondere in Ostdeutschland angewandt
- ✓ ABM wird dort als Instrument zu über 90% im SGB II genutzt
- ✓ 33.191 ABM im SGB II stehen derzeit 12.707 Arbeitsgelegenheiten in der Entgelt-Variante gegenüber

Ableitung zur aktuellen Einordnung des Instrumentes im Kontext zur Problemlage des Neuausrichtungsvorhabens

Straffung und Vereinfachung der Instrumente sind vorgeschobene Argumente für das damit beabsichtigte Ende von geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in der zusätzlichen Gemeinwesenarbeit

Zusätzliche Maßnahmen im öffentlichen Interesse wären – folgt man dem Neuausrichtungsvorschlag des BMAS – nur noch als Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung möglich, das ist aber keine Straffung oder Vereinfachung von Instrumenten, sondern Streichung und Wegfall der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungskomponente im Bereich der zusätzlichen Gemeinwesenarbeit!

Eine „Vereinheitlichung“ aller Arbeitsgelegenheiten im Bereich der Gemeinwesenarbeit auf „Zusatzjobs“ beschneidet sowohl Möglichkeiten der Integrationsarbeit mit dort beschäftigten Hilfeempfänger(inne)n als auch die Vielfalt und Ausgewogenheit der Organisation solcher Angebote.

Hohe Relevanz des Arbeitsmarktförderinstrumentes ABM, vor allem in Ostdeutschland, wird außer Acht gelassen

Seit Einführung des SGB II wird ABM – insbesondere in Ostdeutschland – auch in diesem Rechtskreis intensiv genutzt. Aktuell sind es allein in Ostdeutschland über 33.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige die mittels ABM nach dem SGB II gefördert werden. (Das sind in der Region Ostdeutschland 93% aller ABM, also einschließlich der nach SGB III.)

Es gibt dazu ein ausgeprägtes, erfahrenes Netzwerk von Akteuren, in dem vor allem die Träger der Grundsicherung, Arbeitsmarktdienstleister und Kommunen gemeinsam agieren.

gelungene Verknüpfung von Projekt- und Individualförderung soll aufgegeben werden

ABM zeichnet sich als klar definiertes und in langjähriger Praxis erfolgreich praktiziertes Instrument des sozialversicherungspflichtigen Ersatzarbeitsmarktes aus.

Im Ergebnis langjähriger regionaler Kooperation existiert ein großes, diversifiziertes Repertoire an zusätzlichen Tätigkeiten, die hervorragend geeignet sind Beschäftigungsfähigkeit langzeitarbeitsloser Menschen zu entwickeln und das Gemeinwesen gezielt zu ergänzen.

Die mit ABM praktizierte differenzierte Gestaltung begleitender Hilfen für (besondere) Gruppen von Hilfeempfänger(inne)n sowie die systematische Verknüpfung von Relevanz der Arbeit für Beschäftigte und Region wird ohne das Instrument zunehmend entkoppelt.

4. Vorzüge von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Plädoyer für ABM

- ✓ ABM sind ein bewährtes, stabiles, funktionierendes Instrument der Verknüpfung von regionaler Arbeits- und Infrastrukturförderung
- ✓ ABM sind das einzige Instrument zur Realisierung eines diversifizierten Ersatzarbeitsmarktes mittels wichtiger zusätzlicher Arbeiten im Gemeinwesen mit besonderen Zielgruppen unter vergleichbaren Konditionen regulärer Beschäftigung
- ✓ ABM zeichnet sich dabei mit hoher individualisierbarer Anwendung des Instruments durch Arbeitnehmerfunktion beim Teilnehmer und Arbeitgeberfunktion beim Träger der Maßnahme aus
- ✓ ABM ermöglichen längere – bis zu 36monatige – Förderzeiträume
- ✓ ABM besitzt durch die Fördervoraussetzungen von Zusätzlichkeit und öffentlichem Interesse ein klar umrissenes und legitimes Handlungsfeld im regionalen Gemeinwesen
- ✓ ABM sind aufgrund der Rahmenbedingungen der Förderung - oft gestärkt durch Ergänzungsfinanzierungen der Länder und/oder Kommunen - sowohl in der Abdeckung der Lohnfinanzierung als auch zur Mobilisierung strukturwirksamer Effekte i. d. R. auskömmlich gestaltbar

5. weitere Ableitungen aus der Darstellung von ABM

Zeitpunkt der Revision öffentlich geförderter Beschäftigung ist ungünstig

In den vergangenen Monaten sind neben den - eher traditionellen - Beschäftigung schaffenden Instrumenten neue Förderansätze konzipiert und gesetzlich (Beschäftigungszuschuss) bzw. bundesprogrammatisch (Kommunal-Kombi) verankert worden. Ziel ist es, neue Förderkonzepte für besondere Zielgruppen bzw. ergänzende Hilfeangebote für besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Regionen zu etablieren. Insofern wurde eine Phase des „Wettbewerbs der Instrumente in der öffentlich geförderten Beschäftigung“ initiiert. Dieser Wettbewerb sollte weder durch zentrale Steuerung noch durch vorzeitige Streichung eines Instrumentes beeinflusst werden. Vielmehr sollten alle Instrumente einer gemeinsamen vergleichenden Evaluation in einem angemessenen Untersuchungszeitraum unterzogen werden, bevor ggf. Änderungsentscheidungen diskutiert und - vor dem Hintergrund eines strukturierten, kommunizierenden Ersatzarbeitsmarktes - vollzogen werden.

Veränderungen des Instruments eher hinsichtlich der Schärfung seiner Möglichkeiten zur Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer(innen) in Betracht ziehen

Eine Neuausrichtung des Instrumentes ABM sollte zum jetzigen Zeitpunkt eher im Sinne des o. g. Evaluationsberichtes wirken. Gemeint ist die Stärkung des Instruments bei der Realisierung der Zielsetzung von Erhalt und Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden.

„Beschäftigungsfähigkeit bezeichnet das Vermögen eines Menschen, Arbeit verrichten zu können und bildet sich in drei – idealtypisch voneinander zu trennenden, in der

Realität jedoch verschiedene Schnittmengen aufweisen – Dimensionen ab; den berufsfachlichen bzw. fachübergreifenden Qualifikationen und Kompetenzen, der psycho-sozialen Disposition und Motivation sowie der körperlich-gesundheitlichen Konstitution und Kondition.“ (Evaluationsbericht S. 53)

Insbesondere die systematische Verknüpfung mit qualifizierenden Elementen zu stärken bzw. wieder zu beleben, sollte in Verbindung mit den bereits genannten besonderen Eigenschaften des Instruments ABM dazu beitragen, ABM als bedeutendes Element *regionaler Integrations-systeme* (vgl. bag arbeit, 08/2006) zu erhalten und weiter zu entwickeln.

6. Änderungsabsichten bei §1 Abs. 2, Nr. 5 SGB III im Kontext von ABM

An dieser Stelle ist explizit auf eine weitere Änderungsabsicht aufmerksam zu machen.

Im Vergleich zur bisherigen Zielsetzung des SGB III soll §1 Abs. 2, Nr. 5: *„Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.“* entfallen.

Unter Hinzuziehung der bereits o. g. ausführlichen Argumentation, die ABM als bewährtes, funktionierendes Instrument der Verknüpfung von regionaler Arbeits- und Infrastrukturförderung ausweist, würde die vorgeschlagene Änderung wiederum ABM die Gestaltungsgrundlage entziehen.

Insofern ist der Änderungsvorschlag abzulehnen, da ansonsten der zentrale Verzahnungsansatz von Arbeitsförderung und Strukturentwicklung in der Region entscheidend abgewertet würde.

7. geplanter Wegfall der Arbeitslosenversicherung in Arbeitsverhältnissen nach der Entgeltvariante von Arbeitsgelegenheiten

Den geplanten Wegfall der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante durch entsprechende Änderung in § 27, Abs. 3, Nr. 5 SGB III lehnen wir auch ab.

Die Versicherungsfreiheit zur Arbeitslosenversicherung von öffentlich geförderter Beschäftigung ist insgesamt der falsche Weg zur Schaffung einer „ordnungspolitischen Ecke“ für diese Beschäftigungsverhältnisse. So werden – wie in diesem Zusammenhang bereits schon bei ABM und dem Beschäftigungszuschuss („Jobperspektive“) - Arbeitsverhältnisse „2. Wahl“ systematisch etabliert.

Begründet wird diese Änderungsabsicht – auch hier, wie i. d. R. – „Fehlanreize zum Aufbau neuer Versicherungsansprüche auf Arbeitslosengeld durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu beseitigen“.

Diese Herangehensweise schafft in Unternehmen „unterschiedlich wertige Arbeitnehmer“, nämlich solche, die nach Verlust der (oder Beendigung befristeter) Arbeit Anspruch auf Leistungen der Bundesagentur für Arbeit haben und andere, die (bei vergleichbarer Arbeit) keine erwerben können.

Es ist nicht richtig, dass der Erwerb von Versicherungsansprüchen auf Arbeitslosengeld ein Fehlanreiz ist!

Das Vorgehen ist unverständlich, weil die öffentliche Förderung von Beschäftigung auch anderen Instrumenten des SGB III und SGB II innewohnt, die nicht „befreit“ sind, aber gleiche Umstände (subventionierte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) begünstigen. So können beispielsweise Beschäftigte im Rahmen von „Jobperspektive“ mit anderen geförderten „vollversicherten“ Beschäftigten (z. B. mit Eingliederungszuschuss) in einem Unternehmen tätig sein. Dieser Umstand ist gerade auch für die betroffenen Arbeitnehmer schwer nachvollziehbar.

Anlage: Vergleich von Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung nach ausgewählten Merkmalen und Eigenschaften

Fördereigenschaften des Instruments	SGB II				Bundessonderprogramm	SGB III
	ABM (von Abschaffung bedroht)	Agh MAE	Agh Entgelt	§ 16a	Kommunal-Kombi	ABM
1. Integrationseigenschaften						
• Arbeitsweltbezug inhaltlich	hoch	niedrig-mittel	hoch	hoch	hoch	hoch
• Qualität der Netzwerkeinbindung	hoch	niedrig-mittel	niedrig	niedrig	hoch	hoch
• Individuelle Förderdauer	12 – 36 Monate	i.d.R. 6 Monate	i.d.R. < 12 Monate	24 Monate - unbegrenzt	36 Monate	12 – 36 Monate
• Kompetenzentwicklung	mittel-hoch	niedrig-mittel	hoch	ambivalent	hoch	mittel-hoch
• Arbeitsrechtliche Situation / AN -Identifikation	sv-pflichtig ohne AV / mittel-hoch	ohne sv-Pflicht / niedrig	volle sv-Pflicht / hoch	sv-pflichtig ohne AV / mittel-hoch	volle sv-Pflicht / hoch	sv-pflichtig ohne AV / mittel-hoch
2. Strukturentwicklungseigenschaften						
• Gemeinwesenbezug	hoch	mittel-hoch	i.d.R. niedrig	i.d.R. niedrig	hoch	hoch
• Ausstattungsmerkmale / Kooperation mit regionaler Wirtschaft	hoch	niedrig	i.d.R. niedrig	1. Jahr hoch / 2. Jahr niedrig	niedrig	mittel-hoch
3. Finanzierungseigenschaften						
• Bundesengagement	hoch	hoch	mittel-hoch	niedrig-mittel	niedrig	hoch
• Regionaler Kofinanzierungsbedarf	niedrig-mittel	niedrig-mittel	i.d.R. nicht erforderlich	bei KMU nicht erforderlich / ögB: hoch	hoch	niedrig-mittel
4. Allgemeine Eigenschaften						
• Zielgruppenbeschreibung* (S. 3)	B, C	C, D	B	D	B, C	B, C
• Wegfall der Hilfebedürftigkeit	i.d.R. gegeben	nein	i.d.R. gegeben	i.d.R. gegeben	i.d.R. gegeben	i.d.R. gegeben
• Anwendbarkeit für Beschäftigungsträger	hoch	hoch	niedrig-mittel	niedrig	mittel	hoch
• Flexibilität der Instrumentenanwendung (Individual- und Projektansatz)	hoch	mittel	niedrig-mittel	niedrig	niedrig-mittel	hoch
• Zuwendungspraxis nach Verwaltungsaufwand	mittel	i.d.R. niedrig-mittel	niedrig-mittel	hoch	hoch	mittel
• Territoriale Umsetzbarkeit	flächendeckend	flächendeckend	flächendeckend	flächen-deckend	eingeschränkt	flächendeckend
• Quantitäten per August 2008 (bewilligte AN/TN in Ostdeutschland)	33.077	150.423	11.475	5.089	3.105	2.409

Zielgruppenbeschreibung*:

- A – Marktkunde (kurzfristig vermittelbar)
- B – marktnaher Kunde (mittelfristig und mit geringen Integrationsbedarf vermittelbar)
- C – Betreuungskunde (nur langfristig vermittelbar mit mittlerem Integrationsbedarf)
- D – Betreuungskunde mit hohem Integrationsbedarf (mind. zwei Vermittlungshemmnisse)

ⁱ IABForschungsbericht, Nr. 5/2006, S. 5-6

ⁱⁱ Auszüge aus „Zusammenfassung und Kommentar zum Modul 1c der Evaluierung Hartz I bis III: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Alexandra Wagner, 04/2006