

I. Grundlegende Anmerkungen zum Referentenentwurf

Der Referentenentwurf nennt ebenso wie das zugrundeliegende Eckpunktepapier eine Reihe von Zielen und Reformansätzen, die auf breite Zustimmung treffen und häufig vorgetragene Forderungen entsprechen. Tatsächlich werden viele dieser Ziele in den Regelungen nicht umgesetzt, so dass Begründung und Einführung nicht mit den Regelungen im Einzelnen übereinstimmen.

Im weiteren Verlauf werden Einschätzungen zu den vom BMAS vorgeschlagenen Regelungen gegeben und konkrete Änderungsvorschläge zum vorliegenden Referentenentwurf unterbreitet. Insofern stellt der Referentenentwurf – in der Fassung vom 6.4.2011 – die Basis für die weitere Betrachtung dar.

1. Plakative, begrüßenswerte Ziele – weitgehender Mangel in der Umsetzung

Mehr Dezentralität und Flexibilität

Der Referentenentwurf ändert an der bestehenden Systematik des Arbeitsförderungsrechtes wenig. Entsprechend gering sind die mit dem Entwurf verbundenen größeren dezentralen Freiheiten und die Veränderungen in Bezug auf den flexiblen Einsatz der Instrumente.

Größere Individualität

Passgenaue und individuell zugeschnittene Maßnahmen werden – laut der Begründung und Zielbeschreibung des Referentenentwurfs – durch den Entwurf ermöglicht. Die Analyse und der Vergleich mit dem bisherigen Instrumentarium wirft die Frage auf, an welcher Stelle und auf welche Weise die Passgenauigkeit und der individuelle Zuschnitt verbessert worden sein sollen.

Höhere Qualität

Der Anspruch nach Schaffung von mehr Qualität und Qualitätssicherung wird durch den Referentenentwurf nicht mit Leben erfüllt. Über die Behauptung, dass bspw. durch das Erfordernis der Trägerzertifizierung nach §§ 177 ff SGB III und dem teilweisen Erfordernis nach Maßnahmezertifizierung eine höhere Qualität sichergestellt würde, kommt der Referentenentwurf nicht hinaus. Inwieweit mit der Zertifizierung Qualitätsverbesserungen erreicht werden konnten, bedürfte einer überzeugenden Begründung.

Die bestehenden erheblichen fiskalischen Zwänge, auf die der Entwurf mit Forderungen nach mehr Effizienz und Effektivität einzugehen versucht, setzen qualitativen Verbesserungen und Ansprüchen offensichtliche Grenzen.

Mehr Transparenz

Eine größere Transparenz für alle Adressaten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist zu begrüßen. Vor diesem Hintergrund ist die Neufassung des SGB III, die mit einer Straffung verbunden ist, zu begrüßen. Die dabei erfolgenden geringfügigen Veränderungen in der Förderstruktur und –systematik des SGB III sollten in ihrer Bedeutung allerdings nicht überschätzt werden.

Auch nach dieser Reform bleiben Experten der Arbeitsförderung die Hauptanwender der Vorschriften, denen die Straffung der Regelungen geringfügige Erleichterung verschaffen mag. Zugleich müssen diese die mit der Neuregelung verbundenen Veränderungen verarbeiten und alle Hilfsmittel (Geset-

zestexte, Kommentare, interne Regelungen) überarbeiten bzw. neu anschaffen. Insofern dürfte die Bilanz des Referentenentwurfs auf mittlere Sicht keine erheblichen Effizienzgewinne erzeugen.

2. SGB II im Referentenentwurf zu wenig berücksichtigt

Bezogen auf die erwerbsfähigen Leistungsempfänger hat das SGB II mit ca. 4,8 Mio. im Verhältnis zum SGB III mit etwa 1 Mio. Menschen im Leistungsbezug ein erhebliches Übergewicht. Auch bei der Betrachtung der Arbeitslosen weist das SGB II eine doppelt so hohe Anzahl wie das SGB III auf. Deshalb sollte der auch im Referentenentwurf verfolgte *rechtskreisübergreifende Ansatz einer integrativen Arbeitsmarktpolitik* einer Grundsatzdiskussion unterworfen werden. Sachgerechter wäre – gerade mit Blick auf die weitgehend bestehende lang andauernde Hilfebedürftigkeit der SGB II-Leistungsberechtigten – eine passgenauere Ausrichtung der für diese Menschen erforderlichen Hilfestellungen angezeigt.

Die angestrebte Integration in Arbeit erfolgt zwar auf dem gleichen Arbeitsmarkt, aber die Ausgangsbedingungen der Betroffenen beider Rechtskreise sind häufig sehr unterschiedlich. In ein Bild geprägt stellt der rechtskreisübergreifende Ansatz sicher, dass schwerfällige und schlecht ausgestattete Segelboote mit hochmodernen Yachten zu den gleichen Bedingungen starten dürfen, ohne dass die geringeren Chancen kompensiert werden. Im Segelsport wurden hierfür Yardstick-Berechnungen und Klassenregatten (strenge Regelungen gewähren gleiche Startbedingungen) eingeführt. Auch alle anderen Sportarten kennen – entsprechend der Leistungsfähigkeit – Klassifizierungen. Stärker differenzierte Handlungsmöglichkeiten zwischen SGB II und SGB III würde in beiden Rechtskreisen eine höhere Passgenauigkeit und zugleich eine höhere Flexibilität ermöglichen.

Wenn weiterhin ein weitgehender Verweis des SGB II auf Instrumente des SGB III erfolgen soll, müssen die spezifischen Bedürfnisse von SGB II-Leistungsempfängern als Abweichungs- und Erweiterungsmöglichkeiten an vielen Stellen gesetzlich verankert werden, um Benachteiligungen der weniger Leistungsfähigen im SGB II zu vermeiden.

3. Effektivität und Nachhaltigkeit verbessern durch Bündelung der Verantwortung

Um den angeführten Zielen der anstehenden Reform für das SGB II besser gerecht zu werden, gibt es ein einfaches effektives und effizientes Mittel: Den Jobcentern sollten die gleichen Möglichkeiten wie den Arbeitsagenturen im Bereich der berufsvorbereitenden Maßnahmen eröffnet werden sowie dies für den Bereich der Rehabilitation geprüft werden.

Auf diesem Wege könnten spezifische und langfristig wirksame Handlungsansätze im Bereich des SGB II durchgeführt werden, ohne dass hierfür Rechtskreis- oder Zuständigkeitswechsel erforderlich werden. Soweit auch im Bereich der berufsvorbereitenden Maßnahmen und bei der Berufsausbildung auf das Zertifizierungsverfahren mit Gutscheilmöglichkeit zurückgegriffen würde, wäre durch die Bündelung der Zuständigkeit und der Verantwortung mit erheblichen Steigerungen bei Passgenauigkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit zu rechnen.

Dabei stellt sich die Frage, ob lediglich die Zuweisungsmöglichkeiten für die Jobcenter geschaffen werden sollen, oder ob eine umfassende Zuständigkeit einschließlich der Finanzierungsverantwortung im SGB II verankert wird. Die Entscheidung darüber obliegt zunächst dem Gesetzgeber, der die verschiedenen Vor- und Nachteile abzuwägen hat. Einerseits ist die Trennung von Ausführungs- und Finanzverantwortung als problematisch anzusehen, andererseits erfordert eine umfängliche Zuständigkeit im SGB II, einschließlich der Finanzierung, die einen erheblichen Vorzug an Transparenz mit sich brächte, Verschiebungen zwischen Arbeitslosenversicherung und steuerfinanziertem System. Die Trennschärfe zwischen beitragsfinanzierten Versicherungsleistungen und steuerfinanzierten Leistungen ging allerdings ohnehin schon verloren, so dass eine funktionale Abgrenzung mit Effizienzgewinnen vorzuzugswürdig erscheint.

4. Wegfall der Einstiegsqualifizierung

Die Einstiegsqualifizierung (EQ) – bisher in § 235b SGB III geregelt – fällt durch den Referentenentwurf weg. Das ist sehr zu bedauern und zu kritisieren, weil einerseits dieses Instrument einer betrieblichen Eingliederung sehr erfolgreich war und andererseits es bisher eine der ganz wenigen Fördermöglichkeiten für junge Menschen darstellte, die den Jobcentern unmittelbar zur Verfügung stand.

Der Referentenentwurf suggeriert, dass die Einstiegsqualifizierung in den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen aufgegangen wäre. Das entspricht nicht den Tatsachen: Die Einstiegsqualifizierung stellte eine betriebliche Vorbereitungsmaßnahme dar, die mit monatlichen Kosten von weniger als 330 € pro Teilnehmer sehr günstig war. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sind dagegen Trägermaßnahmen, in denen der Teilnehmer nicht ein Unternehmen, sondern einen Maßnahmeträger kennenlernt. Dabei entstehen deutlich höhere monatliche Kosten. Die Möglichkeit, dass aus einer Einstiegsqualifizierung ein Ausbildungsplatz entsteht, geht mit dem Wegfall der EQ verloren. Zudem bestand ein wesentlicher Erfolgsfaktor der EQ darin, dass die Jobcenter selbst – ohne den Umweg über die Arbeitsagentur – diese Maßnahme durchführen konnten und sie mit großem Erfolg angewendet haben.

Deshalb muss die Einstiegsqualifizierung in einem neu zu schaffenden § 16h SGB II oder im Bereich des Fünften Abschnitts im Dritten Kapitel fest verankert und den Jobcentern ausdrücklich die Nutzung dieses Instruments ermöglicht werden.

5. Weiterhin unzureichende Klarheit über freie Förderung

Schon im Rahmen der letzten Instrumentenreform mit Wirkung zum 1.1.2009 wurden auf die „freie Förderung“, die in § 16f SGB II verankert wurde, viele Hoffnungen gerichtet. Die als mangelhaft eingeschätzten Gestaltungsmöglichkeiten konnten durch die damalige Regelung des § 16f SGB II nicht nennenswert vergrößert werden. Die Regelung selbst – noch verstärkt durch die sog. Gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern – hat durch mangelnde Klarheit, die durch intensive Rückforderdiskussionen im Bereich der Optionskommunen verstärkt wurde, keine Grundlage für die erhofften Gestaltungsmöglichkeiten geboten.

Die in der Begründung nun dargelegten Verbesserungen durch die Streichung eines Satzes lassen sich weder der Regelung vor noch nach der beabsichtigten Änderung entnehmen. Insofern besteht – verstärkt durch den Änderungsvorschlag im Referentenentwurf – weiterhin Unklarheit und Rechtsunsicherheit. Deshalb sollten an die Stelle der wenig glücklichen Regelung in § 16f Abs. 2 SGB II folgende beiden Absätze gesetzt werden:

- (2) Die Ziele und Ausgestaltung der Maßnahmen sind vor Förderbeginn zu beschreiben. Der örtliche Beirat ist vor Beginn der Maßnahmen und während seiner Durchführung einzubeziehen. Soweit vorhandene gesetzliche Leistungen aufgestockt werden, bedarf es hierfür einer qualifizierten Begründung, die insbesondere darlegt, weshalb die Regelinstrumente keine hinreichenden Erfolgsaussichten bieten.
- (3) Insbesondere sollten Maßnahmen zur Erhaltung und Stärkung der Erwerbsfähigkeit sowie sozialpädagogische Begleitung, soweit dies aus in der Person der Leistungsberechtigten liegenden Gründen besonders erforderlich ist, begleitend und ergänzend zu Maßnahmen der Arbeitsförderung eingesetzt werden können.

6. Stärken stärken – Leistungsberechtigte als handelnde Subjekte

Die noch immer sehr starke Defizitorientierung in den Jobcentern muss überwunden werden. Es geht nicht um die Beseitigung möglichst vieler persönlicher Schwächen und Defizite beim Leistungsberechtigten, sondern um die Integration des Einzelnen in Arbeit. Wenn Selbstvertrauen und Fähigkeiten im Einzelfall gestärkt werden können, um eine konkrete Beschäftigung aufzunehmen, kann der größte Schritt zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit gemacht werden.

Um zu diesem entscheidenden Schritt kommen zu können, darf sich der Leistungsberechtigte nicht als unbeteiligter Zuschauer oder gar als Objekt im Hilfeprozess fühlen. Vielmehr ist unerlässlich, dass er ernst genommen und selbst an der Analyse der Möglichkeiten und den Schritten zur Integration als maßgeblicher Akteur beteiligt wird. Dadurch kann ein ganz anderes Maß an Engagement und Motivation erreicht werden. Das setzt allerdings erhebliche Fähigkeiten und Möglichkeiten der Mitarbeiter voraus, sich mit dem einzelnen Leistungsberechtigten zu befassen und ihn dafür zu gewinnen.

7. Langfristige Wirkung – statt kurzatmigen Handelns

Bisher wird bei der Betrachtung der Nachhaltigkeit von Maßnahmen seitens BA/IAB am stärksten auf die Zeit sechs oder zwölf Monate nach Maßnahmeende geachtet. Zugleich haben längere Qualifizierungsmaßnahmen – wegen der hohen Kosten und des vermeintlich geringen Erfolgs – niedrige Anteile an den Maßnahmen. In der Folge werden – bezogen auf den Einzelfall – über die Zeit mehrere Maßnahmen, die dem Betroffenen wenig geeignet und wenig zielführend erscheinen, die keines der bestehenden Probleme lösen und die auch den individuellen Chancen des Einzelnen nicht gerecht werden, gewährt. Daraus resultiert ein hohes Maß an Frustration bei den Beschäftigten der Grundversicherungsstellen gleichermaßen wie bei den Betroffenen.

Künftig sollte deshalb die langfristige Betrachtung – im Umgang mit dem Einzelnen ebenso wie bei der Wirkungsmessung für die Maßnahmen – in den Vordergrund gerückt werden. Es ist vorzugswürdig, einmal für drei Jahre in Beschäftigung integrieren als dreimal in einem Jahr. Dafür muss die Fixierung der BA auf (kurzfristige) Integrationen aufgegeben werden, die im Steuerungssystem ein hohes Gewicht entfaltet. Zugleich werden die Inhalte und die Ausgestaltung der Maßnahmen erheblich individueller ausfallen müssen.

II. Handlungsmöglichkeiten und Verantwortung der Jobcenter

Bei den Jobcentern sollte im Rahmen der anstehenden Reform dafür gesorgt werden, dass die Handlungsmöglichkeiten und die Verantwortlichkeit auf mittlere Sicht stärker in Einklang gebracht werden. Unglücklich ist, dass bisher die BA im Bereich der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ebenso wie im Bereich der Rehabilitation über die Handlungsmöglichkeiten verfügt, bei Scheitern oder Nichttätigwerden die Leistungsberechtigten aber bei den Jobcentern – ohne entsprechende Handlungsmöglichkeiten - verbleiben. Hier sollte ein Gleichklang zwischen der langfristig bestehenden Verantwortung für die Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit erforderlichen Handlungsmöglichkeiten geschaffen werden, indem die Jobcenter größere Handlungsspielräume erhalten und damit stärker gebündelt über die Instrumente verfügen können. Deshalb sollten bspw. die SGB II-Träger auch – entsprechend dem Verhältnis schwerbehinderter Menschen im SGB II im Verhältnis zum SGB III – anteilig über die Mittel aus der Ausgleichsabgabe nach SGB IX verfügen können.

1. Bündelung der Jobcenter-Zuständigkeiten für Jugendliche

Bisher – ebenso wie bei Umsetzung des unveränderten Referentenentwurfes – ist es den Jobcentern nicht möglich, berufsvorbereitende Maßnahmen für die SGB-II-Leistungsempfänger zu initiieren. Stattdessen müssen diese jungen Menschen, die zunächst mit Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen darauf vorbereitet wurden, an die örtliche Arbeitsagentur übergeben werden, um dann in berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen geschickt zu werden. Eine wesentliche Verbesserung in diesem wichtigen Bereich der SGB II-Leistungsgewährung könnte erreicht werden, wenn in der Neuregelung folgende Ergänzung des Referentenentwurfes (RefE) (fett) in § 16 Abs. 1 SGB II für den zweiten Unterabschnitt im Dritten Abschnitt des Dritten Kapitels erfolgen würde.

§ 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 „Leistungen zur Berufsausbildung nach dem **Zweiten und Vierten** Unterabschnitt des Dritten Abschnitts“

Um die Qualität und Flexibilität bei der Beschaffung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu verbessern und den dann neuen Gegebenheiten anzupassen, sollte entsprechend den Regelungen in § 45 Abs. 4 und 5 SGB III-RefE sowie in § 177 Abs. 2 SGB III-RefE die Maßnahmezertifizierung für diese Maßnahmen vorgesehen werden. Auf diesem Wege könnten künftig berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen gleichermaßen von Arbeitsagenturen und Jobcentern beschickt werden.

Bisher ist die Nutzung berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen weitgehend von geschäftspolitischen Setzungen der Bundesagentur für Arbeit abhängig, die die Maßnahmen mit erheblichem zeitlichen Vorlauf ausschreibt. In der Folge kommen insbesondere SGB II-Jugendliche häufig nicht zum Zuge, wenn der Bedarf die beschafften Maßnahmeplätze übersteigt. Die Besetzung der Plätze erfolgt ausschließlich durch die BA, die häufig den SGB II-Jugendlichen die Bewerbereigenschaft – also die Erreichbarkeit der Ausbildungsfähigkeit – versagt. Daneben gewährleistet das bisherige Vorgehen nicht, dass die Plätze inhaltlich den tatsächlichen Bedarfen entsprechen. Diese Problematik könnte durch die vorgeschlagene Neuregelung aufgelöst werden.

Zugleich könnte auf diesem Wege sichtbar gemacht werden, welche Bedarfe bestehen und inwieweit sie sich durch die Eingliederungsmittel in SGB II und SGB III decken lassen.

2. Bündelung der Jobcenter-Zuständigkeiten im Bereich der Rehabilitation

Die Jobcenter müssen aus dem Eingliederungstitel des SGB II die Maßnahmen der beruflichen Wiedereingliederung, die im Einzelfall relativ hoch sind, tragen, dürfen aber die fachliche Beurteilung und Beratung nicht selbst durchführen. Dadurch sind die Leistungen für die Jobcenter weder zu beeinflus-

sen noch können die Möglichkeiten der Arbeitsförderung außerhalb der Rehabilitation ausgeschöpft werden. Deshalb sollte geprüft werden, die Rehaberatung regelhaft den Jobcentern zu übertragen (erforderlich hierfür eine Änderung des SGB IX).

3. Bündelung im Bereich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund

Zur Förderung der beruflichen Eingliederung für Menschen mit Migrationshintergrund gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten und Zuständigkeiten. Soweit solche Menschen im SGB II leistungsberechtigt sind, sollten eine Bündelung der Beratung und eine Steuerung der übrigen Instrumente und Mittel für die Integration bei den Jobcentern erfolgen. Dadurch könnte – ohne Kostenverschiebung und ohne Mehrkosten – eine erhebliche Steigerung der Effizienz der zahlreichen Fördermöglichkeiten erreicht werden. Hierfür müsste eine Auffangkompetenz der Kreise und kreisfreien Städte für diese Aufgaben für die Menschen geschaffen werden, die zugleich Leistungsberechtigt im SGB II sind.

III. Weitere Anpassungs- und Veränderungsbedarfe

1. Änderungen bei Vermittlungsbudget sowie Aktivierung/beruflicher Eingliederung

Vermittlungsbudget nach § 44 SGB III-RefE

Beschäftigungserhalt als Ziel

Diese Leistungen sollten nicht strikt auf die Anbahnung und Aufnahme einer neuen Beschäftigung beschränkt bleiben. Nicht nur die Aufnahme von Beschäftigung, sondern auch die Sicherung und Stabilisierung schon begonnener Beschäftigung sollte als Möglichkeit für Leistungen aus dem Vermittlungsbudget im Einzelfall abgedeckt werden. Anstelle der bisherigen Fokussierung auf die Aufnahme einer Beschäftigung müsste die Frage der Hilfebedürftigkeit und deren prognostischen Wegfall oder Wiedereintrittes im Vordergrund stehen. Dies entspräche den präventiven Zielen des SGB II (Vermeidung von Hilfebedürftigkeit) und wird dem Personenkreis im SGB II, der häufig bei der Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen erhebliche Probleme und Schwierigkeiten zu überwinden hat, besser gerecht. Deshalb sollte die gesetzliche Regelung in § 44 SGB III-RefE entsprechend um den Erhalt gefährdeter Beschäftigung von vormaligen SGB II-Leistungsberechtigten ergänzt werden. Damit könnten auch in den zahlreichen Fällen, in denen das nicht bedarfsdeckende Erwerbseinkommen durch SGB II-Einkommen aufgestockt wird, bestehende Beschäftigungsverhältnisse mit Hilfe des Vermittlungsbudgets gerettet werden.

Dadurch können langfristig bessere Wirkungen erzielt werden, so dass die Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz besser gewährleistet werden.

Darlehensweise Gewährung von Leistungen

Die Gewährung des Vermittlungsbudgets als Darlehen sollte gesetzlich ermöglicht werden, indem in § 44 Abs. 1 Satz 3 SGB III-RefE „auch darlehensweise“ vor der Kostenübernahme ergänzt wird. Dadurch lassen sich Einspareffekte erzielen. Zumindest im SGB II ist eine darlehensweise Gewährung von Leistungen in Bezug auf Mobilität, aber möglicherweise auch in Bezug auf Erscheinungsbild sinnvoll. Schließlich sind SGB II-Leistungsberechtigten häufig nicht in der Lage, Ausgaben in diesen Zusammenhängen aus Vermögen zu tätigen. Zugleich erscheint es nicht zweckmäßig, solche Ausgaben, die vom Regelsatz umfasst sein sollen und in der Sphäre des Leistungsberechtigten liegen durch Zuschüsse mit Begünstigungswirkung für Leistungsberechtigte durch das Vermittlungsbudget zu übernehmen.

Beispielsweise ist eine darlehensweise Unterstützung beim Erwerb von Fahrerlaubnissen für den Arbeits- oder Bewerbungsweg ebenso wie die darlehensweise Unterstützung eines Pkw-Erwerbs zweckmäßiger als die Zuschussfinanzierung, die zu einer Verlagerung zumindest auch privat veran-

lasster und privat nutzbarer Unterstützungsleistungen führen würde. Vor allem bei Vermögensvorteilen (Führerschein) oder bei Eigentumserwerb (Pkw) sollte durch Gewährung eines Darlehens eine Begünstigung vermieden werden.

Um Wertungswidersprüche mit Anreizwirkung für die SGB II-Leistungsinanspruchnahme zu vermeiden, ist deshalb eine gesetzliche Ermöglichung von Darlehen als Leistungsart für das Vermittlungsbudget sinnvoll. Mit einer solchen Darlehensregelung könnte auch das Spannungsverhältnis in Bezug auf die Tragung der Kosten im Rahmen der Regelleistung sowie im Verhältnis zu dem Grunde nach zuständigen, aber nicht leistenden anderen Leistungsträgern vermindert werden. Die Vorrangigkeit anderer Leistungssysteme könnte gewahrt und das Interesse des Leistungsberechtigten an einer Erstattung der Kosten erhöht werden.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III-RefE

Zertifizierung von Maßnahmen zur Aktivierung und zur beruflichen Eingliederung

Die nun in § 45 SGB III-RefE vorgesehene Möglichkeit eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheines bietet zusätzliche Möglichkeiten, bringt aber auch absehbar nachteilige Effekte mit sich.

Die Vorzüge sind darin zu sehen, dass die Beschaffung durch die Maßnahme- und Trägerzertifizierung erleichtert und flexibilisiert wird. Allerdings sind Zertifizierungen unumgänglich mit Kostensteigerungen verbunden, da die Zertifizierung selbst einen zusätzlichen Aufwand mit sich bringt. In ländlichen Gebieten, in denen wenige Maßnahmeanbieter tätig sind, funktionieren die idealtypischen Vorstellungen eines Maßnahmemarktes auch nur eingeschränkt. Zudem ermöglichen zertifizierte Maßnahmen eine individuelle Ausgestaltung von Maßnahmen – mit vertretbarem Aufwand – nicht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei – nicht immer mit Zustimmung des Betroffenen erfolgende – Aktivierungsmaßnahmen Gutscheine kein naheliegender Lösungsansatz sind. Im Rahmen der Zertifizierung werden auch hinsichtlich der Kosten bundesweite Durchschnittskostensätze den Trägern auferlegt, die wegen der geringen Höhe in erheblichem Spannungsverhältnis zur Qualität stehen. Erst bei Teilnehmergruppen in der Größenordnung von 25 Personen können damit Einnahmen erzielt werden, die qualifiziertes Schulungspersonal ermöglichen. Insofern sind sehr spezifische und zur Aktivierung schwieriger Personengruppen erforderliche Maßnahmen durch zertifizierte Maßnahmen kaum umsetzbar.

Vor diesem Hintergrund muss sichergestellt bleiben, dass auch die Jobcenter alternativ weiterhin im Rahmen des Vergaberechts Maßnahmen von Trägern beschaffen können, die keine Trägerzertifizierung aufweisen. Insofern ist eine Änderung in §§ 177 ff SGB III erforderlich.

Zertifizierungsmöglichkeiten für Maßnahmen ausdehnen

Die in der Stellungnahme geforderte Ausdehnung der Zertifizierungsmöglichkeit für Maßnahmen der Berufsvorbereitung (§§ 51ff SGB III-RefE) sowie für außerbetriebliche Berufsausbildung (§ 76 SGB III-RefE) und ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III-RefE) soll neben der bestehenden Beschaffung im Rahmen des Vergaberechts auch die Möglichkeit für Gutscheine in diesem Bereich eröffnen. Der Vorzug liegt dabei v.a. darin, dass kurzfristiger auf die bestehenden Bedarfe reagiert werden kann und ein passgenaues Angebot an Maßnahmen für Jugendlichen auch kurzfristig gewährleistet werden kann. Soweit bisher die öffentliche Auftragsvergabe genutzt wurde, war der Zeitraum zwischen Ausschreibung und Maßnahmebeginn unausweichlich lange, so dass zwischenzeitliche Veränderungen zu großen Problemen geführt haben.

Qualifizierungsmaßnahmen ohne Zertifizierung

Wegen der mit der Zertifizierung verbundenen Kosten führen Bildungseinrichtungen, die vorrangig für Unternehmen im Bereich der freien Wirtschaft tätig sind, keine Zertifizierungen nach § 177 SGB III-RefE durch. Insofern sollte klarstellend auf die Möglichkeit hingewiesen werden, solche marktgängigen und insofern sowohl in Bezug auf Qualität sowie auf Kosten im Wettbewerb stehenden Angebote

im Einzelfall zu nutzen. Auf diese Weise können im Einzelfall individuell passgenau und gezielt erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen ermöglicht werden.

Flexibilität für Vermittlung beruflicher Kenntnisse und betriebliche Erprobung

Flexible Regelungen für SGB II-Leistungsberechtigten in Bezug auf die kurzen Höchstgrenzen für die Vermittlung beruflicher Kenntnisse ebenso wie hinsichtlich der Dauer der betrieblichen Erprobung bei einem Arbeitgeber sind erforderlich. Nur auf diese Weise lassen sich Hilfeberechtigte, die wenig flexibel und auf besonders stabile Verhältnisse angewiesen sind, mit diesen Maßnahmen erfolgreich an Arbeitsaufnahme heranführen.

Die bisherige Begrenzung auf maximal vier Wochen bei einem Arbeitgeber stellt – gerade für besonders problembehafte Jugendliche – eine beträchtliche Einschränkung dar. Für viele SGB II-Jugendliche, die beim Aufbau sozialer Kontakte und bei der Eingewöhnung in ein neues Umfeld lange Zeit brauchen, ist diese Frist von vier Wochen pro Arbeitgeber deutlich zu kurz.

Insofern sollten für das SGB II gesetzlich längere Fristen in begründeten Ausnahmefällen ermöglicht werden.

Flexibler und zweckmäßiger wäre dagegen, auch nach Beschäftigungsaufnahme und sogar nach Wegfall der Hilfebedürftigkeit die „Rettung“ von Beschäftigung im Einzelfall zu ermöglichen. Gerade für den Personenkreis im SGB II, der häufig besondere Schwierigkeiten bei der Anbahnung und Aufnahme von Beschäftigung hat, wäre dies erheblich sinnvoller und ökonomischer, als den gesamten Prozess von Beschäftigungsanbahnung und Beschäftigungsaufnahme neu zu durchlaufen.

Wie der Regelungsgedanke von § 16g Abs. 1 SGB II zeigt, muss für SGB II-Leistungsberechtigten der Wegfall der Hilfebedürftigkeit nicht zu einem Maßnahmeende führen. Analog sollte auch die Aufnahme von Beschäftigung nicht eine zeitlich spätere Veranlassung sinnvoller Unterstützungsmaßnahmen ausschließen. Dies würde dem Gedanken von § 1 SGB II zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit Rechnung tragen. Eine entsprechende gesetzgeberische Klarstellung wäre deshalb hilfreich.

2. Zertifizierungszwang für alle Maßnahmeträger zweifelhaft

Über die Regelungen in § 45 SGB III-RefE hinaus sieht der Referentenentwurf vor, dass sich Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung nach § 177 ff SGB III-RefE zertifizieren lassen müssen. Die Begründung hierfür stützt sich ausschließlich auf das Argument, dass dadurch die Qualität der Maßnahmen verbessert werden solle.

Dieses Argument ist nur eingeschränkt tragfähig. Die Einführung der Trägerzertifizierung für Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung erfolgte zum 1.7.2004 und war den öffentlichen Zweifeln geschuldet, dass die erforderliche Distanz und Neutralität bei der Auftragserteilung an die großen Weiterbildungseinrichtungen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gewährleistet wäre, wenn zugleich auf allen Ebenen der BA-Selbstverwaltung Arbeitgeber und Arbeitnehmer maßgeblich beteiligt sind. Auch konnte durch die Einführung der Zertifizierung kein Qualitätssprung im Bereich der Maßnahmen verzeichnet werden.

Stattdessen hat die Zertifizierungsanforderung im Bereich der beruflichen Fort- und Weiterbildung kleine Träger, die die Kosten der Zertifizierung nicht tragen konnten, aus dem Bereich der Arbeitsförderung ausgeschlossen und an der Qualität der Maßnahmen zu keinen erkennbaren Ergebnissen geführt. Forschungsergebnisse zur Wirkung der Zertifizierungsmaßnahmen liegen nicht vor, so dass das erklärte Ziel der damit zu erreichenden Qualitätsverbesserung sich auf bloße Hoffnungen und Mutmaßungen stützen kann.

Bei näherer Betrachtung der im Rahmen der Zertifizierung zu prüfenden Kriterien zeigt sich, dass die Dokumentation und der Nachweis verschiedener Verfahren im Vordergrund stehen. Insofern wird

durch die Zertifizierung in erheblichem Umfang Bürokratie ausgeweitet und Zertifizierungsdienstleistern werden dauerhaft Aufträge gesichert.

Daneben muss auch überprüft werden, ob die bisherige Zertifizierung in Bezug auf die inhaltliche Ausrichtung für die nun erheblich weiter gefassten Aufgabenbereiche geeignet ist. Schon für den Bereich der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung gab es in der Vergangenheit Kritik an dem Zertifizierungsverfahren und den dortigen Vorgaben. Hier dürfte Anpassungs- und Weiterentwicklungsbedarf bestehen.

Die nachteiligen Folgen von Zertifizierung – nämlich der Ausschluss kleiner, individuell zugeschnittene Maßnahmen erfolgreich durchführender, flexibel und zuverlässigen Unternehmen – sind im Gegensatz zu den lediglich erhofften positiven Wirkungen der Zertifizierung unvermeidbar. Damit werden die erklärten Ziele des Referentenentwurfs, nämlich Flexibilität, dezentrale Gestaltungsspielräume und individuell zugeschnittene Maßnahmen künftig eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund sollte eine Öffnungsregelung für kleine örtliche Träger vorgesehen werden. Hierbei sollte ein Gestaltungsraum geschaffen werden, in dem bspw. durch erfolgreiche Maßnahmedurchführung in der Vergangenheit der Nachweis der Leistungsfähigkeit erfolgen kann.

3. Weitere SGB II-Änderungen

Freie Förderung nach § 16f SGB II-RefE

(s. oben I 5 auf Seite 3)

Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen nach § 16c SGB II-RefE

Die Änderung, die künftig auch Maßnahmen zur Fortführung bestehender Selbständigkeit ermöglicht, ist zu begrüßen. Dadurch sind über Sachmittel hinausgehende Hilfestellungen künftig möglich. Die Begründung zu der Regelung (S. 51 2. Absatz am Ende) geht mit dem – für Selbständigkeit abwegigen Hinweis auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung – fehl und ist unverständlich.

Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II-RefE

Arbeitsgelegenheiten sind weiterhin – v.a. mit Blick auf sozialpolitische Aufgaben des SGB II – ein wichtiges Instrument. Gerade für sehr arbeitsmarktferne Personen stellen sie häufig den einzigen Handlungsansatz dar, der allerdings eine starke sozialpädagogische und häufig intensive Begleitung erfordert. Die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen werden für die Arbeitsgelegenheiten die gleichen Folgen haben, wie der Umgang mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Vergangenheit. Diese werden auf diesem Wege nach und nach erschwert, eingeschränkt und bedeutungslos.

Die Neuregelung der AGH ist insbesondere in den Absätzen 2-4 eine redaktionelle Anpassung, die aufgrund der Streichung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB III erforderlich geworden ist. Dabei wird allerdings aus dem bisherigen Kriterium in § 260 Abs. 1 Nr. 3 SGB III „eine Beeinträchtigung der Wirtschaft als Folge der Förderung nicht zu befürchten ist“ nun „wettbewerbsneutral“. Darin dürfte eine Verschärfung liegen, die nicht mehr nur auf konkrete Beeinträchtigungsfreiheit abstellt, sondern jedwede Beeinflussung des Wettbewerbs erfordert. Durch die Veränderung wird zunächst eine neue Unsicherheit geschaffen, wann dieses Kriterium erfüllt ist. Die Neuregelung kann dazu führen, dass eine noch größere Marktferne eingefordert wird, die der Erreichung des Integrationsziel in den ersten Arbeitsmarkt nicht zuträglich sein dürfte.

Die Nachrangregelung in Absatz 5 ist grundsätzlich eine begrüßenswerte Klarstellung, soweit sie im Einzelfall eine Abwägung ermöglicht. Allerdings darf dies nicht bedeuten, dass bei noch bestehender großer Distanz zum Arbeitsmarkt Arbeitsgelegenheiten zur Vorbereitung weiterer Qualifizierungsmaßnahmen ausgeschlossen werden. Verstünde man die Vorschrift als generelle Vorrangregelung von

Eingliederungsmaßnahmen ohne Berücksichtigung des Einzelfalls, würden örtliche Handlungsmöglichkeiten eingeengt und Flexibilität genommen. Deshalb sollte die Regelung klarstellend um „im konkreten Einzelfall“ erweitert werden.

Problematisch ist dagegen in Absatz 6 die Beschränkung von Arbeitsgelegenheiten auf zwei von fünf Jahren. Sie stellt eine nicht nachvollziehbare Einschränkung des Instruments dar, für die keine sachlichen Gründe erkennbar sind. Die Nachrangigkeit ist zuvor geregelt, so dass hierfür kein Anlass besteht.

Die Regelung in Absatz 7 macht es künftig unmöglich, in Fällen bestehender Wertschöpfung im Rahmen der Arbeitsgelegenheit die Mehraufwandsentschädigung auch durch den Anbieter der Arbeitsgelegenheit erbringen zu lassen. Insofern ist die einzig zu erwartende Folge dieses Ausschlusses eine Kostensteigerung in Einzelfällen. Der Gesetzgeber sollte Umsetzungsdefizite der Vergangenheit nicht durch nicht gebotene gesetzliche Einschränkungen aufgreifen.

Die Beschränkung der Zuschüsse in Absatz 8 schließt künftig betreuungsintensive und auf besonders schwierige Fälle ausgerichtete Arbeitsgelegenheiten ebenso wie Qualifizierungsansätze in Arbeitsgelegenheiten aus. Dadurch wird den Jobcentern die Möglichkeit genommen, über reine Beschäftigung hinausgehende Arbeitsgelegenheiten durchzuführen, die bisher eine wichtige Rolle in Ausübung sozialpolitischer Verantwortung gespielt haben. Dadurch werden Strukturen vor Ort zerschlagen, deren Bedeutung erst nach deren Verlust deutlich zu Tage treten wird. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften von Kommunen, Kirchen und freien Wohlfahrtsverbänden werden damit künftig nicht mehr finanzierbar sein und in ihrer Existenz – mit der sozialpolitisch wichtigen Funktion – bedroht. Die vielfach auf diese Weise bestehenden Netzwerke zum Auffangen sozialer Notlagen werden durch diese Regelung zerstört.

Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse nach § 16e SGB II-RefE

Die Übernahme der Kriterien für Arbeitsgelegenheiten (zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral) schließen künftig einen Einsatz im Bereich der freien Wirtschaft aus. Das ist deshalb schwer zu verstehen, weil Träger in drei von vier Fällen durch den Beschäftigungszuschuss die Integration in Arbeit erreichen konnten. Künftig ist eine marktnahe Integration durch dieses Instrument nicht mehr möglich. Insbesondere wird damit ausgeschlossen, dass ein Arbeitgeber das geförderte Arbeitsverhältnis zu einem ungeforderten umwandelt.

Durch diese Veränderung wird das Verhältnis zur Arbeitsgelegenheit unklar. Allerdings ist eine längere Förderung (für drei von fünf Jahren) im Vergleich zur Arbeitsgelegenheit möglich. Zu begrüßen ist der Wegfall der automatischen Überführung der Förderung in eine Dauerförderung.

Anregung zur örtlichen Bestimmung der Voraussetzung

Die vorgesehenen Kriterien öffentlich geförderter Beschäftigung in §§ 16d und 16e SGB II „zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral“ haben in der Vergangenheit häufig Kritik ausgelöst. Der Sektor der öffentlich geförderten Beschäftigung ist geprägt von einem kaum auflösbaren Dilemma. Einerseits sollen die Tätigkeiten die genannten Kriterien erfüllen, andererseits sollen die dort Beschäftigten nicht den Eindruck nutzloser Betätigung haben und zum Ziel der Integration in Arbeit marktnah eingesetzt werden. Wie schwierig die Auflösung dieser Probleme ist, zeigen die immer neuen kritischen Berichte von verschiedenen Seiten. Naheliegend ist deshalb, die unterschiedlichen Funktionen und Aufgaben öffentlich geförderter Beschäftigung klar zu benennen und entsprechend präzise, aber differenziertere Kriterien hierfür zu schaffen.

Geförderte Beschäftigung birgt immer das Risiko von Fehlanreizen. Vielleicht kann eine Auflösung darin gesehen werden, dass stärker die individuelle Sinnhaftigkeit der Tätigkeit und ein konkretes öffentliches Interesse in den Vordergrund gerückt werden. Auf diese Weise könnten vor allem struktu-

rell wertvolle und langfristig im Einzelfall vor Ort sinnvolle Tätigkeiten durch öffentlich geförderte Beschäftigung unterstützt werden. Wenn vor Ort – unter Einbeziehung von Wirtschafts- und Arbeitnehmersvertretern – bestimmte Bereiche als unproblematisch und wettbewerbsneutral für öffentlich geförderte Beschäftigung ergänzt werden können und der Nutzen für die Allgemeinheit insgesamt sichergestellt würde, könnte mit größerem Ertrag für den Einzelnen und die Allgemeinheit eine Wertschöpfung erfolgen. Damit könnte von Ländern und Kommunen ein Beitrag zum demografischen Wandel und zum Strukturwandel geleistet werden, der zugleich den einzelnen Langzeitbeziehern zunutze käme.

Eingliederungsbericht nach § 54 SGB II-RefE

Die bisher zweifelhaften und eines weiteren Wertes entbehrenden Eingliederungsbilanzen um einen Eingliederungsbericht – also einen Textteil – zu erweitern, bedarf einer überzeugenden Begründung. In der Begründung des Referentenentwurfes wird dargestellt, dass durch den Eingliederungsbericht die Zusammenhänge der unterschiedlichen Maßnahmen und deren Wirkungen für den Gesetzgeber aufbereitet werden sollen, um eine Beurteilung zu ermöglichen, ob die gewährten größeren Freiheiten positive Wirkungen entfaltet haben.

Für dieses Ziel ist das gewählte Mittel eines Textteils, die die BA bundesweit und rechtskreiübergreifend erstellt vollkommen ungeeignet. Soweit die dezentralen Gestaltungsspielräume tatsächlich vergrößert würden und mehr Flexibilität entstünde, kann über die dann stärker individuell und passgenau ausgerichteten Maßnahmen kaum erfolgreich eine aggregierte Darstellung auf Ebene des Bundes erfolgen. Zudem ist es bisher nicht einmal dem IAB bei der Beurteilung einzelner Instrumente möglich, bei den Wirkungen eine Analyse auf Ebene einzelner Regionen vorzunehmen. Insofern ist der Handlungsansatz als untauglich zu verwerfen und im Interesse der Bürokratievermeidung ersatzlos zu streichen.

Um besonders erfolgreiche Ausgestaltungen von Maßnahmen zu identifizieren könnte das BMAS – an Stelle immer neuer Förderprojekte – einen dauerhaften Wettbewerb zur besonders guten Gestaltung und Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausloben, der nachahmenswerte und positive Handlungsansätze im Rahmen der Regelförderung zu Tage fördert. Hierzu könnten die Jobcenter öffentlich zugängliche Beschreibungen (Eingliederungsberichte) vor Ort liefern.

4. Weitere Änderungen im SGB III

Berufseinstiegsbegleitung § 49 SGB III-RefE

Die Berufseinstiegsbegleitung hat – wie der Zwischenbericht der Evaluation hierzu offen darlegt – eine sehr durchwachsene Bilanz. Diese kritische Beurteilung würde noch deutlich nachteiliger ausfallen, wenn aus Sicht der kommunalen Schulsozialarbeit und unter Berücksichtigung der bestehenden Strukturen der Jugendhilfe eine Bewertung vorgenommen worden wäre.

Berufseinstiegsbegleiter weisen eine hohe Fluktuation auf, weil die Tätigkeit nur eingeschränkt attraktiv ist, und sind weder zu den Jobcentern noch zur Schulverwaltung noch zu den Jugendämtern gut vernetzt. Sie haben gegenüber den Jugendlichen eine schwache Stellung, weil sie sich lediglich als Berater anbieten können. So wertvoll eine Hilfestellung für Jugendliche mit Blick auf den Berufseinstieg ist, so wenig effektiv ist das gewählte Instrument.

Die Ableitung einer Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit stützt sich offiziell auf die Berufsberatung. Tatsächlich ist dieser Regelungsansatz relativ offensichtlich der Tatsache geschuldet, dass nur auf diesem Wege bundesweit eine gesetzliche Handlungsmöglichkeit für den Bundesgesetzgeber besteht. Die Sachnähe zur Schulsozialarbeit und auch zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist allerdings deutlich größer, so dass auch zur Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit die

Anknüpfung besser über die in beiden Fällen im Regelfall zuständigen Kreise und kreisfreien Städte erfolgen sollte.

Soweit Berufseinstiegsbegleitung gesetzlich verankert werden soll, muss sie – um wirksamer zu sein und sich in bestehende Strukturen einzufügen – im Falle vorhandener Beratungsstrukturen diesen kommunalen Strukturen untergeordnet werden. Ebenso wie bei der Berufsberatung sollte den Arbeitsagenturen hier kein Monopol verschafft werden, das dysfunktional die erforderliche Beratung behindert, sondern den Jobcentern, die ohnehin den Zugang zu den Jugendlichen im Leistungsbezug haben, sollten die erforderlichen Handlungsfreiheiten haben, um den Bedarfen und Interessen der Jugendlichen gerecht zu werden.

Probebeschäftigung und Arbeitshilfe für behinderte Menschen nach § 46 SGB III-RefE

Die Regelung eröffnet auch die Möglichkeit, für behinderte und nicht schwerbehinderte Menschen eine Probebeschäftigung zu fördern. Dieser Personenkreis umfasst auch benachteiligte Menschen, ohne dass dies bisher den Jobcentern präsent wäre. Deshalb war die weitgehend unverändert übernommene Vorschrift des bisherigen § 238 SGB III kaum zur Anwendung gekommen. Die neue Stellung im Gesetz erleichtert die Anwendung, könnte aber durch eine deutlichere Formulierung unter Bezug auf die „Benachteiligten“ verstärkt werden.

Zertifizierung auch für Unterstützung und Förderung der Berufsausbildung

Die Maßnahmen nach §§ 74 SGB III-RefE – also die Ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 75 SGB III-RefE und die außerbetriebliche Ausbildung nach § 76 SGB III-RefE – sollten auch über die Zertifizierung nach §§ 177 SGB III-RefE für das Gutscheilverfahren eröffnet werden. Hierfür könnte an Stelle des bisherigen § 77 SGB III-RefE das Gutscheilverfahren für beide Instrumente verankert werden, das zusätzlich in § 177 SGB III-RefE mit aufzunehmen wäre. Dadurch würde die Effizienz und Passgenauigkeit erhöht, da dann die außerbetrieblichen Ausbildungsplätze nicht der Zahl wie dem Inhalt nach ca. sechs Monate vor Maßnahmebeginn prognostiziert ausgeschrieben werden müssten. Dadurch kann gewährleistet werden, dass nur die erforderlichen Plätze finanziert werden müssen und die gewünschten Inhalte sich realisieren lassen.

IV. Zusammenfassung und Bewertung

Die im Referentenentwurf und für ihn genannten Ziele und Programmaussagen sind weitgehend zu unterstützen. Um diesen Zielen tatsächlich auch näher zu kommen, sind erhebliche Veränderungen am Entwurf erforderlich. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird vielfach die Wirksamkeit der Maßnahmen und deren Passgenauigkeit gleichermaßen verbessert.