



Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt¹

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung	3
II. Schaffung eines eigenständigen Instrumentariums im SGB II	4
III. Dezentralität im SGB III und SGB II stärken, Steuerung über Zielvereinbarungen im SGB II und Wiedereinführung der weiteren Leistungen	5
1. Erhöhung der Dezentralität	5
2. Bereitstellung verlässlicher Budgets; Zielvereinbarungen im SGB II	6
3. Wiedereinführung der weiteren Leistungen.....	6
IV. Erhöhung der Flexibilität und Individualität	7
1. Alternativen zur vergaberechtlichen Beschaffung zulassen und erweitern	7
2. Freihändige Vergabe bei der Beauftragung von Integrationsfachdiensten zulassen	8
V. Zu einzelnen Änderungen im SGB III	8
1. Nachhaltige Förderungen aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III-E) ermöglichen	8

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Manuela Klesse. Die Stellungnahme wurde in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auf der Basis von Beratungen im Arbeitskreis „Grundsicherung und Sozialhilfe“, der Arbeitsgruppe „SGB II“ und des Fachausschusses „Sozialpolitik, soziale Sicherung, Sozialhilfe“ erarbeitet und vom Präsidium des Deutschen Vereins am 21. Juni 2011 verabschiedet.

2.	Starre zeitliche Befristung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 Abs. 2 SGB III-E) aufheben	9
4.	Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen (§ 81 ff. SGB III-E) auch für arbeitsmarktferne Personen ermöglichen	10
5.	Betriebliche Einstiegsqualifizierung entfristen (§ 131 SGB III-E).....	10
6.	Zuständigkeitswechsel bei jungen Menschen vermeiden; bedarfsgerechte Förderung ermöglichen	11
7.	Wegfall zwingender berufsvorbereitender Maßnahmen bei der außerbetrieblichen Berufsausbildung (§ 76 SGB III-E).....	12
VI.	Zu einzelnen Änderungen im SGB II	12
1.	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen im Jobcenter initiieren	12
2.	Leistungen zur Eingliederung Selbstständiger (§ 16c SGB II-E).....	12
3.	Öffentlich geförderte Beschäftigung (§§ 16d, 16e SGB II-E)	13
3.1.	Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II-E)	13
a)	Zusätzliches Kriterium der Wettbewerbsneutralität streichen.....	13
b)	Gesetzliche Regelung für eine Abstimmung im örtlichen Beirat schaffen	14
c)	Begrenzung der Zuweisungsdauer beseitigen	15
d)	Festlegung von Höchstbeträgen für Trägerpauschalen aufheben	15
3.2.	Neuregelung: Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II-E); Einschränkungen des Beschäftigungszuschusses verhindern	15
VII.	Weitere Änderungsvorschläge	16
1.	Aufstockungs- und Umgehungsverbot einschränken	16
2.	Nachgehende Hilfen ermöglichen	17

I. Vorbemerkung

Die vom Gesetzgeber im Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt benannten Ziele, wie die Schaffung von mehr Dezentralität im Rahmen der örtlichen Entscheidungskompetenzen, höherer Flexibilität beim Einsatz der Instrumente, größerer Individualität im Beratungsprozess, höherer Qualität bei der Einbindung von Arbeitsmarktdienstleistern sowie mehr Transparenz für die Adressaten, sind grundsätzlich zu befürworten. Auch das Vorhaben, das Potenzial erwerbsfähiger Personen besser zu ermitteln, um anschließend eine erfolgreiche Eingliederung in die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, ist grundsätzlich zu unterstützen. Allerdings werden die genannten Ziele auch im Rahmen dieser Instrumentenreform in vielen Bereichen nur unzureichend oder gar nicht umgesetzt. Wegen der örtlich und regional teilweise sehr ausgeprägt unterschiedlichen Verhältnisse am Arbeitsmarkt wäre aber eine erhöhte Dezentralität bei der Entscheidungsfindung dringend erforderlich gewesen.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist nachhaltig durch die von der Bundesregierung im Jahr 2010 beschlossenen Einsparmaßnahmen bei der Bundesagentur für Arbeit geprägt. Durch den weitgehenden Verweis im SGB II auf die Eingliederungsleistungen des SGB III werden sich die zu erwartenden finanziellen Einschnitte mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf den Rechtskreis des SGB II und zumindest mittelbar auf den Rechtskreis des SGB XII auswirken.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Neugliederung der Instrumente insbesondere auf Personen ausgerichtet ist, die aufgrund ihrer fachlichen und persönlichen Voraussetzungen die größten Chancen haben, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Demgegenüber werden Maßnahmen für Personengruppen mit schwerwiegenden Problemen und einer geringen Leistungsfähigkeit weiter eingeschränkt. Dies betrifft etwa Menschen mit Behinderungen und in psychosozialen Problemlagen, Menschen, die z.B. von Sucht oder Schulden beeinträchtigt sind, Menschen mit geringer Qualifikation oder Bildungsgrad oder ohne Schulabschluss, Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere oder Alleinerziehende. Dieses „Creaming“ ist zu vermeiden. Es ist daher u.a. zu prüfen, ob mit den vorhandenen Instrumenten – auch nach erfolgten Zusammenlegungen – sämtliche zu erreichende Zielgruppen im jeweils angemessenen Umfang bei der effektiven und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt werden können. Die geplante Instru-

mentenreform setzt sich nur wenig mit dem Personenkreis des SGB II auseinander, obwohl dem SGB II mit ca. 4,8 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Verhältnis zum SGB III, dem ca. 1. Million Leistungsberechtigte zuzuordnen sind, allein zahlenmäßig eine wesentlich größere Bedeutung zukommt als dem Versicherungssystem. Bei einem großen Teil der hilfebedürftigen Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende stellen sich andere Herausforderungen als bei Arbeitslosen, die im Rechtskreis des SGB III betreut werden. Um den heterogenen Problemlagen im SGB II besser gerecht zu werden, sind auch in diesem System Umstrukturierungen und eine Neuausrichtung der Instrumente erforderlich. Der Deutsche Verein befürchtet, dass sowohl im Rechtskreis des SGB II als auch im SGB III einige wertvolle Instrumente durch geplante Zusammenlegungen gänzlich wegfallen, während zum Teil kostenintensive und ineffektive Maßnahmen erweitert werden.

In der nachfolgenden Stellungnahme werden einzelne vom Gesetzgeber vorgeschlagene Änderungen beurteilt sowie eigene konkrete Empfehlungen zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vorgestellt.

II. Schaffung eines eigenständigen Instrumentariums im SGB II

Der Gesetzentwurf strebt nach wie vor eine rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktpolitik an, indem er im Wesentlichen dieselben Instrumente für Leistungsberechtigte im SGB II und SGB III vorsieht. So bleibt auch nach dieser geplanten Reform das Recht der Arbeitsförderung (SGB III) das Referenzgesetz für die Eingliederungsleistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Für die besonderen Bedürfnisse des Personenkreises im SGB II existieren zwar zusätzliche Leistungen zur Eingliederung, diese ergänzen jedoch die Leistungen der Arbeitsförderung lediglich.

Auch wenn die angestrebte Erwerbsintegration auf einem einheitlichen Arbeitsmarkt erfolgt, bestehen zentrale Unterschiede im Förderbedarf zwischen Personen im System der Arbeitslosenversicherung und Personen im System der Grundsicherung. Die Eingliederungsleistungen nach dem SGB III und SGB II divergieren nicht nur in ihrer Finanzierungsform, der Anzahl der Adressaten sowie der zeitlichen Perspektive. Der größere Teil der SGB II-Leistungsberechtigten benötigt vielmehr eine ganzheitliche und individuelle Förderung, die regelmäßig nicht allein mit den im SGB III verfügbaren Maßnahmen er-

reicht werden kann. Dabei besteht das vorrangige Ziel bei derart Betroffenen häufig nicht allein in der Beendigung von Arbeitslosigkeit, sondern in einer schrittweisen, meist längerfristigen Heranführung an den Arbeitsmarkt. Nicht selten müssen zunächst persönliche oder soziale Probleme gelöst sowie erste praktische Arbeitserfahrungen und Sprachkompetenzen erworben werden, ehe eine fachliche Qualifizierung erfolgen kann. Dazu bedarf es eines lokal angelegten flexiblen Instrumentariums, das individuell auf die jeweiligen Bedarfslagen angewendet werden kann. Der Deutsche Verein hat daher bereits in seiner Stellungnahme zur Instrumentenreform im Jahr 2008 ausdrücklich die Schaffung eines zusätzlichen, eigenständigen Instrumentariums für das SGB II gefordert, um Personen in diesem Rechtskreis die notwendigen, passgenauen und individuellen Hilfen tatsächlich gewähren zu können.²

Die Aufgabe der bisher angestrebten engen Verknüpfung zwischen dem Bereich der Arbeitslosenversicherung und den steuerfinanzierten Leistungen des SGB II entspricht auch dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vom 26. Oktober 2009.

Sollte dagegen an der bisherigen weitgehenden Verweisung des SGB II auf die Instrumente des SGB III festgehalten werden, müssen die jeweiligen Regelungen um zahlreiche Öffnungsklauseln und Ausnahmen für die multiplen Bedürfnisse der SGB II-Leistungsempfänger/innen ergänzt werden. Auf diese Weise wird eine flexiblere Ausgestaltung der im SGB III geregelten Instrumente für die Betroffenen im Rechtskreis des SGB II ermöglicht. Dies ist auch erforderlich, um den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Personen im System der Grundsicherung im Vergleich zu denen im System der Arbeitslosenversicherung gerecht werden zu können.

III. Dezentralität im SGB III und SGB II stärken, Steuerung über Zielvereinbarungen im SGB II und Wiedereinführung der weiteren Leistungen

1. Erhöhung der Dezentralität

Die Forderung des Gesetzgebers nach mehr Dezentralität wird durch die geplante Reform weder im SGB III noch im SGB II hinreichend umgesetzt. Durch die Umwandlung

² Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (BT-Drucks. 16/10810) vom 19. November 2008 (DV 22/08), S. 2.

der Pflicht- in Ermessensleistungen, die sich allerdings kaum auf die Mitarbeiter/innen in den Jobcentern auswirkt, da es sich nur um Änderungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB III handelt, ergeben sich zwar teilweise neue Herausforderungen für die Vermittlungs- und Fallmanagementfachkräfte. Vor dem Hintergrund unzureichender finanzieller Mittel und der damit verbundenen hohen Personalfuktuation können die steigenden Anwendungsprobleme durch die bisherigen Schulungsangebote, Arbeitshilfen und ermessenslenkenden Weisungen jedoch nur bedingt verringert werden. Um Dezentralität tatsächlich umzusetzen, erfordert es jedoch einerseits eine langfristige Personalplanung, -entwicklung und -fortbildung. Nur ausreichend qualifiziertes Personal mit verlässlichen Perspektiven ist tatsächlich in der Lage, das ihm übertragene Ermessen bei den zu treffenden Entscheidungen verantwortungsbewusst auszuüben. Andererseits setzt Dezentralität auch voraus, dass sowohl im SGB III als auch im SGB II Instrumente zur Verfügung stehen, die flexibel, individuell und effektiv einsetzbar sind, um den jeweiligen Herausforderungen vor Ort gerecht werden zu können.

2. Bereitstellung verlässlicher Budgets; Zielvereinbarungen im SGB II

Anstatt lediglich eine Vielzahl unübersichtlicher und starrer Instrumente zur Eingliederung per Gesetz zu regeln, ist zumindest mittelfristig auch im Bereich des SGB II eine Steuerung über konkrete Zielvereinbarungen in Betracht zu ziehen. Dazu ist die Bereitstellung verlässlicher Mittel bzw. Budgets notwendig, über deren Verwendung konkrete Zielvereinbarungen zu schließen sind. Die einzelne Ausgestaltung der Budgets und der Verantwortlichkeiten sollte den jeweiligen Vermittler/innen und Fallmanager/innen vor Ort überlassen bleiben. Für eine bestmögliche Integration und Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es gerade eines großen örtlichen Entscheidungsspielraums, auf den auch die finanziellen Mittel auszurichten sind. Auch wenn eine Verknüpfung zwischen Budgetvorgaben und Zielvereinbarungen derzeit in der Praxis noch zu einigen Umsetzungsproblemen führt, sollte dieser Lösungsansatz weiter verfolgt und die entsprechenden institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden. Zusätzlich muss ein wirksames Kontroll- und Evaluationssystem errichtet bzw. ausgebaut werden.

3. Wiedereinführung der weiteren Leistungen

Zur Umsetzung derartiger Zielvereinbarungen ist die Wiedereinführung der weiteren Leistungen (§ 16 Abs. 2 SGB II a.F.), die im Zuge der Reform 2008 gestrichen wurden, sinn-

voll. Auf diese Weise kann u.a. die Förderung innovativer und verantwortungsvoller Projekte für individuelle Maßnahmen erfolgen. Die freie Förderung nach § 16f SGB II kann in der Praxis nicht annähernd die positiven Wirkungen dieser Generalklausel ersetzen.

IV. Erhöhung der Flexibilität und Individualität

1. Alternativen zur vergaberechtlichen Beschaffung zulassen und erweitern

Um die vom Gesetzgeber geforderte Flexibilität und Individualität zu erhöhen, sollten nach Auffassung des Deutschen Vereins Alternativen zum Vergaberecht geschaffen werden.³ Die Neuregelungen im Gesetzentwurf (z.B. §§ 51 ff., 74 f. SGB III-E) enthalten zwar nicht mehr die ausdrückliche Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechts. Dies wird jedoch allein damit begründet, dass die bisherigen Regelungen lediglich klarstellende Wirkung hatten und das Vergaberecht nach Ansicht des Gesetzgebers ohnehin anzuwenden sei. Dagegen vertritt der Deutsche Verein die Meinung, dass das weitgehende Festhalten an der zwingenden Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften die Gefahr einer Standardisierung birgt, die die Gestaltungsfreiheit der Vermittler/innen und Fallmanager/innen sowie das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten stark einschränkt. Zudem führen langwierige Vergabeverfahren häufig zu zeitlichen Verzögerungen. Zu späte Hilfen können die Arbeitsmarktintegration jedoch zusätzlich erschweren oder gar verhindern. Auch innovative Konzepte werden durch eine zentrale Planung der Leistungsinhalte durch die Bundesagentur für Arbeit eher eingeschränkt als gefördert.

Eine Ausnahme vom Vergaberecht wird nunmehr im Rahmen des § 45 SGB III-E zugelassen. Danach können künftig für Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung – alternativ zum ebenfalls zulässigen Vergaberecht – auch Gutscheine durch die Arbeitsagentur ausgestellt werden. Derartige Alternativen zur vergaberechtlichen Beschaffung sind insbesondere bei niedrighschwelligen Angeboten zu begrüßen und bspw. auch auf berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§§ 51 ff. SGB III-E) oder ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III a.F.) auszuweiten. In diesen Fällen sind die lokale Vernetzung und die Qualität der sozialpädagogischen Arbeit besonders essenziell. Durch

³ Vgl. bereits die Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (BT-Drucks. 16/10810) vom 19. November 2008 (DV 22/08), S. 5.

alternative Beschaffungsmaßnahmen zum Vergaberecht könnten in diesen Bereichen bei Bedarf auch kurzfristiger passgenaue Angebote gewährleistet werden.

2. Freihändige Vergabe bei der Beauftragung von Integrationsfachdiensten zulassen

In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass mit Änderung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) zum 11. Juni 2010 für die Vergabe von Vermittlungsaufträgen nach § 45 SGB III-E nunmehr keiner der besonderen Tatbestände der sog. freihändigen Vergabe mehr einschlägig ist. Die Beauftragung von Integrationsfachdiensten (§ 109 SGB IX) mit der Vermittlung schwerbehinderter Menschen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) erfolgt seither nicht mehr über freihändige Vergaben, sondern allein über den Weg der öffentlichen Ausschreibung. Durch den vergabebedingten häufigen Trägerwechsel lässt sich weder eine kontinuierliche Betreuung der Betroffenen noch eine verlässliche Hilfestellung für die Unternehmen gewährleisten. Deshalb fordert der Deutsche Verein, durch entsprechende Rechtsänderungen sicherzustellen, dass die Bundesagentur für Arbeit Aufträge zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen an Integrationsfachdienste künftig wieder freihändig vergeben und somit die ohnehin geringen flexiblen Möglichkeiten, die das Vergaberecht selbst bietet, auch nutzen kann.

V. Zu einzelnen Änderungen im SGB III

1. Nachhaltige Förderungen aus dem Vermittlungsbudget (§ 44 SGB III-E) ermöglichen

Bereits im Zuge der Instrumentenreform 2008 wurden durch Einführung eines Vermittlungsbudgets Leistungen zusammengefasst, die bislang in Einzelvorschriften geregelt waren und dabei halfen, die Arbeitsaufnahme durch verschiedene Mobilitätshilfen zu unterstützen. Auf diese Weise wurde den jeweiligen Vermittler/innen oder Fallmanager/innen ein wesentlich größerer Entscheidungsspielraum beim Einsatz der Leistungen gewährt, der zu einer erhöhten Flexibilität und Passgenauigkeit der Leistungen beiträgt. Dementsprechend sollte dafür gesorgt werden, dass dieser neu geschaffene Gestaltungsspielraum durch verantwortungsbewusste Ermessensausübung ausgefüllt und nicht durch zu viele zentrale Weisungen wieder eingeschränkt wird.

Des Weiteren sollte die Möglichkeit einer Förderung aus dem Vermittlungsbudget nicht allein auf die Anbahnung und Aufnahme einer neuen Beschäftigung begrenzt werden. Vielmehr ist es notwendig, dass die Regelung in Einzelfällen auch Leistungen aus dem Vermittlungsbudget zur Stabilisierung und zum Erhalt einer bereits erworbenen Beschäftigung vorsieht. Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass sich gerade für Personen aus dem Bereich des SGB II auch nach Aufnahme einer Tätigkeit besondere Herausforderungen und Probleme ergeben. Das Ziel, bereits begonnene Beschäftigungsverhältnisse nachhaltig zu sichern, steht auch im Einklang mit den präventiven Prinzipien des SGB II. Diese sehen u.a. vor, Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu vermeiden (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 SGB II) bzw. auch die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen zu erhalten (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 SGB II).

2. Starre zeitliche Befristung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 Abs. 2 SGB III-E) aufheben

Durch die Aufrechterhaltung der starren zeitlichen Befristung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gemäß § 45 Abs. 2 SGB III-E wird die mit der Regelung vornehmlich verfolgte Flexibilität deutlich eingeschränkt. Insbesondere Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen (z.B. Menschen mit Behinderungen) benötigen regelmäßig längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen. Dazu ist es erforderlich, die zeitlichen Begrenzungen bei der Durchführung von Maßnahmen bei oder von einem Arbeitgeber (4 Wochen) sowie bei der Vermittlung von beruflichen Kenntnissen (8 Wochen) aufzuheben.

3. Wirksamkeit des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins im Rahmen der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III-E) verbessern

§ 45 Abs. 4–6 SGB III-E regeln die Einführung von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen. Dadurch soll der bisher befristete Vermittlungsgutschein für Arbeitsuchende (§ 421g SGB a.F.) entfristet übernommen werden. Die Voraussetzungen zur Erlangung eines Gutscheins richten sich nach dem Gesetzentwurf nunmehr nicht mehr nach dem Leistungsbezug und der Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern nach den persönlichen Ver-

hältnissen der Förderberechtigten sowie der örtlichen Verfügbarkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen.

Die Einführung dieses relativ flexiblen Beschaffungsinstrumentes im Rahmen der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ist grundsätzlich zu befürworten und kann sich möglicherweise als flexiblere Alternative zum Vergaberecht erweisen. Allerdings sollten dazu die Voraussetzungen für die Anwendung des Gutscheins, die nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfes vornehmlich auf arbeitsmarktnahe Personen ausgerichtet ist, auf sämtliche Personenkreise erweitert werden. Zudem haben die bisherigen Erfahrungen mit Gutscheinen gezeigt, dass dieses System und seine Wirksamkeit zahlreiche Schwachstellen aufweisen, die bei der Neufassung eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins zu verringern bzw. zu beseitigen sind. Dies erfordert insbesondere eine qualifizierte Beratung und Begleitung der Personen, die Gutscheine erhalten, sowie eine hohe Flexibilität bei der Auswahl der entsprechenden Trägermaßnahmen.

4. Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen (§ 81 ff. SGB III-E) auch für arbeitsmarktferne Personen ermöglichen

Die Regelungen über die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen finden aufgrund ihrer engen Voraussetzungen auf arbeitsmarktferne Personen im SGB II nur sehr eingeschränkt Anwendung. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, des absehbaren Fachkräftemangels sowie der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit sollten daher auch gering qualifizierten Arbeitnehmern und arbeitsmarktfernen Personen Perspektiven zur beruflichen Fort- und Weiterbildung eröffnet werden.

5. Betriebliche Einstiegsqualifizierung entfristen (§ 131 SGB III-E)

Der Deutsche Verein begrüßt ausdrücklich, dass die betriebliche Einstiegsqualifizierung entgegen der zunächst geplanten Streichung im Referentenentwurf nunmehr in § 131 SGB III-E beibehalten wird. Allerdings ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Befristung der Maßnahme bis zum 31. Dezember 2014 zu kritisieren. Die betriebliche Einstiegsqualifizierung hat sich in der Praxis als erfolgreiches Instrument zur beruflichen Integration junger Menschen sowie zur Stabilisierung und Ausweitung betrieblicher Berufsausbildung bewährt. Daher sollte dieses Instrument entfristet und mithin dauerhaft in das Sys-

tem der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen integriert werden. Bei der praktischen Umsetzung ist durch eine entsprechende Zertifizierung sicherzustellen, dass die Zeit der Einstiegsqualifizierung auch tatsächlich anrechenbar ist.

6. Zuständigkeitswechsel bei jungen Menschen vermeiden; bedarfsgerechte Förderung ermöglichen

Der Gesetzentwurf sieht ferner vor, die Zuständigkeit für sämtliche Berufsorientierungsmaßnahmen (§ 48 SGB III-E) sowie berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§ 51 SGB III-E) allein bei der Bundesagentur für Arbeit anzusiedeln. Dadurch wird jedoch eine durchgehende und bedarfsgerechte Förderung der Leistungsberechtigten im SGB II ausgeschlossen. Der Deutsche Verein hält folgende Differenzierung für erforderlich: Schulische Maßnahmen (wie bspw. eine Berufsorientierung oder Beratungen zu Arbeitsmarktperspektiven) sind für junge Menschen einheitlich, das heißt unabhängig davon, ob sie dem Rechtskreis des SGB III oder des SGB II angehören, durchzuführen. Auf diese Weise lassen sich unnötige Stigmatisierungen effizient vermeiden.

Außerhalb der Schulen sollte jedoch die Möglichkeit bestehen, junge Menschen, die sich bereits im Leistungsbezug des SGB II befinden, auch in diesem Rechtskreis durchgehend in den Bereichen der Berufsorientierung und berufsvorbereitenden Maßnahmen zu fördern. Bisher ist es den Jobcentern verwehrt, Berufsberatungen oder berufsvorbereitende Maßnahmen für SGB II-Leistungsempfänger/innen zu veranlassen. Vielmehr werden die jungen Menschen zunächst mit Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Jobcenter vorbereitet und anschließend an die örtliche Arbeitsagentur verwiesen, um dort gegebenenfalls berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zu erhalten. Solche anhaltenden Zuständigkeitswechsel verhindern in der Regel eine kontinuierliche Betreuung junger Menschen sowie eine bedarfsgerechte Förderung, die auch über die Regelförderung des SGB III hinausgeht, und sind daher zu vermeiden.

7. Wegfall zwingender berufsvorbereitender Maßnahmen bei der außerbetrieblichen Berufsausbildung (§ 76 SGB III-E)

Im Zuge der Neuregelung der außerbetrieblichen Berufsausbildung (§76 SGB III-E) entfällt das Erfordernis der vorherigen Teilnahme an einer auf einen Beruf vorbereitenden Maßnahme mit einer Dauer von mindestens sechs Monaten. Diese Änderung ist positiv zu bewerten, da nunmehr die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter nach ihrem Ermessen entscheiden können, ob zunächst eine Vorförderung angemessen erscheint. Auf diese Weise wird das Instrument flexibler ausgestaltet und im Einzelfall der Übergang von der allgemeinbildenden Schule in die Berufsausbildung verkürzt.

VI. Zu einzelnen Änderungen im SGB II

1. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen im Jobcenter initiieren

Um berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen im Jobcenter initiieren zu können (siehe unter V. 6.), ist eine Änderung des § 16 Abs. 1 SGB II-E, der auf die entsprechenden Maßnahmen im SGB III verweist, erforderlich. § 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II-E ist dazu wie folgt zu formulieren: „Leistungen zur Berufsausbildung nach dem Zweiten und Vierten Unterabschnitt des Dritten Abschnitts und Leistungen nach § 131“.

2. Leistungen zur Eingliederung Selbstständiger (§ 16c SGB II-E)

Die Neuregelung des § 16c SGB II-E sieht vor, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die eine selbstständige, hauptberufliche Tätigkeit ausüben, zukünftig auch Zuschüsse für die Beratung oder Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten durch Dritte erhalten können. Die Vermittlung berufsfachlicher Qualifikationen ist jedoch ausgeschlossen. Soweit durch diese Vorschrift auch Migrantenorganisationen die Möglichkeit eröffnet wird, derartige Beratungen mit entsprechender Kultursensibilität durchführen zu können, ist diese Regelung durchaus zu begrüßen.

3. Öffentlich geförderte Beschäftigung (§§ 16d, 16e SGB II-E)

Die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung werden durch die geplanten Änderungen zu zwei Instrumenten zusammengefasst. Gefördert werden nunmehr Arbeitsgelegenheiten (AGH) mit Mehraufwandsentschädigung sowie Arbeitsverhältnisse durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt. Dagegen werden die bisherigen Instrumente der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante abgeschafft und der Beschäftigungszuschuss stark eingeschränkt.

Die geplanten Neuregelungen der §§ 16d, e SGB II-E sind jedoch nicht zielführend. Sie schränken die Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für die Betroffenen unnötig weiter ein und erschweren deren Umsetzung in der Praxis. Daher fordert der Deutsche Verein, die Instrumente im Rahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in ihrer bisherigen Form aufrechtzuerhalten.

3.1 Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II-E)

Den Arbeitsgelegenheiten (AGH) als Eingliederungsleistung wird auch weiterhin große Bedeutung zukommen. Insbesondere darf nicht verkannt werden, dass sie für arbeitsmarktfernste Personen, die möglicherweise noch eine Reihe von Vermittlungshemmnissen aufweisen, häufig die einzige Möglichkeit darstellen, überhaupt wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt zu werden. Besondere Aufmerksamkeit kommt dabei der Situation von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen zu. Für diesen Personenkreis wird es aufgrund seines besonderen Förderungsbedarfs erforderlich, bestehende Maßnahmen weiter zu entwickeln/passgenaue Interventionen zu konzipieren.

a) Zusätzliches Kriterium der Wettbewerbsneutralität streichen

Die Ergebnisse der Wirkungsforschung zeigen, dass Arbeitsgelegenheiten möglichst wirtschaftsnah ausgestaltet werden müssen, um die Chancen auf Eingliederung arbeitsmarktferner Personen deutlich zu erhöhen. Sinnstiftende Tätigkeiten in den Kommunen sind bereits aufgrund der Voraussetzungen der „Zusätzlichkeit“ und „im öffentlichen Interesse“ lediglich in engen Grenzen möglich.

Die Neuregelung führt nunmehr als weitere Voraussetzung für die zu verrichtenden Arbeiten das Merkmal der Wettbewerbsneutralität ein. Dadurch wird die Flexibilität noch

weiter eingeschränkt. Die vom Bundesrechnungshof geübte Kritik an den Ein-Euro-Jobs bezog sich nicht auf die Anzahl der gesetzlichen Voraussetzungen, sondern darauf, dass die Einhaltung dieser Kriterien in der Praxis auch hinreichend geprüft werden müsste. Zwar wird zur Begründung oftmals auf die Gefahr hingewiesen, subventionierte Beschäftigung führe zu Wettbewerbsverzerrungen, Auftragseinbußen und letztlich zu Beschäftigungsverlusten bei Betrieben, die nicht gefördert werden („Verdrängung“). Allerdings liegen derzeit keine Studien vor, die nachweisen, dass Betriebe in der örtlichen Praxis aufgrund von Arbeitsgelegenheiten tatsächlich wirtschaftliche Insolvenz anmelden mussten oder Arbeitsplätze weggefallen sind. Vielmehr bestehen zwar derartige theoretische Risiken, messbare Auswirkungen auf die Wirtschaft in Form der genannten Effekte sind jedoch auch im Übrigen derzeit nicht ersichtlich. Nach dem „Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom Februar 2011 (S. 28) hat der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten nicht zu einer Substitution regulärer Beschäftigung in den Betrieben geführt. Eine regelmäßige Überprüfung der Wirkungen dieses Instrumentariums sollte daher ausreichen, um mögliche Missbrauchseffekte frühzeitig zu erkennen und diesen entgegenzutreten. Im Ergebnis sollte das zusätzliche Kriterium der Wettbewerbsneutralität (§ 16d Abs. 1 und 4) gestrichen werden.

b) Gesetzliche Regelung für eine Abstimmung im örtlichen Beirat schaffen

In der Praxis hat es sich bewährt, die spezifischen Voraussetzungen der Arbeitsgelegenheiten im örtlichen Beirat der Jobcenter abzustimmen. Dadurch wird die Dezentralität im Rahmen der örtlichen Entscheidungskompetenzen gefördert und zugleich eine verbindliche Beteiligung sämtlicher Akteure des Arbeitsmarktes (u.a. auch Kammern, Arbeitgeber und die lokale Wirtschaft) vor Ort sichergestellt. Der Deutsche Verein empfiehlt daher, diese Möglichkeit der Abstimmung auch gesetzlich zu verankern.

Folglich sollte in § 16d SGB II ein weiterer Absatz 4a) eingefügt werden, wonach zur Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe „Zusätzlichkeit“ und „im öffentlichen Interesse“ (sowie – sollte es nicht gestrichen werden – „Wettbewerbsneutralität“) im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten eine Empfehlung des örtlichen Beirates nach § 18d SGB II-E einzuholen ist. Bei der Entscheidung über die Zuweisung bei der Ermessensabwägung ist die Empfehlung des örtlichen Beirates über die Kriterien der Abs. 2 bis 4 (Zusätzlichkeit,

im öffentlichen Interesse und Wettbewerbsneutralität) einzubeziehen. Ein entsprechender Hinweis sollte auch im § 18d SGB II-E erfolgen.

c) Begrenzung der Zuweisungsdauer beseitigen

§ 16d Abs. 6 SGB II-E sieht vor, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nicht länger als 24 Monate in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden dürfen. Auf diese Weise würde das Instrument zunehmend eingeschränkt. Zudem suggeriert die Formulierung, dass Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich zweijährig auszugestalten sind. Die Nachrangigkeit wird nunmehr bereits ausdrücklich in Absatz 5 der Vorschrift geregelt, sodass eine Beschränkung der Zuweisungsdauer nicht erforderlich ist.

d) Festlegung von Höchstbeträgen für Trägerpauschalen aufheben

Durch § 16d Abs. 8 SGB II-E werden Höchstbeträge für Trägerpauschalen festgesetzt. Auch diese Regelung schränkt die Arbeitsgelegenheiten unnötig weiter ein und könnte zukünftig besonders betreuungsintensive ebenso wie besonders qualifizierende Arbeitsgelegenheiten, die einen hohen Personalaufwand erfordern, erschweren oder gänzlich ausschließen. Daher sollte Abs. 8 der Norm gestrichen werden. Um Monopolstellungen von AGH-Trägern zu vermeiden, könnte alternativ eine Regelung eingeführt werden, wonach beispielsweise nicht mehr als 50 % der AGH von einem örtlichen Träger verwaltet werden dürfen.

3.2. Neuregelung: Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II-E); Einschränkungen des Beschäftigungszuschusses verhindern

Durch die Leistungen zur Beschäftigungsförderung wird versucht, arbeitsmarktfernen und deutlich leistungsgeminderten Erwerbslosen die Teilhabe an einer Beschäftigung zu ermöglichen, die dem ersten Arbeitsmarkt zuzuordnen ist. Der Wechsel in eine ungefördertere Beschäftigung bleibt gleichwohl vorrangiges Ziel. Durch die weitere Einschränkung dieses Instruments wird Langzeitarbeitslosen mit besonders geringen Wiedereingliederungschancen (z.B. psychisch Kranken) die nahezu einzige Möglichkeit zusätzlich erschwert, längerfristig am Arbeitsleben teilzuhaben. Daher sind die im neugefassten Beschäftigungszuschuss enthaltenen Restriktionen zu beseitigen. Zum einen ist die Förderung durch ein Budget begrenzt. Danach können höchstens 5 % der auf ein Jobcenter

entfallenen Eingliederungsmittel für die Förderung von Arbeitsverhältnissen eingesetzt werden (vgl. § 16e Abs. 1 Satz 2 SGB II-E). Diese Begrenzung steht im Widerspruch zu der vom Gesetzgeber geforderten Dezentralität und ist abzuschaffen. Über die Höhe der Förderung sollten vielmehr die jeweils verantwortlichen Träger entscheiden können. Zum anderen ist nach Ansicht des Deutschen Vereins eine unbefristete Förderung zu ermöglichen. Die Regelung in § 16e Abs. 3 Nr. 4 SGB II-E, wonach Zuschüsse höchstens für die Dauer von 24 Monaten erbracht werden dürfen, ist demnach zu streichen.

Des Weiteren hat der Deutsche Verein bereits in der Vergangenheit gefordert,⁴ die Regelung des § 16e SGB II a.F. zu erweitern und zur Erfüllung des Tatbestands weniger strenge Maßstäbe anzulegen. Das Ziel bestand in der Schaffung eines Leistungstatbestandes für Menschen mit Behinderungen, die auf absehbare Zeit nur mit einer solchen Förderung eine Aussicht auf eine sozialversicherungspflichtige, tariflich oder ortsüblich entlohnte Beschäftigung mit Arbeitsvertrag haben. Statt der bisherigen Voraussetzungen, wie Langzeitarbeitslosigkeit, mindestens sechs Monate Betreuung auf der Grundlage einer Eingliederungsvereinbarung oder der Bezug von Eingliederungsleistungen für den Zugang zur Leistung, sollten zur Feststellung der Leistungsvoraussetzungen geeignete Instrumente (z.B. Assessmentverfahren) eingesetzt werden.

VII. Weitere Änderungsvorschläge

1. Aufstockungs- und Umgehungsverbot einschränken

Durch Aufstockungsverbote werden oftmals sinnvolle Kombinationen wirkungsvoller Instrumente verhindert. Daher sollte das Verhältnis der Instrumente im SGB II und III zueinander neu bestimmt werden. Das Aufstockungs- und Umgehungsverbot in § 16f Abs. 2 SGB II wird durch den Gesetzentwurf lediglich für den Personenkreis der langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten vollständig aufgehoben. Eine Aufstockung gesetzlicher Leistungen sollte jedoch für sämtliche Betroffene im Einzelfall zulässig sein, insbesondere wenn vorhersehbar ist, dass die Regelinstrumente keine hinreichenden Erfolgsaussichten haben.

⁴ Vgl. die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinem Arbeitsmarkt vom 18. März 2009, S. 14f.

2. Nachgehende Hilfen ermöglichen

Dem Regelungsgedanken des § 16g SGB II-E ist zu entnehmen, dass der Wegfall der Hilfebedürftigkeit nicht zwangsläufig zur Beendigung einer Eingliederungsmaßnahme führen muss. Dementsprechend sollten auch ausdrücklich weitere wertvolle Unterstützungsleistungen nicht unmittelbar durch die Aufnahme einer Beschäftigung eingestellt werden. Insbesondere Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II-E sollten auch als nachgehende Hilfen gewährt werden können. Daher ist § 16g SGB II-E so auszugestalten, dass er nicht nur für Maßnahmen zur Eingliederung, sondern auch für die im Gesetz als Eingliederungsleistungen bezeichneten Hilfen gilt. Der Deutsche Verein hält es darüber hinaus für notwendig, die kommunalen Eingliederungsleistungen im Hinblick auf eine Unterstützung von arbeitsmarktfernen Personen zu schärfen. Wie diese Leistungen in ihrer Funktion künftig klarer konturiert werden können, bleibt fachlich-konzeptionellen sowie gegebenenfalls rechtlichen Weiterentwicklungen vorbehalten.