DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**594**

31. August 2011

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung 1

B. Liste der eingeladenen Sachverständigen 3

C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 5

Deutscher Landkreistag 16

Deutscher Industrie- und Handelskammertag. 24

Zentralverband des Deutschen Handwerks 30

Deutscher Gewerkschaftsbund. 40

Arbeitnehmerkammer Bremen 53

Bundesagentur für Arbeit 58

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 84

Deutscher Caritasverband 133

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. 151

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 157

Prof. Dr. Matthias Knuth 161

D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände

Arbeitskreis Leipziger Personalvermittler e. V. 186
Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 189
Verband Deutscher Gründungsinitiativen e. V. 197
Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V. der Landesvereinigung Sachsen. 201
Interessengemeinschaft Sozialgewerblicher Beschäftigungsinitiativen 204
Deutsches Gründerinnen Forum e. V. 206
Ring der Arbeitsvermittler e. V. 209
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 211
Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Managementsystemen 221
Fachverband Sucht e. V. 223
Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 226
Wuppertaler Kreis e. V., Bundesverband betrieblicher Weiterbildung 229
Sozialverband Deutschland e. V. 233
Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V. 239
Resolution des Rates der Stadt Hilden 242
DEKRA 244
Resolution des Rates der Stadt Langenfeld Rhld. 249
soziales Leben e. V. 251
Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 255
Verband Deutscher Gründungsinitiativen e. V. 264
Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V. 266

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

5. August 2011
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎31487
Fax: 30487

Mitteilung

Tagesordnung

73. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 05. September 2011, 11:00 bis 14:00 Uhr
10557 Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal MELH 3.101

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

Tagesordnungspunkt 1

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

(BT-Drucksache 17/6277)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)536, 17(11)549, 17(11)550, 17(11)565, 17(11)521, 17(11)530, 17(11)531, 17(11)533, 17(11)586, 17(11)587, 17/6454, 17(11)595, 17(11)599, 17(11)600, 17/5526, 17/6319

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

b) Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen

(BT-Drucksache 17/6454)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/6319, 17(11)595, 17(11)599, 17(11)600, 17/6277

Ausschuss für Arbeit und Soziales *(federführend)*
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren

(BT-Drucksache 17/5526)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)536, 17(11)549, 17(11)550, 17(11)565, 17/6277, 17(11)521, 17(11)530, 17(11)531, 17(11)533, 17(11)595, 17(11)599, 17(11)600, 17/6319

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

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen kürzen

(BT-Drucksache 17/6319)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/5526, 17(11)536, 17(11)549, 17(11)550, 17(11)565, 17/6277, 17(11)521, 17(11)530, 17(11)531, 17(11)533, 17(11)595, 17(11)599, 17(11)600, 17/6454

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

Katja Kipping
Vorsitzende

Sachverständigenliste
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Deutscher Landkreistag
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Zentralverband des Deutschen Handwerks
Deutscher Gewerkschaftsbund
Arbeitnehmerkammer Bremen
Bundesagentur für Arbeit
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Deutscher Caritasverband
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
Prof. Dr. Matthias Knuth, Duisburg

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**626**

30. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Mit der Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente besteht die Chance, auf dem Weg einer individuelleren, flexibleren und gezielteren Unterstützung Arbeitsuchender voranzukommen. Dies ist wichtig, um gerade auch den harten Kern der Langzeitarbeitslosen, der mit zurückgehenden Arbeitslosen-zahlen immer mehr zum Vorschein kommt, wieder in Beschäftigung zu bringen. Das Ziel des Gesetzentwurfs, dezentrale Entscheidungskompetenzen für den **Einsatz der Instrumente** der aktiven Arbeitsförderung zu erweitern, durch höhere **Flexibilität und Individualität** passgenaue Maßnahmen für den Arbeit- oder Ausbildungssuchenden zu ermöglichen und dabei unwirksame Instrumente zu streichen, findet deshalb die nachdrückliche Unterstützung der BDA.

Die Orientierung auf mehr Dezentralität und Flexibilität des Instrumenteneinsatzes vor Ort darf aber keinesfalls als Vorwand dienen, um über die Befugnis zur **inhaltlichen Einflussnahme** auf den **Eingliederungsbericht** neue Wege für ein **Hineinsteuern** des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales **(BMAS) in die selbstverwaltete Bundesagentur für Arbeit** (BA) und damit in die seit Jahren erfolgreich praktizierte Steuerung der BA nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit über Zielvereinbarungen zu eröffnen. Mit einer vom BMAS verbindlich vorgegebenen Schwerpunktsetzung könnten im Eingliederungsbericht Ergebnisse einzelner arbeitsmarkt-, sozial- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen herausgegriffen und Druck auf das operative Geschäft der BA hinsichtlich bestimmter Plan- und Zielvorgaben ausgeübt werden. Dabei wurde im Rahmen des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Jahr 2008 bereits der Versuch des BMAS, anstelle der Bundesregierung die Zielvereinbarungen mit der BA abzuschließen vom Parlament ausdrücklich verworfen. Angesichts klar vereinbarter Ziele und des für die selbstverwaltete BA selbstverständlichen Monitorings und Berichterstattens zu der Zielerreichung im Sinne der Kriterien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit sind weitere Vorgaben des BMAS für die Berichterstattung der BA auch entbehrlich. Entschieden abzulehnen ist

auch die geplante Vorgabe, den **Bericht „über das BMAS“** dem Deutschen Bundestag zuzuleiten. Auch hierfür besteht kein sachlicher Grund; es ist der offenkundige erneute Versuch, das Selbstverwaltungsrecht der BA einzuschränken und die BA in die Rolle einer nachgeordneten Behörde zu drängen.

Gemessen an der Zielsetzung der Arbeitsmarktinstrumentenreform werden im Gesetzentwurf viele **richtige Ansätze** wie die **Abschaffung von künstlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen** für Kurzzeitarbeitslose, die **Zusammenfassung der Eingliederungszuschüsse** und eine zielgenauere **Existenzgründungsförderung** aufgegriffen. Überzeugend ist auch der Vorschlag im Gesetzentwurf, für die Inanspruchnahme von Maßnahmen zur **Aktivierung und beruflichen Eingliederung** alternativ zur Beschaffung durch Vergabe eine **Gutscheinlösung** einzuführen, um eine Entscheidung zwischen beiden Möglichkeiten in Abhängigkeit von Eignung der Teilnehmer und örtlichem Angebot an Arbeitsmarktdienstleistungen treffen zu können. Dieser richtige Gedanke sollte aber auch auf die **Förderung der beruflichen Weiterbildung** übertragen werden. Neben dem bisher allein vorgesehenen Bildungsgutscheinverfahren sollten auch **Auftragsmaßnahmen** durch Arbeitsagentur bzw. Jobcenter organisiert werden können, um insbesondere arbeitsmarktferne Personengruppen, die den Weiterbildungsmarkt nicht überblicken und Schwierigkeiten mit der Auswahlentscheidung haben, erreichen zu können.

Zu Recht sieht der Gesetzentwurf nun doch vor, den Rechtsanspruch auf den **Vermittlungsgutschein** im SGB III beizubehalten. Um diesen – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – marktgerecht auszugestalten, sollten aber die beiden Tranchen der Vergütung in ihrer bisherigen Höhe beibehalten sowie ein Rechtsanspruch im SGB II aufgenommen werden, um auch Langzeitarbeitslose in die Lage zu versetzen, durch Einbindung eines privaten Arbeitsvermittlers selbst aktiv die Vermittlung in Beschäftigung zu betreiben.

Auch die **Neustrukturierung der Arbeitsgelegenheiten im SGB II** mit der Verankerung der Wettbewerbsneutralität als weiterer Voraussetzung ist zu begrüßen. Die **Wettbewerbsneutralität** kann sachgerecht aber nur von den Arbeitsmarktakteuren vor Ort beurteilt werden. Deshalb muss der Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung an die verpflichtende Beteiligung der lokalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in Form eines **Vetorechts** gebunden werden. Dazu sollte bei jedem örtlichen Beirat ein Ausschuss aus Vertretern der lokalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gebildet und die SGB II-Träger auf vollständige Transparenz gegenüber den Ausschüssen verpflichtet werden. Wenn der Ausschuss der Einrichtung der Arbeitsgelegenheit nicht widerspricht (kein Veto einlegt), kann der SGB II-Träger von ihrer Wettbewerbsneutralität ausgehen (die gesetzliche Voraussetzung der „Wettbewerbsneutralität“ wird also als nicht eingelegtes Veto der lokalen Arbeitsmarktvertreter definiert). Arbeitsgelegenheiten würden unter der Bedingung eines lokalen Konsenses stehen und damit auch dem übergeordneten Ziel der Arbeitsmarktinstrumentenreform von mehr Dezentralität der Entscheidungen Rechnung tragen. Die lediglich beratende Funktion der bestehenden örtlichen Beiräte greift bei diesen Maßnahmen zu kurz. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass andere Mitglieder des Beirats häufig ein Eigeninteresse an der Einrichtung und Ausstattung von Arbeitsgelegenheiten haben. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass den Trägern zum Teil erhebliche Aufwandsentschädigungen (im Jahr 2008 durchschnittlich 237 € pro Teilnehmer und Monat) gezahlt werden.

Sehr zu begrüßen ist schließlich, dass die **Einstiegsqualifizierungen als betrieblich verankertes Instrument** bestehen bleiben. Denn die unmittelbare Praxisverankerung ist der entscheidende Grund für die hohen Übergänge in Ausbildung, auch weil die Betriebe selbst direkt Verantwortung für Jugendliche übernehmen können. Abzulehnen ist allerdings die Befristung dieses Instruments bis zum Jahr 2014 – gibt sie diesem erfolgreichen Instrument doch den Charakter eines Auslaufmodells, was sowohl Jugendliche wie auch Betriebe verunsichert. Weiterhin darf die Beibehaltung der Einstiegsqualifizierungen kein Vorwand dafür sein, die zunächst im Referentenentwurf noch vorgesehene Ausweitung der Praxisphasen bei **berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen** wieder zurückzunehmen. Auch Maßnahmen bei einem Träger sollten so weit wie möglich betriebs- und praxisnah durchgeführt werden, weshalb die Begrenzung betrieblicher Praktikaphasen auf die Hälfte der Maßnahmedauer gestrichen werden sollte.

Die Verkürzung der erst Mitte letzten Jahres beschlossenen Geltungsdauer der Sonderregelungen zum **Kurzarbeitergeld** vom 31. März 2012 auf den 31. Dezember 2011 muss mit einer Vertrauensschutzregelung verbunden werden. Um Betrieben, die bis zur Verkündung des Gesetzes mit Kurzarbeit beginnen und im Vertrauen auf die bestehende Gesetzeslage Rahmenbedingungen für die Durchführung von Kurzarbeit über das Ende dieses Jahres hinaus geschaffen haben, nicht nachträglich die Planungsgrundlage sogar für bereits längst eingeführte Kurzarbeit zu entziehen, ist eine **Vertrauensschutzregelung** erforderlich, die sicherstellt, dass Kurzarbeit zu den vor der Gesetzesänderung geltenden Bedingungen durchgeführt werden kann. Zudem sollte das Gesetzgebungsverfahren genutzt werden, in Anlehnung an die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld auf 24 Monate durch eine Erweiterung der **Verordnungsermächtigung** für das BMAS die Möglichkeit zu schaffen, den erleichterten Zugang zum Kurzarbeitergeld im Falle einer plötzlichen tiefgreifenden Krise schnell und zielgerichtet wieder einsetzen zu können, ohne hierfür erneut erst ein zeitaufwendiges Gesetzgebungsverfahren bemühen zu müssen. Die nach wie vor bestehenden Risiken und Volatilitäten an den Finanzmärkten zeigen ein fortbestehendes Bedrohungsszenario, dass auch überaus schnell wieder auf die Realwirtschaft überspringen könnte, wodurch eine schnelle Krisenintervention erforderlich wird.

Mit dem Gesetzentwurf werden aber leider auch **Schritte in die falsche Richtung** unternommen. So wird der Arbeitslosenversicherung einmal mehr im Bereich der **Förderung von Jugendlichen und der**

Weiterbildungsförderung Beschäftigter die Finanzierungsverantwortung für gesamtgesellschaftliche, individuelle oder betriebliche Aufgaben aufgebürdet. Die Qualifizierung Beschäftigter ist Kernaufgabe der Betriebe und jedes einzelnen Beschäftigten. Dies darf nicht unbefristet für weite Teile der Belegschaft der BA überantwortet werden. Deshalb ist die Dauersubvention der Weiterbildung älterer Arbeitnehmer durch die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Entfristung abzulehnen. Finanzielle Mehrbelastungen drohen der Arbeitslosenversicherung auch bei der Neuregelung der Berufsorientierungsmaßnahmen. Die mit diesen Maßnahmen verbundene Stärkung des präventiven Förderansatzes ist sinnvoll. Für die anvisierte automatische Finanzierungsverantwortung der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung auch für die Förderung von Jugendlichen im SGB II besteht allerdings kein Grund.

Das Ziel einer wirkungsvollen Arbeitsmarktpolitik darf gerade in Zeiten des demografischen Wandels und wachsender Fachkräfteengpässe nicht sein, Arbeitslosigkeit künstlich durch Marktersatz zu verringern, sondern muss die schnellstmögliche Integration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt durch eine umfassende Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsoffensive bleiben. Abzulehnen ist deshalb die Fortführung längerfristig angelegter, als **sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse** ausgestaltete **öffentlich geförderte Beschäftigung** in Form der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen zumindest aber auch diese – ebenso wie Arbeitsgelegenheiten – an die Bedingungen Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität geknüpft werden, wie dies im Referentenentwurf zunächst auch vorgesehen war. Dabei erfordert die Wettbewerbsneutralität wie bei den Arbeitsgelegenheiten das Einvernehmen (kein Veto) der Sozialpartner vor Ort.

Die geplante **Erweiterung der Träger- und Maßnahmenzertifizierung** auf jeden Träger, der Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen will und auf alle Maßnahmen, bei denen die Förderzusage in Form eines Gutscheins er-teilt wird, ist aus Sicht der BDA zumindest zurzeit nicht zu rechtfertigen. Erst eine Evaluierung bezüglich der qualitätsverbessernden Wirkung der bestehenden Zertifizierung, die wiederholt aber leider erfolglos im Anerkennungsbeirat gefordert wurde, würde darüber Aufschluss geben, ob die Ausweitung der aufwendigen Zertifizierung auf alle Träger und nahezu alle Maßnahmen auch im Hinblick auf die damit verbundenen Kosten sinnvoll und vertretbar ist.

Es ist ein Grundfehler zu glauben, mit diesem Gesetzentwurf die in Meseberg beschlossenen strukturellen **Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung** allein in der aktiven Arbeitsförderung erzielen zu können. Zwar zielt die richtige Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf eine verbesserte Wirkung und Wirtschaftlichkeit der BA-Fördermaßnahmen. Dies ist aber kein kurzfristig wirksames Einsparprogramm, sondern lediglich eine optimierte Handlungsgrundlage, auf welcher dann weitere Reformrenditen erarbeitet werden können und müssen. Bei willkürlichen Sparvorgaben für die Arbeitsförderung, die sich nicht aus der Steuerung des Instrumenteneinsatzes nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit selbst ergeben („erarbeitet werden“), ist damit zu rechnen, dass Integrationen in den Arbeitsmarkt schwerer werden bzw. länger dauern. Dies würde per Saldo zu höheren Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld und im Ergebnis sogar zu Mehrbelastungen anstelle der erstrebten Einsparungen führen.

Ohne drängende Strukturreformen bei passiven Leistungen, wozu die BDA seit langem Vorschläge wie die einheitliche Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von max. 12 Monaten oder die 1:1-Anrechnung von Weiterbildungszeiten auf den Arbeitslosengeldbezug unterbreitet hat, bleibt in der Arbeitslosenversicherung ein dauerhaftes unverschuldetes Defizit. Verursacher dafür ist ausschließlich die Politik, die die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung mit versicherungsfremden, gesamtgesellschaftlichen Ausgaben und damit systemwidrigen bis zu verfassungswidrigen Belastungen in die „roten Zahlen“ treibt bzw. verhindert, dass im aktuellen Wirtschaftsaufschwung die dringend notwendige Rücklage für den nächsten Abschwung gebildet werden kann.

Beispiele hierfür sind:

- der im Vermittlungsverfahren zu Hartz IV beschlossene Entzug von 4 Mrd. € Mehrwertsteuermitteln, obwohl diese der BA im operativen Geschäft nicht zur Verfügung stehen, sondern 1:1 an die Beitragszahler über eine Beitragssatzsenkung weitergereicht wurden und werden.
- der Eingliederungsbeitrag zur Mitfinanzierung der rein aus Steuern zu finanzierenden staatlichen Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II, der die Beitragszahler jährlich mit 4 bis 5 Mrd. € belastet.
- die Vereinnahmung des Ende 2010 vorhandenen Insolvenzgeldüberschusses in Höhe von circa 1,1 Mrd. € entgegen der klaren gesetzlichen Zweckbestimmung für den Bundeshaushalt sowie
- die geplante rückwirkende Verlagerung der Finanzierungsverantwortung für die allein sozialpolitisch motivierte erhöhte rentenrechtliche Absicherung von Personen in Werkstätten für behinderte Menschen (von 2008 bis 2010 ca. 360 Mio. €).

Eine erfolgreiche Arbeit von Vorstand und Verwaltungsrat der BA auf Grundlage einer langfristig ausgeglichenen Finanzierung ist so nicht möglich.

Im Einzelnen

1. Eingliederungsbilanz und Eingliederungsbericht

Mit der Orientierung auf mehr Dezentralität und Flexibilität des Instrumenteneinsatzes vor Ort soll der Ausbau der Eingliederungsbilanz zu einem Eingliederungsbericht korrespondieren. Der **Eingliederungsbericht** soll den Einsatz und die Wirkung der Leistungen der Arbeitsförderung beschreiben und dadurch mehr Transparenz und Information über die gesamte Wirkungsweise der Arbeitsmarktinstrumente liefern. Er soll nach dem Entwurfswortlaut „über das BMAS“ an den Deutschen Bundestag geleitet

werden. Dabei ist ausweislich der Entwurfsbegründung eine Abstimmung der Schwerpunkte des Eingliederungsberichts vor seiner Erstellung zwischen BMAS und BA verbindlich vorgegeben.

Die BDA unterstützt, dass die BA auch gegenüber dem Deutschen Bundestag zum Einsatz und zur Wirkung der Arbeitsförderinstrumente Bilanz zieht und die Ergebnisse ihres Handelns transparent zusammenfasst. Entsprechende Darstellungen in den jährlichen Geschäftsberichten sowie in den – ohne eine gesetzliche Verpflichtung erstellten – „Zentralen Interpretationen zur Eingliederungsbilanz“ werden von der BA bereits vorgenommen und stehen selbstverständlich auch dem Bundestag zur Verfügung. Die hierin enthaltenen validen Informationen sind Grundlage für die Kontrolle und Beratung der Geschäftsführung des Vorstandes durch den Verwaltungsrat.

Im Gesamtkontext der Vorgaben des Gesetzentwurfes zur Erstellung des Eingliederungsberichts wird aber leider der Eindruck erweckt, dass mit der Neuregelung weniger die Information des Gesetzgebers als vielmehr eine verstärkte Einflussnahme des BMAS auf die Arbeit der BA bezweckt ist, indem über den Eingliederungsbericht ein neuer Weg für ein Hineinsteuern des BMAS in die selbstverwaltete BA und damit in die seit Jahren erfolgreich praktizierte Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit über die Zielvereinbarungen mit der Bundesregierung hinausgehend eröffnet werden soll. Dies ist entschieden abzulehnen.

Bereits im Rahmen des Verfahrens zum „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ im Jahr 2008 wollte das BMAS seine Einflussmöglichkeiten auf die BA massiv ausweiten. Diesen Versuch, die Arbeitslosenversicherung durch die Ministerialbürokratie des BMAS zu steuern, hat das Parlament seinerzeit zu Recht ausdrücklich verworfen.

Die erneute Gefahr einer verstärkten fachlichen Einflussnahme ergibt sich mit dem vorliegenden Entwurf aus der geplanten **Befugnis des BMAS zur inhaltlichen Gestaltung des Eingliederungsberichts**. Mit einer vom BMAS verbindlich vorgegebenen Schwerpunktsetzung können Ergebnisse einzelner arbeitsmarkt-, sozial- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen herausgegriffen und Druck auf das operative Geschäft der BA hinsichtlich bestimmter Plan- und Zielvorgaben ausgeübt werden.

Entschieden abzulehnen ist auch die geplante Vorgabe, den **Bericht „über das BMAS“ dem Deutschen Bundestag zuzuleiten**. Auch hierfür besteht kein sachlicher Grund; es ist der offenkundige erneute Versuch, das Selbstverwaltungsrecht der BA einzuschränken und die BA in die Rolle einer nachgeordneten Behörde zu drängen. Das jetzt gesetzlich geregelte Verhältnis von Gesetzgeber (setzt Rahmenbedingungen), BA (führt selbstverwaltet die Arbeitslosenversicherung aus) und BMAS (führt Rechtsaufsicht, aber grundsätzlich gerade keine Fachaufsicht) droht sich damit grundlegend zu verschieben. Für eine derartige Verschiebung besteht angesichts der Strukturreformen in der BA mit dem erfolgreichen Kurswechsel zu einer Arbeitsförderung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit, die maßgeblich zur Senkung des Beitragssatzes von 6,5 % im Jahr 2006 auf 3,0 % im Jahr 2011 beigetragen hat, kein Grund.

In dem geplanten zeitlichen Tableau für Erstellung und Vorlage des Eingliederungsberichts wäre der Verwaltungsrat der BA praktisch nicht einzubeziehen. Der Gesetzentwurf sieht selbst auch für den Eingliederungsbericht im Verfahren nur auf der Ebene der Arbeitsagenturen eine Erörterung der Eingliederungsbilanz mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarkts vor. Offensichtlich ist auch dies Ausdruck des Versuchs, die erfolgreiche enge Zusammenarbeit von Vorstand und Verwaltungsrat durch ministerielle Vorgaben zu ersetzen. Soll ein Eingliederungsbericht erstellt werden, ist zwingend im Gesetz vorzusehen, dass dieser mit dem Verwaltungsrat zu erörtern ist und hierfür nach Erhebung der Daten zu den Eingliederungsbilanzen ausreichend Zeit bleibt.

2. Aktivierung und berufliche Eingliederung

a) Alternative Gutscheinlösung zu begrüßen

Überzeugend ist der Vorschlag, für die Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung **alternativ** zur Beschaffung durch Vergabe eine **Gutscheinlösung** einzuführen, um die Entscheidung, ob ein Teilnahmeplatz per Gutschein belegt oder im Rahmen der Vergabe beschafft wird, anhand der Eignung der Teilnehmer und des örtlichen Angebots an Arbeitsmarktdienstleistungen jeweils im konkreten Einzelfall treffen zu können.

b) Zeitliche Beschränkung betrieblicher Trainingsmaßnahmen aufheben

Nicht überzeugen kann hingegen, bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung die **zeitliche Beschränkung für betriebliche Trainingsmaßnahmen** auf vier Wochen beizubehalten. Betriebsnahe Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen sind von herausragender Bedeutung für die zügige, erfolgreiche Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt. Im Einzelfall kann eine Integration mehr Zeit für notwendige Einweisungs- und Anlernphasen erfordern, die über die typischen Einarbeitungsabläufe deutlich hinausgehen. Die derzeitige gesetzliche Beschränkung der Höchstdauer schließt solche Phasen sowie insgesamt einen, einer variablen und praxisnahen Qualifizierung Rechnung tragenden Einsatz betrieblicher Trainingsmaßnahmen apodiktisch aus. Der Gefahr von Mitnahmeeffekten, mit der der enge zeitliche Rahmen begründet wird, sollte nicht durch eine – dem Eingliederungsbedarf unter Umständen entgegenstehende – kurze Befristung des Arbeitsmarktinstruments, sondern vielmehr durch eine konsequente Steuerung der Maßnahme nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit begegnet werden. Die Vermittler vor Ort sollten deshalb auch beim zeitlichen Umfang betrieblicher Trainingsmaßnahmen mehr Gestaltungsspielraum erhalten, um die Dauer des Einsatzes gezielt auf der Grundlage des Profilings des Arbeitslosen entsprechend dessen individuellen Bedarfen festlegen zu können.

c) Vermittlungsgutschein richtig ausgestalten

Zu Recht sieht der Gesetzentwurf nun doch vor, den **Rechtsanspruch auf den Vermittlungsgutschein** im SGB III beizubehalten. Dies hilft, ein Umdenken bei der Vermittlung von Arbeitslosen dahingehend anzustoßen, dass private Dienstleister von den Mitarbeitern der BA stärker als Partner und nicht als abzuwehrende Konkurrenten erkannt werden. Auch im SGB II sollte ein Rechtsanspruch für eine Erprobungszeit von ca. drei Jahren eingeführt werden, um auch Langzeitarbeitslose in die Lage zu versetzen, durch Einbindung eines privaten Arbeitsvermittlers selbst aktiv die Vermittlung in Beschäftigung zu betreiben. Den Vermittlungsgutschein ausnahmsweise als Pflichtleistung auszugestalten, ist aufgrund seiner ausschließlichen Erfolgsabhängigkeit gerechtfertigt. Über eine verstärkte Einbindung privater Arbeitsvermittler kann spezielles Vermittlungswissen, hohe Flexibilität und Schnelligkeit für einen besseren Ausgleich von offenen Stellen und Bewerbern am Arbeitsmarkt eingesetzt und so auch der gesetzliche Vorrang von Vermittlung vor sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung unterstrichen werden.

Des Weiteren sollte das **Vergütungssystem** für die Arbeitsvermittlung **marktgerecht** ausgerichtet werden. Dem widerspricht es, die bisher vorgesehene Zahlung der ersten Tranche nach sechswöchiger Beschäftigungsdauer von 1.000 € auf ca. 660 € (1/3 von 2.000 €) zu kürzen und den Unterschiedsbetrag erst nach sechsmonatiger Beschäftigungsdauer auszuzahlen. Den zu honorierenden Arbeitsaufwand betreibt der private Arbeitsvermittler bei der aktiven Suche nach passender Arbeit und der eigentlichen Vermittlung, während er nach Aufnahme der Tätigkeit auf den Fortbestand des Arbeitsverhältnisses kaum Einfluss hat. Dies gilt erst recht, als mit zurückgehender Arbeitslosenzahl immer mehr der „harte Kern“ der Arbeitslosen zum Vorschein kommt, bei dem auch die Vermittlung in jede mehr als sechswöchige Beschäftigung ein angemessen zu vergütender Arbeitserfolg ist. Soweit mit der geplanten Neuregelung nachhaltige Eingliederungen gestärkt werden sollen, ist dem entgegenzuhalten, dass dies bereits mit der bisherigen Vergütungsregelung unterstützt wird. Es ist im Interesse des privaten Arbeitsvermittlers, für den einmal entstandenen Vermittlungsaufwand auch die zweite Hälfte der Vergütung allein durch Ablauf der Beschäftigungszeit zu erhalten. Es sollte deshalb bei den bisherigen Zahlungsmodalitäten verbleiben. Da die Vergütung für die Arbeitsvermittlung zu Recht grundsätzlich von den Integrationsschwierigkeiten von Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen oder dem erforderlichen Vermittlungsaufwand abhängig ist, sollte nicht wie bisher lediglich auf zwei Vergütungskategorien abgestellt, sondern eine Staffelung der Höhe nach der für den Arbeitsuchenden erforderlichen Vermittlungsintensität eingeführt werden.

3. Berufswahl und Berufsausbildung

a) Einstiegsqualifizierungen sollen zu Recht als betrieblich verankertes Instrument erhalten bleiben

Sehr zu begrüßen ist, dass die **Einstiegsqualifizierungen** als betrieblich verankertes Instrument bestehen bleiben. Denn die unmittelbare Praxisverankerung ist der entscheidende Grund für die hohen Übergänge in Ausbildung, auch weil die Betriebe selbst direkt Verantwortung für Jugendliche übernehmen können. Abzulehnen ist allerdings die Befristung dieses Instrumentes bis zum Jahr 2014 – gibt sie diesem erfolgreichen Instrument doch den Charakter eines Auslaufmodells, was sowohl Jugendliche wie auch Betriebe verunsichert. In § 131 sollte dementsprechend Abs. 6 gestrichen und die Regelung in das Dritte Kapitel, Dritter Abschnitt des SGB III integriert werden.

b) Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) und außerbetriebliche Berufsausbildung praxisgerecht ausgestalten

Abzulehnen ist die Rücknahme der im Referentenentwurf noch vorgesehenen Ausweitung der **Praxisphasen bei BvB**. Eine Ausweitung der Praxisphasen dient sowohl der Steigerung der Flexibilität wie auch der Betriebsnähe und erhöht somit die Chancen der Teilnehmer auf einen Übergang in betriebliche Ausbildung. Eine Öffnung der Praxisphasen ist auch nicht deshalb entbehrlich, weil Einstiegsqualifizierungen als eigenständiges Instrument erhalten bleiben, denn auch die Maßnahmen bei einem Träger sollten so weit wie möglich betriebs- und praxisnah durchgeführt werden können. Dementsprechend sollte der Absatz 4 in § 51 gestrichen werden.

Aus den gleichen Gründen sollte auch bei der **außerbetrieblichen Berufsausbildung** die Begrenzung der **betrieblichen Praxisphasen** auf max. sechs Monate je Ausbildungsjahr aufgehoben werden. Auch die außerbetriebliche Ausbildung wird praxisnäher, wenn sie stärker betrieblich ausgerichtet werden kann, wodurch wiederum die Übergangschancen in betriebliche Ausbildung bzw. Beschäftigung erhöht werden. Deshalb sollte die Nr. 2 in § 76 Abs. 1 SGB III neu (Art. 2 Nr. 18 des Entwurfs) gestrichen werden.

Sehr zu begrüßen ist, dass auf die zwingende Voraussetzung einer **BvB vor einer außerbetrieblichen Berufsausbildung** verzichtet werden soll. Die bisher starre Regelung weicht damit zu Gunsten einer dauerhaften flexiblen, bedarfsgerechten Lösung, bei der den individuellen Voraussetzungen des jeweiligen Jugendlichen besser Rechnung getragen werden und unnötige Doppelqualifizierungen vermieden werden können.

c) Förderung organisatorischer Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsvorbereitung beibehalten

Die Streichung der Förderung **organisatorischer Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsvorbereitung** (bisher § 243 Abs. 2 SGB III) ist abzulehnen. Solche Angebote können dazu beitragen, mehr schwächere Jugendliche in betriebliche Qualifizierung zu integrieren, die in der Regel mit besseren Aussichten auf Beschäftigung verbunden ist. Dementsprechend sollte die Regelung des bisherigen § 243 Abs. 2 SGB III trotz bisher geringer Fallzahlen erhalten bleiben und in das Dritte Kapitel, Dritter Abschnitt des SGB III integriert werden.

d) Kritisch anzumerken ist, dass es offenbar bei der **nach Rechtskreisen SGB II und SGB III geteilten Zuständigkeit bei der Ausbildungsvermittlung** bleiben soll.

e) Die **vertiefte Berufsorientierung** im SGB III zu regeln, ist sinnvoll, darf aber nicht automatisch und dauerhaft zu der avisierten vorrangigen **Finanzierungsverantwortung der Beitragszahler** zur Arbeitslosenversicherung auch für die Förderung der Jugendlichen im SGB II führen.

f) Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses als Ermessensleistung ausgestalten

Entschieden abzulehnen - weil nicht Aufgabe der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung - ist es, den Rechtsanspruch auf Vorbereitung auf den **nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses** beizubehalten. Es muss im Einzelfall entschieden werden können, ob das Nachholen des Hauptschulabschlusses das richtige und zielführende Instrument für den einzelnen Jugendlichen ist. Ausreichend ist deshalb eine Ermessensleistung in Rahmen einer BvB, wie es auch bis Ende 2008 der Fall war. Warum ausgerechnet das Nachholen des Hauptschulabschlusses von der Zielsetzung der Arbeitsmarktinstrumentenreform, mehr Flexibilität und Individualität beim Einsatz von Arbeits-fördermaßnahmen durch Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen zu gewähren, nicht erfasst sein soll, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht im Gesetzentwurf begründet.

g) Kostenübernahme für sozialpädagogische Betreuung in Jugendwohnheimen sachgerecht

Die BDA hält eine Kostenübernahme für die **sozialpädagogische Betreuung in Jugendwohnheimen** durch die BA im Rahmen des Tagessatzes für richtig und notwendig. Im Interesse der Erhöhung der Ausbildungsmobilität in Zeiten des Fachkräftemangels sollte deshalb auf die Formulierung im Gesetz „ohne sozialpädagogische Begleitung“ verzichtet und an dieser Stelle der Vorschlag der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder übernommen werden. Die im Entwurf vorgesehene ausdrückliche Reduzierung der Kostenübernahme auf Verpflegung und Unterbringung und der explizite Ausschluss einer Übernahme der Kosten für die sozialpädagogische Begleitung durch die BA würden eine derartige Verschlechterung der Finanzierungssituation für die Jugendwohnheime mit sich bringen, dass ihre Existenzgrundlage weitgehend gefährdet wäre, obwohl im Ergebnis des Forschungsprojekts des BMFSFJ zu Recht ein eindeutiger Bedarf an Jugendwohnen festgestellt wurde.

4. Berufliche Weiterbildung

a) Keine unbegrenzte Fortführung der Weiterbildungsförderung älterer Beschäftigter

Die Qualifizierung Beschäftigter ist Kernaufgabe der Betriebe und jedes einzelnen Beschäftigten. Dies darf gerade nicht unbefristet für weite Teile der Belegschaft der BA überantwortet und damit zu deren Standardaufgabe gemacht werden. Deshalb ist die Dauersubvention der **Weiterbildung älterer beschäftigter Arbeitnehmer** durch die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Entfristung abzulehnen. Die **Weiterbildungsförderung älterer Beschäftigter** ab 45 Jahren in Betrieben mit weniger als 250 Arbeitnehmern ist nur als **zeitlich befristetes Instrument akzeptabel**, um einen Anstoß zu mehr Beschäftigung Älterer zu geben, zu der viele Unternehmen aufgrund der demografischen Entwicklung zu Recht aus eigenem Antrieb übergehen.

Bereits die Anhebung des Schwellenwertes der Betriebsgröße von 100 auf 250 Arbeitnehmer und die gleichzeitige Absenkung der Altersgrenze förderfähiger Beschäftigter von 50 auf 45 Jahre durch das „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ im Jahr 2007 beinhalteten die gefährliche Tendenz, die Aufgabe der Weiterbildung Beschäftigter verstärkt der Solidargemeinschaft der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung zuzuordnen und hiermit den Einstieg in eine allgemeine Weiterbildungsförderung durch die BA zu machen. Diese Tendenz wird nun mit der Entfristung bestärkt, was auf milliardenschwere Belastungen der Beitragszahler hinausläuft. Die demographische Entwicklung kann und darf entgegen der Entwurfsbegründung kein Grund dafür sein, Arbeitgeber und Arbeitnehmer dauerhaft aus ihrer Verantwortung für die Weiterbildung zu entlassen.

b) Erweiterung des Personenkreises der Un- und Angelernten abzulehnen

Nicht nachzuvollziehen ist vor dem Hintergrund dieser vorrangigen Verantwortung auch die Erweiterung des Personenkreises der un- und angelernten Arbeitnehmer um Menschen, die Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, allein wegen des Zwecks, diese aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung bei der Qualifizierung zu fördern.

c) Vergabeverfahren für arbeitsmarktferne Personengruppen zulassen

Neben dem bisher allein vorgesehenen Bildungsgutscheinverfahren sollten auch **Auftragsmaßnahmen** durch Arbeitsagentur bzw. Jobcenter organisiert werden können, um insbesondere **arbeitsmarktferne Personengruppen**, die den Weiterbildungsmarkt nicht überblicken und Schwierigkeiten mit der Auswahlentscheidung haben, mit der Förderung beruflicher Weiterbildung zu erreichen. Das Vergabeverfahren ist zudem dann sinnvoll, wenn zeitnah passgenaue Bildungsangebote am Markt bzw. in der Region nicht verfügbar sind. Zu Recht stellt auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 8. Juli 2011 (BR-Drs. 313/11, Punkte 16 und 17) die Notwendigkeit heraus, die Förderung der beruflichen Weiterbildung nicht nur über Bildungsgutscheine sondern auch für bestimmte "Betreuungskunden" über Auftragsmaßnahmen zu ermöglichen, ohne dass damit vom grundsätzlichen Bildungsgutscheinverfahren abgerückt werden soll.

5. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

a) Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen überfällig

Zu Recht werden die arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiven Arbeitsbeschaffungsmaß-nahmen für Kurzzeitarbeitslose abgeschafft. Dies entspricht einer

langjährigen Forderung der BDA und ist zwingende Konsequenz der Ergebnisse der Evaluation dieses Instruments, wonach Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für viele Teilnehmergruppen nicht nur nicht hilfreich sind, sondern sogar signifikant negative Eingliederungswirkungen aus-lösen, also geradezu kontraproduktiv wirken.

b) Richtige Zusammenfassung der Eingliederungszuschüsse

Die Eingliederungszuschüsse zusammenzufassen, entspricht der langjährigen Forderung der BDA. Mit der Grundform des Eingliederungszuschusses und einer spezifischen Regelung für behinderte und schwerbehinderte Menschen werden zu Recht Höhe und Dauer des Zuschusses weitgehend in das Ermessen des Arbeitsvermittlers gestellt. Der Vermittler muss nach einer individuellen Prüfung der Vermittlungshemmnisse und konsequenten Feststellung der Leistungseinschränkungen Förderhöhe und –dauer festlegen und sich am Erfolg des von ihm eingesetzten Zuschusses messen lassen. Dies gewährleistet nicht nur die vom Entwurf angestrebte höhere Individualität und Flexibilität sondern ist wesentlicher Bestandteil der Steuerung des Einsatzes arbeitsförderungsrechtlicher Instrumente nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit.

c) Neuregelung des Gründungszuschusses begrüßenswert

Die vorgeschlagenen Neuregelungen zum Gründungszuschuss stoßen ebenfalls auf die Zustimmung der BDA. Mit der **Neustrukturierung der beiden Förderphasen** wird sichergestellt, dass die Förderung durch Weiterzahlung des Arbeitslosengeldes weitgehend der Arbeitslosengeld-Anspruchsdauer entspricht, wodurch umfangreiche Mitnahmeeffekte ausgeschlossen werden, die mit einer möglichst späten Existenzgründung bisher in größerem Umfang möglich waren. Allerdings war die Regelung im Referentenentwurf, nach der die sechsmonatige Förderung durch Fortzahlung des Arbeitslosengeldes eine restliche Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld von sechs Monaten (und nicht wie jetzt vorgesehen von nur fünf Monaten) voraussetzen sollte, noch zielführender, um Mitnahmeeffekten durch eine willkürlich späte Existenzgründung vorzubeugen.

Mit der **Umwandlung von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung** werden die Arbeitsagenturen zudem in die Lage versetzt, zu prüfen, ob die Förderung einer selbständigen Tätigkeit im Vergleich zur Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung die effektivere und effizientere Alternative zur Beendigung der Arbeitslosigkeit ist. Sehr fraglich ist allerdings, ob die mit der Neustrukturierung verbundenen Einsparerwartungen gerechtfertigt sind, will man den sinnvollen Einsatz der Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose nicht in kontraproduktiver Weise einschränken.

6. Verbleib in Beschäftigung

a) Vertrauensschutzregelung für Betriebe, die sich in Kurzarbeit befinden, zwingend erforderlich

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, die derzeit bis zum 31. März 2012 befristeten Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld bereits zum 31. Dezember 2011 aufzuheben. Bei dieser geplanten Verkürzung der Geltungsdauer ist eine **Vertrauensschutzregelung** für Betriebe, die sich zum Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes in Kurzarbeit befinden, unerlässlich. Unternehmen, die im Vertrauen auf die bestehende Gesetzeslage Rahmenbedingungen für die Durchführung von Kurzarbeit über das Ende dieses Jahres hinaus geschaffen haben, würde sonst nachträglich die **Planungsgrundlage** entzogen.

Ohne Vertrauensschutzregelung ist bereits unklar, ob in kurzarbeitenden Betrieben ab Januar 2012 nicht zunächst die Arbeitszeitkonten mit negativen Arbeitszeitsalden gefüllt werden müssen, bevor Kurzarbeitergeld weiter gezahlt werden kann. Zudem wird mit dem Wegfall der Erstattung der Sozialversicherungsbeträge die Frage der Finanzierbarkeit der Kurzarbeit neu aufgeworfen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der enorm steigenden **Remanenzkosten** (d.h. der trotz Nichtarbeit verbleibenden Arbeitskosten) von ohnehin immer noch ca. 24 % bzw. 35 % bei vollständiger bzw. hälftiger Beitragserstattung auf 46 %, wenn keine Beiträge erstattet werden (Berechnungen des IAB, vgl. IAB Kurzbericht 17/2009). Ein solcher Kostenanstieg ist für die aktuell kurzarbeitenden Betriebe zum Zeitpunkt der Einführung der Kurzarbeit in keiner Weise zu erwarten gewesen, zumal die Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld erst Mitte letzten Jahres bis 31. März 2012 verlängert wurden. Unter dem Aspekt rechtsstaatlich gebotener Planungssicherheit auch im Hinblick auf faktisch rückwirkende gesetzgeberische Entscheidungen ist es zwingend, dass sich die Bedingungen für den Bezug einer Arbeitsförderleistung nicht während des Bezugs so gravierend verschlechtern, wie dies mit der Verkürzung der Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld geplant ist. Unternehmen, die vor dieser geplanten Gesetzesänderung mit Kurzarbeit begonnen haben, sind deshalb in dem Vertrauen zu schützen, diese zu den vor der Gesetzesänderung geltenden Bedingungen durchführen zu können.

b) Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld in eine Verordnungsermächtigung zugunsten des BMAS aufnehmen

Die zentralen Regelungen zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge sowie zum erleichterten Zugang zum Kurzarbeitergeld (aktuell § 421t SGB III) schafften die notwendigen finanziellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen dafür, dass trotz massiver Absatz- und Auftragseinbrüche in den Unternehmen zahlreiche Arbeitsplätze stabilisiert werden konnten. Der Erfolg rechtfertigt es, bereits heute gesetzliche Vorkehrungen dafür zu treffen, diese Regelungen im Falle einer plötzlichen tiefgreifenden Krise schnell und zielgerichtet wieder einsetzen zu können, ohne hierfür erneut erst ein zeitaufwendiges Gesetzgebungsverfahren durchführen zu müssen. Hierfür schlägt die BDA eine **gesetzliche Verordnungsermächtigung** zugunsten des BMAS vor. Die Verordnung sollte dabei an die Bedingung geknüpft werden, dass „**außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt** vorliegen“. Dies ist auch die bestehende gesetzliche Voraussetzung dafür, die Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld per Rechtsverordnung auf 24 Monate zu verlängern.

Eine Kurzarbeitergeldregelung mit Sozialversicherungsbeitragslast bei den Arbeitgebern für den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmeranteil und den damit verbundenen (oben erwähnten) Remanenzkosten für die Zeiten der Nichtarbeit steht einer zielführenden Nutzung der Kurzarbeit in wirtschaftlichen Krisen entgegen. Eine Rechtsverordnungsermächtigung würde ein flexibles, schnelles und krisenangepasstes Verhalten ermöglichen. Die nach wie vor bestehenden Risiken und Volatilitäten an den Finanzmärkten zeigen ein fortbestehendes Bedrohungsszenario, dass auch überaus schnell wieder auf die Realwirtschaft überspringen könnte, wodurch eine schnelle Krisenintervention erforderlich wird.

c) Vorschrift zur Berechnung von Arbeitslosengeld im Anschluss an Beschäftigungssicherungsvereinbarungen verstetigen

Die im Rahmen des Konjunkturpaket II (Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland) beschlossenen ebenfalls bis 31. März 2012 befristeten Regelungen, nach denen **Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld** im Anschluss an **Beschäftigungssicherungsvereinbarungen** mit Arbeitszeitabsenkung nach dem zuvor gezahlten Entgelt berechnet werden (bisher § 421t Abs. 2 Nr. 3 und Abs. 7 SGB III), verdienen es auf Grund ihres richtigen und notwendigen Regelungsziels auch außerhalb wirtschaftlicher Krisen zu gelten. Ziel dieser Regelungen ist es, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die sich um eigenverantwortliche betriebliche Lösungen zur Beschäftigungssicherung ohne Inanspruchnahme der Beitrags- oder Steuerzahler bemühen, nicht durch geringeres Kurzarbeiter- oder Arbeitslosengeld zu „bestrafen“, wenn später doch Kurzarbeit notwendig oder eine Entlassung unvermeidbar wird. Der Gesetzentwurf sieht zu Recht vor, diese Berechnungsvorschrift für Kurzarbeitergeld nach Beschäftigungssicherungsvereinbarungen als allgemeine Regelungen dauerhaft in das SGB III aufzunehmen. Eine Beschäftigungssicherungsvereinbarung darf sich aber nicht nur für das Kurzarbeitergeld sondern auch für das Arbeitslosengeld nicht zum Nachteil der Betroffenen auswirken. Hat der Arbeitnehmer ein geringeres Arbeitslosengeld zu befürchten, bildet auch dies eine kontraproduktive Hürde für sinnvolle Vereinbarungen zur eigenverantwortlichen Beschäftigungssicherung. Deshalb sollte auch die Regelung zur Berechnung des Arbeitslosengeldes im Anschluss an Beschäftigungssicherungsvereinbarungen dauerhaft übernommen werden.

d) Verzicht auf negative Arbeitszeitsalden vor Kurzarbeitergeld dauerhaft beibehalten

Ebenso sollte die mit dem Konjunkturpaket II beschlossene und bis zum 31. März 2012 befristete Regelung zum Verzicht auf den Aufbau von negativen Arbeitssalden auf Arbeitszeitkonten (sog. Minusstunden) vor Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld (§ 421t Abs. 2 Nr. 2 SGB III) dauerhaft beibehalten werden. Sinn und Zweck des Bezugs von Kurzarbeitergeld ist es, in einer wirtschaftlich schlechten Lage die Arbeitsplätze zu sichern. Dieses Ziel würde jedoch gefährdet, wenn der Arbeitgeber gezwungen ist, mit der Zahlung von Arbeitsentgelt für noch nicht geleistete Arbeit in Vorleistung zu treten, ohne zu wissen, ob und wann die bereits bezahlte Arbeit eingefordert werden kann. Dadurch würde dringend benötigte Liquidität abfließen mit der Folge, dass sich die wirtschaftliche Lage des Betriebes weiter verschärft. Im Ergebnis gefährdet dann der Zugang zur Beschäftigungssicherungsmaßnahme selbst die Beschäftigungssicherung.

Aus arbeitsförderungsrechtlicher Sicht ist es zudem verfehlt, Arbeitgeber, die die Arbeitszeit flexibilisiert haben, gegenüber Arbeitgebern, die starre Arbeitszeitregelungen haben, zu benachteiligen.

e) Richtige Klarstellungen zur Möglichkeit von „Kurzarbeit Null“

Die Klarstellungen im Gesetzentwurf zur förderungsrechtlichen Zulässigkeit von Kurzarbeit Null (§§ 96 Abs. 1 Nr. 4, 111 Abs. 2 S. 2 SGB III neu) sind vor dem Hintergrund zweier Entscheidungen des Bundessozialgerichts vom 14. September 2010 (B 7 AL 21/09 R und B 7 AL 29/09 R) zu begrüßen. In diesen äußerte das Gericht Zweifel daran, dass ein vollständiger Arbeitsausfall mit einhundertprozentigem Entgeltausfall vom Begriff Kurzarbeit erfasst wird. Diese gerichtlichen Zweifel sind nicht nachvollziehbar. Zu Recht war in Praxis und Wissenschaft immer unbestritten, dass Kurzarbeit Null unter förderungsrechtlichen Aspekten des SGB III zulässig ist.

f) Erfolgsabhängige Pauschale bei Transfermaßnahmen wird begrüßt

Die erfolgsabhängige Pauschale bei Transfermaßnahmen in Höhe von 1.000 € pro Teilnehmer für eine Vermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung länger als 6 Monate wird begrüßt, weil dadurch das vorrangige Ziel einer Job-to-Job-Vermittlung unterstrichen wird.

7. Zulassung von Trägern und Maßnahmen

Die geplante **Erweiterung der Träger- und Maßnahmenzertifizierung** auf jeden Träger, der Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen will und auf alle Maßnahmen, bei denen die Förderzusage in Form eines Gutscheins er-teilt wird, ist aus Sicht der BDA nicht not-wendig. Zweifellos ist eine Qualitätssicherung bei Arbeitsmarktdienstleistungen erforderlich, die Erfahrungen mit dem bisherigen Verfahren nach der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) im Bereich der beruflichen Weiterbildung sind aber nicht uneingeschränkt positiv. Entgegen wiederholter Forderung im Anerkennungsbeirat, die AZWV hinsichtlich ihrer qualitätsverbessernden Wirkung zu evaluieren, hat eine solche grundlegende Evaluierung bisher noch nicht stattgefunden. Erst eine Evaluierung würde Aufschluss darüber geben, ob eine Ausweitung der aufwendigen Zertifizierung auf alle Träger und Maßnahmen sinnvoll ist. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass eine Zertifizierung mit einer zusätzlichen Kostenbelastung verbunden ist, die entweder durch Einsparungen an anderer Stelle (z.B. Sachmitteleinsatz) für die jeweilige Maßnahme erwirtschaftet oder kostensteigernd an die BA als Auftraggeber weitergereicht werden muss.

Die Frage, ob die **fachkundigen Stellen** als unabhängige Gutachter oder in Übertragung hoheitlicher Aufgaben tätig werden, wird in der Praxis durchaus

unterschiedlich beantwortet. Um Klarheit zu schaffen, sollte in Anlehnung an die beiden letzten Sätze der Gesetzesbegründung zu § 177 Abs. 2 SGB III der Gesetzwortlaut in einem § 177 Abs. 6 SGB III ergänzt werden: „Bei der Zulassung von Trägern und Maßnahmen handeln die fachkundigen Stellen in den Formen des Privatrechts als unabhängige Sachverständige. Mit der Anerkennung als fachkundige Stelle ist keine Übertragung von hoheitlichen Aufgaben (Beleihung) verbunden."

Schließlich sollten die **Empfehlungen des Anerkennungsbeirats** verpflichtenden Charakter erhalten, nachdem sich – wie die Gesetzesbegründung selbst feststellt – dieses Expertengremium bewährt hat.

8. Änderungen im SGB II

a) Wettbewerbsneutralität zu Recht als dritte Voraussetzung für Arbeitsgelegenheiten in das Gesetz aufgenommen

Indem neben „Zusätzlichkeit" und „öffentliches Interesse" die „Wettbewerbsneutralität" als weitere zwingende gesetzliche Voraussetzung für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) aufgenommen wird, sollen zu Recht die Gefahren für reguläre Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt zukünftig minimiert werden. Die Wettbewerbsneutralität kann sachgerecht aber nur von den Arbeitsmarktakteuren vor Ort beurteilt werden, weshalb der Einsatz der Arbeitsgelegenheiten an die **verpflichtende Beteiligung der lokalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter** in Form eines **Vetorechts** gebunden werden muss. Hierzu liegt seit langem ein Gesetzesvorschlag von BDA, ZDH, DGB und verdi, auf dem Tisch (zuletzt eingebracht im Rahmen des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende", BT-Drs. 17/1555). Dieser sieht vor, bei jedem örtlichen Beirat einen Ausschuss aus Vertretern der lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu bilden und die SGB II-Träger auf **vollständige Transparenz** gegenüber den Ausschüssen zu verpflichten.

Wenn der Ausschuss der Einrichtung der Arbeitsgelegenheit nicht widerspricht (kein Veto einlegt), kann der SGB II-Träger von ihrer Wettbewerbsneutralität ausgehen (die gesetzliche Voraussetzung der „Wettbewerbsneutralität" wird also als nicht eingelegtes Veto der lokalen Arbeitsmarktvertreter definiert). Indem der Gesetzgeber selbst die klare Bedingung aufstellt, dass von Wettbewerbsneutralität nur dann auszugehen ist, wenn die Arbeitsmarktakteure vor Ort nicht widersprochen haben, wird die Einrichtung der Arbeitsgelegenheiten unter die gesetzliche Bedingung eines lokalen Konsenses gestellt. Dieser ist Grundvoraussetzung, um Arbeitsgelegenheiten kontrolliert einzusetzen und Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch öffentliche Beschäftigung zu vermeiden. Darüber hinaus würde dem übergeordneten Ziel der Arbeitsmarktinstrumentenreform von mehr Dezentralität der Entscheidungen Rechnung getragen werden. Die lediglich beratende Funktion der bestehenden örtlichen Beiräte greift bei diesen Maßnahmen jedenfalls zu kurz. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass andere Mitglieder des Beirats häufig ein Eigeninteresse an der Einrichtung und Ausstattung von Arbeitsgelegenheiten haben. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass den Trägern zum Teil erhebliche Aufwandsentschädigungen (im Jahr 2008 durchschnittlich 237 € pro Teilnehmer und Monat) gezahlt werden.

b) Öffentlich geförderte Beschäftigung nicht als sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ausgestalten

Öffentliche Beschäftigung für Arbeitslose darf nur unter eng definierten Bedingungen organisiert werden: Zur Prüfung von Arbeitsbereitschaft, als streng subsidiäre Gelegenheit zu sinnvoller Betätigung im Interesse der Allgemeinheit und zur Stärkung des Bewusstseins, dass für die Unterstützung mit Arbeitslosengeld II eine Gegenleistung für die Solidargemeinschaft zu erbringen ist. Diesen Anforderungen genügen Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die im Rahmen einer konsistenten Strategie des Fördern und Forderns in begrenztem Umfang einen Beitrag zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen und zur Heranführung an Beschäftigung leisten können. Hingegen besteht für die Fortführung längerfristig angelegter, **als sozial-versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ausgestaltete öffentlich geförderte Beschäftigung** in Form der „Förderung von Arbeitsverhältnissen" (Art. 5 Nr. 7, § 16e SGB II neu) **kein Erfordernis**. Vielmehr wird damit nur die Illusion genährt, es gäbe eine beschäftigungspolitische Alternative zu einem regulären Arbeitsplatz am ersten Arbeitsmarkt in Form einer (langfristig) subventionierten, öffentlichen Beschäftigung. Durch die Ausgestaltung als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kann künstlich geschaffene Beschäftigung zudem für gering qualifizierte Arbeitslose attraktiver sein als eine – entsprechend der niedrigen Produktivität – niedriger entlohnte, einfache Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt. Das Ziel einer wirkungsvollen Arbeitsmarktpolitik darf gerade in Zeiten des demografischen Wandels und wachsender Fachkräfteengpässe nicht sein, Arbeitslosigkeit künstlich durch Marktersatz zu verringern, sondern muss die schnellstmögliche Integration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt durch eine umfassende Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsoffensive bleiben.

c) Zumindest Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II neu) nur unter zusätzlichen Einschränkungen zulassen

Soweit an der Förderung von Arbeitsverhältnissen dennoch festgehalten wird, sind im Gesetz weitere **Einschränkungen** vorzusehen, um **Wettbewerbsverzerrungen** zu **vermeiden**. Die pauschale Begrenzung der für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel auf 5 % der Eingliederungsmittel kann allein nicht gewährleisten, dass öffentlich geförderte Beschäftigung Arbeitsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt nicht verdrängt. Mit einer Budgetdeckelung wird zwar der richtige Ansatz verfolgt, die Anzahl öffentlich geförderter Arbeitsverhältnisse einzudämmen. Dadurch wird jedoch nur der Umfang möglicher Wettbewerbsverzerrungen begrenzt, im Rahmen dieses finanziellen Gestaltungsspielraums aber ungehindert zugelassen. Die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen besteht insbesondere, wenn

einzelne Anbieter der Region das Budget weitgehend abschöpfen und mit einem hohen Anteil geförderter Arbeitnehmer an der Gesamtbelegschaft am Markt aktiv werden. Um Wettbewerbsbeeinträchtigungen auszuschließen, sollten geförderte sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse – ebenso wie Arbeitsgelegenheiten – deshalb an die drei Bedingungen **Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität** geknüpft werden, wie dies im Referentenentwurf zunächst auch vorgesehen war. Dabei bestimmt sich die Wettbewerbsneutralität nach den oben gemachten Ausführungen zu den Arbeitsgelegenheiten; erfordert also das Einvernehmen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im örtlichen Beirat.

Sofern diese drei Voraussetzungen nicht wieder in das Gesetz aufgenommen werden, sollte zur Vermeidung von Wettbewerbsbeeinträchtigungen zumindest der Einsatz öffentlich geförderter Arbeitsverhältnisse auf öffentlich-rechtliche und gemeinnützige Träger beschränkt werden. Außerdem sollte die richtige Budgetbegrenzung um eine wirtschaftszweigorientierte Deckelung ergänzt werden. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollte in den einzelnen Wirtschaftsbereichen und -zweigen der Anteil der Arbeitnehmer im zweiten, künstlichen Arbeitsmarkt jeweils auf z.B. nur drei Prozent der im ersten Arbeitsmarkt Beschäftigten gedeckelt werden.

9. Finanzsituation der BA

Es ist ein **Grundfehler** zu glauben, mit diesem Gesetzentwurf die in Meseberg beschlossenen **strukturellen Einsparungen** in der Arbeitslosenversicherung allein in der **aktiven Arbeitsförderung** erzielen zu können. Zwar zielt die richtige Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf eine verbesserte Wirkung und Wirtschaftlichkeit der BA-Fördermaßnahmen. Dies ist aber kein kurzfristig wirksames Einsparprogramm, sondern lediglich eine optimierte Handlungsgrundlage, auf welcher dann weitere Reformrenditen erarbeitet werden können und müssen. Bei willkürlichen Sparvorgaben für die Arbeitsförderung, die sich nicht aus der Steuerung des Instrumenteneinsatzes nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit selbst ergeben („erarbeitet werden"), ist damit zu rechnen, dass Integrationen in den Arbeitsmarkt schwerer werden bzw. länger dauern. Dies würde per Saldo zu höheren Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld und im Ergebnis sogar zu Mehrbelastungen anstelle der erstrebten Einsparungen führen. So scheinen bspw. die erwarteten Einspareffekte beim Gründungszuschuss in Höhe von 1,33 Mrd. € ab 2013 bei einem aktuellen Haushaltsansatz von 1,8 Mrd. € überzeichnet bzw. werden bei Erreichung voraussichtlich auch sinnvolle Existenzgründungen ausschließen.

Ohne **drängende Strukturreformen** bei den **passiven Leistungen**, wozu die BDA seit langem Vorschläge wie die einheitliche Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von max. 12 Monaten oder die 1:1-Anrechnung von Weiterbildungszeiten auf den Arbeitslosengeldbezug unterbreitet hat, bleibt in der Arbeitslosenversicherung ein dauerhaftes unverschuldetes Defizit. Leider hat das BMAS aber bereits in den früheren Eckpunkten für das Reformgesetz solche strukturellen Reformen kategorisch ausgeschlossen. Dabei bestehen gerade jetzt im wirtschaftlichen Aufschwung mit starkem Abbau der Arbeitslosigkeit und vielfachen Chancen am Arbeitsmarkt die besten Rahmenbedingungen für arbeitsmarktpolitisch sinnvolle und notwendige Anpassungen auch im Leistungsbereich.

Verursacher des Defizits bei der BA ist ausschließlich die Politik, die die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung mit **versicherungsfremden, gesamtgesellschaftlichen Ausgaben** und damit systemwidrigen bis zu verfassungswidrigen Belastungen regelrecht in die „roten Zahlen" treibt bzw. verhindert, dass im Wirtschaftsaufschwung die dringend notwendige Rücklage für den nächsten Abschwung gebildet werden kann.

Dies gilt insbesondere für den im Vermittlungsverfahren zu Hartz IV beschlossenen **Entzug** von bis zu 4 Mrd. € **Mehrwertsteuermittel**. Nach der Entscheidung des Gesetzgebers wurden die Mittel aus dem Mehrwertsteuerpunkt allein dazu genutzt, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt zu senken. Über diese Mittel kann die BA demnach überhaupt nicht frei verfügen. Es ist ein reiner Durchleitungsposten, der nicht zusätzlich für das operative Geschäft zu Verfügung steht, so dass sein (teilweiser) Entzug nachhaltig die Finanzstruktur der BA beschädigen wird.

Der Entzug der Mehrwertsteuermittel wiegt umso schwerer, als der Bund nicht nur mit dem sog. **Eingliederungsbeitrag** der Arbeitslosenversicherung ohnehin jedes Jahr in verfassungswidriger Weise 4 bis 5 Mrd. € an Beitragsmitteln entzieht, um in dieser Höhe die staatliche Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II zu finanzieren. Darüber hinaus greift die Politik gezielt und verstärkt in die Beitragskasse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, so dass der Eindruck entsteht, die BA an das finanzielle Gängelband der Bundesregierung zu zwingen und damit das Haushaltsrecht der selbstverwalteten Arbeitslosenversicherung faktisch auszuhebeln.

Dies zeigt sich ganz besonders an der Fest-stellung des Haushaltsplans der BA für 2011 durch das BMAS. Weil die BA 2011 auf Liquiditätshilfen des Bundes angewiesen ist, konnte das BMAS den Haushaltsplan im Wege der Ersatzvornahme selbst in der gewünschten Form feststellen und den Willen des Bundesfinanzministers umsetzen, die Überschüsse aus der **Insolvenzgeldumlage** im letzten Jahr in Höhe von ca. 1,1 Mrd. € mit dem noch krisenverursachten Defizit der BA im letzten Jahr zu verrechnen und damit den für 2010 vorgesehenen Bundeszuschuss um diesen Betrag zu kürzen. Nun muss die BA zunächst wieder den Rechtsweg beschreiten, um sicherzustellen, dass der Insolvenzgeldüberschuss tatsächlich für den gesetzlich vorgesehenen Zweck der Insolvenzgeldzahlungen im Jahr 2011 verwendet werden kann und nicht – wie aktuell der Fall – nach Vereinnahmung für den Bundes-haushalt von den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung erneut aufgebracht werden muss. In diesem Zusammenhang ist es sicherlich richtig, ausdrücklich gesetzlich zu regeln, dass Überschüsse aus umlagefinanzierten Leistungen (Insolvenzgeld / Winterbau) einer gesonderten Rücklage zuzuführen sind, wie dies im vor-

liegenden Gesetzentwurf (Art. 1 Nr. 10, § 366 Abs. 2 SGB III neu) vorgesehen ist. Die Regelung kann hinsichtlich der Insolvenzgeldumlage aber nur klarstellenden Charakter haben, weil sich die von der Bundesregierung vorgenommene Verrechnung bereits aufgrund der klaren gesetzlichen Zweckbindung der Insolvenzgeldmittel verbietet.

Leider halten selbst entgegenstehende rechtskräftige letztinstanzliche Gerichtsurteile das BMAS nicht davon ab, den Finanz-haushalt der BA und damit die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung zu belasten. Nachdem die rechtsaufsichtliche Weisung des BMAS, mit der die BA aufgefordert wurde, ab Januar 2008 **Rentenversicherungsbeiträge für bestimmte Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen** zu erstatten, letztinstanzlich aufgehoben und dabei festgestellt wurde, dass die Finanzierungsverantwortung für die Rentenaufstockung für die genannten Beschäftigten eindeutig beim Bund liegt, plant das BMAS, sich zu Lasten der Sozialversicherung mit einer rückwirkenden Gesetzesänderung (4. SGB IV-Änderungsgesetz) dieser Finanzierungsverantwortung zu entledigen und damit von der Erstattungspflicht für die zu Unrecht abgeforderten Beiträge in Höhe von bis Ende 2010 aufgelaufenen ca. 360 Mio. € freizustellen.

Eine erfolgreiche Arbeit von Vorstand und Verwaltungsrat der BA auf Grundlage einer langfristig ausgeglichenen Finanzierung ist so nicht möglich.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**626**

30. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Deutscher Landkreistag

Zusammenfassung

- Jobcenter, kommunale Träger, Maßnahmeträger sowie viele weitere Experten teilen die im Gesetzentwurf genannten Zielvorstellungen. Allerdings werden viele dieser Ziele im Gesetzentwurf nicht umgesetzt, so dass Begründung und Einführung nicht mit den Regelungen im Einzelnen übereinstimmen (s.u. I.1.).
- In Anbetracht der im Verhältnis zur Entwicklung der Leistungsempfängerzahl überproportionalen Mittelkürzungen für das Eingliederungsbudget im SGB II und vor dem Hintergrund der anstehenden weiteren Einschnitte in diesem Bereich, erschweren die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verbundenen inhaltlichen Einschränkungen die Jobcenter zusätzlich in erheblichem Maße.
- Statt bei knapper werdenden Mitteln mehr Freiheiten zu gewähren, drohen durch den Gesetzentwurf erhebliche Beschränkungen für die Integrationsarbeit. Der vorliegende Entwurf setzt pauschale gesetzgeberische Erwägungen an die Stelle von örtlichen Entscheidungen für passgenaue Hilfen.
- Die besonderen Belange des SGB II werden zu wenig berücksichtigt (s.u. I.2.).
- Durch die Schaffung größerer Handlungsmöglichkeiten – gerade im Bereich der berufsvorbereitenden Maßnahmen – können Effektivität und Nachhaltigkeit erhöht werden (s.u. I.3. und II.1).
- Die Arbeitsgelegenheiten müssen als wichtiges Instrument erhalten bleiben (s.u. I.4).
- Die freie Förderung kann bei sachgerechter Ausgestaltung Effizienz und Passgenauigkeit erhöhen (s.u. I.5).
- Die Jobcenter brauchen die Möglichkeiten, die Leistungsberechtigten zu stärken (s.u. I.6) und mit langfristigen Handlungsansätzen tätig zu werden (I.7).

- Änderungsanregungen zum Gesetzentwurf werden im II. Teil der Stellungnahme dargelegt.
- Der III. Teil der Stellungnahme geht auf die Anträge der Fraktionen ein.

I. Grundlegende Anmerkungen

Plakative, begrüßenswerte Ziele – weitgehender Mangel in der Umsetzung

Mehr Dezentralität und Flexibilität

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

Größere Individualität

Passgenaue und individuell zugeschnittene Maßnahmen sollen laut der Begründung und Zielbeschreibung des Gesetzentwurfs durch den Entwurf ermöglicht werden. 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 könnten.

Höhere Qualität

Der Anspruch nach Schaffung von mehr Qualität und Qualitätssicherung wird durch den Gesetzentwurf *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 Gesetzentwurf nicht hinaus. Inwieweit mit der Zertifizierung bislang Qualitätsverbesserungen erreicht werden konnten, bedürfte einer unabhängigen Analyse.

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.

SGB II im Gesetzesentwurf zu wenig berücksichtigt

Bezogen auf die erwerbsfähigen Leistungsempfänger hat das SGB II mit ca. 4,8 Mio. Menschen im Vergleich 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 im Gesetzesentwurf verfolgte *rechtskreisübergreifende Ansatz einer integrativen Arbeitsmarktpolitik* einer Grundsatzdiskussion unterworfen werden. Sachgerechter wäre – gerade mit Blick auf die weitgehend lang andauernde Hilfebedürftigkeit der SGB II-Leistungsberechtigten – eine passgenauere Ausrichtung der für diese Menschen erforderlichen Hilfestellungen.

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. 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.

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 Gutscheinmöglichkeit 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 funktio-

nale Abgrenzung mit Effizienzgewinnen vorzugswürdig erscheint.

Arbeitsgelegenheiten als wichtiges Instrument erhalten

Arbeitsgelegenheiten sind weiterhin – vor allem mit Blick auf die sozialpolitischen 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 Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen werden für die Arbeitsgelegenheiten die gleichen Folgen haben, wie der Umgang mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in der Vergangenheit. Diese werden auf diesem Wege nach und nach erschwert, eingeschränkt und bedeutungslos.

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf werden bzw. bleiben die Arbeitsgelegenheiten in dreifacher Hinsicht eingeschränkt:

- Die gesetzlich beabsichtige Beschränkung der Trägerpauschalen auf maximal 150 € pro Monat wird den sehr unterschiedlichen Anforderungen an die Maßnahmeträger in Abhängigkeit des Unterstützungsbedarfs nicht gerecht. Dadurch wird gerade für die besonders unterstützungs- und betreuungsbedürftigen Leistungsberechtigten ein wesentlicher Hilfe- und Unterstützungsansatz eingeschränkt. Insbesondere wird dadurch der Qualitätsanspruch, der im Gesetzentwurf verfolgt wird, nicht erfüllt.
- Die neu vorgesehenen Regelungen zur maximal zulässigen Dauer (nicht länger als 24 Monate innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren), zur Finanzierungspflicht des Jobcenters, die die Übernahme des Mehraufwands durch Maßnahmeträger ausschließt, und zum Ausschluss der Entgeltvariante der Arbeitsgelegenheiten konterkarieren die Ziele des Gesetzentwurfes zur individuellen, flexiblen und dezentralen Aufgabenwahrnehmung.
- Die Kriterien „zusätzlich“, „öffentlich“ und „wettbewerbsneutral“ müssen verbindlich vor Ort mit Leben erfüllt werden können. Hierbei bietet sich die Einbeziehung des Beirats nach § 18d SGB II an, um eine auf den örtlichen Gegebenheiten aufsetzende Beurteilung zu gewährleisten. Dadurch sind besser begründete und besser nachprüfbare Entscheidungen zu den Kriterien zu erreichen. Der auf pauschale und überregionale Betrachtungen gestützte Generalverdacht gegen Arbeitsgelegenheiten müsste sich künftig im Rahmen von Prüfungen auf Basis der konkreten örtlichen Rahmenbedingungen messen lassen.

Den Arbeitsgelegenheiten kommt aber in Bezug auf viele Leistungsberechtigte im SGB II eine große Bedeutung zu. Deshalb sollten sie – gerade in Anbetracht der absehbar sinkenden Mittelausstattung für Eingliederungsmaßnahmen – in ihrer Funktion nicht geschwächt und behindert, sondern gestärkt und verbessert werden (s.u. III.1.).

Weiterhin Defizite bei freier 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 aber 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 Rückforderungsdiskussionen im Bereich der Optionskommunen verstärkt wurde, keine Grundlage für die erhofften Gestaltungsmöglichkeiten geboten.

Die in der Begründung versprochenen Verbesserungen können durch die Änderung nicht erreicht werden. Es wird ein Satz gestrichen, der bisher gleichermaßen als Einschränkung oder Erweiterung verstanden werden konnte. Insofern besteht auch nach dem Änderungsvorschlag im Gesetzesentwurf weiterhin Unklarheit und Rechtsunsicherheit.

Deshalb sollte § 16f SGB II folgendermaßen formuliert werden:

(1) **Zur Verwirklichung einer passgenauen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit** kann die Agentur für Arbeit **ergänzend zu den übrigen** gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen **freie Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erbringen, soweit diese erforderlich sind. Umfasst sind auch Leistungen für Maßnahmen, die begleitend und ergänzend zu Eingliederungsleistungen erbracht werden und dem Erhalt oder der Stärkung der Erwerbsfähigkeit dienen.**

(2) Die **Begründung für und die** Ziele der Leistungen sind vor Förderbeginn zu beschreiben **und zu dokumentieren**. Bei Leistungen an Arbeitgeber ist darauf zu achten, Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden. Projektförderungen im Sinne von Zuwendungen sind nach Maßgabe der §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung zulässig.

Stärken stärken – Leistungsberechtigte als handelnde Subjekte

Die noch immer sehr starke Defizitorientierung in den Jobcentern muss überwunden werden. Nicht die Analyse persönlicher Schwächen und Defizite beim Leistungsberechtigten sollte im Vordergrund stehen, sondern Beiträge und Hilfestellungen zur 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 vo-

raus, sich mit dem einzelnen Leistungsberechtigten zu befassen und ihn dafür zu gewinnen.

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 gewährt, 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. Daraus resultiert ein hohes Maß an Frustration bei den Betroffenen gleichermaßen wie bei den Beschäftigten der Jobcenter.

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, einen Leistungsberechtigten einmal für drei Jahre in Beschäftigung integrieren statt dreimal in einem Jahr. Dafür muss die Fixierung 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. Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf

1. Handlungsmöglichkeiten und Verantwortung der Jobcenter für Jugendliche bündeln

Bei den Jobcentern sollte im Rahmen der anstehenden Reform dafür gesorgt werden, dass die Handlungsmöglichkeiten und die Verantwortlichkeit stärker in Einklang gebracht werden. Unglücklich ist, dass bisher die BA im Bereich der Jugendlichen und jungen Erwachsenen 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.

Bisher – ebenso wie bei einer Umsetzung des unveränderten Gesetzesentwurfes – 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 durch das SGB II vorbereitet wurden, an die örtliche Arbeitsagentur übergeben werden, um dann in berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen durch das SGB III geschickt zu werden. Eine wesentliche Verbesserung in diesem wichtigen Bereich der SGB II-Leistungsgewährung könnte erreicht werden, wenn in der Neuregelung folgende Ergänzung des Gesetzesentwurfes (fett) erfolgen würde.

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

Um die Flexibilität bei der Beschaffung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu verbessern und den dann neuen Gegebenheiten anzupassen, sollten Gutscheine 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. Änderungsbedarf bei den Arbeitsgelegenheiten § 16d SGB II-GE

Bei der Neuregelung der Arbeitsgelegenheiten wird neu das Kriterium „wettbewerbsneutral“ eingeführt. Durch diese 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 Integrationsziels in den ersten Arbeitsmarkt nicht zuträglich sein dürfte.

Problematisch ist in Absatz 6 die Beschränkung von Arbeitsgelegenheiten auf maximal 24 Monate innerhalb eines Zeitraums 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. Der Gesetzgeber sollte Umsetzungsdefizite der Vergangenheit nicht durch 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 Hilfestrukturen für besonders Bedürftige vor Ort zerschlagen, deren Bedeutung erst nach ihrem Verlust deutlich zu Tage treten wird. Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften von Kommunen, Kirchen und freien Wohlfahrtsverbänden werden damit künftig nicht mehr finanzierbar sein und somit als Unterstützungsmöglichkeit für besonders Bedürftige verloren gehen. Die vielfach auf diese Weise bestehenden Netzwerke zum Auffangen sozialer Notlagen werden durch diese Regelung zerstört.

Anregung zur örtlichen Bestimmung von „öffentlich", „zusätzlich" und „wettbewerbsneutral"

Die schon bisher vorgesehenen Kriterien öffentlich geförderter Beschäftigung in § 16d SGB II-GE „zusätzlich" und „im öffentlichen Interesse" 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. Dabei müssen die örtlichen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle spielen. Schließlich hängt es maßgeblich vom Umfeld ab, ob bestimmte Tätigkeiten zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral sind. Egal, ob bei „Sozialkaufhäusern", „Tafel-Einrichtungen" o.ä. diese Kriterien beurteilt werden müssen, kann es keine allgemeingültigen und bundesweit gültigen Antworten geben, da die Ausgestaltung und das Beziehungs- und Wirkungsgefüge zu bestehenden Betrieben maßgeblich ist. Während an einer Stelle die Störung der örtlichen Wirtschaft durch eine solche Maßnahme – wegen der konkreten Wettbewerbssituation – nicht zulässig ist, kann sie in anderem Umfeld alle Fördervoraussetzungen erfüllen.

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 strukturell wertvolle und langfristig im Einzelfall vor Ort sinnvolle Tätigkeiten durch öffentlich geförderte Beschäftigung unterstützt werden. Wenn vor Ort – unter Einbeziehung von Wirtschafts- und Arbeitnehmervertretern, möglicherweise im Örtlichen Beirat nach § 18d SGB II – bestimmte Bereiche als unproblematisch und wettbewerbsneutral für öffentlich geförderte Beschäftigung festgelegt werden können und dabei 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 zu Gute käme.

3. Änderungen beim Vermittlungsbudget nach § 44 SGB III-GE

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 durch Leistungen aus dem Vermittlungsbudget im Einzelfall abgedeckt werden können. Anstelle der bisherigen Fokussierung auf die Aufnahme einer Beschäftigung müsste die Frage der Hilfebedürftigkeit und deren prognostischer 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-GE 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-GE „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 veranlasster 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. Zum Beispiel waren Jobcenter bisher gehindert, für ein gepflegtes Äußeres erforderliche Maßnahmen im Bereich der Zähne zu finanzieren, auch wenn einerseits die Krankenkasse hierfür nicht leistungspflichtig war und andererseits durch diese Maßnahme konkret die Hilfebedürftigkeit überwunden werden konnte. Die Vorrangigkeit anderer Leistungssysteme könnte auch in solchen Konstellationen mit einer darlehensweisen Gewährung gewahrt und das Interesse des Leistungsberechtigten an einer Erstattung der Kosten erhöht werden.

4. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III-GE

Die nun in § 45 SGB III-GE vorgesehene Möglichkeit eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheines bietet zusätzliche Möglichkeiten. Sie sind darin zu sehen, dass die Beschaffung durch die Möglichkeit für den Gutschein erleichtert und flexibilisiert wird. 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.

5. Gutscheinmöglichkeiten für Maßnahmen ausdehnen

Die in der Stellungnahme geforderte Ausdehnung der Gutscheinmöglichkeit für Maßnahmen der Berufsvorbereitung (§§ 51ff SGB III-GE) sowie für außerbetriebliche Berufsausbildung (§ 76 SGB III-GE) und ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III-GE) 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.

6. 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-GE durch. Insofern sollte klarstellend auf die Möglichkeit hingewiesen werden, solche marktgängigen und sowohl in Bezug auf Qualität als auch auf Kosten im Wettbewerb stehenden Angebote im Einzelfall zu nutzen. Auf diese Weise können individuell passgenau und gezielt erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen ermöglicht werden.

7. Flexibilität für Vermittlung beruflicher Kenntnisse und betriebliche Erprobung

Flexible Regelungen für SGB II-Leistungsberechtigte 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 Leistungsberechtigte, 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 problembehaftete 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-Leistungsberechtigte der Wegfall der Hilfebedürftigkeit nicht zu einem Maßnahme-ende 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.

8. Zertifizierungszwang nach §§ 177ff. SGB III-GE

Über die Regelungen in § 45 SGB III-GE hinaus sieht der Gesetzesentwurf vor, dass sich Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung nach §§ 177 ff SGB III-GE 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 Qualifizierung 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 bei 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 zugeschnittener 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 Gesetzesentwurfs, 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.

Zudem 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. Zertifizierte Maßnahmen ermöglichen – mit vertretbarem Aufwand – keine individuelle Ausgestaltung von Maßnahmen. Daneben ist zu berücksichtigen, dass bei – nicht immer mit Zustimmung des Betroffenen erfolgenden – 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.

9. Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen nach § 16c SGB II-GE

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 dagegen geht mit dem für Selbständigkeit abwegigen Hinweis auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung fehl und ist unverständlich.

10. Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II-GE

Die noch im Referentenentwurf vorgesehene Übernahme der Kriterien für Arbeitsgelegenheiten (zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral) wurde richtigerweise aufgegeben. Somit bleibt eine marktnahe Integration durch dieses Instrument möglich. Es bleibt der Weg eröffnet, dass ein Arbeitgeber das geförderte Arbeitsverhältnis zu einem ungeförderten umwandelt.

11. Eingliederungsbericht nach § 54 SGB II-GE

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 Gesetzesentwurfes 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 vollkommen ungeeignet. Soweit die dezentralen Gestaltungsspielräume tatsächlich vergrößert werden und mehr Flexibilität entsteht, 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.

12. Berufseinstiegsbegleitung nach § 49 SGB III-GE

Die Berufseinstiegsbegleitung hat – wie der Zwischenbericht der Evaluation hierzu offen darlegt – eine sehr durchwachsene Bilanz. Diese kritische Beurteilung würde noch deutlich nachteiliger ausfal-

len, wenn aus Sicht der Schulsozialarbeit und unter Berücksichtigung der bestehenden Strukturen der Jugendhilfe eine Bewertung vorgenommen worden wäre. Berufseinstiegsbegleiter weisen häufig eine hohe Fluktuation auf, weil die Tätigkeit nur eingeschränkt attraktiv ist. Oftmals sind die Berufseinstiegsbegleiter weder mit den Jobcentern noch mit der Schulverwaltung noch mit den Jugendämtern gut vernetzt. Sie haben gegenüber den Jugendlichen eine schwache Stellung, weil sie sich lediglich als Berater andienen 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 formal auf die Berufsberatung. Tatsächlich scheint es eher darum zu gehen, dass nur auf diesem Wege bundesweit eine gesetzliche Handlungsmöglichkeit 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.

13. Gutscheine auch für Unterstützung und Förderung der Berufsausbildung

Die Maßnahmen nach §§ 74 SGB III-GE – also die Ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 75 SGB III-GE und die Außerbetriebliche Ausbildung nach § 76 SGB III-GE – sollten auch für das Gutscheinverfahren eröffnet werden. Hierfür könnte an Stelle des bisherigen § 77 SGB III-GE das Gutscheinverfahren für beide Instrumente verankert werden. 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.

14. Leerparagraphen im SGB III (§§ 185-279 SGB III)

Ein redaktioneller Hinweis: Durch den Wegfall des Sechsten Kapitels und die Verschiebung des fünften Kapitels ergeben sich aus dem GE fast hundert Leerparagraphen (§§ 185-279 SGB III). Zur Übersichtlichkeit des Gesetzes würde ein Heranrücken der Kapitel 7 – 12 an die neugefassten Kapitel 1-5 beitragen.

III. Anträge der Fraktionen der SPD, der Linken und der Grünen

Zunächst sei zu den Anträgen auf die entsprechenden Ausführungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung verwiesen. Sodann ist im Einzelnen Folgendes anzumerken:

1. Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Gabriele Lösekrug-Möller, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

   Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren – Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen, (BT-Drs. 17/6454)

Der Antrag enthält umfangreiche konkrete Regelungsvorschläge, die sich weitgehend auf das SGB III ohne unmittelbare Rückwirkungen auf das SGB II beziehen.

Mit Blick auf das SGB II ist beispielsweise die Flexibilisierung von § 16f SGB II ist im Antrag enthalten, allerdings mit der Beschränkung auf maximal 10 % des Eingliederungsbudgets. Ähnlich werden für Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II und für den Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II Forderungen erhoben, die sich nur teilweise mit den Anregungen der Stellungnahme decken.

Eine qualifizierte Bewertung würde in den meisten Fällen konkrete Formulierungen für den Gesetzestext erfordern.

2. Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

   Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren, (BT-Drs. 17/5526)

In den beantragten Aufforderungen an die Bundesregierung erscheint die Forderung nach einer Orientierung der Arbeitsförderung am individuellen Bedarf der Leistungsberechtigten unterstützenswert. Sie steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zu einem rechtskreisübergreifenden gleichberechtigten Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten.

3. Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

   Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen kürzen, (BT-Drs. 17/6319)

In den beantragten Feststellungen werden die Auswirkungen der bisherigen Mittelkürzungen und der absehbaren weiteren Einsparungen kritisiert. Auch die geplanten Einschränkungen der erfolgreichen Gründungsförderung werden bemängelt sowie die Kurzfristigkeit bei der Erfolgsmessung kritisch beleuchtet.

Die Zielbeschreibungen zu Betreuung und Fallmanagement, zu Arbeitsgelegenheiten, zu weiteren Erfolgsindikatoren und zur Maßnahmebeschaffung treffen auf Zustimmung. Konkrete Umsetzungsvorschläge sind in dem Antrag noch nicht enthalten, die eine nähere Analyse der Änderungsansätze ermöglichen könnte.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**620**

26. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

I. Vorbemerkung:

Die Bundesregierung stößt mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ einen wichtigen Reformprozess an und verfolgt damit das im Koalitionsvertrag genannte Ziel einer effektiven und effizienten Arbeitsmarktpolitik mit einer Verringerung der Instrumente, die Arbeitssuchende erfolgreich in Beschäftigung vermitteln soll. Der DIHK fordert schon seit längerem, die Arbeitsförderung generell zu straffen und auf wirksame Instrumente zu reduzieren, wobei die Vermittlungstätigkeit trotz erreichter Verbesserungen insgesamt noch effizienter und betriebsnäher werden muss. Die Arbeitslosigkeit ist im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs erfreulicherweise spürbar zurückgegangen, der DIHK rechnet auch in den kommenden Monaten mit einer weiterhin positiven Entwicklung. Dennoch sind derzeit rund drei Mio. Menschen arbeitslos, fast eine Mio. davon bereits länger als zwölf Monate. Hier gilt es für die Arbeitsmarktpolitik anzusetzen mit dem Ziel, Arbeitslose schnell und dauerhaft in Beschäftigung zu integrieren, damit Langzeitarbeitslosigkeit erst gar nicht entsteht. Gerade diejenigen, die schon länger als ein Jahr ohne Beschäftigung sind, müssen wieder an den Arbeitsmarkt heran- und möglichst aus dem staatlichen Transferbezug herausgeführt werden.

In Zeiten zunehmender Fachkräfteengpässe ist es erforderlich, das inländische Potenzial an Arbeitskräften bestmöglich zu nutzen. Neben der Vermittlung von Arbeitslosen gehören dazu auch Anstrengungen, den Übergang von der Schule in den Beruf sowie die Qualifizierung zu gestalten. Dabei müssen die Grundsätze von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit im Mittelpunkt stehen. Der vorliegende Gesetzentwurf setzt auf mehr Dezentralität, höhere Flexibilität und mehr Transparenz. Die Stärkung der Entscheidungskompetenz der Arbeitsvermittler sowie die Reduzierung der Instrumentenzahl gehen in die richtige Richtung. Die Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenz sollte aber nicht zu inkongruenten Entscheidungen bei vergleichbaren Situationen führen.

Die weitere Förderung der Einstiegsqualifizierungen (EQ) – wenn auch befristet – ist richtig. Der vorange-

gangene Referentenentwurf enthielt noch eine faktische Abschaffung der EQ, die sich in der betrieblichen Praxis als wirksames Instrument erwiesen hat, vor allem schwächeren Schulabgängern den Weg in die Ausbildung zu ebnen.

Die Tatsache, dass die passiven Leistungen kein Reformgegenstand sind, ist kritikwürdig. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Arbeitslosenversicherung infolge der Ergebnisse des Vermittlungsausschusses zu Hartz IV ein erheblicher Mittelabfluss (ca. vier Mrd. Euro) bevorsteht, wären entsprechende Maßnahmen sinnvoll gewesen. Denn der Bund will künftig mit Mitteln aus der Mehrwertsteuer, die zurzeit der BA zufließen damit der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden konnte, die Kommunen bei der Finanzierung der Grundsicherung im Alter unterstützen.

Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist es nötig, u.a. die Erwerbsbeteiligung der Älteren weiter zu steigern – auch wenn es hier in den vergangenen Jahren bereits Verbesserungen gab. Die verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf maximal 24 Monate für Ältere ist diesbezüglich kontraproduktiv. Hier sollte grundsätzlich eine maximale Anspruchsdauer von zwölf Monaten gelten.

Zu Einzelaspekten des Gesetzentwurfs nimmt der DIHK wie folgt Stellung:

II. Im Einzelnen:

Der Gesetzentwurf sieht eine Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor. Die bisherige Zuordnung der Instrumente nach Leistungen für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Träger wird aufgehoben. Künftig sollen sie nach Unterstützungsleistungen wie folgt geordnet werden:

- Beratung und Vermittlung
- Aktivierung und berufliche Eingliederung
- Berufswahl und Berufsausbildung
- Berufliche Weiterbildung
- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit
- Verbleib in Beschäftigung
- Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

Die neue Zuordnung kann die Transparenz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens steigern. Die Vermittler vor Ort müssen die Instrumente im Rahmen ihrer zunehmenden Entscheidungskompetenz entsprechend ziel- und bedarfsorientiert einsetzen.

Zu Artikel 1: Änderungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 366: Bildung und Anlage der Rücklage

Überschüsse aus umlagefinanzierten Leistungen wie z.B. dem Insolvenzgeld sollen einer gesonderten Rücklage zugeführt werden. Damit soll ein Einstieg in eine antizyklische Ausgestaltung von umlagefinanzierten Leistungen erfolgen.

DIHK-Bewertung:

Die Regelung, Überschüsse aus umlagefinanzierten Leistungen wie dem Insolvenzgeld einer Rücklage zuzuführen, ist sinnvoll. Gerade beim Insolvenzgeld lässt sich so vermeiden, dass Beiträge der Unternehmen in Krisenzeiten angehoben werden müssen und Arbeitskosten damit zusätzlich steigen. Der DIHK hatte eine antizyklische Umlageausgestaltung beim Insolvenzgeld seit längerem gefordert. Durch die Bildung einer Rücklage lässt sich auch verhindern, dass Überschüsse, die aus den zweckgebundenen Beiträgen der Unternehmen entstehen, durch den Zugriff der Politik faktisch im Bundesetat landen. Zuletzt geschah dies Ende 2010 durch die Kürzung des vorgesehenen Bundeszuschusses zum BA-Haushalt in Höhe der Überschüsse aus der Insolvenzgeldumlage in Höhe von 1,1 Mrd. Euro.

Zu § 421t: Sonderregelungen zu Kurzarbeitergeld, Qualifizierung und Arbeitslosengeld

Die in der Wirtschaftskrise eingeführten Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld sollen vor dem Hintergrund der guten Wirtschaftsentwicklung nicht über das Jahr 2011 hinaus gelten. Derzeit gilt eine Befristung bis zum 31.03.2012.

DIHK-Bewertung:

Das vorgezogene Ende der Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld ist nachvollziehbar. Allerdings sollte die verkürzte Sonderregelung im Sinne eines Vertrauensschutzes nur für Betriebe gelten, die nach der Verkündung des Gesetzes mit der Kurzarbeit beginnen.

Zu Artikel 2: Weitere Änderungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch zum 1. April 2012

Zweiter Abschnitt: Aktivierung und berufliche Eingliederung

Zu § 45: Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Der bis zum 31.03.2012 befristete Vermittlungsgutschein soll in dem neuen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein aufgehen. Dieser soll neben die Möglichkeit der Beschaffung durch Vergabe treten und als Ermessensleistung der Agentur für Arbeit bzw. der Grundsicherungsstelle ausgestaltet werden. Damit sollen die bisherigen starren Voraussetzungen zum Erhalt des Vermittlungsgutscheins entfallen (z.B. Dauer der Arbeitslosigkeit). Die Möglichkeit der individuellen bedarfsgerechten Unterstützung soll damit ausgebaut und der qualitätssichernde Wettbewerb der Anbieter von Arbeitsmarktdienstleistungen gestärkt werden. Der Rechtsanspruch auf die Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers bleibt darüber hinaus erhalten, sofern Arbeitslose innerhalb einer Frist von sechs Monaten zwölf Wochen arbeitslos waren.

DIHK-Bewertung:

Die private Arbeitsvermittlung ist eine sinnvolle Alternative zu den Arbeitsagenturen. Der Wettbewerb kann Effizienzpotenziale heben und helfen, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Es können verschiedene Vermittlungsansätze im Wettbewerb erprobt werden. Evaluationsergebnisse deuten zudem auf positive Beschäftigungschancen hin. Die Entfristung des Gutscheins ist somit positiv und setzt frühere Forderungen des DIHK um. Die privaten Anbieter erhalten damit Planungssicherheit und

können ihre Dienstleistungen weiter ausbauen und zusätzlich zum reinen Vermittlungsgeschäft passgenaue Angebote entwickeln.

Positiv ist ebenfalls, dass mit dem Wegfall der bisherigen starren Voraussetzungen zum Erhalt des Gutscheins ein solcher schneller ausgegeben werden kann, wodurch sich die Vermittlungschancen verbessern lassen. Je nach Eignung und individuellen Merkmalen des Arbeitssuchenden sowie der Verfügbarkeit entsprechender Angebote vor Ort kann der Vermittler im Einzelfall entscheiden. Der Erhalt des Rechtsanspruchs auf die Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers ist sinnvoll. Ansonsten hätte die Gefahr einer Einschränkung des Instruments bestanden, was den Wettbewerb zwischen Arbeitsagentur und privaten Vermittlern verringern würde.

Dritter Abschnitt: Berufswahl und Berufsausbildung

Zu § 51: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Anteil betrieblicher Praxisphasen die Hälfte der vorgesehenen Maßnahmedauer nicht überschreiten darf.

DIHK-Bewertung:

Der DIHK fordert eine Aufhebung dieser Befristung betrieblicher Praxisphasen, um flexible und bedarfsgerechte Lösungen für Jugendliche zu ermöglichen. Denn je höher der Anteil betrieblicher Praxisphasen ist, desto größer sind die Chancen der Jugendlichen beim Übergang in Ausbildung. Dies zeigen auch die Erfahrungen mit den betrieblichen Einstiegsqualifizierungen (EQs), die aufgrund der unmittelbaren Praxisverankerung hohe Übergangsquoten in Ausbildung aufweisen. § 51 Abs. 4 sollte daher gestrichen werden.

Zu § 76: Außerbetriebliche Berufsausbildung

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Anteil betrieblicher Ausbildungsphasen bei einer außerbetrieblichen Berufsausbildung auf die Dauer von maximal sechs Monaten je Ausbildungsjahr zu beschränken.

DIHK-Bewertung:

Im Sinne der Argumentation zu § 51 Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sollte auch die außerbetriebliche Berufsausbildung so flexibel und bedarfsgerecht wie möglich sein. Daher fordert der DIHK auch hier eine Aufhebung der Befristung betrieblicher Ausbildungsphasen. Mit relevanten betrieblichen Mitnahmeeffekten infolge einer Entgrenzung der Dauer betrieblicher Ausbildungsphasen ist nicht zu rechnen, denn die Betriebe haben zunehmend Probleme, ihre angebotenen Ausbildungsplätze zu besetzen. Laut einer DIHK-Umfrage bei mehr als 14.000 Betrieben konnte bereits jedes vierte Unternehmen im Jahr 2010 nicht mehr alle Ausbildungsplätze besetzen. Daher ist für die Betriebe vorrangig, Fachkräfte durch eigene Ausbildung zu sichern. § 76 Abs. 1 Nr. 2 sollte gestrichen werden.

Fünfter Abschnitt: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Zu §§ 88 bis 92: Vorschriften zum Eingliederungszuschuss

Das Gesetz sieht eine Zusammenführung und Vereinheitlichung der Eingliederungszuschüsse vor, die zurzeit auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen im SGB III beruhen. So soll eine unübersichtliche Förderstruktur korrigiert werden. Für schwerbehinderte Menschen wird es auch künftig erweiterte Fördertatbestände geben.

DIHK-Bewertung:

Die Zusammenführung der Rechtsgrundlagen für Eingliederungszuschüsse kann die Transparenz der Förderkulisse erhöhen. Die Vereinfachung ist grundsätzlich sinnvoll.

Zu §§ 93, 94: Gründungszuschuss

Die Förderung beim Gründungszuschuss im SGB III soll verändert werden. Er soll vollständig in eine Ermessensleistung umgewandelt werden. Die erste Förderphase wird von neun auf sechs Monate verkürzt, die zweite Phase von sechs auf neun Monate verlängert. Der erforderliche Restanspruch auf Arbeitslosengeld wird von bislang 90 Tagen auf 150 Tage erhöht. Im Referentenentwurf war zunächst eine Erhöhung auf 180 Tage vorgesehen.

DIHK-Bewertung:

Die geplanten Änderungen entsprechen Forderungen der IHK-Organisation und können dazu beitragen, Mitnahmeeffekte beim Gründungszuschuss zu mindern. Die Umwandlung in eine Ermessensleitung ermöglicht den Arbeitsagenturen, stärker als bislang die Förderung auf aussichtsreiche Vorhaben zu konzentrieren, bei denen eine Förderung einen sehr wichtigen Beitrag zur Realisierung des Gründungsvorhabens liefert. So wird auch eine Schonung des Haushalts der BA ermöglicht. Spielräume zur Begrenzung von Beiträgen können besser ausgeschöpft werden, was letztendlich allen Beitragszahlern – jungen wie etablierten Unternehmen und Arbeitnehmern – zugute kommt. Die Ermessensentscheidungen müssen sich allerdings an klaren und nachvollziehbaren Kriterien orientieren – insbesondere der Tragfähigkeit.

Die Begrenzung des vollen Förderbezugs auf sechs Monate gibt dem Gründer Anreize, sein Vorhaben schneller ohne staatliche Förderung am Markt umzusetzen. Die Erhöhung des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld kann helfen, das Gründungsvorhaben zu beschleunigen und damit die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Allerdings verkürzt sich damit auch die Vorbereitungszeit für die Gründung.

Zur Erleichterung von tragfähigen Gründungen sind generell weniger die Fördermaßnahmen entscheidend, sondern entsprechende Rahmenbedingungen wie der Abbau von bürokratischem Aufwand beim Schritt in die Selbstständigkeit. Trotz Internet beklagen viele Gründer, dass sie für die notwendigen Genehmigungen noch immer eine Vielzahl von unterschiedlichen staatlichen Stellen konsultieren müssen. Die IHK-Organisation spricht sich diesbezüglich für einen Service aus einer Hand aus: Von Erstauskunft über Seminare und Businessplan-Check bis zur Gewerbeanmeldung.

Achter Abschnitt: Befristete Leistungen

Zu § 131: Einstiegsqualifizierung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die bisher unbefristete Förderung von Einstiegsqualifizierungen (EQs) in eine bis Ende 2014 befristete Förderung umgewandelt wird.

DIHK-Bewertung:

Positiv ist zwar, dass eine Förderung von EQs zunächst bis Ende der Laufzeit des Nationalen Ausbildungspaktes möglich ist. Der DIHK fordert dennoch die Beibehaltung der bisher unbefristeten Förderung von EQs. Denn EQs weisen gegenüber anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen, die im Gesetzentwurf nicht befristet werden, zahlreiche Vorteile auf.

Nicht zuletzt aufgrund der – nachfolgend aufgeführten – Vorteile wurde bei der Verlängerung des Nationalen Ausbildungspaktes durch Bundesregierung und Wirtschaft im Herbst 2010 erneut bekräftigt, dass die EQ ein zentrales Instrument der Paktpartner ist, um förderbedürftigen Jugendlichen den Weg in Ausbildung zu ebnen.

Vorteile von Einstiegsqualifizierungen:

- EQs haben die höchste Übergangsquote in Ausbildung: Rund 60 Prozent der EQ-Absolventen gelingt der Übergang in eine betriebliche Ausbildung. Aufgrund der unmittelbaren Praxisverankerung ist der Übergang in Ausbildung bei EQ deutlich höher als bei anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen. Davon profitieren insbesondere auch Jugendliche mit Migrationshintergrund, die nahezu die gleichen Übergangsquoten in Ausbildung wie Jugendliche ohne Migrationshintergrund aufweisen.
- Mit EQs können noch nicht ausbildende Betriebe für die Ausbildung gewonnen werden: Auch Betriebe, die nicht alle Anforderungen an eine komplette Ausbildung erfüllen, können EQs anbieten und mittel- bis langfristig als Ausbildungsbetriebe gewonnen werden.
- Förderkosten sind niedrig: Denn bei EQs sind die Betriebe mit einem erheblichen eigenen Beitrag engagiert, z. B. in Form von betrieblichem Nachhilfeunterricht für förderbedürftige Jugendliche.
- EQs sind ein niederschwelliges, einfach zu nutzendes Förderinstrument – gerade auch für kleinere und mittlere Betriebe: Rund 80 Prozent der Betriebe, die EQs anbieten, haben weniger als 50 Mitarbeiter. EQs sind also hervorragend geeignet, das hohe Ausbildungspotenzial des Mittelstands auch für das Heranführen lernschwächerer Jugendlicher an eine Ausbildung zu nutzen.
- EQs bieten Jugendlichen die Chance einer zeitlichen Anrechnung auf die Ausbildung: Besonders attraktiv für die Jugendlichen und die Unternehmen ist, dass bei einer anschließenden Berufsausbildung nach einer Einstiegsqualifizierung die Ausbildungszeit verkürzt werden kann.

Betriebliche Einstiegsqualifizierungen sollten – wie bislang auch – ein zeitlich unbefristetes SGB-Förderinstrument sein. § 131 Abs. 6 sollte daher gestrichen werden.

Fünftes Kapitel: Zulassung von Trägern und Maßnahmen

Zu §§ 176 bis 184

Der Gesetzentwurf behält das strukturelle System für die Erwerbslosenqualifizierung bei, setzt jedoch an einigen Stellen neue Schwerpunkte, an anderen Schlussfolgerungen aus der Praxis.

DIHK-Bewertung:

Die Konsolidierung des Systems nach rund sieben Jahren Erfahrung ist sinnvoll. Die neue Nutzung der Deutschen Akkreditierungsstelle (Dakks) als Akkreditierer für die fachkundigen Stellen bezieht neue Expertise und Ressourcen mit ein.

Gleichzeitig veranlasst die Instrumentenreform den Gesetzgeber nicht, die grundsätzliche Wirksamkeit und Angemessenheit des bestehenden Systems (aus fachkundigen Stellen, Bildungsgutscheinen und Bundesdurchschnittskostensätzen) zu prüfen. Eine Evaluierung und die Untersuchung von Stärken und Schwächen sind nach wie vor überfällig. Beispielsweise bleibt das Verhältnis von Kostendämpfung und Qualitätssicherung ungeklärt. Zudem liegen nunmehr gleich zwei Prüfungssysteme mit Blick auf die Qualität von Maßnahmen der Träger vor – die der fachkundigen Stellen und das der Bundesagentur für Arbeit selbst (s. § 183).

Rechtliche Unklarheiten bleiben im Entwurf bestehen. So nimmt der Gesetzgeber eine Verzahnung der Regelwerke von Akkreditierung und Sozialgesetzbuch vor. Es bleibt jedoch nach wie vor zweifelhaft, ob die Konstruktion mit den internationalen Akkreditierungsnormen übereinstimmt. Der rechtliche Status der fachkundigen Stelle zwischen privatrechtlichem und beliehenem Charakter sollte schnellstens eindeutig geklärt werden. Laut Urteil des Bundessozialgerichts hat die fachkundige Stelle keinen privatrechtlichen Status, während in der Gesetzesbegründung der gegenteilige Eindruck erweckt wird (zu § 177, s. S. 222 oben).

Die beabsichtigte Kostendämpfung könnte sich als Eigentor herausstellen, wenn künftig eine Regelbegutachtung aller zu fördernden Maßnahmen mit überhöhten Sätzen vorgesehen wird; denn das würde die Anzahl der zu überprüfenden Maßnahmen stark ansteigen lassen und fachkundige Stellen wie Prüfkommission der Arbeitsverwaltung stark in Anspruch nehmen. Das soll nicht heißen, dass überteuerte Maßnahmen bewilligt werden sollten. Vielmehr sollte geprüft werden, ob der Grundsatz der Nicht-Öffentlichkeit der Bundesdurchschnittskostensätze sinnvoll ist. Denn die Träger haben so keinen Richtwert für die Kalkulation ihrer Maßnahmenangebote und laufen so Gefahr, überhöhte Sätze zu errechnen.

Eine größere Transparenz wäre für alle Akteure wünschenswert, u.a. mit Blick auf die Kostensätze, das Wirken der Prüfkommission der Bundesagentur für Arbeit oder das in den letzten Jahren erarbeitete Regelwerk.

Aus Sicht des DIHK bedarf es der folgenden Maßnahmen:

- Klarstellung der weiteren Geltung des Regelwerks, das durch den Anerkennungsbeirat bei der BA in den letzten Jahren geschaffen wurde; sowie bessere Transparenz dieser Regeln mittels neuer Kommunikationsmethoden. Nur so ist zu gewährleisten, dass alle Akteure auf dem gleichen Mindestwissenstand sind.
- Präzisierung der Begrifflichkeiten „angemessen" (mit Blick auf die Prüfung nur einer „angemessenen" Teilmenge von Maßnahmen zur Zulassung aller beantragten Maßnahmen; § 181, 3), „unverhältnismäßig" (Maßnahmekosten sollen durchschnittliche Kostensätze nicht „unverhältnismäßig" übersteigen; § 179, 1) und „Empfehlungen" (die der Beirat bei der BA für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen formuliert; § 182, 1). Ansonsten herrscht in wichtigen Bereichen Rechtsunsicherheit.
- Gesetzliche Regelung einer Evaluierung: Festsetzung eines Termins zur Vorlage eines Evaluierungsberichts.

Zu §§ 260 bis 271: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitsförderung werden nicht mehr gefördert. Sie seien zahlenmäßig gering und gehören zu den Instrumenten, die laut Evaluation negative Effekte auf den Übergang in Beschäftigung haben.

DIHK-Bewertung:

Der Wegfall der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist richtig. Sie erschweren oder verzögern vielfach den Einstieg in Arbeit und wirken deshalb kontraproduktiv. Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt muss klar Vorrang vor öffentlicher Beschäftigung haben. An dieser Stelle gehen die geplanten Regelungen in die richtige Richtung.

Zu § 421j: Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer

Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer wird nicht wie noch im Referentenentwurf vorgesehen entfristet, sondern läuft zum Ende des Jahre 2011 aus.

DIHK-Bewertung:

Das Instrument der Entgeltsicherung wurde lt. Evaluationsbericht bislang nur wenig in Anspruch genommen und hat keinen positiven Einfluss auf das betriebliche Einstellungsverhalten. Ferner kann die Subventionierung der Beschäftigungsaufnahme zu Mitnahmeeffekten in nicht unerheblichem Umfang führen. Dass das Instrument nun doch nicht entfristet wird, sieht der DIHK vor diesem Hintergrund positiv.

Zu § 421r: Ausbildungsbonus

Der im § 421r geregelte Ausbildungsbonus entfällt.

DIHK-Bewertung:

Der DIHK befürwortet die endgültige Abschaffung des Ausbildungsbonus ausdrücklich. Vor der Einführung 2008 hat der DIHK dezidiert darauf hingewiesen, dass der Bonus – auch bei der letztlich beschlossenen Einschränkung der Zielgruppe – einen nicht gerechtfertigten Eingriff in den Ausbildungsmarkt darstellt, Mitnahmeeffekte begünstigt, einen hohen bürokratischen Aufwand verursacht und kaum zusätzliche Ausbildungsplätze bringt. Angesichts der ausgebliebenen positiven Effekte und der demografischen Entwicklung ist die Abschaffung nun überfällig.

Zu Artikel 5: Änderungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 16c: Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen

Neben der Förderung der Beschaffung von Sachgütern in Form von Darlehen und Zuschüssen sollen Hilfebedürftige künftig auch in Bezug auf ihre selbstständige Erwerbstätigkeit durch gezielte Beratung gefördert werden können.

DIHK-Bewertung:

In Deutschland existiert bereits eine umfangreiche Infrastruktur öffentlicher Förderprogramme für Existenzgründer. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass keine Doppelförderung mit bestehenden Fördermaßnahmen vollzogen wird. Es gibt bereits Beratungsangebote wie z.B. das ESF-geförderte „Gründercoaching Deutschland". Wichtig wäre ferner, dass die Möglichkeit besteht, bei der Entscheidung über eine entsprechende Beratung die Anhörung einer fachkundigen Stelle (z.B. Kammer) in Anspruch zu nehmen, die die (Nicht-)Tragfähigkeit einer Existenzgründung beurteilen kann.

Insgesamt sollte sich die Förderung stärker an der Qualität der Geschäftsvorhaben orientieren. Die Qualität entscheidet über den Erfolg am Markt. Grundsicherungsstellen sollten nur solche Antragsteller zur Weiterverfolgung ihres Vorhabens ermutigen, deren Konzepte nach einer ersten Inaugenscheinnahme aussichtsreich erscheinen. Ein unkontrolliertes „Durchleiten" von Gründungsinteressenten aus der Arbeitslosigkeit an fachkundige Stellen birgt die Gefahr, dass unnötig Hoffnungen auf Fördergelder gemacht werden.

Zu §§ 16d und 16e: Öffentlich geförderte Beschäftigung

Die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung sollen zu zwei Instrumenten zusammengefasst werden: Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und „Förderung von Arbeitsverhältnissen" durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt. Die bisherigen Arbeitgelegenheiten in der Entgeltvariante werden mit den bisherigen Leistungen zur Beschäftigungsförderung zum Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen" zusammengelegt (§ 16e). Lt. Gesetzesbegründung sollen vor dem Einsatz dieser Instrumente die Möglichkeiten zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschöpft werden, um so einen arbeitsmarktfernen Personenkreis zu erreichen.

Bei den Arbeitsgelegenheiten (§ 16d) werden die Förderkriterien „Zusätzlichkeit" und „öffentliches Interesse" festgeschrieben und um das Kriterium „Wettbewerbsneutralität" ergänzt. Reguläre Beschäftigungsverhältnisse sollen nicht verdrängt und der Wettbewerb nicht verzerrt werden. Entgegen der geplanten Regelung im Referentenentwurf entfallen beim Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnis-

sen“ (§ 16e) diese Kriterien. Stattdessen soll ein Budgetdeckel von fünf Prozent der nach § 46 Absatz 2 auf die Agentur für Arbeit entfallenen Eingliederungsmittel gelten. Damit soll Verdrängungseffekten entgegengewirkt und der Wettbewerbsneutralität gedient werden.

Die Zuschussmöglichkeiten für zusätzlichen Betreuungsaufwand im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten gem. § 16d sollen je Teilnehmer und Monat auf 120 Euro begrenzt werden. Für allgemeinen Verwaltungsaufwand ist eine Pauschale von 30 Euro je Teilnehmer vorgesehen.

DIHK-Bewertung:

Der betonte Vorrang von Vermittlungs- und Eingliederungsleistungen in den ersten Arbeitsmarkt vor einem möglichen Einsatz öffentlicher Beschäftigung ist richtig und muss in der Praxis konsequent durchgesetzt werden. Die nun vorgenommene erneute Präzisierung der eigentlichen Zielgruppe von öffentlicher Beschäftigung ist daher richtig. Auch die Einführung der Fördervoraussetzung „Wettbewerbsneutralität“ und die Festschreibung der Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten sind richtig, damit keine öffentliche Beschäftigung in Konkurrenz zur gewerblichen Wirtschaft gefördert wird. Derzeit verdrängen Arbeitsgelegenheiten vielfach reguläre Beschäftigung, was nicht nur vom Bundesrechnungshof bemängelt, sondern auch von den IHKs vor Ort beobachtet und kritisiert wird. Die Aufnahme des Kriteriums der Wettbewerbsneutralität ist somit sehr zu befürworten – allerdings muss dies in der Praxis auch durchgesetzt werden. Dazu müssen die regionalen Arbeitsmarktakteure einschließlich der IHKs bei der Beurteilung der entsprechenden Stellen einbezogen werden und deren Stellungnahmen Berücksichtigung finden. Eine bloße beratende Funktion in den Beiräten reicht hier nicht aus. Arbeitsgelegenheiten sollten sich ausschließlich an den individuellen Vermittlungshemmnissen der Hilfebedürftigen orientieren – nicht am Haushalt von Kommunen.

Dass im Rahmen der öffentlichen Beschäftigung bei der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ gem. § 16e nun auf die Voraussetzungen „öffentliches Interesse“, „Zusätzlichkeit“ und „Wettbewerbsneutralität“ verzichtet werden soll, ist ein Schritt in die falsche Richtung. Diese Tätigkeiten können reguläre Beschäftigung verdrängen. Der Budgetdeckel kann den Umfang der öffentlichen Beschäftigung zwar eindämmen, aber die Konkurrenzbeziehung nicht verhindern. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Dezentralität wäre es besser, statt eines Budgetdeckels Entscheidungen im regionalen Konsens zuzulassen. Dafür wäre aber die Gültigkeit der drei oben genannten Kriterien wichtig.

Die Begrenzung der Zuschussmöglichkeiten bei den Arbeitsgelegenheiten gem. § 16d kann zwar dazu führen, dass insgesamt die Anzahl an Arbeitsgelegenheiten sinkt. Gerade vor dem Hintergrund der positiven Arbeitsmarktentwicklung, aber auch der demografischen Entwicklung und damit einhergehender Fachkräfteengpässe, muss der Weg in den ersten Arbeitsmarkt ohnehin Vorrang haben. Auch aus dieser Perspektive ist die Rückführung öffentlicher Beschäftigung sinnvoll. Denn Arbeitsgelegenheiten stellen keine Alternative zur regulären Beschäftigung dar, sondern können insbesondere als Test der Arbeitsbereitschaft dienen und grundlegende Beschäftigungsfähigkeiten (wieder) vermitteln (z.B. geregelter Tagesablauf).

Zu 16f: Freie Förderung

Um Langzeitarbeitslose mit komplexen Problemlagen besser in Beschäftigung integrieren zu können, sollen Leistungen der Freien Förderung weiter flexibilisiert werden.

DIHK-Bewertung:

Durch die Flexibilisierung erhalten die Jobcenter mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Die Freie Förderung sollte sich an nachvollziehbaren Kriterien orientieren und transparent sein. Sie sollte sich nicht mit anderen Fördermaßnahmen doppeln, sondern diese ergänzen, dabei wirtschaftlich und effektiv sein.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**600neu**

21. Juli 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 30
I. Im Allgemeinen 31
II. Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente 32
III. Maßnahmen im SGB III im Detail 32
1. Eingliederungsbilanz und Eingliederungsbericht 32
2. Beratung und Vermittlung 33
3. Aktivierung und berufliche Eingliederung 33
4. Berufswahl und Berufsausbildung 33
5. Berufliche Weiterbildung 34
6. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit 34
7. Verbleib in Beschäftigung 35
8. Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben 36
9. Sonderregelung Gerüstbauhandwerk 36
10. Lohnersatzleistungen 36
11. Zulassung von Trägern und Maßnahmen 37
12. Wegfall der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 37
13. Einführung einer gesonderten Rücklage 37
IV. Maßnahmen im SGB II im Detail 37
1. Öffentlich geförderte Beschäftigung 37
2. Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen 39
3. Freie Förderung 39

Zusammenfassung

In seinen Grundsätzen entspricht der „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ weitgehend den seit langem vorgebrachten Forderungen des Handwerks nach einem Übergang zu Generalklauseln und mehr Gestaltungsfreiheit auf Ebene der Arbeitsagenturen und Jobcenter. Daher begrüßt der ZDH den überwiegen-

den Teil der im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen.

Die bisherige Gliederung der Förderungs- und Unterstützungsleistungen im SGB III nach Leistungen für Arbeitnehmer, Arbeitgebern oder Trägern wird zugunsten einer Differenzierung nach Bedarfslagen umgestellt.

Die Zahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente soll über die Zusammenführung ähnlicher Instrumente und das Wegfallen von Instrumenten mit geringer Bedeutung bzw. mit negativer Wirkung auf die Integrationschancen erfolgen. Dabei stellen allerdings weder die ‚Neusortierung' noch die Streichung kaum genutzter Instrumente eine inhaltliche Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens dar.

Die im Folgenden erläuterten Maßnahmen sind überwiegend positiv zu bewerten und weisen zumeist in die richtige Richtung, sowohl was die geplanten Änderungen im SGB III als auch im SGB II angeht.

Die Neuregelungen im Bereich der Berufsauswahl und Berufsausbildung – die Fortführung der vertieften Berufsorientierung und der Berufseinstiegsbegleitung – sind sinnvoll. Die Überführung der wenigen in diesem Bereich geförderten Jugendlichen aus dem SGB II in die Finanzierung durch die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung ist hingegen mit Nachdruck abzulehnen. Im Gegenteil muss die gesamte Förderung der Berufsauswahl und Berufsbildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe über Steuermittel finanziert werden.

Zu begrüßen ist ebenfalls die Fortführung der Einstiegsqualifizierung als eigenständige Maßnahme. Sie hat sich als niederschwelliges Instrument der Eingliederung förderbedürftiger Jugendlicher bewährt und ist ein zentrales Element des Ausbildungspaktes von Bundesregierung und Wirtschaft.

Grundsätzlich positiv sind die geplanten Änderungen beim Gründungzuschuss zu bewerten, der in eine Ermessensleistung umgewandelt wird. Hierdurch, sowie durch eine durch kürzere Fortzahlung des Arbeitslosengeldes, sollen erhebliche Einsparungen bei diesem derzeit finanziell umfangreichen Instrument erreicht werden.

Aus Sicht des Handwerks ist zu bedauern, dass die Eingliederungszuschüsse inhaltlich unangetastet bleiben, obwohl hier deutliche Mitnahmeeffekte zu beobachten sind.

Die strengeren Vorschriften bei den Ein-Euro-Jobs sowie die Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im SGB III begrüßt der ZDH. Insbesondere von den Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante gehen regelmäßig erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des Handwerks aus. Wünschenswert wäre über die vorgesehenen Änderungen hinaus eine klare Begrenzung der Zahl und Dauer der Ein-Euro-Jobs und die inhaltliche Einschränkung auf eine Überprüfung der Arbeitsfähigkeit.

Die Überschüsse aus den separat finanzierten Leistungen Insolvenzgeld und Winterbau sollen in eine gesonderte Rücklage überführt werden. Damit wird sichergestellt, dass sie im Folgejahr für die vorgesehene Leistung zur Verfügung stehen. Eine Zweckentfremdung der Mittel wird damit ausgeschlossen. Vor dem Hintergrund des aktuellen Konfliktes um den Überschuss im Rahmen der Insolvenzgeldumlage aus dem Jahr 2010 in Höhe von 1,1 Mrd. Euro, die von Seiten des Finanzministers mit den Mitteln zur Defizitdeckung an die BA verrechnet worden war, ist diese Maßnahme zu begrüßen. Sie kann jedoch nur als Klarstellung und nicht als neue Rechtslage bewertet werden.

Unbefriedigend ist aus Sicht der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung, dass im Bereich der Entgeltersatzleistungen keine Änderungen vorgenommen werden sollen. Der ZDH fordert u.a. eine einheitliche altersunabhängige Bezugsdauer von maximal 12 Monaten für das Arbeitslosengeld I, was zu deutlichen Ausgabensenkungen führen würde.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen sollen im Jahr 2012 zu Einsparungen im Umfang von 1,715 Mrd. Euro, 2013 in Höhe von 1,990 Mrd. Euro, 2014 von 2,010 Mrd. und 2015 von 2,080 Mrd. Euro führen. Der größte Teil der Einsparungen resultiert dabei aus Minderausgaben beim Gründungszuschuss. Weitere Einsparungen sollen aus Effizienzgewinnen durch die Straffung und Optimierung des Instrumentenkastens hervorgehen.

Allerdings werden mit diesen erwarteten Einsparungen noch nicht einmal die Einsparziele des Zukunftspakets in Höhe von 3 Mrd. Euro pro Jahr ab 2013 erreicht. Nicht berücksichtigt ist ebenfalls die beschlossene, vom ZDH nachdrücklich abgelehnte, Absenkung des Beitrags des Bundes an die BA in Höhe von derzeit noch einem Mehrwertsteuerpunkt um bis zu 4 Mrd. Euro pro Jahr. Vor diesem Hintergrund mahnt der ZDH weitere kostensenkende Maßnahmen, insbesondere bei den Entgeltersatzleistungen, an.

I. Im Allgemeinen

Die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist vor allem mit Blick auf die Wirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise im internationalen Vergleich bemerkenswert positiv. So wird auch wieder für dieses Jahr ein Unterschreiten der 3-Millionen-Marke bei den Arbeitslosenzahlen erwartet. Dies ist ein Beleg für die grundsätzlich richtige Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland.

Gleichzeitig gibt es weiteres Potential zur Steigerung der Effektivität und Effizienz am Arbeitsmarkt mit Blick auf die künftigen Herausforderungen. Neben der in Deutschland vergleichsweise gleichbleibend hohen Langzeitarbeitslosigkeit gilt es, vorrangig die Wirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt, vor allem das Thema Fachkräftesicherung, in Angriff zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund sieht der vorliegende Gesetzentwurf vor allem eine Neuordnung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens vor: Die Unterteilung nach Leistungen für Arbeitnehmer, für Arbeitgeber und für Träger wird zugunsten einer Zuordnung nach Art der Unterstützungsleistung aufgegeben. Leistungen verschiedener gleichgerichteter oder ähnlicher Instrumente werden zusammengefasst.

Zur Umsetzung der fünf Ziele der gesetzlichen Neuregelung:

- mehr Dezentralität,
- höhere Flexibilität,
- größere Individualität,
- höhere Qualität und
- mehr Transparenz

wird mehr Entscheidungskompetenz auf die regionale Ebene verlagert. Die Regelungen sollen generalklauselartig Inhalt und Zweck der Leistung vorgeben. Die konkrete Ausgestaltung ist den ausführenden Ebenen vorbehalten.

Diese Vorgaben finden die Unterstützung des Handwerks. Die Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenzen und die Verringerung der Zahl der Instrumente erhöhen den Gestaltungsspielraum vor Ort.

Allerdings vermisst der ZDH bei der aktuellen Reform die Betonung des ‚**Forderns'-Anteils** der Arbeitsmarktpolitik. Seit Umsetzung der Hartz-Reformen hat sich der Fokus immer stärker zugunsten des Förderns verlagert. Zwar entscheiden sich die Anteile des Forderns und des Förderns auf individueller Ebene. Dennoch sollte dieser ordnungspolitisch wichtige Aspekt in der konzeptionellen Neuausrichtung des Instrumentenkastens deutlicher hervorgehoben werden.

Laut Gesetzentwurf sollen im Jahr 2012 Einsparungen im Umfang von 1,715 Mrd. Euro, 2013 in Höhe von 1,990 Mrd. Euro, 2014 von 2,010 Mrd. und 2015 von 2,080 Mrd. Euro erzielt werden. Der größte Teil soll aus Minderausgaben beim Gründungszuschuss resultieren (2012: -1,030 Mrd. Euro, 2013 bis 2015 je -1,330 Mrd. Euro). Weitere Einsparungen sollen aus direkten Reformeffekten und Effizienzgewinnen durch die Straffung und Optimierung des Instrumentenkastens, ausgehend von 685 Mio. Euro 2012 bis zu 750 Mio. Euro 2015, resultieren.

Allein mit diesen Vorgaben können jedoch die auch im Gesetzentwurf genannten Einsparziele nach dem Beschluss der Bundesregierung vom Juni 2010 zum Zukunftspaket nicht erreicht werden. Darin sind strukturelle Einsparungen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro 2012, sowie 3 Mrd. Euro ab 2013 vorgesehen. Ebenfalls findet die von der Bundesgerierung beschlossene Absenkung des Mehrwertsteuersteuerpunktes für die BA um die Hälfte bis 2014, entsprechend ca. 4 Mrd. Euro pro Jahr, keine Erwähnung. Der ZDH spricht sich mit Nachdruck gegen diese Maßnahme aus, mit der die Übernahme der Kosten der Grundsicherung der Kommunen durch die Bundesregierung gegenfinanziert werden soll.

Ebenfalls wird offen gelassen, wie die Ausgaben im Rahmen des Insolvenzgeldes im Jahr 2011 finanziert werden sollen. Der Umlagesatz 2011 liegt bei 0%, nachdem im vergangenen Jahr ein Überschuss von 1,1 Mrd. Euro erzielt wurde. Dieser Überschuss wurde jedoch zweckentfremdet mit dem Bundeszuschuss zum Haushalt der BA für 2010 verrechnet.

Eine Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahme im aktuellen Gesetzentwurf hätte deutlich gemacht, dass hierdurch die BA in ein massives strukturelles Defizit in Höhe von ca. 9 Mrd. Euro bis 2014 gedrängt wird. Der Gesetzentwurf zeigt, dass mit den geplanten Einsparungen allein – durch einen effektiveren und effizienteren Mitteleinsatz – diese Einnahmerückgänge nicht gegenfinanziert werden können. Es drohen daher Beitragssteigerungen deutlich über die aktuellen 3 Prozent.

II. Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Bei der Zuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird von der Dreiteilung nach Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Träger zu einer Ordnung nach Bedarfslagen übergegangen. Die künftigen Bedarfslagen lauten:

- Beratung und Vermittlung,
- Aktivierung und berufliche Eingliederung,
- Berufsauswahl und Berufsausbildung,
- Berufliche Weiterbildung,
- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit,
- Verbleib in Beschäftigung und
- Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben.

Die gesetzlichen Regelungen zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sollen sich auf die rechtlich notwendigen Kerninhalte und Rahmenbedingungen beschränken. Die konkrete Ausgestaltung soll auf Ebene der BA oder der einzelnen Arbeitsagenturen erfolgen. So können die Vermittlungsfachkräfte die Instrumente flexibel einsetzen und auf den individuellen Handlungsbedarf ausrichten.

Der ZDH hat seit langem eine derartige Ausgestaltung der Instrumente gefordert. Die Vermittlungskräfte vor Ort können am besten abschätzen und entscheiden, welche Maßnahmen bei dem einzelnen Kunden geeignet sind, und wie genau die Unterstützung ausgestaltet sein sollte. Daher begrüßt der ZDH die Dezentralisierung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens nachdrücklich. Erforderlich ist aber, dass durch finanzielle Anreize für die einzelnen Arbeitsagenturen der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nach den Grundsätzen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgt. Zudem ist sicherzustellen, dass auch ein Beitrag zur Bürokratieentlastung geleistet und der Spielraum der Vermittler nicht durch weitere Regelungen auf Verwaltungsebene wieder eingeschränkt wird.

III. Maßnahmen im SGB III im Detail

Im Bereich des SGB III sind folgende konkrete Maßnahmen vorgesehen:

1. Eingliederungsbilanz und Eingliederungsbericht

Die Agenturen für Arbeit sowie die Bundesagentur sollen nach Abschluss eines Haushaltsjahres **Eingliederungsbilanzen** über die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung vorlegen (§ 11 alt und neu). Hierfür gibt die Bundesagentur den einzelnen Agenturen Berechnungsmaßstäbe vor, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen.

Die Bundesagentur für Arbeit erstellt einen **Eingliederungsbericht** (neu § 11 Abs. 4 und 5), der die Eingliederungsbilanzen, ergänzt um einen Textteil zu Einsatz und Wirkung der Arbeitsförderung enthält. Dieser soll über das BMAS dem Bundestag zugeleitet werden. Zusätzliche inhaltliche Schwerpunkte im Textteil des Eingliederungsberichts sollen laut Gesetzesbegründung mit dem BMAS abgestimmt werden.

Die Vorgabe der Abstimmung mit dem BMAS lehnt der ZDH ab. Auf diesem Wege wird versucht, die inhaltliche Einflussnahme auf die selbstverwaltete BA zu erhöhen. Dies gilt ebenfalls für die neu eingefügte Vorgabe, dass die Bilanzen über das BMAS dem Deutschen Bundestag zugeleitet werden. Dies war in der Vergangenheit nicht vorgesehen, und es gibt auch keinerlei sachliche Gründe, dies nun einzuführen. Vielmehr versucht das BMAS auf diesem Wege, die Fachaufsicht über die BA zu erlangen.

Vor diesem Hintergrund fordert der ZDH, auf die in § 11 und der Begründung vorgesehene Ausweitung der Rolle des BMAS bei der Erstellung und Vorlage der Eingliederungsbilanzen und des Eingliederungsberichtes zu verzichten.

2. Beratung und Vermittlung

Die Inhalte der Rechtsnormen zu Beratung und Vermittlung (bisher und künftig §§ 29 bis 39) werden nicht verändert. Auch aus Sicht des Handwerks besteht hier kein Änderungsbedarf. Gleichwohl sollte die Ausgestaltung der Leistungen – wie in der Vergangenheit – kontinuierlich verbessert und laufend an die Anforderungen angepasst werden.

3. Aktivierung und berufliche Eingliederung

Der Bereich der **Förderung aus dem Vermittlungsbudget** (bisher § 45, künftig § 44) wird unverändert übernommen. Auch dies findet grundsätzlich die Unterstützung des ZDH. Das Vermittlungsbudget gewährt den Vermittlern vor Ort bereits eine umfangreiche Entscheidungsfreiheit über die passgenaue Verwendung der Mittel. Insofern handelt es sich in diesem Bereich schon um eine Art Generalklausel mit der Möglichkeit der an die individuellen Bedürfnisse vor Ort angepassten Ausgestaltung.

Im Sinne einer flexibleren und individuelleren Ausgestaltungsmöglichkeit vor Ort schlägt der ZDH allerdings vor, die strenge Vorgabe für Maßnahmen bei oder von einem Arbeitgeber nach § 45 Abs. 2 Abs. 2 „…, dürfen diese jeweils die Dauer von vier Wochen nicht überschreiten.“ umzuformulieren in: „… dürfen diese jeweils *in der Regel* die Dauer von vier Wochen nicht überschreiten.“ Damit könnte in zu begründenden Einzelfällen von der Dauer von vier Wochen abgewichen werden.

In Bezug auf die **Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung** (bisher § 46, künftig § 45) sollen künftig die Agenturen bzw. Grundsicherungsstellen entscheiden, ob sich ein Kunde für ein Gutscheinverfahren eignet, sofern die örtlichen Angebote von Arbeitsmarktdienstleistern angemessen sind. Dann kann sich der Ausbildungs- oder Arbeitssuchende den Anbieter der Maßnahme selbst auswählen. Damit wird die Möglichkeit der Einschaltung privater Arbeitsvermittler flexibler gestaltet.

Der **Vermittlungsgutschein** (bisher § 421g, künftig § 45) wird entfristet und weiterentwickelt. Künftig sollen sechs Wochen nach der Vermittlung in ein Beschäftigungsverhältnis ein Drittel (zuvor 50 Prozent) und nach sechsmonatiger Dauer des Beschäftigungsverhältnisses zwei Drittel (zuvor 50 Prozent) der Vergütung für den Arbeitsvermittler ausgezahlt werden. Einen Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein sollen künftig nur Arbeitslose haben, die nach Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von mindestens 12 Wochen innerhalb einer Frist von 6 Monaten noch nicht vermittelt wurden.

Der ZDH begrüßt die Fortführung des Vermittlungsgutscheins, da die private Vermittlung erhebliches Potential für eine Verbesserung der Vermittlung über den Wettbewerb der Träger bietet. Etwaigen Fehlanreizen und Mitnahmeeffekten wird über die zeitliche Verlagerung von Vergütungsanteilen entgegengewirkt.

4. Berufswahl und Berufsausbildung

Die Leistungen für junge Menschen (zuvor Jugendliche) werden neu strukturiert, aber auch inhaltlich verändert. Wie bisher sollen ausbildungsreife junge Menschen direkt in eine Berufsausbildung vermittelt werden, nicht ausbildungsreife sollen mit Maßnahmen ausbildungsreif gemacht werden.

Die im Bereich des SGB II geförderten Jugendlichen sollen in die Zuständigkeit und Finanzierung des SGB III überführt werden. Unabhängig von den Inhalten der Förderung wird hier ein Irrweg in der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik fortgesetzt. Der Bereich der Berufswahl und Berufsausbildung stellt eindeutig eine versicherungsfremde Leistung dar, die – trotz Durchführung durch die BA – über das allgemeine Steueraufkommen finanziert werden muss und nicht über Beitragsmittel. Hier zieht sich der Staat aus der Verantwortung zurück und überträgt gesamtgesellschaftliche Aufgaben ausschließlich auf die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung, die somit für Unzulänglichkeiten der Bildungspolitik sowie Versäumnisse und Fehler, auch auf familiärer Ebene, finanziell geradestehen müssen. Das immer wieder vorgebrachte Argument der präventiven Wirkung auf den Arbeitsmarkt und damit die Beitragszahler greift hingegen nicht. Es ließe sich beliebig – von der allgemeinen Schulbildung bis hin zur frühkindlichen Förderung – ausweiten. Die gesamte Gesellschaft profitiert in gleichem Maße von einer guten Ausbildungsreife der jungen Menschen, wie sie umgekehrt unter vielen nicht ausbildungsreifen Menschen leidet.

Die Fortführung der **vertieften Berufsorientierung** (bisher §§ 33 und 421q, künftig § 48) als Berufsorientierungsmaßnahmen ist zu begrüßen. Sie dient der Unterstützung der Jugendlichen in der schwierigen Phase der Berufsfindung, kann Ausbildungsabbrüche aufgrund einer falschen Berufswahl verhindern und dient damit der Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs.

Die Überführung der **Berufseinstiegsbegleitung** (bisher § 421s, künftig § 49) in die Regelförderung wird ebenfalls vom Handwerk unterstützt, da insbesonde-

re Jugendliche, deren Schulabschluss gefährdet ist, auf eine individuelle Betreuung angewiesen sind. Gerade leistungsschwachen Jugendlichen gelingt häufig aufgrund mangelnder Ausbildungsreife oder fehlender Berufsorientierung kein Übergang in betriebliche Ausbildung, sondern sie verbleiben nach der allgemeinbildenden Schulzeit auf unbestimmte Zeit in Maßnahmen des Übergangsbereichs. Mit Unterstützung der Berufseinstiegsbegleiter haben diese Schüler die Möglichkeit, ihre schulischen Leistungen zu verbessern und ihre Berufswünsche anhand ihrer individuellen Kompetenzen auszurichten.

Der ZDH begrüßt mit Nachdruck die Entscheidung, die **Einstiegsqualifizierung** (bisher § 235b, künftig § 131) entgegen den Plänen im Referentenentwurf nun doch als eigenständiges Instrument fortzuführen. Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen mit diesem niederschwelligen Instrument im Handwerk wäre die ursprünglich geplante Subsumierung der Einstiegsqualifizierung unter den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen einer de-facto Abschaffung und somit der Aufkündigung des Ausbildungspaktes gleichgekommen. Im Rahmen des Ausbildungspaktes wurde auch die betriebliche Einstiegsqualifizierung entwickelt. Sie dient Jugendlichen, die aus individuellen Gründen erschwerte Vermittlungsperspektiven haben, als Brücke in Ausbildung. Das fördert nicht nur das Heranführen von Jugendlichen an die betriebliche Ausbildung, sondern werden darüber hinaus auch neue Ausbildungsbetriebe gewonnen. Die Wirtschaft strebt an, in den kommenden Jahren 30.000 betriebliche Plätze für die Einstiegsqualifizierung und weitere 10.000 Plätze insbesondere für förderungsbedürftige Jugendliche bereitzustellen.

Der ZDH begrüßt die Verlängerung des Instrumentes bis vorerst zum 31. Dezember 2014. Die geplante begleitende Evaluation wird zeigen, ob und in welcher Form das Instrument nach dieser Frist fortgeführt wird.

Der **Ausbildungsbonus** (§ 421r) wurde vom ZDH stets kritisch begleitet und lediglich im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise zur Unterstützung von durch Insolvenz ihres Ausbildungsbetriebes betroffenen Auszubildenden befürwortet. Der ZDH begrüßt daher den zukünftigen Verzicht auf das Instrument.

Bedauerlich ist der Verzicht auf die im Referentenentwurf geplante Aufhebung der Begrenzung betrieblicher Praktikumsphasen bei **Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen**. Eine entsprechende Flexibilisierung würde Jugendlichen mit erhöhtem Förderbedarf, für die die Einstiegsqualifizierung kein geeignetes Instrument ist, eine erfolgversprechende Vorbereitung auf eine betriebliche Qualifizierung bieten.

5. Berufliche Weiterbildung

Die bisherige auf verschiedenen Rechtsgrundlagen (bisher §§ 77 bis 87, künftig §§ 81 bis 87) beruhende Förderung der beruflichen Weiterbildung gering qualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird mit der Qualifizierungsförderung von Arbeitslosen in einem Instrument vereinigt. Die bisher mögliche Gewährung eines Arbeitsentgeltzuschusses bei der Förderung beschäftigter gering qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird ebenfalls einbezogen.

Das bedeutet, dass die Handhabung der Instrumente transparenter und die Regelungen vereinfacht werden. Die Weiterbildungsförderung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Unternehmen wird entfristet und damit Planungssicherheit geschaffen. Angesichts der demografischen Entwicklung ist es erforderlich, das Know-How lebensälterer Beschäftigter für die Unternehmen zu erhalten und zukunftsfest zu machen.

Die Arbeitsagentur soll den "Kunden" vor der beruflichen Weiterbildung beraten (§ 81 Abs. 1 Satz 2). Da gelegentlich eine gewisse Unkenntnis der Mitarbeiter der Arbeitsagenturen bzgl. Berufsausübung und beruflicher Karrieremöglichkeiten – insbesondere bezogen auf das Handwerk – beklagt wird, sollte hier ergänzt werden, dass diese Beratung ggf. mit externer Unterstützung erfolgen sollte.

In § 81 Abs 1 Satz 2 sollte der Hinweis aufgenommen werden, dass als Zeit der Weiterbildung auch fachpraktische Phasen gelten (z.B. Unterweisung in Werkstätten der BBZ oder Betriebspraktika).

In § 83 Abs. 2 wird geregelt, dass der Träger die Zuwendung, wenn eine Maßnahme "widerrufen" wird, erstattet. Hier sollte klargestellt werden, dass sich der Rückzahlungsbetrag auf die "variablen" Kostenbestandteile beschränkt und der Fixkostenanteil nicht einbezogen wird, denn der Träger hat oft keinen Einfluss auf die Entscheidung, eine Maßnahme zurückzunehmen. Der Träger würde über Gebühr das Risiko tragen.

Das Zusammenlegen verschiedener Instrumente allein reicht aus Sicht des ZDH nicht aus, um Transparenz im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung im SGB III zu schaffen. Für KMU und Handwerksbetriebe im Besonderen sind die Beantragung und das Antragsverfahren zu kompliziert, um die Förderung zu nutzen. Denn vielfach ist nicht klar, wer welchen Antrag stellen muss, von wem welche Unterlagen vorzulegen sind. Deshalb müssen die Bildungsträger oftmals das Procedere bestreiten. Obwohl die Bildungsträger diese Hilfestellung sehr wohl geben, wäre es für alle Beteiligten besser, wenn klar dargelegt würde, wer was beantragen kann. Eine Unterstützung in Form eines tatsächlich vereinfachten Verfahrens wäre sehr hilfreich.

6. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Die verschiedenen **Eingliederungszuschüsse** (bisher §§ 217-222 sowie 421f, 421p) werden zu einer einheitlichen Regelung (Neu: §§ 88 bis 92) zusammengeführt. Der ZDH begrüßt diese Maßnahme zur Vereinfachung und Vereinheitlichung zwar grundsätzlich. Allerdings ist anzumerken, dass Eingliederungszuschüsse in hohem Maße anfällig für Mitnahmeeffekte sind. Überdies wird bei der Evaluation der Eingliederungswirkung von Eingliederungszuschüssen systematisch nicht berücksichtigt, dass es sich bei den besetzten Arbeitsplätzen in aller Regel nicht um zusätzliche Stellen handelt. Insofern wird der Eingliederungseffekt des Zuschusses regelmäßig überzeichnet, denn die Verdrängung eines anderen Jobsuchenden (oft auch arbeitslos) wird nicht be-

rücksichtigt. Hierbei handelt es sich um externe Effekte der Förderung, die unmittelbar zu zusätzlichen Kosten in der Arbeitslosenversicherung oder Grundsicherung führen können, die allerdings ausgeblendet werden. Eine diese Effekte berücksichtigende Evaluation wäre wünschenswert. Auf dieser Basis sollte dann entschieden werden, ob allgemeine Eingliederungszuschüsse überhaupt fortgeführt werden, was angesichts des zunehmenden Fachkräftebedarfs zweifelhaft sein dürfte.

Zunächst muss jedoch auf Verwaltungsebene klar definiert werden, was unter ‚erschwerter Vermittlung' und ‚Einschränkung der Arbeitsleistung' genau zu verstehen ist, um zu verhindern, dass für relativ gut qualifizierte Arbeitnehmer bei Aufnahme eines neuen Arbeitsplatzes zusätzliche Nachqualifizierungen über den Eingliederungszuschuss teilweise finanziert werden.

Für **schwerbehinderte Menschen** wird es auch künftig erweiterte Fördertatbestände im Rahmen des **Eingliederungszuschusses** geben (bisher § 219, künftig § 90). Unabhängig vom Alter der geförderten besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen wird die maximale Förderdauer von 36 auf 60 Monate erhöht. Dies stellt eine Leistungsausweitung dar, die vom Umfang nicht durch die im Gegenzug entfallende Möglichkeit, für ältere schwerbehinderte Menschen bis zu 96 Monate Förderung zu bewilligen, kompensiert wird.

Die Leistungsausweitung bei der Förderung schwerbehinderter Menschen durch die Verlängerung der maximalen Förderdauer ist vor allem deshalb kritisch zu sehen, da die Instrumente der Förderung schwerbehinderter Menschen bislang kaum evaluiert wurden. Entsprechend ist keinesfalls sichergestellt, dass mit einer Leistungsausweitung auch tatsächlich eine effektivere und effizientere Förderung schwerbehinderter Menschen erreicht wird.

Daher regt der ZDH an, die Instrumente der Förderung schwerbehinderter Menschen in gleicher Weise wie die sonstigen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu evaluieren. Fortgesetzt und intensiviert werden müssen danach jene Maßnahmen, die die besten Eingliederungswirkungen bei hoher Wirtschaftlichkeit aufweisen, während man sich auch im Bereich der Förderung schwerbehinderter Menschen konsequent von solchen Instrumenten verabschieden muss, die in Wirkung und Wirtschaftlichkeit schlechtere Resultate aufweisen. Da dieser Förderbereich politisch äußerst sensibel ist, scheint es erhebliche Vorbehalte zu einer Evaluation und einer Umstrukturierung zu geben. Mit Blick auf die besonders zu fördernde Gruppe ist dies jedoch sachlich falsch. Denn schwerbehinderte Menschen werden zwar umfangreich gefördert, aber es ist keineswegs sichergestellt, dass sie auch in den Genuss der besten Fördermaßnahmen kommen.

Der **Gründungszuschuss** (bisher §§ 57-58, künftig §§ 93-94) wird von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt, die restliche Mindestanspruchsdauer von 90 auf 150 Tage verlängert. Im Referentenentwurf war eine Verlängerung auf 180 Tage vorgesehen. Die erste Förderphase wird von 9 auf 6 Monate verkürzt, die zweite Phase von 6 auf 9 Monate verlängert, sodass die mögliche Gesamtförderdauer von 15 Monaten erhalten bleibt. Eine maximale Förderdauer von 12 Monaten hält der ZDH für völlig ausreichend. Entsprechend sollte die Gesamtförderdauer verkürzt werden.

Durch die Umwandlung in eine Ermessensleistung sowie die Verkürzung der ersten Förderphase, in der das Arbeitslosengeld zzgl. eines Zuschusses in Höhe von 300 Euro pro Monat weitergezahlt wird, sind Einsparungen zu erwarten. Dies ist auch in Anbetracht der sehr hohen Ausgaben für die Förderung der Selbstständigkeit mit dem Gründungszuschuss im Umfang von zuletzt 1,87 Mrd. Euro (2010) wünschenswert. Es soll sogar der größte Teil der Einsparungen im Zuge der Reform des Instrumentenkastens aus Minderausgaben beim Gründungszuschuss resultieren (2012: -1,030 Mrd. Euro, 2013 bis 2015 je -1,330 Mrd. Euro).

Die Qualität der Tragfähigkeitsprüfungen muss verbessert werden, um sicherzustellen, dass nur die aussichtsreichsten Gründungen unterstützt werden. Eine Budgetgrenze, die bereits nach wenigen Monaten ausgeschöpft ist, würde die Mitteleinsparungen bei dem Instrument ad absurdum führen. Denn die zuständigen Mitarbeiter bei der Arbeitsagentur sind nicht in der Lage, die Tragfähigkeit der geplanten Gründungen zu beurteilen und über den nun deutlich geringeren Anteil an Förderungen zu entscheiden. Umso wichtiger ist es, dass zukünftig die Arbeitsagenturen noch stärker als bisher auf das fachliche Know-How der fachkundigen Stellen zurückgreifen.

Aus Sicht des ZDH ist die Förderung der Existenzgründung keine Kernaufgabe der Arbeitsverwaltung. Grundsätzlich lehnt der ZDH die Förderung der Selbstständigkeit aus Arbeitslosigkeit mit speziellen beitragsfinanzierten Instrumenten durch die Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter mit Blick auf die resultierenden Wettbewerbsverzerrungen – sowohl zu den am Markt agierenden Unternehmen als auch zu nicht geförderten Gründern – ab. Dass in der Anfangszeit der Selbstständigkeit Gründer i.d.R. nicht von ihren Einnahmen leben können, ist durchaus üblich und betrifft keinesfalls speziell arbeitslose Gründer. Auch, ob eigene finanzielle Mittel und Sicherheiten für Kredite zur Verfügung stehen, hängt regelmäßig nicht davon ab, ob Arbeitslosengeld bezogen wird.

Daher sollten die Unterstützungs- und Beratungsleistungen für Gründungswillige **insgesamt** verbessert werden. Da es sich bei der Gründungsförderung um eine originäre Aufgabe der Wirtschaftsförderung handelt und sie im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegt, sollte die Förderung über Steuermittel finanziert werden.

7. Verbleib in Beschäftigung

Die Regelungen zur **Kurzarbeit** (bisher §§ 169 ff., künftig §§ 96 bis 110) und zur konjunkturellen Kurzarbeit bleiben weitgehend unverändert. Die eigentlich bis zum 31. März 2012 befristeten Sonderregelungen zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeitergeld (bisher § 421t, künftig § 419) sollen nun bereits zum 31. Dezember 2011 wegfallen. Zwar sinken die Zahlen der Inanspruchnahme der Kurzarbeit weiter deutlich. Für die be-

troffenen Betriebe bringt das nun angekündigte Vorziehen der Erstattungsregel Unsicherheiten mit sich. Aus Vertrauensschutzgründen und mit Blick auf die mittlerweile ohnehin deutlich gesunkenen Ausgaben ist eine Fristverkürzung nicht geboten.

Die Sonderregelung zu den kollektivrechtlichen Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung, die dem Kurzarbeitergeld vorgelagert sind, wird als dauerhafte Regelung übernommen (künftig § 179 Abs. 2). Schließlich wird gesetzlich klargestellt, dass auch ein Entgeltausfall von 100 Prozent (Kurzarbeit Null) förderungsrechtlich zulässig ist.

Die Reform der Förderung von **Transfergesellschaften** (bisher §§ 216a und 216b, künftig §§ 111 und 112) im Rahmen des Beschäftigungschancengesetzes soll befristet gelten und ihre Wirkungen überprüft werden.

8. Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

Die Förderung zur **Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben** (bisher §§ 97 bis 115, künftig §§ 112 bis 129) soll unverändert bleiben. Im Gegensatz zu den anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die seit einiger Zeit regelmäßig evaluiert werden, liegen entsprechende Untersuchungen zum Bereich der beruflichen Rehabilitation (von Behinderten, d.h. auch erkrankte Personen) nicht oder nur in sehr geringem Umfang vor. Im Gegensatz zu den anderen Bereichen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird der Mitteleinsatz in der Rehabilitation aus sozialpolitischen Erwägungen überwiegend ‚input-gesteuert'.

Hier ist aus Sicht des ZDH unbedingt ein Paradigmenwechsel nötig (s.a. Punkt 6). Dabei geht es nicht darum, behinderten Menschen eine Förderung zu verwehren, indem z.B. Pflicht- in Ermessensleistungen umgewandelt werden. Programme und Träger sollten jedoch regelmäßig und sorgfältig evaluiert werden, um den Geförderten die wirksamsten und (mit Blick auf Steuer- und Beitragszahler) die wirtschaftlichste Förderung zukommen zu lassen.

Ebenso ist der Blick auf andere Einstellungshindernisse von behinderten Menschen auszuweiten, wie z.B. dem besonderen Kündigungsschutz, um die Chancen auf eine Integration dieses Personenkreises in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

9. Sonderregelung Gerüstbauhandwerk

Die Geltung der allgemeinen Regelungen zur Winterbauförderung auch bei Arbeitslosigkeit im Winter im Gerüstbauhandwerk wurde bisher durch den § 434n sichergestellt. Diese Regelung wird in den neuen § 133 übernommen, so dass diese Sonderregelung bis Ende März 2015 weiter gilt und den Tarifpartnern ermöglicht, bis dahin die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen.

10. Lohnersatzleistungen

Die Entgeltersatzleistungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes (bisher §§ 117 bis 152, künftig §§ 136 bis 164) und des Insolvenzgeldes (bisher §§ 183 bis 189, künftig §§ 165 bis 172) bleiben unangetastet.

Aus Sicht des ZDH ist jedoch mit Blick auf Evaluationsergebnisse eine Reduzierung der **maximalen Bezugsdauer** von Arbeitslosengeld alterunabhängig auf einheitlich maximal 12 Monate sinnvoll (§ 147). Es konnte gezeigt werden, dass die Arbeitslosigkeit umso länger dauert, je länger der Anspruch auf das höhere Arbeitslosengeld besteht. Berechnungen für 2008 haben ergeben, dass die längere Bezugsdauer von bis zu 15, 18 oder 24 Monaten für ältere Arbeitslose ab dem 50., 55. oder 58. Lebensjahr zusätzliche Ausgaben in Höhe von ca. 1,65 Mrd. Euro verursachte. Dem stünden bei einer Verkürzung der maximalen Bezugsdauer auf 12 Monate für alle Arbeitslosen zusätzliche Ausgaben im Bereich der Grundsicherung lediglich in Höhe von lediglich ca. 660 Mio. Euro gegenüber.

Kritisch sieht der ZDH auch den **Kinderzuschlag** beim Arbeitslosengeld (§ 149), der 2008 Ausgaben in Höhe von 814 Mio. Euro verursachte. Obwohl das höhere Arbeitslosengeld von 67 Prozent ursprünglich der Regelfall war, und die Absenkung auf 60 Prozent lediglich für Kinderlose durchgeführt wurde, ist der Zuschlag höchst zweifelhaft und ungenau. Denn in den meisten Fällen ist bereits die Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes höher, wenn Kinder im Haushalt leben, da sie zu einer geringeren Belastung des Einkommens mit Steuern beitragen. Das bedeutet, dass Familien mit Kindern auch bereits bei einer Lohnersatzquote von 60 Prozent höhere Leistungen erhalten – und zwar umso höher, je mehr Kinder auf der Lohnsteuerkarte eingetragen sind. Das Arbeitslosengeld enthält also bereits eine Kinderkomponente, die in der Regel auch die Zahl der Kinder systematisch berücksichtigt. Obgleich sozial motiviert, ist das höhere Arbeitslosengeld von 67 Prozent höchst ungenau bzw. ungerecht: Denn zum einen erfolgt keine Staffelung nach der Zahl der Kinder, was im Endeffekt Familien mit einem Kind besserstellt als Familien mit mehreren Kindern. Gleichzeitig bemisst sich der Zuschlag proportional zum Arbeitslosengeld, mit der sozialpolitisch bemerkenswerten Folge, dass Familien mit hohen Arbeitslosengeldansprüchen mehr erhalten als Familien mit geringeren Ansprüchen. Daher sollte die Höhe des Arbeitslosengeldes auf einheitlich 60 Prozent festgelegt werden

Auch die 2009 eingeführte Leistungsart des **Arbeitslosengeldes für Versicherte mit verkürzten Anwartschaften** aufgrund von überwiegend kurzfristiger Beschäftigung sollte wieder abgeschafft werden (bisher § 123, künftig § 142). Überwiegend kurzfristig Beschäftigte (deren Beitragszeiten überwiegend auf Arbeitsverträgen mit nicht mehr als 6 Wochen Dauer beruhen) haben danach bereits mit einer Versicherungsdauer von 6 Monaten (sonst 12) innerhalb der Rahmenfrist von 24 Monaten Anspruch auf 3 Monate Arbeitslosengeld, nach 8 Versicherungsmonaten auf 4 Monate und nach 10 Versicherungsmonaten auf 5 Monate Arbeitslosengeld. Diese Ausnahmeregelung verwässert nicht nur das Prinzip der Risikoversicherung, sondern ist auch unpraktikabel in Bezug auf die Abgrenzung des begünstigten Personenkreises (laut Gesetzesbegründung sollen vor allem Kulturschaffende begünstigt werden). Zudem sendet die Ausnahmeregelung einen massiven Anreiz zum Missbrauch aus: Arbeitnehmer wie Arbeit-

geber können es als vorteilhaft ansehen, bei kurzfristigen Beschäftigungen vornehmlich Verträge mit einer Laufzeit von maximal sechs Wochen zu vereinbaren. Entsprechend sollte diese Regelung ersatzlos gestrichen werden.

11. Zulassung von Trägern und Maßnahmen

Künftig sollen in allen Bereichen des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems die Träger der Dienstleistungen „über ein Qualitätsmanagementsystem verfügen und einen Qualitätsnachweis in Form einer externen Zulassung erbringen“ (künftig §§ 176 bis 184). Im Bereich der Gutscheinverfahren (FbW) wird dieses Verfahren bereits praktiziert.

Durch die geplanten Vorschriften sollen Defizite in der Qualität von Trägern und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung in der Vergangenheit künftig ausgeschlossen werden. Ebenfalls wird erwartet, dass auf diese Weise ein Qualitätswettbewerb angestoßen wird. Darüber hinaus soll damit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Bezugsrahmens zur Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung Rechnung getragen werden.

Eine obligatorische Zertifizierung aller Träger von Maßnahmen im SGB III ist aus Sicht des Handwerks eine geeignete Maßnahme zur Verbesserung der Qualitätssicherung von Trägern. Allerdings stellt die obligatorische Zertifizierung eine zusätzliche Kostenbelastung für jene Träger dar, die bislang nicht zertifiziert wurden.

Kritisch sehen wir hingegen die Vorgabe, dass auch alle Maßnahmen zu zertifizieren und zuzulassen sind. In der FbW bereits bestehende Probleme und zusätzliche Lasten können somit auf alle anderen Bereiche ausgeweitet werden. Denn oft führt nur eine vergleichsweise kleine Änderung oder Neuerung im Maßnahmeninhalt zur Notwendigkeit einer neuen Zertifizierung, verbunden mit einem erheblichen bürokratischen und auch finanziellen Aufwand. Das schränkt die Anpassungsflexibilität der Maßnahmen an externe Entwicklungen und Anforderungen erheblich ein. Hier sollte ein Mittelweg in der Praxis gefunden werden, durch den nur tatsächlich neue Maßnahmen allgemein zertifiziert werden, aber Veränderungen innerhalb der Maßnahmen zulässig sind.

Mit der Überführung wesentlicher Bestimmungen zum Anerkennungs- und Zulassungsverfahren der Anerkennungs- und Zulassungsverordnung (AZWV) auf das SGB III wächst die Bedeutung der AZWV maßgeblich an. Dies sollte sich auch in der Stellung des Anerkennungsbeirats widerspiegeln. Zwar ist der Anerkennungsbeirat in § 182 nun gesetzlich verankert, er spricht jedoch nach wie vor lediglich "Empfehlungen" aus, die nach dem Wortlaut des Gesetzes für die Deutsche Akkreditierungsstelle, die in Zukunft die Aufgabe der bisher bei der BA angesiedelten Anerkennungsstelle übertragen bekommt, nicht verpflichtend sind.

Insofern erscheint es sinnvoll, den Beirat, der bisher bei der BA angesiedelt ist, zu einem Entscheidungsgremium (Beirat) aufzuwerten und aus den Empfehlungen verpflichtende Beschlüsse zu machen. § 182 sollte entsprechend geändert werden. Folgender Wortlaut wird vorgeschlagen:

„§182, Beirat

(1) Bei der Bundesagentur wird Beirat eingerichtet, der Beschlüsse fast, die für die Anerkennung als fachkundige Stelle und die Zulassung von Trägern und Maßnahmen angewendet werden sollen.“

12. Wegfall der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260 bis 271) im SGB III entfallen vor dem Hintergrund der sehr geringen Inanspruchnahme und der nachweislich negativen Wirkung in Form eines verzögerten Übergangs in ungeförderte Beschäftigung. Die endgültige und komplette Streichung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen begrüßt der ZDH nachdrücklich. Die Erkenntnis der negativen Wirkung hinsichtlich der verzögerten Integration in reguläre Beschäftigung (sowie ggf. Stigmatisierung des Lebenslaufes bei folgenden Bewerbungen) sollte der Gesetzgeber in dieser Konsequenz ebenfalls auf das SGB II übertragen. Künstliche Beschäftigung sollte, wenn überhaupt, nur in sehr gut begründeten Ausnahmefällen zugelassen werden und auch nur in Bereichen erfolgen, in denen der Einsatz nachweislich nicht in Konkurrenz zu ungeförderter Beschäftigung steht oder diese verdrängt.

13. Einführung einer gesonderten Rücklage

Überschüsse aus den separat finanzierten Leistungen **Insolvenzgeld und Winterbau** sollen in eine gesonderte Rücklage überführt und so sichergestellt werden, dass sie im Folgejahr für die vorgesehene Leistung zur Verfügung stehen (neu § 366 SGB III in Artikel 1 Nr. 10). Vor dem Hintergrund des aktuellen Konfliktes um den Überschuss im Rahmen der Insolvenzgeldumlage aus dem Jahr 2010 in Höhe von 1,1 Mrd. Euro, die von Seiten des Finanzministers mit den Mitteln zur Defizitdeckung an die BA verrechnet worden war, ist diese Maßnahme zu begrüßen. Damit wird sichergestellt, dass eine Zweckentfremdung dieser Mittel künftig ausgeschlossen ist.

IV. Maßnahmen im SGB II im Detail

Im Bereich des SGB II sind folgende konkrete Maßnahmen vorgesehen:

1. Öffentlich geförderte Beschäftigung

Im SGB II sollen die drei Fördermöglichkeiten (Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sowie der Beschäftigungszuschuss) auf zwei reduziert werden: **Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung** (künftig § 16d) und die **Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse** (künftig § 16e).

Vorrang vor dem Einsatz dieser Instrumente sollen Maßnahmen, die auf eine unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt zielen, haben. Dies entspricht weitgehend der aktuellen Rechtslage. Künftig sollen nur noch sehr arbeitsmarktferne Personen mit diesen Instrumenten gefördert werden. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit Ein-Euro-Jobs ist allerdings zweifelhaft, ob diese Grundsätze auch konsequent umgesetzt werden.

Positiv ist in diesem Zusammenhang auch zu bewerten, dass in § 3 Abs. 2 junge Menschen künftig vorrangig „in Ausbildung oder Arbeit“ vermittelt werden sollen, und nicht „in Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit“.

Auch die Einführung und Begrenzung der Maßnahmekostenpauschale bei Ein-Euro-Jobs für die Träger auf 30 Euro pro Monat für Sach- und Personalkosten und ggf. weitere 120 Euro pro Monat für Betreuung und Anleitung ist nachdrücklich zu begrüßen. Bisher gibt es keine gesetzliche Regelung zur Kostenerstattung von Maßnahmekosten. Vermutlich vor diesem Hintergrund besteht eine erhebliche Spannbreite in den von Trägern geltend gemachten Maßnahmekosten, sowohl regional als auch innerhalb der Regionen. So erhielten nach Angaben des IAB (2006) ca. 20 Prozent der Träger eine Maßnahmekostenpauschale von unter 100 Euro, 10 Prozent allerdings mehr als 500 Euro. Die durchschnittlichen Maßnahmekostenpauschalen lagen z.B. im Osten fast 100 Euro unter denen im Westen (185 Euro vs. 277 Euro, Zahlen der bpb von 2007).

Zu begrüßen ist, dass neben den bereits bestehenden Fördervoraussetzungen für Ein-Euro-Jobs „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ als drittes die „Wettbewerbsneutralität“ aufgenommen wird. Waren diese Voraussetzungen im Referentenentwurf sowohl für die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (§ 16d) als auch bei zusätzlichen Arbeitsverhältnissen (§ 16e) vorgesehen, finden sie laut Gesetzentwurf nur noch Anwendung bei den Arbeitsgelegenheiten. Dies ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar. Da bei den zusätzlichen Arbeitsverhältnissen ein Eigenanteil von mindestens 25 Prozent der Arbeitskosten durch den Träger zu erbringen ist, würden die strengen Voraussetzungen wenige Möglichkeiten lassen, diesen Anteil zu erwirtschaften. Aber gleichzeitig wird es damit möglich, dass Arbeitgeber reguläre gewerbliche Tätigkeiten durch zuvor Arbeitslose ausführen lassen, aber nur mindestens 25 Prozent der Lohnkosten selbst erbringen müssen. Dies hätte massive Wettbewerbsverzerrungen zur Folge. Daher fordert der ZDH, die drei Kriterien „öffentliches Interesse“, „Zusätzlichkeit“ und „Wettbewerbsneutralität“ doch vorauszusetzen.

Die in § 16e Abs. 1 aufgenommene Begrenzungsregelung, wonach nicht mehr als 5 Prozent der Eingliederungsmittel für zusätzliche Arbeitsverhältnisse aufgewendet werden dürfen, ist zwar durchaus positiv zu bewerten. Sie kann die resultierenden Wettbewerbsverzerrungen allerdings nur in einer Durchschnittsbetrachtung begrenzen. Auf lokaler Ebene ist jedoch durchaus möglich, dass ein einzelner Arbeitgeber/Träger dieses Kontingent weitgehend abschöpft und mit den geförderten Arbeitnehmern sehr spezifische Arbeiten durchführt (z.B. Malerarbeiten). Auf diese Weise können die Handwerksbetriebe vor Ort durchaus erhebliche und auch Existenz gefährdende Auftragseinbrüche verzeichnen.

Daher fordert der ZDH, sofern die Wiederaufnahme der drei Kriterien nicht erfolgt, zumindest durch andere Vorgaben mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu reduzieren:

1. Die Tätigkeit der Geförderten ist im Vorfeld detailliert zu beschreiben und sicherzustellen, dass für die jeweilige Tätigkeit auch die **branchenüblichen Tariflöhne** gezahlt werden.
2. Analog zur Deckelung der Mittel als Anteil aller Eingliederungstitel muss der **Anteil der gem. §§ 16d und 16e geförderten Beschäftigten auf insgesamt 5 Prozent aller Beschäftigten** (im Vollzeitäquivalent) begrenzt werden. Dies ist besonders wichtig, um zu vermeiden, dass einzelne Träger einen großen Teil der Förderung kumulieren.

Da die Beiräte der Jobcenter und damit die Vertreter der Arbeitsmarktakteure vor Ort bislang kein Vetorecht bzgl. Auswahl und Gestaltung der zusätzlichen Arbeitsverhältnisse haben, kann nicht sichergestellt werden, dass mit diesen Arbeitsverhältnissen keine reguläre Beschäftigung verdrängt wird.

Verdrängungseffekte durch Ein-Euro-Jobs, vor allem im Bereich handwerklicher Arbeiten, hat der ZDH in der Vergangenheit in größerem Umfang feststellen müssen. Leider hat sich trotz der aktiven Mitarbeit von Handwerksvertretern in Beiräten und Gremien zur Prüfung der Ein-Euro-Jobs gezeigt, dass eine Kontrolle der Einhaltung der Kriterien in der Praxis nur schwer möglich ist. Hierzu ist einerseits die Zahl der Ein-Euro-Jobs in der Vergangenheit viel zu groß gewesen, als dass auch nur ein repräsentativer Anteil der Anträge von den Beiräten, die in der Regel ehrenamtlich arbeiten und nur wenige Male pro Jahr zusammentreffen, hätte geprüft werden können. Zudem stellt sich die Frage der Überprüfung der tatsächlich vor Ort durchgeführten Tätigkeiten. Auch hier ist die personelle Ausstattung der Jobcenter viel zu gering, als dass eine Überprüfung über Einzelfälle hinaus möglich wäre.

Daher fordert der ZDH, dass die gemäß § 18d bei den Jobcentern einzurichtenden Beiräte mit einem Veto-Recht bzgl. aller Maßnahmen der künstlichen Beschäftigung ausgestattet werden. Wir schlagen vor, den § 18d um folgende Formulierung zu ergänzen:

„Jeder Beirat bildet einen Ausschuss aus Vertretern der örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Der Ausschuss berät die gemeinsame Einrichtung und die zugelassenen kommunalen Träger hinsichtlich der Förderkontingente und der Einsatzfelder öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen. Sofern ein Einvernehmen nicht erzielt werden kann, besitzen beide Sozialparteien ein Vetorecht. Die gemeinsame Einrichtung hat den Beirat und den Ausschuss zur Erfüllung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend anhand von transparent aufbereiteten Unterlagen zu informieren.“

Ebenfalls sollte neben der inhaltlichen Umgestaltung auch eine deutliche Reduzierung des Umfangs der öffentlich geförderten Beschäftigung erfolgen. Dies ist auch deshalb notwendig, weil die geförderte Beschäftigung für die Arbeitslosen keine positiven, sondern empirisch belegt eher negative Eingliederungswirkungen aufweisen. Der Vorgabe des Gesetzentwurfes folgend, Instrumente ohne oder mit negativen Eingliederungswirkungen abzuschaffen, müsste die geförderte Beschäftigung, vor allem die Ein-Euro-Jobs, ganz entfallen, bzw. auf die wenigen Fälle

reduziert werden, in denen die Arbeitsbereitschaft getestet werden muss oder eine Gewöhnung an einen Rhythmus mit täglicher Arbeit erfolgen soll. Um diese Ziele für einen relativ kleinen Kundenkreis mit der öffentlich geförderten Beschäftigung zu erreichen, sind i.d.R. deutlich kürzere Förderdauern ausreichend, z.B. 6 Wochen. Dies sollte entsprechend gesetzlich normiert werden.

Entscheidend ist, dass die Vorgaben zu den Ein-Euro-Jobs und den Zusätzlichen Arbeitsverhältnissen in der Praxis konsequent eingehalten werden müssen. Dies gilt nicht nur für die Jobcenter, die unter der Aufsicht der BA geführt werden, sondern insbesondere auch für die Optionskommunen, die in eigener Trägerschaft für die Durchführung des SGB II verantwortlich sind.

2. Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen

Die Förderung der Beschaffung von Sachgütern in Form von Darlehen und Zuschüssen (§16c) bleibt unverändert. Auch die Förderung der Selbstständigkeit von Arbeitslosen aus dem Bereich des SGB II sieht der ZDH grundsätzlich kritisch (siehe Ausführungen oben zum Gründungszuschuss). Die Zahlen zur Förderung zeigen jedoch, dass die Leistungen nur sehr restriktiv gewährt werden und offenbar die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit sorgfältig überprüft wird. Dennoch wäre eine Absenkung der Zuschüsse bzw. eine Umwandlung in Darlehen zu besonders günstigen Konditionen angemessen. Auch im Bereich des SGB II stellt sich die Frage, ob ein stärkerer Fokus auf die fachliche Vorbereitung auf eine selbstständige Tätigkeit zu legen ist.

3. Freie Förderung

Im Bereich der Freien Förderung (§ 16f) wird das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für Langzeitarbeitslose aufgehoben. Damit wird eine Umgehung oder Aufstockung anderer gesetzlicher Leistungen grundsätzlich möglich. Der ZDH begrüßt diese Flexibilisierung, regt allerdings an, die Wirkungen zu evaluieren.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**611**

25. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Deutscher Gewerkschaftsbund

Gesamtbewertung

Der DGB bezweifelt, dass die im Gesetzentwurf angegebenen Ziele der Arbeitsmarktpolitik - *eine rasche und möglichst nachhaltige Eingliederung in die insbesondere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine bessere Erschließung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials und eine deutliche Steigerung der Beschäftigungsquote* - durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden können.

Durch die Haushaltsbeschlüsse der Bundesregierung werden die Mittel für Eingliederung in den Haushalten der Bundesagentur für Arbeit und der JobCenter massiv gekürzt. Hinzu kommt, dass der BA 4 Mrd. Euro entzogen werden, um die Grundsicherung im Alter zu finanzieren, die von den Kommunen auf den Bund übergeht. Mit den Kürzungsbeschlüssen sowohl im SGB III als auch im SGB II droht eine **dramatische Unterfinanzierung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik**. Dies wird zu einer weiteren Verfestigung der Probleme am Arbeitsmarkt führen.

Trotz einer guten Konjunkturphase wird die BA nicht in der Lage sein, Schulden an den Bund zurück zu zahlen und Rücklagen aufzubauen. Diese Politik ist kurzsichtig, es drohen Beitragssteigerungen gerade in Zeiten einer schwachen Konjunktur.

Der Gesetzentwurf enthält keinen neuen Vorschlag für ein Instrument, das zur Leistungssteigerung in erheblichem Umfang beitragen würde. Es ist nicht erkennbar, wodurch die bestehenden Instrumente so weit optimiert werden sollen, dass Einsparungen von jährlich 2 Mrd. Euro haushaltswirksam werden können, ohne dass arbeitsmarktpolitische Hilfen entfallen.

Eine Flexibilisierung der Instrumente und eine Stärkung der dezentralen Entscheidungsstrukturen können nur dann zu Ergebnissen führen, wenn diese auch ausreichend mit finanziellen Mitteln und Personal unterlegt sind. Insofern ist der Gesetzentwurf in sich widersprüchlich. Modellversuche der BA belegen, dass vor allem das **personale Angebot** und

damit verbunden eine individuelle Betreuung die Integrationen verbessert.

Es ist eine Fehlannahme, wenn offensichtlich davon ausgegangen wird, dass bei sinkender Arbeitslosigkeit die Langzeitarbeitslosigkeit von selbst zurück geht. Gerade jetzt wäre es sinnvoll, in die Menschen und deren Qualifizierung zu investieren und das günstige ökonomische Umfeld zu nutzen, um die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen.

Den fiskalischen Einsparungen muss gegen gerechnet werden, welche Kosten dadurch entstehen, dass Hilfen nur unzureichend oder verspätet angeboten werden können und so Arbeitslosigkeit verlängert wird oder Langzeitarbeitslosigkeit entsteht. Insofern ist zweifelhaft, ob über beide Rechtskreise gesehen, überhaupt Einsparungen erreicht werden können.

Untersuchungen der letzten Jahre bestätigen, dass für die Integration von Langzeitarbeitslosen häufig zwei Dinge hinderlich sind. Gesundheitliche Schwierigkeiten und bei Personen mit Migrationshintergrund die fehlende Anerkennung ihrer Abschlüsse bzw. beruflichen Kenntnisse. Bei der Anerkennung der Abschlüsse hat es in letzter Zeit Verbesserungen gegeben, die aber noch nicht ausreichend sind. Zur Behebung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen gibt es Modellversuche zum Teil in Zusammenarbeit mit den Krankenkassen. Dies sollte auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden.

Eine nachhaltige Integration kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht erreicht werden. Gerade im SGB II-Bereich sind die Integrationen instabil und die Einkommen (trotz Arbeit) sind häufig so niedrig, dass ergänzende Leistungen bezogen werden müssen. Die Arbeitsmarktpolitik muss deswegen eingebettet sein in einen Ordnungsrahmen, der Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt mindert und die Chance auf existenzsichernde Einkommen erhöht.

Der Gesetzentwurf bietet keinerlei Lösungsvorschläge zur **Behebung des Fachkräftemangels.** Das Ziel muss sein, das Qualifikationsniveau der Beschäftigten insgesamt anzuheben. Dafür sind die Arbeitgeber verantwortlich, aber auch die Arbeitsagenturen und Jobcenter. Vor allem in Kernberufen müssen die Anstrengungen verstärkt werden, geeignete Personen aus- bzw. weiterzubilden. Dies muss mit Blick auf die demografischen Verschiebungen auch „auf Vorrat“ geschehen. Hierfür wird eine abgestimmte Strategie benötigt. Im Gesetzentwurf sind dafür keinerlei Ansätze erkennbar.

Der Gesetzentwurf schreibt die mit Einführung des Hartz IV-Systems vorgenommene **Spaltung des Arbeitsmarktes in zwei Rechtskreise** fort. Das SGB III ist zwar laut Entwurf das Referenzsystem für das SGB II, faktisch bestehen aber viele verwaltungsaufwändige Schnittstellen zwischen den Systemen sowie unterschiedliche Normen teils auch bei den Instrumenten. Die Einheitlichkeit der Arbeitsförderung orientiert an den Notwendigkeiten des Einzelfalls bleibt auch nach diesem Entwurf in weiter Ferne.

- Die Umgestaltung der Leis**tungen für Selbständige** ist ein Sparprogramm und keine gezielte Weiterentwicklung. Die Evaluierungsergebnisse für dieses Instrument sind eindeutig positiv. Der DGB hat erhebliche Zweifel, ob die Vermittlungsfachkräfte in der Lage sind, mittels einer Ermessensentscheidung die Notwendigkeit eines Gründungszuschusses zu beurteilen. Eine Steuerung ist hierüber kaum möglich. Die finanziellen Kürzungen werden dazu führen, dass Anträge abgelehnt werden müssen, obwohl die Voraussetzungen vorliegen. Die Zahl der Gründungen aus Arbeitslosigkeit wird zurückgehen und damit ein erfolgreiches Instrument geschwächt werden.
- Eine **Verbesserung des „Übergangssystems“** ist dringend notwendig. Viele Maßnahmen wurden missbraucht, um Jugendliche zu parken oder sie als billige Arbeitskräfte in den Betrieben einzusetzen, obwohl alle Voraussetzungen für eine Ausbildung gegeben sind. Vor allem ist es notwendig die Zielgenauigkeit der Maßnahmen zu verbessern. Nach erfolgreicher Absolvierung von vorbereitenden Maßnahmen muss ein **Rechtsanspruch auf eine qualifizierte Berufsausbildung gegeben sein**.
- Nicht akzeptabel ist, dass die Finanzierung der Berufsorientierung und der Einstiegsqualifizierung noch mehr zu Lasten der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung verschoben werden. Gleichzeitig bleibt nach dem Gesetzentwurf die Ausbildungsvermittlung als letzter Schritt der Berufsvorbereitung bei den Jobcentern im Hartz IV-System. Von einer stringenten Eingliederung junger Menschen kann nicht gesprochen werden. Der DGB fordert daher, dass für alle Jugendlichen auch bei der Ausbildungsvermittlung die gleiche Rechtsgrundlage und Zuständigkeit (Arbeitslosenversicherung und Arbeitsagenturen) gilt.
- Die Weiterentwicklung der Maßnahmen zur „Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ ist hingegen widersprüchlich. Der DGB hat Zweifel, ob bei Maßnahmen der Aktivierung die Gutscheinlösung ein Weg ist, damit Teilnehmer eine geeignete Maßnahme erreichen. Es ist sehr zweifelhaft, ob es für diese Angebote überhaupt einen ausreichenden Markt gibt. Die Maßnahmen müssen individuell zugeschnitten sein, das ist über den Gutschein nicht möglich.
- Nicht konsequent ist die dauerhafte Förderung des **Vermittlungsgutscheines**. Das BMAS nimmt für sich in Anspruch, bei der Neugestaltung der Instrumente stringent Evaluierungsergebnisse zu berücksichtigen. In diesem Fall sind jedoch die Evaluierungsergebnisse negativ und auch der Bundesrechnungshof hat in mehreren Gutachten dem Vermittlungsgutschein keine positive Wirkung bescheinigt. Dennoch hält der Gesetzgeber mit einer kleinen Korrektur an diesem Instrument fest. Die Vermittlung über Vermittlungsgutschein verstärkt die Instabilität der Beschäftigung und führt letztendlich zu einer Verschwendung öffentlicher Mittel. Es sollten weitere Korrekturen an diesem Instrument vorgenommen werden, um Mitnahmeeffekte zu min-

dern und die Stabilität der Beschäftigung zu erhöhen.

- Der DGB kritisiert die **Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung**. Der Wegfall von ABM im SGB III ist nicht sachgerecht, weil im SGB III auch Langzeitarbeitslose betreut werden, zum Teil ohne Leistungsanspruch. Für diese Personengruppe steht letztendlich keine Beschäftigungsmaßnahme mehr zur Verfügung.
- Vor allem die Förderung von Arbeitsverhältnissen in Privatunternehmen durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt ist missbrauchsanfällig, weil keine tarifliche Bezahlung verlangt wird. Es droht ein neuer Niedriglohnsektor zu entstehen. Wenn der Gesetzgeber in den Arbeitsmarkt eingreift, muss sicher gestellt werden, dass tarifliche Löhne gezahlt werden. Die Maßnahmen sollten durch ein Gremium der Sozialpartner überwacht werden.
- Der DGB erhebt keine Einwände gegen die beabsichtigten beamtenrechtlichen Maßnahmen.

Gleichstellungspolitische Bewertung:

Im Jahr 2008 hat der Gesetzgeber die Stärkung gleichstellungspolitischer Zielvorgaben durch die Übernahme des bis dahin geltenden § 8 SGB III in den § 1 SGB III gestärkt. Der DGB verwies jedoch darauf, dass dies ohne Wirkung bleiben werde, wenn die allgemein formulierten Ziele sich nicht in konkreten Regelungen niederschlagen. Dies hat sich leider bewahrheitet.

In der anstehenden Reform kommt die geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzug zu der Einschätzung, dass es „kein Hinweis auf eine unterschiedliche Betroffenheit von Männern und Frauen“ gebe. Es ist nicht nachvollziehbar, auf welche Kriterien sich die Bewertung stützt. Der DGB teilt diese Einschätzung nicht.

Der DGB befürchtet, dass die angestrebten Veränderungen, wie mehr Flexibilität vor Ort und die weitere Abschwächung von Rechtsansprüchen, nicht zur Überwindung des geschlechtsspezifisch geprägten Arbeitsmarktes beitragen, da sie bestehende Nachteile eher verstärken. Die geschlechtersensible Evaluation des SGB II hat nachgewiesen, dass die Nicht-Verankerung konkreter gleichstellungspolitischer Ziele im Prozess der Betreuung und Arbeitsvermittlung in Verbindung mit unzureichender Betreuungsinfrastruktur und einer Vermittlungspraxis auch in nicht-existenzsichernde Beschäftigung – hier insbesondere in geringfügige Beschäftigung – zur Verfestigung tradierter Geschlechterrollen und damit mittelbarer Benachteiligung von Frauen führt.

Die Vorgabe hoher Einsparsummen bei verschiedenen Instrumenten wird Ressourcen weiter verknappen. Dies wird dazu führen, dass sich die Ausrichtung auf arbeitsmarktnahe KundInnen weiter verstärkt. Mit der Verstärkung der Ungleichbehandlung der verschiedenen „Kundengruppen“ stehen Frauen weiter hinten an, da sie heute schon in den arbeitsmarktnahen Instrumenten unterrepräsentiert sind und sie durch überholte Geschlechterrollenstereotype und fehlende Kinderbetreuung oft als nicht arbeitsmarktnah eingestuft werden.

Vor allem durch die Kürzungen im SGB III werden die Hilfen für NichtleistungsempfängerInnen weiter zurück gehen. Das sind mehrheitlich Frauen.

Der DGB begrüßt grundsätzlich die Zielvorgabe, die sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu verwirklichen. Diese ist in vielen redaktionellen Änderungen zu erkennen. Das Bemühen um eine geschlechtergerechte Sprache ist ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings gibt der DGB zu bedenken, dass auch ein geschlechterneutral oder geschlechtersensibel formuliertes Gesetz nur dann Wirkung zeigt, wenn auch die untergesetzlichen Ausführungsbestimmungen geschlechtersensibel formuliert und gestaltet sind. Diese müssen dann auch von entsprechend geschultem Personal gehandhabt und umgesetzt werden. Hier fehlt es nach wie vor an der Darstellung, wie das erreicht werden soll.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu Artikel 1

Zu §§ 57 und 58: (Gründungszuschuss)

Der Gründungszuschuss wird vollständig in eine Ermessensleistung umgewandelt und die Förderung in der ersten Phase von neun auf sechs Monate verkürzt. Weiterhin wird ein Zuschuss zu den Sozialversicherungskosten in Höhe von 300 Euro gezahlt.

Diese Gesetzesänderung ist für den DGB nicht nachvollziehbar. Die Bundesregierung hat angekündigt, dass bei Änderungen bei der Arbeitsförderung die Ergebnisse der Evaluationsforschung einfließen sollen. Die Evaluationsforschung hat dieses Instrument als erfolgreich eingestuft. Auch nach einem längeren Zeitraum bestehen die meisten Gründungen fort. Offensichtlich gelten in diesem Fall die eigenen Ankündigungen nicht.

Der DGB hat erhebliche Zweifel, ob die Vermittler der Bundesagentur für Arbeit in der Lage sind, eine Ermessensentscheidung tatsächlich auszuüben. Eine Ermessensentscheidung würde voraussetzen, dass der Vermittler die Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens sachgerecht beurteilen kann und gegenüber anderen Vorhaben abwägen kann. Hierzu müssen umfangreiche Unterlagen beigebracht werden oder die Beurteilung wird auf Dritte übertragen. Dies macht die Ermessensentscheidung ebenfalls problematisch. Wenn durch die externe Stelle dem Gründungsvorhaben Tragfähigkeit bescheinigt wurde, kann die BA nicht im Zuge einer Ermessensentscheidung ablehnen. Dies führt zu erheblichen Konflikten.

Gleichzeitig wird durch die Finanzsteuerung der BA das zur Verfügung stehende Mittelvolumen drastisch reduziert. Nach der Finanzübersicht sollen in Zukunft zweidrittel der Mittel gekürzt werden. Dies wird in der Praxis bedeuten, dass die Steuerung nicht nach Ermessen erfolgt, sondern durch die haushaltspolitischen Vorgaben. Dies ist wird der Bedeutung dieses Instrumentes für den Arbeitsmarkt nicht gerecht.

Es besteht die Gefahr, dass diejenigen Personen, die ihr Vorhaben eloquent darstellen können, eine Chance auf Förderung haben, während andere Perso-

nen, deren Gründungsvorhaben eventuell genauso aussichtsreich gewesen wäre, nicht gefördert werden.

Die Finanzierung soll in Zukunft aus dem Eingliederungstitel im Kapitel 2 des BA Haushaltes erfolgen. Da der Einsatz der Mittel in einem gewissen Rahmen dem Ermessen der Akteure vor Ort unterliegt, besteht das Risiko, dass die Leistungen für den Gründungszuschuss diesen Titel stark belasten und dadurch andere Maßnahmen weniger gefördert werden können.

Der DGB schlägt vor, den Gründungszuschuss als Pflichtleistung mit unveränderter Laufzeit beizubehalten, das Instrument ausreichend finanziell abzusichern und die Finanzierung weiterhin im Kapitel 3 des BA Haushaltes zu belassen.

Nr. 6. § 170 und Nr. 8. § 216b Abs. 2:

Das Bundessozialgericht hat in zwei Urteilen vom 14.9.2010 angezweifelt, dass „Kurzarbeit Null" noch unter den Begriff der Kurzarbeit und damit auch unter die Regelung des § 24 Abs. 3 SGB III fällt. Der DGB begrüßt die Klarstellung, dass Kurzarbeit auch dann vorliegt, wenn keine Arbeitsleistung erbracht wird.

Darüber hinaus sollte aber auch in **§ 24 eine Klarstellung erfolgen**. In § 24 Abs. 3 SGB III sollte explizit klargestellt werden, dass das Versicherungspflichtverhältnis für Beschäftigte während eines Arbeitsausfalls mit Entgeltausfall im Sinne der Vorschriften über das Kurzarbeitergeld unabhängig vom Umfang des Arbeitsausfalls fortbesteht.

Nr. 7. § 179

Zukünftig sollen kollektivvertragliche Regelungen, die Vermeidung von Entlassungen durch eine vorübergehend Änderung der Arbeitszeit vorsehen, bei einer späteren Bemessung von Kurzarbeitergeld nicht berücksichtigt werden. Der DGB begrüßt die dauerhafte Übernahme dieser Regelung.

Der DGB regt außerdem an:

Die Verpflichtung, nicht in ein **negatives Arbeitszeitsaldo** zu gelangen (bisher: § 421t Abs. 2 Nr. 2 SGB III), sollte ebenfalls unbefristet übernommen werden.

Weitere Regelungen, die sich in der Krise bewährt haben, sollten in späteren Krisenphasen ebenfalls schnell zur Verfügung stehen. Deswegen sollte dem BMAS im Rahmen einer **Verordnungsermächtigung** die Möglichkeit eingeräumt werden, diese Regelungen bei vergleichbaren Krisen unbürokratisch ohne ein Gesetzgebungsverfahren wieder einzusetzen.

Nr.10. § 366

Der DGB begrüßt, dass umlagefinanzierte Leistungen in Zukunft vor dem Zugriff des Bundes geschützt werden. Allerdings kommt diese Regelung zu spät. Bereits im letzten Jahr hatte der Bund (aus Sicht des Verwaltungsrates) rechtswidrig auf Mittel der Insolvenzgeldumlage zugegriffen. Hiergegen läuft ein Klageverfahren.

Der **DGB regt deswegen an,** diese Regelung rückwirkend in Kraft zusetzten.

Zu Nr. 11 und 12

Zu den personellen Maßnahmen hatte der DGB sich im Beteiligungsverfahren geäußert und keine Einwände erhoben.

Artikel 2 (Weitere Änderungen im SGB III zum 1.4.2012)

Zu Nr. 6 § 11, Eingliederungsbilanz und Eingliederungsbericht

In Abs. 4 soll die Bundesagentur für Arbeit darauf verpflichtet werden, jährlich einen Eingliederungsbericht zu erstellen, der über das BMAS an den Deutschen Bundestag geleitet werden soll. Dabei sollen die Schwerpunkte des Berichts vorab mit dem BMAS abgestimmt werden.

Der DGB hat keine Einwände dagegen, die jährliche Eingliederungsbilanz zu einem Eingliederungsbericht zu erweitern. Allerdings sollte dieser Bericht von der BA und der Selbstverwaltung erstellt werden und öffentlich zugänglich sein. Die Bundesregierung ist über Vertreter im Verwaltungsrat in diesen Prozess eingebunden, so dass ein separates Abstimmungsverfahren mit dem BMAS nicht erforderlich ist und in die Rechte der Selbstverwaltung eingreift.

Zu § 35, Vermittlungsangebot

Berufsorientierung, Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung ist ein einheitlicher, aufeinander aufbauender Prozess. Von daher sollten die Zuständigkeiten möglichst nicht zersplittert werden. Deswegen sollte für die Ausbildungsvermittlung aller Jugendlicher (also auch der Hartz IV-Empfänger) ausschließlich die Arbeitslosenversicherung zuständig sein. Berufsorientierung und Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung können so sinnvoll verzahnt werden. Dies ermöglicht nicht nur eine sinnvollere, stringentere und kontinuierlichere Beratung, sondern trägt auch dazu bei, dass alle Jugendlichen gleich behandelt werden. Das momentan bestehende Zwei-Klassen-System bei der Betreuung von ausbildungssuchenden Jugendlichen kann damit überwunden werden

Der DGB fordert daher, dass für alle Jugendlichen auch bei der Ausbildungsvermittlung die gleiche Rechtsgrundlage (SGB III) gilt.

Zu Nr. 18, § 45: (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung)

Für bestimmte Zielgruppen können ergänzende Angebote zur Integration eingerichtet werden. Diese Maßnahmen können über Vergabeverfahren oder über einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein vergeben werden.

Die Zuteilung dieser Maßnahmen über Gutscheine ist nach Auffassung des DGB nicht realistisch und praxisfern. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich für diese Angebote ein Markt entwickelt, der exakt den Bedürfnissen der Arbeitssuchenden entspricht. Es ist sinnvoller, dass die BA bzw. die Jobcenter konkrete Teilnehmergruppen beschreiben, Anforderungen an die Maßnahmen formulieren und die Teilnehmer zuweisen. Außerdem hat die Begleitforschung gezeigt, dass vor allem

Langzeitarbeitsuchende ohne Beratung bei Gutscheinsystemen Schwierigkeiten haben, die für sie geeigneten Maßnahmen zu finden. Gerade aber für diese Zielgruppe ist die Maßnahme gedacht.

§ 45 Abs. 7 Vermittlungsgutschein

Der DGB bedauert, dass trotz negativer Evaluierungsergebnisse am Vermittlungsgutschein festgehalten wird.

Die Bundesregierung nimmt für sich in Anspruch, die Neuformulierung des Gesetzes streng nach Evaluationsergebnissen auszurichten. Für den Vermittlungsgutschein liegen jedoch keine positiven Evaluierungsergebnisse vor, im Gegenteil: Mehrere Untersuchungen von Forschern, des IAB und des Bundesrechnungshofes machen deutlich, dass es erhebliche Mitnahmeeffekte und Creamingeffekte gibt und die vermittelte Beschäftigung häufig instabil ist. Auch ein aktueller Bericht des Prüfungsamtes des Bundes (Stuttgart) von Mai 2011 bestätigt erneut die vorherigen Ergebnisse. „Das Vermittlungsgutscheinverfahren bleibt weiterhin gegenüber Missbrauch und insbesondere Mitnahmeeffekten anfällig. In über einem Drittel der Fälle lagen Anzeichen für Missbrauch oder Mitnahme vor.“[1]

Dies zeigt, dass die verschiedenen Korrekturen an diesem Instrument, die Missbrauch und Mitnahme verhindern sollten, weitgehend wirkungslos geblieben sind. Hieraus sollte der Gesetzgeber endlich Konsequenzen ziehen.

Außerdem halten trotz Ausgabe eines Vermittlungsgutscheines die meisten Arbeitssuchenden weiterhin Kontakt zur Arbeitsagentur. Trotz hoher Kostenaufwendungen entsteht Doppelarbeit, so dass die BA gar nicht entlastet wird.

Schon die Begleitforschung zu den Hartz Gesetzen bestätigte die Mitnahme- und Creamingeffekte: „Besser Qualifizierte, Arbeitsuchende mit Berufserfahrung oder ohne gesundheitliche Beeinträchtigung werden von den privaten Vermittlern besser vermittelt.“[2]

Die Wirkungsanalyse für den Vermittlungsgutschein zeigt, „dass das Ziel einer schnelleren Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht erreicht wurde. (…) Das Kosten-Nutzen-Modell weist deshalb im Saldo **Mehrkosten in Höhe der Maßnahmen aus.“**[3]

Ergänzende Studien des IAB für Hartz IV-Empfänger, die privaten Vermittlern zugewiesen wurden, zeigen ähnliche Befunde: Nur wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung. Für Hartz IV-Empfänger erhöhten sich – je nach Teilgruppe – „ihre Beschäftigungschancen gar nicht oder nur in geringem Umfang.“[4] Im Durchschnitt seien sie genauso häufig oder häufiger arbeitslos gemeldet oder in Maßnahmen der Arbeitsförderung und bezogen genau so häufig Hartz IV-Leistungen wie die Vergleichsgruppe.

Wie die Tabelle zeigt, sind die Kosten für den Vermittlungsgutschein hoch und es besteht die Gefahr, dass durch die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen fiskalische Mehrkosten entstehen. Von den eingelösten Gutscheinen entfällt nur gut die Hälfte auf Beschäftigungsverhältnisse mit mindestens sechs Monaten. Für die andere Hälfte gelang die Eingliederung nur für sechs Wochen bis max. sechs Monate.

Ausgaben für den Vermittlungsgutschein in Mio.

Jahr	SGB III	SGB II	insgesamt
2009	45,1	38,0	83,1
2010	50,8	43,0	93,8

(ohne optierende Kommunen)

Darüber hinaus gibt es zahlreiche Mitnahmeeffekte. Völlig legal sind nach dem Gesetz folgende Mitnahmeeffekte:

- Der private Arbeitsvermittler nutzt die Jobangebote in der Jobbörse der BA, vermittelt einen Arbeitsuchenden und fordert zugleich von den Arbeitsuchenden die Vorlage eines Vermittlungsgutscheins.
- Der private Vermittler führt für dritte Arbeitgeber Stellenausschreibungen und Bewerberauswahl durch und finanziert dies durch die Einforderung eines Vermittlungsgutscheins. Derartige arbeitgeberorientierte Vermittlungsleistungen wurden zuvor von den Arbeitgebern selbst finanziert, während sie jetzt durch betriebliche Ausgliederung verstärkt aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden.
- Dies gilt auch für Arbeitsuchende, die sich eigeninitiativ bewerben und dann vom Arbeitgeber an einen privaten Vermittler weitergeleitet werden.

Ein weiteres Problem ist, dass ein überdurchschnittlich großer Teil der über einen Vermittlungsgutschein integrierten Erwerbslosen an **Arbeitsverleiher** vermittelt wird. Mit immerhin 27 Prozent wurde 2009 mehr als jeder vierte Erwerbslose mit einem Vermittlungsgutschein an Verleiher weiter gereicht. Über den Vermittlungsgutschein wird mit hohen Kosten instabile Beschäftigung öffentlich gefördert und der Verleiher erheblich von Kosten entlastet.

Der Bundesrechnungshof bemängelt gleichfalls, dass die durch die privaten Vermittler begründeten **Beschäftigungsverhältnisse häufig instabil sind**. „Die Fluktuation – insbesondere bei Zeitarbeits- und Personalleasingfirmen – ermöglicht es Vermittlern, in kurzer Zeit eine Vielzahl von Vermittlungsgutscheinen einzulösen. Auf diese Weise kommt es zu den vom Gesetzgeber nicht gewollten „Drehtür-Effekten“, so der Bundesrechnungshof.[5]

Die Ausweitung der privaten Arbeitsvermittlung erhöht die **Intransparenz** des Arbeitsmarktes weiter. So sind eine erhebliche Anzahl der Stellen, die in der Jobbörse der Arbeitsagentur ausgewiesen wer-

[1] Prüfungsamt des Bundes, Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung des Vermittlungsgutscheinverfahrens nach § 421g SGB III, vom 10.5.2011.
[2] Vgl. WZB und infas: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, Bonn 2006, S. 343
[3] Ebenda, S. 347
[4] IAB-Kurzbericht, 5/2008
[5] Prüfmitteilung des BRH vom 10.8.2006, S. 19

den, Arbeitsangebote von privaten Vermittlern. Diese Jobangebote stehen aber dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Es können sich nur Personen bewerben, die einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, es sei denn die Arbeitssuchenden tragen die Kosten selbst. Damit sind zum Beispiel Arbeitslose, die keine Leistungen erhalten, Berufsrückkehrer/innen, Berufswechsler oder Teilnehmer an Transfermaßnahmen von diesen Stellenangeboten weitgehend ausgeschlossen.

Die Ausweitung der Frist, ab der der Vermittlungsgutschein in Anspruch genommen werden kann, von 6 auf 12 Wochen wird diese Missstände nicht beseitigen. Das Geschäftsmodell, das private Arbeitsvermittler nach Aufträgen von Arbeitgebern gezielt nach Arbeitslosen mit Vermittlungsgutschein suchen, und diese dem Arbeitgeber vorschlagen, wird durch diese Gesetzesänderung nicht beendet werden können. Die Mehrzahl der Vermittlungen geht an Arbeitgeber, die aufgrund von schlechten Arbeitsbedingungen eine hohe Fluktuation aufweisen und so einen ständigen Bedarf an Arbeitskräften haben. Diese arbeiten oft gezielt mit einzelnen Vermittlern zusammen.

Um die Nachhaltigkeit der Vermittlung zu stärken, soll die Vergütung in Zukunft zu einem Drittel nach einer sechswöchigen, zu zwei Drittel nach einer sechsmonatigen Dauer der Beschäftigung ausgezahlt werden. Dies stellt eine geringfügige Verbesserung dar, wird allerdings das Grundproblem nicht lösen.

Der DGB regt an,

- auf den Vermittlungsgutschein vollständig zu verzichten. Es gibt kein Argument, das für die Beibehaltung spricht. Wie in Österreich sollten private Vermittler ausschließlich vom Auftraggeber, also dem Arbeitgeber, bezahlt werden. Dies macht die Interessenlage transparent und verhindert Mitnahmeeffekte.

Wenn der Gesetzgeber dennoch am Vermittlungsgutschein festhalten will, sollten weitere Änderungen vorgenommen werden:

1. Die Vermittlung an Verleihunternehmen sollte in Zukunft nicht mehr über den Gutschein finanzieren werden. Den Verleihern steht das volle Dienstleistungsangebot der Agenturen zur Verfügung, zum Teil werden sie sogar als Premiumkunden behandelt und haben exklusive Zugriffsmöglichkeiten auf die Datenbanken der Agenturen. Die Einschaltung eines privaten Vermittlers bringt keinen zusätzlichen Nutzen für die Beitragszahler oder für den Arbeitssuchenden, sondern entlastet den Auftraggeber von Kosten.
2. Die Auftraggeber sind an den Kosten des Vermittlungsgutscheins zu beteiligen. Hierfür kann der Gesetzgeber eine feste Quote festlegen. Dies ist auch sachgerecht, weil der private Arbeitsvermittler auch für den Auftraggeber in erheblichem Umfang Dienstleistung erbringt. Es ist nicht einsehbar, dass diese ausschließlich aus Beitragsmitteln finanziert werden. Rotationseffekte werden zumindest gemindert.

zu § 36 Absatz 1 Satz 2

hier hatte der Bundesrat folgende Einfügung vorgeschlagen. Der DGB schließt sich dieser Forderung an.

In Artikel 2 Nummer 18 § 36 ist nach Absatz 1 ist folgender Satz anzufügen:

"Die Agentur für Arbeit kann die Vermittlung von Arbeitsangeboten ablehnen, wenn für diese eine Vergütung unterhalb des Tariflohns oder, wenn eine tarifliche Regelung keine Anwendung findet, des für vergleichbare Tätigkeiten ortsüblichen Lohns vorgesehen ist."

Zur Begründung wird auf die Stellungnahme des Bundesrates (Empfehlungen 313/1/ 11) verwiesen.

zu § 61 Absatz 3, § 62 Absatz 3

Der DGB spricht sich dafür aus, die sozialpädagogische Begleitung weiterhin zu ermöglichen. Dies muss zumindest dann gelten, wenn die Jugendlichen minderjährig sind. Aber auch bei bereits volljährigen Jugendlichen ist zum Teil eine sozialpädagogische Begleitung sinnvoll. Deswegen sollten die Kosten hierfür zumindest teilweise ebenfalls übernommen werden. Der in der Begründung vorgenommene Verweis auf SGB VIII führt zu unnötiger Bürokratie.

In Nummer 18 sollte deswegen wie folgt geändert werden:

a) In § 61 Absatz 3 sind die Wörter "ohne sozialpädagogische Begleitung" zu streichen.

b) In § 62 Absatz 3 sind die Wörter "ohne sozialpädagogische Begleitung" zu streichen.

Dritter Abschnitt (Übergang Schule – Beruf)

Der DGB unterstützt die neue Strukturierung und Sammlung der Maßnahmen zum Übergang von der Schule in die Berufsausbildung. Dabei sollte aber eindeutiger, als bisher im Gesetzesentwurf beschrieben, geregelt sein, dass das Ziel die Vermittlung der Jugendlichen in Ausbildung ist und die Vermittlung in Arbeit eindeutig nachgeordnet ist. Berufsorientierung, Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung sollten stärker als ein einheitlicher, aufeinander aufbauender Prozess verstanden werden. Von daher sollten die Zuständigkeiten möglichst nicht zersplittert werden. So sollte für die Ausbildungsvermittlung aller Jugendlicher (also auch der Hartz IV-Empfänger) ausschließlich die Arbeitslosenversicherung zuständig sein. Ziel muss es sein, das bestehende Zwei-Klassen-System bei der Betreuung von ausbildungssuchenden Jugendlichen zu überwinden. Der DGB fordert daher, dass für alle Jugendlichen auch bei der Ausbildungsvermittlung die gleiche Rechtsgrundlage (SGB III) gilt.

Zu § 48 und 49: Berufsorientierungsmaßnahmen, Berufseinstiegsbegleitung

Der DGB unterstützt die flächendeckende Einführung von Berufsorientierungsmaßnahmen. Über die Finanzierungsbeteiligung Dritter sollten möglichst schnell Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden, damit nicht in jedem Einzelfall die Finanzierung geklärt werden muss. Das Gleiche gilt für die Maßnahmen der Berufseinstiegsbegleitung.

Die Berufsorientierungsmaßnahmen unterstützen Jugendliche dabei, die eigenen Interessen und Stär-

ken zu erkennen und mit den Entwicklungen der Lebens- und Arbeitswelt abzugleichen um eine fundierte Berufswahl treffen zu können. Dazu gehört auch das Hinterfragen von Stereotypen und den Vorstellungen einzelner Berufe. Denn trotz vieler Fortschritte gestaltet sich das Berufswahlverhalten junger Frauen und Männer in vielen Berufsfeldern weiterhin nach alten Rollenbildern und stereotypen Zuschreibungen an die jeweiligen Berufe. Eine geschlechtersensible Perspektive in Berufsorientierungsmaßnahmen hilft dabei, die Vorstellung von typischen Frauen- und Männerberufen aufzubrechen.

Der DGB schlägt vor, auf Grund der enormen Bedeutung der Berufsorientierung für Schülerinnen und Schüler in § 48 zu regeln, dass die bestehenden Kapazitäten weiter ausgebaut werden sollen. Darüber hinaus soll in § 48 festgehalten werden, dass eine geschlechtersensible Perspektive aller Akteurinnen und Akteure in der Berufsorientierung notwendig ist.

Zu § 51, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen können eine wichtige Unterstützung für förderungsbedürftige junge Menschen sein, um diese auf die Aufnahme einer Berufsausbildung vorzubereiten. Es muss im Gesetzestext aber noch deutlicher herausgestellt werden, dass dies keine Ersatzmaßnahme für ausbildungsinteressierte Jugendliche darstellt, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, sondern ausdrücklich nur für Jugendliche gedacht ist, die tatsächlich eine Förderung benötigen. Gleichzeitig muss den Jugendlichen, die erfolgreich die Maßnahmen durchlaufen haben, im Anschluss an die Maßnahme ein Ausbildungsverhältnis angeboten werden.

Der DGB schlägt vor, § 51 folgenden Text anzufügen.

§ 51, Abs.5 lautet: Jugendlichen, die eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme erfolgreich durchlaufen **haben, haben Anspruch auf das Angebot einer qualifizierten Berufsausbildung, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führt.**

Zu § 75, Ausbildungsbegleitende Hilfen

Ausbildungsbegleitende Hilfen sollen nicht nur eine Unterstützungsmöglichkeit sein, die nach Belieben gewährleistet werden kann, sondern ein festes Standardangebot der Berufsausbildung, um Jugendlichen mit schlechteren Startchancen den Einstieg in Ausbildung und Berufsabschluss zu ermöglichen.

Der DGB schlägt folgende Formulierung vor: „Ausbildungsbegleitende Hilfen sind allgemein förderungsfähig, wenn sie notwendig sind, um das angestrebte Ausbildungsziel zu erreichen."

Zu § 76, Außerbetriebliche Berufsausbildung, Fortsetzung einer erfolgreich abgeschlossenen gestuften Ausbildung in BaE

Bisher hat die Bundesregierung die Möglichkeit, dass in einer gestuften Ausbildung im Anschluss an eine 2-jährige Ausbildung das dritte Ausbildungsjahr gefördert werden kann, nicht zugelassen. Als Begründung wird genannt, dass nur eine Erstausbildung förderbar sei, dies wäre bei erfolgreichem Abschluss der 2-jährigen Ausbildung bereits der Fall. Dies ist jedoch kurzsichtig, weil es das Erreichen von höherwertigen Abschlüssen verhindert.

Der DGB fordert, dass es grundsätzlich möglich sein muss, nach erfolgreichem Abschluss einer gestuften (2-Jährigen) Ausbildung die Ausbildung im passenden Ausbildungsberuf mit längerer Ausbildungsdauer fortzusetzen, um einen qualifizierten Ausbildungsabschluss zu erlangen.

In § 76, Abs. 1, Punkt 2 wird die Förderfähigkeit von betrieblichen Ausbildungsphasen auf maximal sechs Monate begrenzt. Diese Regelung wird dem Grunde nach mitgetragen. Es ist aber zu befürchten, dass diese Einschränkung kooperative Modelle der außerbetrieblichen Berufsausbildung nicht mehr ermöglicht, wohingegen integrative Modelle ohne Probleme weiter funktionieren würden.

Der DGB empfiehlt folgende Formulierung: „Die bisherige Obergrenze von sechs Monaten je Ausbildungsjahr **kann in begründeten Einzelfällen** überschritten werden, wenn dadurch eine Überführung in eine betriebliche Ausbildung verbessert wird."

Vierter Abschnitt

Zu § 81 ff: (Berufliche Weiterbildung)

Der DGB begrüßt die Klarstellung, dass Weiterbildungsmöglichkeiten auch für Personen nach einer Familienphase/Pflegezeit oder Zeiten der Arbeitslosigkeit erleichtert werden. Ebenso wird begrüßt, dass die Weiterbildungsförderung älterer Beschäftigter sowie Beschäftigter ohne Berufsabschluss entfristet wird. Durch die Übernahme der Förderleistung direkt an den die Weiterbildung finanzierenden Arbeitgeber wird das Verfahren weiter entbürokratisiert.

Es fehlt allerdings ein klares Bekenntnis, den Fachkräftemangel auch tatsächlich zu bekämpfen. Hierzu müssen vor allem gering qualifizierte Arbeitslose ausgebildet und weitergebildet werden. Die Maßnahmen sollten möglichst auch abschlussbezogen sein, so dass die Kompetenzen auf dem Markt transparent sind.

Die Maßnahmen werden jedoch nur dann Wirkung zeigen, wenn sie auch ausreichend finanziell unterlegt sind. Das ist bei den derzeit vorliegenden Haushaltsplanungen nicht erkennbar.

Der DGB regt an: Die Mittel für abschlussbezogene Maßnahmen sollten in einen eigenen Haushaltstitel eingestellt werden, der nicht den üblichen Steuerungskriterien der BA unterliegt. Dies wäre ein klares Signal, dass bei der Bekämpfung des Fachkräftemangels auch einheimische Arbeitskräfte zu Zuge kommen.

Fünfter Abschnitt:

Zu § 88-92: (Eingliederungszuschüsse)

Die Änderungen zu den Eingliederungszuschüssen sollen vor allem der Verwaltungsvereinfachung dienen.

Der Gesetzentwurf sieht vor, behinderte und schwerbehinderte Menschen weiterhin durch spezi-

elle Eingliederungszuschüsse zu fördern. Für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen verbessert sich die Förderung teilweise, da diese nun unabhängig vom Alter bis zu 60 Monate gefördert werden können. Dies war bisher nur für über 50-Jährige möglich.

Allerdings verschlechtern sich die Fördermöglichkeiten für über 55-Jährige besonders betroffene schwerbehinderte Menschen. Diese konnten bisher bis zu 96 Monate durch Eingliederungszuschüsse gefördert werden. Die Förderung für diese Zielgruppe wird jetzt auf 60 Monate verkürzt.

Als Begründung wird angegeben, dass diese Fördermöglichkeit nur in seltenen Fällen genutzt würde. Dem DGB ist allerdings bekannt, dass die Fördermöglichkeiten häufig durch Weisungen der örtlichen Agenturen eingeschränkt wurden. Die Nichtnutzung ist also vor allem fiskalisch begründet und sagt nichts über die Notwendigkeit der Förderung aus. Insbesondere im Hartz IV System werden die Fördermöglichkeiten für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen nicht ausgeschöpft. So stellte die Interne Revision der Bundesagentur für Arbeit fest, dass bei den Argen bei 43 Prozent der Eingliederungszuschüsse, auch eine Förderung per Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen möglich gewesen wäre. Dies kann bedeuten, dass durch nichtausgeschöpfte Fördermöglichkeiten Chancen zur Eingliederung vergeben werden. Auch hier dürfte das Ausweichen auf andere Förderinstrumente durch die interne Geschäftspolitik beeinflusst sein.

Auch vor dem Hintergrund, dass in 2010 die Arbeitslosigkeit älterer schwerbehinderter Menschen deutlich angestiegen ist, ist die Kürzung der Förderhöchstdauer für über 55-Jährige kritisch. Das Problem der hohen Arbeitslosigkeit bei dieser Personengruppe ist bekannt. Die Förderung von Ausbildung und Beschäftigung älterer Menschen mit Schwerbehinderung ist deshalb ein Schwerpunkt der „Initiative Inklusion“, die das BMAS in 2011 gestartet hat. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Bundesregierung einerseits die Notwendigkeit der Förderung älterer schwerbehinderter Menschen anerkennt und andererseits die Förderhöchstdauer bei Eingliederungszuschüssen für ältere schwerbehinderte Menschen kürzt.

Der DGB regt an, im Gesetz sicher zustellen, dass gesetzliche Regelungen zur Förderung behinderter Menschen nicht durch interne Weisungen ausgehebelt werden können.

Außerdem sollte an der verlängerten Fördermöglichkeit für ältere Arbeitssuchende bis zu 36 Monate festgehalten werden. Hierdurch werden zumindest zum Teil die schlechteren Arbeitsmarktchancen dieser Gruppe ausgeglichen.

Zu § 111 ff: (Transfermaßnahmen)

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer verpflichtenden Trägerzulassung für Transfergesellschaften vor. Die Trägerzulassung soll – wie bereits bisher im Bereich der beruflichen Weiterbildung – durch fachkundige Stellen erteilt werden. Die Trägerzulassung soll auf der Grundlage der neuen §§ 176 ff. SGB III-GE erfolgen. Dabei werden wesentliche Vorschriften der heutigen AZWV in das Gesetz übernommen.

Die Gewerkschaften begrüßen grundsätzlich Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität im Transfergeschehen und verfolgen in diesem Bereich seit jeher das Ziel einer Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung. Entsprechend haben die Mitgliedgewerkschaften des DGB bereits vor geraumer Zeit Kriterien für Qualitätssicherung im Bereich der Transfergesellschaften entwickelt und Standards etabliert, die zudem weiter entwickelt werden. Ferner sehen die Vorschriften im Beschäftigungschancengesetz bereits die Anwendung eines Systems zur Qualitätssicherung als betriebliche Voraussetzung vor.

Damit existiert bereits ein System der Qualitätssicherung. **Ein zusätzliches Zertifizierungsverfahren stellt hier lediglich eine zusätzliche bürokratische Hürde dar.** Diese Ansicht vertritt auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 8.7.2011. Der DGB hat darüber hinaus Zweifel, ob das Zulassungsverfahren, das vorrangig für Weiterbildungsträger entwickelt wurde, auf das Transfergeschehen übertragbar ist.

Wenn der Gesetzgeber dennoch an der Trägerzulassung festhalten will,, muss Folgendes berücksichtigt werden:

- Die Transferlandschaft ist heterogen. Es existieren unterschiedliche Trägerkonzepte ebenso wie unterschiedliche Bedürfnisse und Anforderungen auf Seiten der Unternehmen und der Sozialpartner. Entsprechend gibt es verschiedene Transfer-Modelle. Die Frage guter Qualität macht sich wiederum nicht an einem spezifischen Modell fest. Vielmehr gibt es ganz unterschiedliche Modelle und Beispiele guter, qualitätvoller Transfermaßnahmen. Dies muss bei der Frage einer zukünftigen Trägerzulassung berücksichtigt werden. Es muss sichergestellt werden, dass durch eine Trägerzulassung existierende gute Modelle nicht verunmöglicht werden. Es darf nicht zu einer „Einheitsmaßnahme“ kommen, bei der dann nur noch der Preis entscheidet.
- Es ist ausdrücklich festzuhalten, dass bei der Einrichtung einer Transfergesellschaft zumeist erhebliche Eigenmittel vor allem von den Beschäftigten (etwa in Form von Abfindungen) aber auch von den Arbeitgebern eingebracht werden. Es gibt daher ein hohes Eigeninteresse an einem sinnvollen Mitteleinsatz und einer Qualitätssicherung im Bereich des Transfergeschehens. Von daher ist eine gewisse „Selbstkontrolle“ gegeben.
- Um der Unterschiedlichkeit der Transfer-Modelle Rechnung zu tragen, braucht es das notwendige Augenmaß beim Zulassungsverfahren. Die Zulassung darf sich keinesfalls auf das „Abhaken“ von formalen Kriterien beschränken. Das vom Bundesverband der Träger im Beschäftigtentransfer e.V. entwickelte Zertifizierungsprogramm kann für die Zulassung wichtige Hinweise liefern. Die endgültige Entscheidung

sollte der Anerkennungsbeirat treffen. Dafür müssen die Kompetenzen des Anerkennungsbeirates gestärkt werden. (siehe Anmerkungen zu § 183)

- Die Trägerzulassung darf nicht zu Verzögerungen führen und zu einer unnötigen Hürde für die Betriebs- bzw. Tarifparteien bei Interessenausgleich/Sozialplan-Verhandlung über die Einrichtung einer Transfergesellschaft werden.
- Zudem muss sichergestellt werden, dass gemeinschaftliche Einrichtungen, die von Arbeitgebern und Gewerkschaften getragen werden, als fachkundige Stellen anerkannt werden und die Trägerzulassung vornehmen können. Der Anerkennungsbeirat sollte an dem Verfahren beteiligt werden.
- Seit längerem kritisieren die Gewerkschaften, dass die in den vergangenen Jahren geänderten Förderbedingungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung negative Auswirkungen auf die Qualität der Weiterbildungsangebote mit sich gebracht haben. Die geänderte Praxis führte vielerorts zu Dumpingangeboten. Seriöse Anbieter, die ihre Beschäftigten sachgerecht entlohnen, gerieten unter Druck. Viele hoch qualifizierte Beschäftigte mit Beschäftigungsalternativen in anderen Branchen verließen die Bildungsträger. Die Qualität der Maßnahmen sank tendenziell. Kürzere Maßnahmen dominieren.

  Wenn nun das vorrangig für Weiterbildungsträger entwickelt Zulassungsverfahren auf das Transfergeschehen ausgeweitet wird, muss sichergestellt werden, dass sich diese problematische Entwicklung nicht auch im Transfergeschehen fortsetzt. Es muss insbesondere ausgeschlossen werden, dass mit der Begründung, zwei zertifizierte Maßnahmen seien gleichwertig, immer der günstigere Anbieter ausgewählt werden muss. Hierdurch würde eine Preisspirale ausgelöst, die für die Qualität der Maßnahmen schädlich ist. Die Auftraggeber (in diesem Fall die Betriebe und die Beschäftigten) müssen weiterhin die Möglichkeit haben, individuell auf ihre Situation bezogene Maßnahmen zu vereinbaren.

Weitere Anregungen:

1. Die Transfermaßnahme hat vor allem das Ziel, Arbeitssuchenden eine ausbildungsadäquate Beschäftigung zu vermitteln. Aus Sicht der Gewerkschaften muss den Arbeitssuchenden auch die Zeit eingeräumt werden, die für diese Suche notwendig ist. Eine schnelle Vermittlung z.B. in Leiharbeit fördert die Dequalifizierung und führt in instabile oder sogar prekäre Beschäftigung.

   Die BA hat nach Abstimmung mit dem BMAS den Begriff der zumutbaren Beschäftigung für Transfer-Kug Bezieher neu definiert. Der DGB regt an, diese Definition in das Gesetz zu übernehmen.

2. Aus Sicht des DGB ist es notwendig, während der Durchführung von Transfer-Maßnahmen, die Möglichkeiten von Weiterbildung stärker zu nutzen. Hierfür stehen außerdem Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung. So kann die Übergansphase auch für das Nachholen von Berufsabschlüssen genutzt werden. Da diese Maßnahmen in der Regel zwei Jahre dauern, sollte für diesen speziellen Fall der Bezug von Kug für 24 Monate ermöglicht werden.

Zu § 134: (Erfolgsabhängige Pauschale bei Transfermaßnahmen)

Die Einführung einer Erfolgsabhängigen Pauschale für schnelle Vermittlung bei Transfermaßnahmen wird von den Gewerkschaften als problematisch angesehen:

- Qualifizierung und die Unterstützung bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung sind Kernaufgaben der Transfergesellschaften. Hierfür werden sie eingerichtet und finanziert. Dabei fußt die Finanzierung der Transfergesellschaften oftmals auf erheblichen Eigenleistungen der Transferteilnehmenden. Eine erfolgsabhängige Pauschale würde quasi eine Doppelbezahlung der Transfergesellschaften bedeuten und unnötig Kosten aus dem Topf der Versichertengemeinschaft verursachen.
- Erhebliche Mitnahmeeffekte sind nicht auszuschließen. Gerade in der jetzigen Aufschwungphaseerhöhen sich die Chancen für potentielle Transferteilnehmende direkt eine neue Beschäftigung zu finden. Hier besteht die Gefahr, dass eine Erfolgspauschale für eine Vermittlung in eine Beschäftigung bezahlt wird, obwohl der betroffene Beschäftigte auch ohne eine derartige Vermittlungsleistung unmittelbar eine Beschäftigung gefunden hätte.
- Zudem ist mit dem im Gesetz formulierten Kriterium der Job-to-Job-Vermittlung in „eine versicherungspflichtige Beschäftigung, die länger als sechs Monate fortbesteht“ (siehe Gesetzestext) nicht sichergestellt, dass es hier nicht zu einer Vermittlung in prekäre Beschäftigung, insbesondere in Leiharbeit kommt. Eine Reihe von Transferunternehmen verfügen in ihrem Konzernstrukturen über Leiharbeitsfirmen und könnten darüber einen Einsatz von länger als sechs Monate steuern.
- Es besteht die Gefahr, dass Eigeninteressen der Träger eine sachgerechte und längerfristige Lösung für die Arbeitssuchenden unterlaufen. Der Träger würde sich u.U. einen wirtschaftlichen Schaden zufügen, wenn er dem Beschäftigten eine Qualifizierung in der folgenden Transfergesellschaft ermöglichen würde, selbst wenn diese die längerfristige Beschäftigungsfähigkeit des Beschäftigten erhöhen würden.

Letztlich sind in dem Instrument damit unnötige Konflikte zwischen der Agentur für Arbeit, den Betriebs- bzw. Tarifparteien und den Transferträgern angelegt.

zu § 131 Einstiegsqualifizierung

Der DGB begrüßt die zeitliche Verlängerung der Einstiegsqualifizierung bis zum 31. Dezember 2013, da es sich bei der Einstiegsqualifizierung um ein

Instrument handelt, dass erfolgreich dabei helfen kann, Jugendliche in Ausbildung zu vermitteln. Bei der Durchführung muss aber zukünftig stärker darauf geachtet werden, dass die Maßnahmen zielgenauer durchgeführt werden. Von Seiten des DGB wurde in der Vergangenheit immer wieder kritisiert, wenn Berufsvorbereitung als „Park – Maßnahme" und von Betrieben als Bestenauslese genutzt wurde. Das kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein.

Der DGB schlägt vor:

- Die Einstiegsqualifizierung grundsätzlich auf die Zielgruppe der Jugendlichen zu beschränken, deren Entwicklungsstand eine erfolgreiche Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf nicht erwarten lässt. Die Einstiegsqualifizierung ist so auszugestalten, dass Mitnahme- und Verdrängungseffekte in den Betrieben weitgehend ausgeschlossen sind und die Jugendlichen eine bedarfsbezogene Förderung zur Beseitigung ihrer Bildungsdefizite erhalten.
- Die Anrechnung der Inhalte auf eine mögliche anschließende Ausbildung zu verbessern. Die Anrechnung wird häufig mit Verweis auf fehlende schriftliche Nachweise und fehlenden Berufsschulbesuch abgelehnt. Die Notwendigkeit einer Bescheinigung über Qualifizierungsinhalte und Berufsschulbesuch muss gesetzlich verankert werden. Kooperationsvereinbarungen zwischen Trägern und Betrieben, die eine Dualisierung der Berufsvorbereitung stärken, sollen gefördert werden.
- Wenn die berufsvorbereitende Maßnahmen nicht zu einer Eingliederung in Ausbildung führen, muss der Jugendliche einen **Anspruch auf eine außerbetriebliche Ausbildung** erhalten. Dabei sollte die Ausbildung insbesondere in zukunftsträchtigen Kernberufen erfolgen.

zu § 152 Fiktive Bemessung des ALG

Der DGB regt an, bei der Gruppe der selbstständigen freiwillig Versicherten auf die fiktive Bemessung zu verzichten. Die Selbstständigen zahlen unabhängig von ihrer Qualifikation die gleichen Beiträge, da ist es konsequent, wenn sie auch die gleichen Leistungen bekommen. Die Schlechterstellung von geringer Qualifizierten ist bei Selbstständigen nicht sachgerecht, weil ihre Arbeitsmarkterwartungen weniger von der formalen Qualifikation bestimmt sind, als bei anderen Gruppen am Arbeitsmarkt.

Zum fünften Kapitel:

Zu §§ 177 ff: (Zulassung von Trägern und Maßnahmen)

Mit diesen Änderungen wird die AZWV auf weitere Fördermaßnahmen für Arbeitsmarktdienstleistungen ausgeweitet. Gleichzeitig werden die Kosten der geförderten Maßnahmen durch weitere Einschränkungen begrenzt.

Zu § 180 und § 181: (Maßnahmezulassung)

Sowohl bei der Maßnahmezulassung als auch bei den ergänzenden Anforderungen an Maßnahmen der beruflichen Bildung wird die Angemessenheit der Kosten über den bisherigen Rahmen hinaus definiert. Demnach sind bei Maßnahmen nach § 45 (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) die Kosten nur angemessen, wenn sie sachgerecht ermittelt worden sind und sie die für das jeweilige Maßnahmeziel der Bundesagentur jährlich ermittelten durchschnittlichen Kostensätze nicht unverhältnismäßig übersteigen. Bei Maßnahmen der Weiterbildung ist die Regelung sogar noch enger. Die Kosten der Maßnahme dürfen die durchschnittlichen Kostensätze nicht überschreiten.

Diese Vorgaben werden den Wettbewerb unter den Trägern um die beste Qualität weiter einschränken und den Preisdruck weiter verschärfen. Vor allem die Regelung in § 181 führt dazu, dass die Kosten faktisch nur unter den Durchschnittssätzen liegen dürfen. Dies führt zwangsläufig dazu, dass die Durchschnittskostensätze immer weiter absinken oder letztendlich alle die gleichen Kostensätze anwenden. Eine Regelung, die in Zukunft nur noch auf Einheitsmaßnahmen hinausläuft. Wenn der Gesetzgeber so weitgehend in die Autonomie der Träger eingreifen will, dann kann die BA/Jobcenter gleich verbindliche Kostensätze vorgeben und den Wettbewerb über die Qualität der Maßnahme austragen.

Der DGB hält dies bisherigen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit in § 9, Nr.1. Abs. 6 AZWV für ausreichend. Diese Formulierung sollte in das SGB III übernommen werden.

Zu § 181 Abs.4: (Abschlussbezogene Maßnahmen)

Der DGB begrüßt die Klarstellung, dass abschlussbezogene Weiterbildungen, die länger als zwei Jahre dauern, nur genehmigt werden können, wenn die Finanzierung des dritten Jahres gewährleistet ist und die Kosten nicht durch den Teilnehmer selbst erbracht werden.

Der DGB regt an, für die Gesundheitsberufe, für die die Länder zuständig sind, eine Rahmenvereinbarung abzuschließen, so dass verlässliche Planungen möglich sind. Bei den Gesundheitsberufen besteht ein erhebliches Arbeitsmarktpotential. Diese Chancen werden derzeit nur unzureichend genutzt.

Zu § 183 (Anerkennungsbeirat)

Mit der Ausweitung von Gutscheinverfahren und Zertifizierung fast aller Maßnahmearten wachsen Bedeutung und Zuständigkeit der AZWV stark an. Mit der Ausweitung der Zulassung auf alle Fördermaßnahmen wächst auch die Bedeutung des Anerkennungsbeitrages. Dies sollte sich auch in der Stellung des Anerkennungsbeirats (AB) widerspiegeln. Zwar ist der Anerkennungsbeirat in §183 nun gesetzlich verankert, er spricht jedoch nach wie vor lediglich "Empfehlungen" aus, die nach dem Wortlaut des Gesetzes für die DAkkS, die in Zukunft die Aufgabe der bisher bei der BA angesiedelten Anerkennungsstelle übertragen bekommt, nicht verpflichtend sind.

Der DGB regt an, den Beirat, der bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelt wird, zu einem **Entscheidungsgremium (Anerkennungsausschuss)** aufzuwerten und aus den Empfehlungen verpflichtende Beschlüsse zu machen. § 183 sollte entsprechend geändert werden.

Folgender Wortlaut wird vorgeschlagen:

„§183, Anerkennungsausschuss

(1) Bei der Bundesagentur wird ein Ausschuss (Anerkennungsausschuss) eingerichtet, der Beschlüsse fasst, die für die Anerkennung als fachkundige Stelle und die Zulassung von Trägern und Maßnahmen angewendet werden sollen."

Darüber hinaus bedarf es einer weiteren Klarstellung. Auf Grundlage der bisherigen AZWV werden die Fachkundigen Stellen (FKS) vom BMAS als unabhängige Gutachter angesehen, verschiedene Sozialgerichte unterstellen aber de facto eine Beleihung durch die BA. Diese Unklarheit, die den Fachkundigen Stellen große Probleme bereitet, sollte durch eine entsprechende Klarstellung bei der SGB III-Novellierung beseitigt werden. Sie ist jedoch im Gesetzestext nicht verankert, sondern lediglich in der Begründung S. 39 (zu Absatz 2) zu finden. Eine entsprechende Formulierung sollte direkt im Gesetz verankert werden.

Zu Nr. 18 (Aufhebung 6. Kapitel SGB III)

Mit dem Wegfall der genannten Paragraphen werden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch im Bereich des SGB III vollständig gestrichen. Die Tatsache, dass die Maßnahmen in den letzten Jahren stark zurückgingen, sagt nichts darüber aus, ob die Maßnahmen sinnvoll sind oder nicht, sondern ist eine Folge von geschäftspolitischen Vorgaben. Dies Argument kann nicht als Begründung für den Wegfall herangezogen werden. Die Bewertung der Wirkungen von ABM in der Arbeitsmarktforschung ist nicht so negativ, wie in der Begründung zum Gesetzentwurf dargestellt. Die Eingliederungswirkung ist immer noch deutlich höher als bei Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante. Auch gibt es weiterhin eine relativ große Gruppe von Langzeitarbeitslosen auch im SGB III. Trotz derzeit besserer Konjunktur ist fast jeder fünfte Leistungsempfänger im SGB III langzeitarbeitslos.

Der DGB regt an, Beschäftigung schaffende Maßnahmen, insbesondere mit Blick auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, der Nichtleistungsempfänger und Berufsrückkehrer/innen beizubehalten. Für diese Gruppen gibt es in Zukunft keinerlei Möglichkeit der Beschäftigungsförderung mehr. Die Förderung von Berufsrückkehrern und Nichtleistungsempfängern ist auch mit Blick auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel sinnvoll und notwendig und nicht immer kann direkt eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgen.

zu Nr. 91 § 421j Entgeltsicherung für Ältere

Entgegen ersten Überlegungen, die Entgeltsicherung ebenfalls in eine Ermessensleistung umzuwandeln, soll die Leistung jetzt gänzlich entfallen.

Die Entgeltsicherung wurde eingeführt, um die Arbeitslosigkeit Älterer zu senken und ihnen nach Abschaffung der sogenannten 58er-Regelung und der Einführung der Rente mit 67 Jahren berufliche Perspektiven zu eröffnen. Die Gruppe der älteren Arbeitslosen ist die einzige Gruppe am Arbeitsmarkt, deren Arbeitslosigkeit trotz guter konjunktureller Rahmenbedingungen im letzten Jahr weiter gestiegen ist. Rentennahe Arbeitslose haben kaum eine Chance wieder in ungeförderte Beschäftigung zu gelangen. Außerdem gibt es rund 100 000 Leistungsbezieher über 58 Jahre, die nach § 53a SGB II nicht mehr in der Statistik erfasst sind. Es ist deswegen nicht nachvollziehbar, dass diese Leistung jetzt gestrichen werden soll.

Wenn bei gesetzlichen Änderungen Kompensationen beschlossen werden, um die Folgen der Änderungen für die Betroffenen abzumildern, müssen die Menschen sich auf diese Leistungen auch verlassen können. Zwar war die Leistung befristet, diese Befristung diente aber vor allem der Überprüfung der Umsetzbarkeit. Wenn die Leistungen schon nach wenigen Jahren wieder zurückgenommen werden, untergräbt dies das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Politik.

Der DGB regt an, die Entgeltsicherung unter den bisherigen Konditionen beizubehalten und zu entfristeten. Sie ist aufgrund der Aufstockung der Rentenbeiträge auch ein Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut.

Zu Artikel 5: Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Zu Nr. 7 § 16 d: (Arbeitsgelegenheiten)

Der DGB begrüßt, dass betont wird, dass die Arbeitsgelegenheiten nachrangig und andere Eingliederungsleistungen vorrangig genutzt werden müssen. Die Regelungen zur Zusätzlichkeit, zum öffentlichen Interesse und zur Wettbewerbsneutralität gehen allerdings nicht über den bisherigen Rahmen hinaus, der auch in den Durchführungshinweisen der BA klar beschrieben war. Die Übernahme der Bestimmungen in das Gesetz wird vermutlich an der Praxis nicht viel ändern.

Das Missbrauchspotential ist weiterhin hoch, zumal Kontrollen selten sind. Es besteht die Gefahr, dass weiterhin ein Dumping-Arbeitsmarkt gefördert wird, ohne dass die Leistungsberechtigten dadurch bessere Chancen auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt bekommen. Gleichzeitig besteht weiterhin das Risiko, dass reguläre Beschäftigung vor allem im öffentlichen Sektor verdrängt wird.

Vor allem im Bereich der optierenden Kommunen ist nicht gewährleistet, dass die Stelle, die Arbeitsgelegenheiten einrichtet, und die Stelle, die von den Arbeitsgelegenheiten profitiert, ausreichend getrennt sind. Besonders dort ist zu befürchten, dass Pflichtleistungen der Kommunen erledigt werden, zumal die Formulierung „Arbeiten sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt würden" so dehnbar ist, dass damit letztlich jedes Arbeitsverhältnis im öffentlichen Bereich begründet werden kann.

Der DGB regt erneut an, über die Durchführung der Arbeiten einen öffentlichen Konsens auf örtlicher Ebene herzustellen. So könnten die Verwaltungsausschüsse der Agenturen für Arbeit oder bei den Optionskommunen ein Ausschuss der Sozialpartner über die Einsatzfelder und den Umfang öffentlich geförderter Beschäftigung (auch über Arbeitsgelegenheiten hinaus) beschließen. Das gilt auch für Maßnahmen nach § 16e. (Siehe unten)

Die Kontrolle der öffentlich geförderten Beschäftigung durch die Sozialpartner ermöglicht die Rücknahme von zu restriktiven Einschränkungen der Einsatzbereiche. Es ist nicht sinnvoll die Einsatzbereiche bundesweit einheitlich zu regeln, sondern örtliche Gegebenheiten sollten berücksichtigt werden. Mit der Kontrolle der öffentlich geförderten Beschäftigung durch die Verwaltungsausschüsse der Agenturen für Arbeit wurden gute Erfahrungen gemacht. Selbst bei einem hohen Beschäftigungsstand nach der Wiedervereinigung konnten die meisten Maßnahmen konfliktfrei durchgeführt werden. Dies Konzept der Steuerung ist sinnvoller als eine restriktive gesetzliche Reglementierung.

Die Trägerpauschalen sollten nicht generell begrenzt werden. Die Höhe der Trägerpauschale sollte abhängig gemacht werden von der konkreten Problemlage. Wenn die durchzuführenden Arbeiten wettbewerbsneutral sein müssen, was zu begrüßen ist, können die Träger über die Beschäftigung keine Einnahmen erzielen. In diesen Fällen ist die vorgesehene Trägerpauschale zu gering.

Zu § 16 e: (Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse)

Dieses Instrument soll sowohl den bisherigen § 16 e (Beschäftigungszuschuss) ersetzen als auch Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante.

Zur Begrenzung der Kosten ist das Instrument jetzt auf 5% der Eingliederungsmittel begrenzt. Nach einer überschlägigen Schätzung können dadurch max. 10 000 Personen gefördert werden. Das ist angesichts der großen Gruppe Langzeitarbeitsloser, die potentiell für dieses Instrument infrage kommen, sehr wenig.

Der vor drei Jahren geschaffene Beschäftigungszuschuss wird damit beendet. Der DGB und die Gewerkschaften haben den früheren Beschäftigungszuschuss („Jobperspektive“) ausdrücklich begrüßt, da es ein innovatives Instrument mit Blick auf sehr schwer vermittelbare Arbeitslose darstellte. In der Spitze wurden nach diesem Instrument 30 000 Personen gefördert.

Bei der Jobperspektive war zentral, dass durch eine Orientierung an tariflichen bzw. ortsüblichen Entgelten eine Aushöhlung des regulären Lohngefüges nicht möglich war. Dieser innovative Ansatz droht mit der Neufassung verlorenzugehen. Zwar können auch in Zukunft private Arbeitgeber gefördert werden, doch derzeit ist gesetzlich nicht klar, ob die Arbeitgeber verpflichtet sind, tarifliche Entgelte zu zahlen.

Nach dem Wegfall von einschränkenden Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses besteht die reale Gefahr, dass auch niedrigst entlohnte Tätigkeiten in regulären Betrieben dieses Instrument entdecken und für eine indirekte Subventionierung von Lohnkosten nutzen.

Hierzu haben DGB und BDA dem Gesetzgeber letztes Jahr gemeinsam einen Vorschlag vorgelegt, wonach ein Gremium der Sozialpartner vor Ort über Größenordnung und Einsatzfelder öffentlich geförderter Beschäftigung mit bestimmt, etwa durch ein Vetorecht. Damit würde der örtliche Gestaltungsspielraum erweitert und konsensuale Lösungen ermöglicht. Der Verweis, dass die örtlichen Beiräte die Träger bei der Durchführung der Maßnamen beraten, ist keinesfalls ausreichend, zumal die Beiräte keinerlei Möglichkeit haben, die Maßnahmen zu verhindern, wenn der Konsens nicht hergestellt werden kann.

Der DGB regt an,

1. In Absatz 2 aufzunehmen: Über Art und Umfang der Maßnahmen entscheidet ein gemeinsames Gremium der Sozialpartner.
2. die tarifliche Bezahlung gesetzlich zu verankern.

   §16e, Abs. 2, Satz 4 soll lauten: §91 ***Absatz 1*** und 2 des Dritten Buches gilt entsprechend.

oder alternativ könnte der Formulierungsvorschlag des Bundesrates übernommen werden.

Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:

> In Satz 2 sind die Wörter "das zu zahlende Arbeitsentgelt" durch die Wörter "das zu zahlende tarifliche Arbeitsentgelt oder, wenn eine tarifliche Regelung keine Anwendung findet, das für vergleichbare Tätigkeiten ortsübliche zu zahlende Arbeitsentgelt" zu ersetzen.

Darüber hinaus muss eine längerfristige Perspektive eröffnet werden. Die Kurzatmigkeit der Maßnahmen wird die Integrationschancen nur unwesentlich verbessern. Es ist völlig unklar, was nach Ausschöpfung der maximal möglichen Beschäftigungszeit von zwei Jahren innerhalb eines Fünfjahreszeitraums geschieht. Wenn dann erneut Arbeitslosigkeit (gar Langzeitarbeitslosigkeit) eintritt, ist die Wirkung der Maßnahmen gering.

Fast 500.000 Erwerbsfähige haben seit dem Start des Hartz IV-Systems durchgehend Leistungen bezogen ohne je Existenz sichernd erwerbstätig gewesen zu sein. Das zeigt, wie sehr der Problemdruck über Einzelfälle hinausgeht.

Zu den finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderung:

Die Hauptlast der Einsparungen trägt nach dem Gesetzentwurf der Gründungszuschuss. Von zuletzt 1,869 Mrd. Euro sollen mittelfristig 1,390 Mrd. Euro eingespart werden. Die Einsparsumme lässt sich nur erreichen, wenn das Instrument weitgehend bedeutungslos wird. Wie unter diesen Rahmenbedingungen ein „Ermessen“ ausgeübt werden soll, ist schwer nachvollziehbar. Ein erfolgreiches Instrument wird „kaputt gespart“. Im Jahre 2012 dürften bei diesem Finanzrahmen fast keine Neubewilligungen mehr möglich sein, weil die Mittel in laufenden Maßnahmen bereits gebunden sind.

Auch die Angaben zu Kapitel 2 und Kapitel 3, insbesondere zu den Effizienzgewinnen, sind nicht nachvollziehbar. Allenfalls bei den Übergangsmaßnahmen für Jugendliche sind Effizienzgewinne zu erzielen. Allerdings wurden für diesen Maßnahmekomplex bisher knapp 800 Mio. Euro ausgegeben, davon 300 Mio. Euro einzusparen, dürfte auch bei anziehender Konjunktur, ohne dass notwendige Maßnahmen gestrichen werden, unrealistisch sein. Dass die Effizienzgewinne auch im SGB II in glei-

cher Höhe erreicht werden, ist ebenfalls zweifelhaft. Im SGB II Bereich besteht nach wie vor ein hoher Problemdruck. Die Kürzungen werden deswegen die Möglichkeiten Integrationshilfen bereitzustellen, deutlich beeinträchtigen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**614**

25. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Arbeitnehmerkammer Bremen

Zusammenfassung

Die Bundesregierung formuliert im „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ als zentrale Zielsetzungen mehr Dezentralität, höhere Flexibilität, größere Individualität, höhere Qualität und mehr Transparenz, um eine rasche und nachhaltige Integration in insbesondere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine bessere Erschließung des Erwerbspersonenpotenzials und eine Steigerung der Beschäftigungsquote zu erreichen. Diese Ziele werden von der Arbeitnehmerkammer Bremen grundsätzlich geteilt. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung werden diese Ziele aus unserer Sicht allerdings nicht erreicht werden können. Dies betrifft insbesondere die Aspekte von mehr Dezentralität, einer größeren Individualität und höheren Qualität. Der Entwurf ist teilweise durch eine detaillierte gesetzliche Instrumentenregulierung gekennzeichnet. Infolgedessen werden lokale Handlungsspielräume in der Ausgestaltung der Arbeitsförderung und die Möglichkeiten einer passgenauen, individuellen Förderung reduziert. Zudem werden die Effektivitäts- und Effizienzindikatoren aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die direkte Integration in Beschäftigung verengt und in Konsequenz weitere Funktionen arbeitsmarktpolitischer Förderung wie die Stabilisierung und soziale Integration der Leistungsbeziehenden als wichtige Bestandteile einer auf die individuellen Förderbedarfe bezogenen ganzheitlichen Integrationsstrategie geschwächt. Die Arbeitnehmerkammer Bremen sieht hier die Gefahr, dass Maßnahmen der Arbeitsförderung auf als arbeitsmarktnah eingestufte Personengruppen konzentriert und Personen mit besonderem Förderbedarf nicht unterstützt werden. In diesem Sinne muss auch die Neuordnung öffentlich geförderter Beschäftigung interpretiert werden, die insbesondere in Regionen mit verfestigter Arbeitslosigkeit Teilhabemöglichkeiten reduziert.

Diese problematische Ausrichtung wird im Zuge der beschlossenen und weiterhin geplanten drastischen Mittelkürzungen im Bereich der Arbeitsförderung insbesondere für den Rechtskreis des SGB II noch verschärft.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen nimmt wie folgt zu den aus ihrer Sicht zentralen im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Veränderungen Stellung:

Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)

Neuordnung der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung

Änderungen:

Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente werden nicht mehr nach der Dreiteilung „Arbeitnehmer", „Arbeitgeber" und „Träger" geordnet. Im Mittelpunkt steht stattdessen eine Systematik, die sich an Unterstützungsleistungen in bestimmten Arbeitsmarktzusammenhängen orientiert („Beratung und Vermittlung", „Aktivierung und berufliche Eingliederung", „Berufswahl und Berufsausbildung", „Berufliche Weiterbildung", „Aufnahme einer Erwerbstätigkeit", „Verbleib in Beschäftigung", „Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben").

Bewertung:

Die neue Systematik wird von der Arbeitnehmerkammer Bremen ausdrücklich begrüßt, da sie zu einer erhöhten Übersichtlichkeit und damit auch Transparenz der Leistungen der Arbeitsförderung beiträgt.

§ 45 SGB III Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Änderungen:

Neben die Möglichkeit der Maßnahmezuweisung tritt die Option, Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine auszustellen, die zeitlich befristet und regional beschränkt werden können. Damit sollen sowohl die Selbstbestimmungsmöglichkeiten bei der Träger- und Maßnahmeauswahl gestärkt als auch der Wettbewerb unter den Arbeitsmarktdienstleistern verstärkt werden. Die Entscheidung über den Einsatz des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins soll die Agentur für Arbeit nach § 45 Absatz 5 SGB III neue Fassung von der Eignung und den persönlichen Verhältnissen der zu fördernden Person *oder* der örtlichen Verfügbarkeit entsprechender Dienstleistungen abhängig machen.

Der derzeit bis Ende 2011 befristete Vermittlungsgutschein nach § 421 g SGB III soll entfristet, marktgerecht weiterentwickelt und in § 45 Absatz 7 SGB III neue Fassung integriert werden. Der Rechtsanspruch bleibt für Arbeitslosengeld-I-Beziehende, die nach einer Arbeitslosigkeit von zwölf Wochen innerhalb einer Frist von sechs Monaten noch nicht vermittelt sind, bestehen.

Bewertung:

Die Arbeitnehmerkammer Bremen unterstützt grundsätzlich alle Bestrebungen, die auf eine Ausweitung von Wahlmöglichkeiten von Arbeitslosen abzielen. Auch Gutscheinverfahren können Möglichkeiten in diesem Sinne darstellen. Allerdings sind entsprechende Gutscheinmodelle voraussetzungsvoll, da sie mit Beratungs- und Unterstützungsleistungen flankiert werden müssen, um Markttransparenz für die Gutscheinbesitzer herzustellen und Selektionseffekte zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für niedrigschwellige Maßnahmen für benachteiligte Personengruppen. Vor diesem Hintergrund bezweifelt die Arbeitnehmerkammer Bremen, dass das Gutscheinmodell für Maßnahmen zur Aktivierung angemessen ist. Hier wäre es aus unserer Sicht zielführender, von zentralen Vergaben abzurücken und auf die konkreten Arbeitsmarktbedarfe und Zielgruppen vor Ort zugeschnittene regionale Ausschreibungen unter qualitativen Gesichtspunkten zu stärken. Zudem sollte der Rechtsanspruch auf eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung auch auf den Personenkreis der keine Leistungen beziehenden Arbeitssuchenden ausgeweitet werden.

Die Entfristung des Vermittlungsgutscheins ist aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen nicht nachzuvollziehen. Studien zeigen, dass weniger als 10 Prozent der ausgegebenen Gutscheine eingelöst worden sind. Gutscheine wurden zudem eher an Arbeitslose mit besseren Eingliederungschancen vergeben und damit der Zielsetzung, durch den Vermittlungsgutschein die Integrationschancen insbesondere arbeitsmarktferner Zielgruppen zu erhöhen, nicht entsprochen. Auch erweisen sich die über den Vermittlungsgutschein initiierten Arbeitsverhältnisse als wenig nachhaltig; nur rund die Hälfte besteht länger als ein halbes Jahr. Zudem verweisen die Ergebnisse der Begleitforschung auf die hohen Missbrauchs- und Mitnahmepotenziale des Instruments. Daher sollte der Vermittlungsgutschein aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen abgeschafft werden.

§§ 81-87 SGB III Berufliche Weiterbildung

Änderungen:

Zukünftig sollen auch Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Kindererziehung und der Pflege eines Angehörigen der Pflegestufe I bis III den Phasen von Beschäftigung in an- und ungelernter Tätigkeit gleichgestellt werden. Zudem soll die Weiterbildungsförderung älterer Beschäftigter sowie Beschäftigter ohne Berufsabschluss entfristet und ins Regelinstrumentarium übernommen werden.

Bewertung:

Die Arbeitnehmerkammer Bremen befürwortet die Gleichstellung von Phasen der Arbeitslosigkeit, Kindererziehung und Pflege von Angehörigen mit Phasen einer Beschäftigung in an- und ungelernter Tätigkeit. Wir regen an, den definierten Zeitraum von mehr als vier Jahren zu verkürzen. Auch die Entfristung der Weiterbildungsförderung älterer Beschäftigter sowie Beschäftigter ohne Berufsabschluss findet unsere Zustimmung.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen bedauert, dass die Instrumentenreform nicht zu einem nötigen Neuaufbruch in der beruflichen Weiterbildung genutzt wird. Dazu zählt aus unserer Sicht die Behebung von Defiziten im Rahmen des Bildungsgutscheinsystems. Evaluationsstudien weisen auf Selektionseffekte insbesondere für gering qualifizierte Personen bei der Ausgabe und beim Einlösen des Bildungsgutscheins hin. Um Anstrengungen zur Qualifizierung dieses besonders förderungsbedürftigen Personenkreises zu erhöhen, sind einerseits qualitative Beratungsinfrastrukturen auszubauen und andererseits Möglichkeiten der Zuweisung in eine Auftragsmaß-

nahme zu schaffen. Darüber hinaus ist der Trend zu kurzfristigen Maßnahmen von einer Dauer bis zu sechs Monaten umzukehren und auch vor dem Hintergrund positiver Forschungsergebnisse wieder verstärkt abschlussbezogen zu fördern.

§§ 88-92 SGB III Eingliederungszuschuss

Änderungen:

Die Eingliederungszuschüsse werden neu strukturiert und vereinheitlicht. Dabei bleiben die spezifischen Regelungen für behinderte und schwer behinderte Menschen bestehen. Die Absenkung der Förderung nach Ablauf von 12 Monaten bzw. 24 Monaten für besonders betroffene schwer behinderte Menschen wird auf zehn Prozentpunkte jährlich festgesetzt.

Bewertung:

Die Änderungen zur Verwaltungsvereinfachung mit dem Ziel einer verstärkten Transparenz finden die Zustimmung der Arbeitnehmerkammer Bremen. So hat sich zum Beispiel die Ausdifferenzierung der einzelnen Fördervarianten nicht bewährt. Ebenso wird begrüßt, dass spezifische Fördermöglichkeiten für behinderte und schwer behinderte Menschen bestehen bleiben. Die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss ist an eine tarifliche bzw. für den Fall, dass ein solcher Tarifvertrag nicht vorliegt, an das für vergleichbare Tätigkeiten ortsübliche Entgelt zu knüpfen.

§§ 93-94 SGB III Gründungszuschuss

Änderungen:

Der Gründungszuschuss wird von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt und es werden zudem zentrale Förderkriterien modifiziert. So wird die Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld I von 90 auf 150 Tage erhöht. Die Leistungen sollen reduziert werden, indem zukünftig für sechs und nicht mehr neun Monate Arbeitslosengeld zuzüglich 300 Euro monatlich gewährt werden soll. Die zweite Förderphase von 300 Euro monatlicher Leistungsgewährung wird im Gegenzug von sechs auf neun Monate ausgeweitet.

Bewertung:

Der Gründungszuschuss ist unter verschiedenen Gesichtspunkten positiv evaluiert worden. Vor diesem Hintergrund kann die Umwandlung von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung nicht überzeugen. Zudem stellt sich aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen die Frage, wie dieses Ermessen in den Agenturen für Arbeit auf einer fachlichen Grundlage ausgeübt werden kann. Im Zuge der geplanten Veränderungen und der damit verbundenen von der Bundesregierung avisierten Einsparungen wird es zu einer deutlichen Reduzierung der Existenzgründungsförderung kommen. Die Arbeitnehmerkammer Bremen plädiert dagegen für eine Beibehaltung der geltenden Regelung. Es wird allerdings eine wissenschaftliche Evaluierung angeregt, die der Frage nachgeht, inwieweit der starke Anstieg von Selbstständigen mit ergänzendem SGB-II-Leistungsbezug in Zusammenhang mit der Existenzgründungsförderung nach SGB III steht.

§§ 176-184 SGB III Zulassung von Trägern und Maßnahmen

Änderungen:

Eine zentrale Veränderung betrifft den in § 180 SGB III neue Fassung eingeführten Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit für die Zulassung einer Weiterbildungsmaßnahme, deren Kostensätze über den bundesdurchschnittlichen Kostensätzen liegen. Ziel dieses Mitwirkungsrechtes ist laut Gesetzesbegründung, das Interesse der Arbeitsverwaltung an wirtschaftlichen und angemessenen Kostensätzen zu wahren.

Bewertung:

Die Arbeitnehmerkammer Bremen hält den Zustimmungsvorbehalt für nicht erforderlich, da schon aktuell in der Verordnung über das Verfahren zur Anerkennung von fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (AZWV) geregelt ist, dass „die Kostensätze den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen und sachgerecht ermittelt werden sowie unter Berücksichtigung der für das jeweilige Bildungsziel der Bundesagentur für Arbeit jährlich ermittelten durchschnittlichen Kostensätze angemessen“ sein müssen.

Wegfall §§ 260-271 SGB III Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Änderungen:

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen nun auch im Rechtskreis SGB III unter Hinweis auf die stark gesunkene Inanspruchnahme und unterstellte negative Integrationswirkungen entfallen.

Bewertung:

Mit der Abschaffung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird das letzte zur Verfügung stehende Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung im SGB III gestrichen. Die Arbeitnehmerkammer Bremen hält diesen Schritt nicht für zielführend, da auch dem SGB III potenzielle Zielgruppen öffentlich geförderter Beschäftigung zugeordnet sind. So waren im Jahresdurchschnitt 2010 knapp 15 Prozent der Arbeitslosen im SGB III länger als 12 Monate arbeitslos gemeldet. Insbesondere für (ältere) Langzeitarbeitslose, Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer, aber auch für Nichtleistungsbeziehende sind bei regional erheblichen Arbeitsmarktungleichgewichten Förderungen über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu intensivieren. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können neben dem Erhalt und Ausbau der individuellen Beschäftigungsfähigkeit mit dem Ziel der Strukturwirksamkeit verknüpft werden. Das Instrumentarium sollte daher erhalten und in der Praxis eine intensivere Nutzung sichergestellt werden.

§ 417 SGB III Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer

Änderungen:

Die befristete Regelung zur Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer nach § 421 j SGB III alte Fassung wird nicht verlängert. Der Regelungsinhalt

wird zur Bearbeitung von Altfällen in § 417 SGB III neue Fassung übernommen.

Bewertung:

Die Entgeltsicherung wurde 2003 erstmalig befristet eingeführt und bisher immer verlängert. Sie stellt eine Pflichtleistung dar und zielt darauf ab, bei einer Arbeitsaufnahme eine Nettoentgeltdifferenz von mindestens 50 Euro im Vergleich zur früheren Tätigkeit zeitlich befristet für zwei Jahre teilweise auszugleichen. Dadurch sollen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben und ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung beenden oder vermeiden, unterstützt werden. Zusätzlich wird der Beitrag zur Gesetzlichen Rentenversicherung aufgestockt. Zu den Fördervoraussetzungen zählen des Weiteren ein Mindestanspruch auf Arbeitslosengeld I von 120 Tagen und eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung. Quantitativ spielt die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der arbeitsmarktpolitischen Förderlandschaft mit 18.300 Neueintritten im Jahr 2010 zwar nur eine untergeordnete Rolle, erfüllt aber eine spezifische Funktion: Die Entgeltsicherung setzt im Unterschied zu anderen Kombilohnmodellen bei der Arbeitnehmerseite an und sollte aufgrund der Möglichkeit der Förderung qualifikationsadäquater Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beibehalten werden.

Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II)

§ 3 SGB II Leistungsgrundsätze

Änderungen:

Absatz 2 wird dahin gehend modifiziert, dass Jugendliche, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in „Ausbildung oder Arbeit“ vermittelt werden sollen. Bisher war von „Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit“ die Rede.

Bewertung:

Die Arbeitnehmerkammer Bremen begrüßt die Neufassung ausdrücklich. Die Vermittlung in Ausbildung bzw. bei Vorliegen eines Berufsabschlusses in Arbeit muss prioritär sein. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante haben sich als Standardinstrument für unter 25jährige Leistungsbeziehende im Durchschnitt als nicht zielführend bzw. sogar kontraproduktiv erwiesen, da sie nicht dazu beigetragen haben, Übergänge in Ausbildung bzw. Arbeit zu erhöhen und zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit beizutragen.

§ 16 d SGB II Arbeitsgelegenheiten

Änderungen:

Die Arbeitsgelegenheiten in der sozialversicherungspflichtigen Entgeltvariante werden abgeschafft. Die sozialrechtliche Mehraufwandsvariante bleibt in modifizierter Form erhalten. Ziel der Arbeitsgelegenheiten ist die Erhaltung oder Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten. Innerhalb eines Fünfjahreszeitraums darf die Zuweisungsdauer insgesamt 24 Monate nicht übersteigen. Die Nachrangigkeit der Arbeitsgelegenheiten gegenüber anderen Maßnahmen der Arbeitsförderung wird betont. Sie müssen weiterhin zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen, darüber hinaus wird die Wettbewerbsneutralität als eigenständiges Förderkriterium festgelegt. Die Kosten für die Durchführung der Maßnahme werden gesetzlich auf 30 Euro pauschaliert, auf Antrag können bis zu 120 Euro pro Teilnehmer/in für begleitende Betreuung erbracht werden.

Bewertung:

Die Abschaffung der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante wird von der Arbeitnehmerkammer Bremen abgelehnt. Evaluationsstudien haben gezeigt, dass Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante im Vergleich der Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung die höchsten Beschäftigungseffekte aufweisen, was auch auf die Möglichkeit marktnaher Einsatzmöglichkeiten zurückgeführt wird.

Auch die Neuregelung der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante kann aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen nicht überzeugen. Zwar wird die Nachrangigkeit der Arbeitsgelegenheiten begrüßt. In Kombination mit der drastischen Reduzierung sozialversicherungspflichtiger Förderungen (vgl. Anmerkungen zu § 16 e SGB II) wird ihre Dominanz im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung aber festgeschrieben. Die Konzentration des Instruments auf als besonders arbeitsmarktfern eingestufte Personen mit der Zielzuschreibung der Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit bei einer gleichzeitigen zentralen, pauschalen Deckelung der Maßnahmekosten verunmöglicht eine qualitativ und auf individuelle Förderbedarfe bezogene Ausgestaltung der Maßnahmen. Dies widerspricht zudem den zentralen Zielformulierungen des Gesetzentwurfes. Daher plädiert die Arbeitnehmerkammer Bremen für eine konkret die anfallenden Kosten berücksichtigende Ausgestaltung, die von den Jobcentern vor Ort festgelegt werden muss. Anstelle der Einführung des Kriteriums der Wettbewerbsneutralität plädieren wir für die Etablierung eines lokalen Ausschusses unter Einbeziehung der zentralen Arbeitsmarktakteure, der bei der Einrichtung von öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen eines lokalen Konsenses beteiligt wird.

§ 16 e SGB II Förderung von Arbeitsverhältnissen

Änderungen:

Das Instrument Förderung von Arbeitsverhältnissen ersetzt den bisherigen Beschäftigungszuschuss. Bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen handelt es sich um einen maximal 75prozentigen Lohnkostenzuschuss, der als Leistungsminderausgleich konzipiert ist. Eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung wird nicht festgesetzt, förderungsfähig sind Personen, die langzeitarbeitslos sind, zwei weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen, seit mindestens sechs Monaten Leistungen beziehen und verstärkte Vermittlungsbemühungen durchlaufen haben. Zudem muss prognostiziert sein, dass eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung nicht möglich ist. Die individuelle Förderdauer wird auf 24 Monate in einem Fünfjahreszeitraum begrenzt. Eine aufstockende Förderung über Maßnahmekostenpauschalen für die

Einrichtung des Arbeitsplatzes, individuelle Begleitung oder Qualifizierung ist nicht möglich. Die lokalen Arbeitsmarktakteure sollen über die Beiräte der Jobcenter bei der Auswahl und Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse einbezogen werden. Die Kosten für dieses Instrument werden auf fünf Prozent des lokalen Eingliederungstitels begrenzt.

Bewertung:

Die Neugestaltung des § 16 e SGB II negiert die individuellen Fördervoraussetzungen eines Großteils der Bezieher/innen von Grundsicherungsleistungen und die regional stark differierende Arbeitsmarktsituation. Auf regionalen Arbeitsmärkten mit hohen Ungleichgewichten sind auch Marktersatzmaßnahmen notwendig. Die enge Zielgruppendefinition mit restriktiven individuellen Fördervoraussetzungen und die Begrenzung der finanziellen Mittel auf pauschal fünf Prozent des lokalen Eingliederungstitels blenden diese Heterogenität aus. Zudem ist die Ausgestaltung als maximal 75prozentiger Lohnkostenzuschuss nicht zielführend, wenn die definierte Zielgruppe der besonders förderungsbedürftigen Personen erreicht und qualitativ hochwertig unterstützt werden soll. Es muss vielmehr abhängig von individuellen Voraussetzungen und konkreten Tätigkeiten prinzipiell auch eine vollständige Übernahme der Lohnkosten möglich sein. Auch muss eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung analog der aktuellen BEZ-Regelung erfolgen, die ferner durch eine Mindestlohnregelung flankiert werden sollte.

Zur Stärkung der sozialversicherungspflichtigen Förderungen sowie der Erhöhung lokaler Entscheidungsmöglichkeiten im Sinne einer verstärkt dezentralen Ausrichtung der Arbeitsförderung ist die Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers notwendig (vgl. auch die Anträge der Fraktionen der SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Auf diesem Weg wäre es möglich, Lohnersatzleistungen in Lohnzahlungen umzuwandeln und Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, da sozialversicherungspflichtige Förderungen finanziell konkurrenzfähig zu den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante würden.

Insgesamt ist die Neuordnung öffentlich geförderter Beschäftigung von einer hohen Regulierungsdichte gekennzeichnet, was den Zielen einer erhöhten Dezentralität, Flexibilität und Individualität zuwiderläuft.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**615**

26. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Bundesagentur für Arbeit

Die zentralen Anliegen der BA sind in diesem Schreiben skizziert. Die umfassende Bewertung mit ergänzenden Erläuterungen sowie Änderungsvorschlägen im Detail entnehmen Sie bitte der beigefügten Anlage.

I. Arbeitsmarktpolitische Instrumente

Mit den vorgesehenen Änderungen wird die Regelungsdichte der arbeitsmarktpolitischen Instrumente weiter reduziert und zugleich die Flexibilität des Instrumenteneinsatzes erhöht. Eine für die BA positive Entwicklung, da dadurch die Anwendung in den Agenturen und Jobcentern erleichtert und eine individuellere Unterstützung der ausbildung- und arbeitsuchenden Menschen ermöglicht wird.

1. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Die im Gesetzesentwurf formulierten Entlastungswirkungen für den Haushalt der BA, aber auch für den Bundeshaushalt erscheinen überzeichnet. Vor allem den mit der Umgestaltung des Gründungszuschusses intendierten Einspareffekt sehe ich kritisch. Die BA geht von einem möglichen Einsparvolumen von rund 800 Mio. EUR im Jahr 2012 aus. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Einsparerwartung mit 1.030 Mio. EUR beziffert.

2. Haushaltssystematik/Budgets

Neuordnung der Paragrafenfolge vervollständigen und damit Budget-Verschiebungen aus dem SGB II-Haushalt in das Reha-Budget SGB III korrigieren

In dem aktuellen Gesetzesentwurf fehlt die Anpassung der §§ 22 SGB III und 16 SGB II an die Ausweitung der allgemeinen Teilhabeleistungen um die Leistungen zur Förderung der Berufsausbildung. Die derzeit vorgesehene Fassung würde zu einer Verlagerung der Ausgaben für behinderte Jugendliche des Rechtskreises SGB II in Höhe von rund 50 Mio. EUR vom Bundeshaushalt in den Haushalt der BA führen. Um das zu vermeiden, ist eine Ergänzung der §§ 22 SGB III und 16 SGB II erforderlich.

Veranschlagung der Maßnahmekosten für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) gesetzlich klarstellen

Mit dem Gesetz sollte eindeutig geregelt werden, in welchem Kapitel die Maßnahmekosten für BvB zu veranschlagen sind. Sollte eine Veranschlagung der BvB im Eingliederungstitel angestrebt werden, wäre analog zur Regelung zum Gründungszuschuss eine Übergangsregelung bis zum 01.01.2013 notwendig, um einen unterjährigen Wechsel und den damit verbundenen hohen Aufwand im Planungs- und Haushaltsaufstellungsverfahren sowie in der praktischen Abwicklung in den Agenturen für Arbeit zu vermeiden.

Unterjährigen Wechsel in der Mittelveranschlagung und –bewirtschaftung für Maßnahmeteilnahmen der Berufsausbildung (abH und BaE) von behinderten Jugendlichen durch Übergangsregelung vermeiden

Mit der Neufassung des § 115 Nr. 2 SGB III sind die Kosten für behinderte Teilnehmer an ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) und außerbetrieblichen Berufsausbildungen (BaE) ab 01.04.2012 nicht wie bisher im Eingliederungstitel zu bestreiten, sondern aus Kapitel 3 des BA-Haushalts. Ein unterjähriger Wechsel wäre mit einem sehr hohen Aufwand im Planungs- und Haushaltsfeststellungsverfahren sowie in der praktischen Umsetzung in den Agenturen für Arbeit verbunden; hier ist analog der Regelung zum Gründungszuschuss eine Übergangsregelung bis zum 01.01.2013 angezeigt.

Gesonderte Rücklagenbildung ermöglichen

Zur Entlastung der Beitragszahler schlägt die BA eine Ergänzung des § 366 Abs. 2 SGB III vor. „*Übersteigen in einem Haushaltsjahr die Ausgaben die Einnahmen, so ist im folgenden Haushaltsjahr dieser Fehlbetrag bei einer Zuführung zur gesonderten Rücklage mit zu berücksichtigen.*“

3. Änderungen im Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)

Konsequente Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Schnittstellen für die jungen Menschen - durch einheitliche Ausbildungsvermittlung durch die Agenturen

Die Förderung der jungen Menschen wird mit dem Gesetzesentwurf noch stärker in der Arbeitslosenversicherung konzentriert beziehungsweise die rechtskreisübergreifenden Schnittstellen reduziert. Damit wäre es auch nur folgerichtig, dass den Agenturen die Ausbildungsvermittlung aller Bewerber und Bewerberinnen, unabhängig von ihrer Rechtskreiszugehörigkeit übertragen wird. Dies bewirkt eine durchgängige Unterstützung der jungen Menschen auf dem Weg in den Beruf. Ein Betreuerwechsel, weil Haushaltsvorstände zwischen den Rechtkreisen wechseln, sollte den jungen Menschen erspart bleiben. Ebenso erspart bleiben sollte die von Ihnen in der Gesetzesbegründung selbst beschriebene Stigmatisierung, da etwa aufgrund der aktuellen rechtlichen Situation eine Preisgabe der Hilfebedürftigkeit, insbesondere im Kontext der Schulbesprechungen provoziert wird.

Klare Regelungen zur Folgeförderung bei SGB II-Teilnehmern in BvB

Der Gesetzgeber sollte klar zum Ausdruck bringen, welchem Rechtskreis (SGB III oder SGB II) die Finanzierungsverantwortung für Leistungen zur Eingliederung (z. B. BaE) für Personen obliegen soll, die nur wegen des mit der Teilnahme an eine BvB verbundenen Bezugs von BAB nicht mehr hilfebedürftig sind. Es wird vorgeschlagen, eine Rechtsänderung herbeizuführen. Entsprechend der grundsätzlich gefundenen Zuordnung der Finanzverantwortung für die einzelnen Instrumente wäre die Zuordnung zur Grundsicherung folgerichtig.

Auf gesonderten Eingliederungszuschuss im Anschluss an eine mit Zuschüssen zur Ausbildungsvergütung geförderten Aus- oder Weiterbildung von behinderten und schwerbehinderten Menschen verzichten

Ein gesonderter Eingliederungszuschuss im Anschluss an eine abgeschlossene und mit Ausbildungszuschuss für schwerbehinderte Menschen geförderte Aus- oder Weiterbildung ist aus Sicht der BA entbehrlich. Sofern eine Anschlussbeschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber erfolgt, kann ein Förderbedarf über einen Eingliederungszuschuss (EGZ) nach § 90 SGB III (neu) abgedeckt werden. Erfolgt die Übernahme beim gleichen Arbeitgeber wird kein zwingender Bedarf für eine Anschlussförderung gesehen.

Betriebsnähere Ausgestaltung der Maßnahmen der außerbetrieblichen Berufsausbildung (BaE) unterstützen

Aus Sicht der BA sollte auf die Begrenzung der Dauer der betrieblichen Ausbildungsphasen verzichtet werden.

Erweiterung des Personenkreises der (Wieder-) Ungelernten zurücknehmen

Die BA spricht sich dafür aus, auf spezielle Regelungen zur Förderung von Personen mit Berufsabschluss zu verzichten. Soweit eine berufliche Weiterbildung zur Integration in den Arbeitsmarkt erforderlich ist, könnte die Förderung auf der Grundlage des § 81 Abs. 1 (neu) SGB III erfolgen, der Spezialregelung des § 81 Abs. 2 (neu) SGB III bedarf es insoweit nicht. Durch die Neuregelung werden die Förderung und die damit verbundenen Kosten ausgeweitet und es werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Berufsabschluss nach vierjähriger Berufsentfremdung quasi zu Ungelernten. Dies entspricht nicht den Realitäten des Arbeitsmarktes und den Anforderungen der Zukunft an Fachkräfte von Morgen.

Beschaffung von Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) für besondere Personengruppen im Rahmen von Vergabeverfahren zulassen

Für bestimmte Personengruppen und Bedarfslagen – insbesondere im Bereich der Grundsicherung - sollte die Möglichkeit der Einrichtung von Auftragsmaßnahmen eingeräumt werden. Teilweise fehlt es zeitnah an passgenauen Bildungsangeboten am Markt oder zu Qualifizierende sind mit der Maßnah-

mewahl überfordert. Diesem Bedarf sollte mit Auftragsmaßnahmen begegnet werden können.

Gründungszuschuss (GZ)

Die Umwandlung des GZ in eine Ermessensleistung wird kritisch gesehen, da der GZ aufgrund der materiell-rechtlichen Ausgestaltung der §§ 93 ff SGB III einen Quasi-Pflichtleistungscharakter hat und somit nur sehr begrenzt steuerbar ist. Liegen die Eignungsvoraussetzungen und die Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens vor, ist es wenig realistisch, eine Förderung abzulehnen. Hinsichtlich Dauer und Höhe der Leistung gibt es keinen Ermessensspielraum. Die Umwandlung des GZ in eine Ermessensleistung ist mit einer Erhöhung des Bürokratieaufwands verbunden.

Neues Zulassungsverfahren für Träger und Maßnahmen optimieren

Das neue Träger- und Maßnahmezulassungsverfahren soll zum 1. April 2012 wirksam werden. Aufgrund der aktuellen personellen Ausstattung der DAkkS und der BA ist ein reibungsloser Übergang der Aufgaben zu diesem Termin nicht zu erwarten.

Die in den Regelungen vorgesehene Fachaufsicht der BA über die Anerkennungsstelle (DAkkS) macht nur Sinn, wenn es der BA möglich ist, konkrete Weisungen zu geben. Entsprechende Ausführungen sollten in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden; andernfalls wäre die Aufsichtspflicht der BA zu überdenken.

Auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Vergangenheit weist die BA auf die bisher begrenzte Wirkung des Anerkennungsbeirates hin. Ein Beirat ist im neuen System zudem folgerichtig nicht bei der BA, sondern bei der DAkkS anzusiedeln. Die BA fordert daher die Verortung des Beirates bei der DAkkS. Die BA benötigt zur Qualitätssicherung das Recht, selbst Regelungen zur Anwendung der einschlägigen Bestimmungen im SGBIII/der AZWV für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen aussprechen zu können.

Für die BA sind ferner keine sachlichen Gründe erkennbar, weshalb die Trägerzulassung auch Einrichtungen wie die Berufsbildungswerke, Berufsförderungswerke und Werkstätten für behinderte Menschen umfasst. Sie schlägt deshalb Ausnahmen für die im SGB IX bereits genannten Träger vor.

Die Einflussnahme der BA auf die erstattbaren Lehrgangskosten wird grundsätzlich begrüßt; die Ausgestaltung des Zustimmungsverfahrens erfordert jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei der BA, den FKS beziehungsweise den Trägern und birgt eine Reihe von Risiken. Die gleiche Wirkung wäre einfacher mit der Zulassung einer betragsmäßigen Deckelung des Bildungsgutscheines durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter zu erreichen.

4. Änderungen im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II)

Neue Möglichkeit der Finanzierung eines begleitenden Coachings sowie Darlehen und Zuschüsse für Sachgüter zurücknehmen

Im Rahmen der Förderung von Selbständigen schlägt die BA vor, dass die Finanzierung eines begleitenden Coachings nicht aus SGB II-Mitteln erfolgen soll. Ergänzend sollten zukünftig keine Darlehen oder Zuschüsse für Sachgüter mehr gewährt werden.

Spezifische Instrumente des SGB II straffen und vor allem die öffentlich geförderte Beschäftigung arbeitsmarktnaher ausgestalten

Vorschlag der BA ist, die bisher stark zersplitterte öffentlich geförderte Beschäftigung (ögB) in einem einzigen SGB II - Produkt zu bündeln, das im Wesentlichen der AGH-MAE-Variante entspricht. ÖgB soll als ein nachrangiges Instrument (ultima ratio) zur Erhaltung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit genutzt werden und im weiteren Integrationsprozess schnellstmöglich durch integrationsnähere Maßnahmen – zum Beispiel nach § 46 SGB III (alt) ergänzt beziehungsweise abgelöst werden. Durch die Möglichkeit der erweiterten Nutzung von Eingliederungszuschüssen (über eine teilweise Erweiterung der Aufstockungs- und Umgehungsmöglichkeiten nach § 16f Abs. 2 Satz 4 SGB II) steht für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen mit komplexen Problemlagen ein flexibles und dezentral ausgestaltbares Instrumentenportfolio für die Heranführung und Integration in den ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung. Weitere Varianten von ögB (wie z. B. § 16e SGB II - BEZ) würden damit entbehrlich werden.

In Verbindung mit integrationsnahen Instrumenten dient AGH der Heranführung und Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und ist damit Bestandteil einer überwiegend mittelfristig angelegten Integrationsstrategie, die aber zugleich einen möglichst arbeitsweltnahen Beitrag leisten sollte. Hierfür ist es erforderlich, auf die Kriterien Zusätzlichkeit und Öffentliches Interesse zu verzichten. Um eine Verdrängung von Arbeitsplätzen am ersten Arbeitsmarkt durch ögB wirksam zu vermeiden, wird das Kriterium der Wettbewerbsneutralität als ausreichend gesehen. Das Kriterium Wettbewerbsneutralität erfüllt die Anforderungen des EU-Beihilferechts und stellt sicher, dass das Instrument rechtskonform zustande kommen kann. In der operativen Ausgestaltung schlägt die BA vor, die Beratungsfunktion des Beirates über die Gestaltung und Auswahl von Arbeitsgelegenheiten explizit auf einen aus lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern bestehenden Fachausschuss zu übertragen, der die Grundsicherungsträger bei der konkreten Umsetzung des von den Trägern beschlossenen Arbeitsmarktprogrammes für den Teilbereich ögB berät. Damit soll sichergestellt werden, dass nach Wegfall der Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse der ausgeführten Arbeiten ein Regulativ geschaffen wird, um Verdrängung von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsstörungen zu vermeiden. Diesen Zielen dient auch die direkte Beteiligung bei Bewilligung der Anträge auf Arbeitsgelegenheiten.

Die BA schlägt vor, gesetzlich zu regeln, dass die AGH-MAE durch das Jobcenter nur insoweit zu gewähren ist, wie der Teilnehmer nicht geldwerte Leistungen vom Maßnahmeträger erhält. Um sicherzustellen, dass mit den Arbeiten erzielte Einnahmen und Zuschüsse Dritter bei der Festsetzung der

Maßnahmekostenpauschale angemessen berücksichtigt werden, erfolgt eine Klarstellung in den Fachlichen Hinweisen der BA.

§ 16e SGB II streichen und im Gegenzug Integrationsorientierung im Rahmen des § 16f SGB II („Freien Förderung“) stärken

§ 16e neu SGB II („Förderung von Arbeitsverhältnissen“) kann aus Sicht der BA durch eine teilweise Erweiterung der Aufstockungs- und Umgehungsmöglichkeiten für Eingliederungszuschüssen bei Langzeitarbeitslosen im Rahmen des § 16f SGB II („Freie Förderung“) – analog des geplanten EGZ bei Schwerbehinderten - entfallen. Darüber hinaus sollte keine weitere beziehungsweise vollständige Lockerung des Aufstockungs- und Umgehungsverbots erfolgen.

Nur bei konsequenter Marktorientierung des Instrumenteneinsatzes im SGB II wird es gelingen, die Beschäftigungspotenziale der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung angesichts des demographischen Wandels und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels konsequent zu erschließen. Als Richtwert sollten daher nicht mehr als 1/3 des Eingliederungstitels für Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung und der Freien Förderung veranschlagt werden.

II. Anpassung des Dienstrechts in der BA

Zur Anpassung des Dienstrechts in der BA werden zum Gesetzesentwurf in BT 17/6277 vom 24.06.2011 keine Änderungsbedarfe vorgebracht.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		Grundsätzliches sowie Haushaltssystematik/Budgets
Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte		**Im Gesetzesentwurf formulierte Entlastungswirkungen sind überzeichnet** - Vor allem der mit der Umgestaltung des Gründungszuschusses intendierte Einspareffekt wird in der genannten Höhe seitens der BA kritisch gesehen. Die BA geht von einem möglichen Einsparvolumen von rund 800 Mio. EUR im Jahr 2012 aus. (Diese aktualisierte Berechnung basiert auf dem aktuellen Stand des Gesetzesentwurfes, der als Fördervoraussetzung eine „Restanspruchsdauer Alg I“ von mindestens 150 Tagen vorsieht.) Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird noch die Einsparerwartung von 1.030 Mio. EUR formuliert. - Mit diesen Einsparerwartungen in Höhe von rund 1.030 Mio. € würden in 2012 nur noch rund 810 Mio. € für die Selbständigenförderung zur Verfügung stehen (- 56 % zum aktuellen Haushaltsansatz). Unter Berücksichtigung zu erwartender Vorbindungen verbliebe für das Neugeschäft lediglich noch ein Finanzvolumen von rund 272 Mio. €. Damit könnten in 2012 noch rund 25.000 Eintritte in GZ Phase I realisiert werden. Im Vergleich zur Zahl der Förderungen in 2010 (rund 146.000 Eintritte) bedeutete dies eine Reduzierung um 83%. **Auswirkungen auf den Rechtskreis SGB II – Erwartungen Effizienzgewinne überhöht** - Die Einschätzung, dass sich die erwarteten Effizienzgewinne des Rechtskreises SGB III grundsätzlich auch im Rechtskreis SGB II auswirken, wird nur bedingt geteilt.
Neuordnung der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung		**Neuordnung der aktiven Arbeitsförderung verbessert Übersichtlichkeit, verursacht für die BA jedoch hohen einmaligen Umstellungsaufwand bzw. administrative Kosten** - Alle Leistungen der Arbeitsförderung der §§ 45 - 271 SGB III (alt) sind von den Änderungen betroffen. Alle IT-Fachverfahren der aktiven und passiven Arbeitsförderung, so etwa auch die des Arbeitslosengeldes sind von den Änderungen betroffen und müssen angepasst werden. Ebenso z. B. die hierzu ergangenen Regelungen oder Veröffentlichungen. - Die Kosten hierfür übersteigen zunächst deutlich die aufgrund der Zusammenlegung von Instrumenten mit gleichem Förderzweck entfallenden administrativen Kosten.
Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik – Konsolidierungsdruck auf den BA-Haushalt		**Effizienzsteigerung nur mit ausreichenden personellen Ressourcen erzielbar** - Der Umbau der Instrumente unterstützt die BA bei ihren Bestrebungen zur kontinuierlichen Optimierung der Kosten-Wirkungsrelation des Mitteleinsatzes. Die vorgesehenen Änderungen sind überwiegend geeignet, die Effektivität und Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu verbessern. - Die wesentlichen Einschnitte in den Haushalt der BA bzw. die im Gesetzesentwurf formulierten Erwartungen zu den Einsparungen bei der Selbständigenförderung bedeuten eine weitere und noch deutlichere Fokussierung auf ungeförderte Integrationen. Hierzu ist es erforderlich, dass der BA in ausreichendem Umfang entsprechende personelle Ressourcen verbleiben (können).

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
Budget-Verschiebungen aus dem SGB II-Haushalt in das Reha-Budget SGB III: **Leistungsverpflichtung der BA als Reha-Träger für abH, BaE, AZ und AZ-SB für Rehabilitanden aus dem Rechtskreis SGB II neu definiert**	§ 22 Abs. 4 SGB III i.V. mit § 16 Abs. 1 SGB II	**Neuordnung der Paragrafenfolge vervollständigen und damit Budget-Verschiebungen aus dem SGB II-Haushalt in das Reha-Budget SGB III korrigieren** Im SGB III wurden die Leistungen abH, BaE, AZ und AZ-SB neu zugeordnet. Die bezogen auf die Abgrenzung der Leistungsverpflichtung der BA als Reha-Träger gegenüber dem Rechtskreis SGB II ebenfalls betroffenen Passagen der §§ 22 SGB III und 16 SGB II sind in dem aktuellen Gesetzentwurf jedoch nicht angepasst worden. Die derzeit vorgesehene Fassung des § 22 Abs. 4 S.1 Nr. 6 SGB III und des § 16 Abs. 1 S. 3 SGB II würde zu einer Verlagerung der Ausgaben von rund 50 Mio. EUR für behinderte Jugendliche, die erwerbsfähige Leistungsberechtigte i. S. des SGB II sind, aus dem Bundeshaushalt in den Haushalt der BA führen. abH, BaE, AZ und AZ-SB werden bisher durch die SGB II-Träger gewährt, weil Leistungen an Arbeitgeber nach dem Fünften Kapitel (AZ, AZ-SB) und Leistungen an Träger zur Förderung der Berufsausbildung nach dem Sechsten Kapitel (abH, BaE) gem. § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II durch den Träger Grundsicherung zu gewähren sind. Redaktionell wird das SGB II mit der Instrumentenreform an die neue Struktur des SGB III angepasst. Grundsätzlich ist der Träger SGB II auch künftig für die Leistungen zur Förderung der Berufsausbildung zuständig, aber anders als bisher nicht mehr für Reha-Fälle, denn • die Leistungsverpflichtung SGB II für LTA (§ 16 Abs. 1 S. 3 SGB II) wird nicht um die neu eingeordneten Leistungen zur Berufsausbildung abH, BaE, AZ, AZ-SB ergänzt • der Leistungsausschluss gem. § 22 Abs. 4 S.1 SGB III für die BA als Reha-Träger wurde ebenfalls nicht um diese Leistungen ergänzt. Leistungen eines Reha-Trägers sind vorrangig gegenüber den Leistungen des SGB II (§ 5 Abs. 1 SGB II), d. h. die BA als Reha-Träger müsste künftig die o. a. Leistungen für Rehabilitanden aus dem SGB II übernehmen. **Erforderliche Änderungen** § 22 Abs. 4. S. 1 Nr.6 SGB III 6. Leistungen der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben nach den §§ 112 bis 114, 115 Nummer **1, 2 (nur Leistungen zur Förderung der Berufsausbildung) und 3,** § 116 Absatz 1,2 und 5, den §§ 117, 118 Satz 1 Nummer 1 und 3 sowie den §§ 119 bis 121, 127 und 128. § 16 Abs. 1 S.3 SGB II Für Eingliederungsleistungen an erwerbsfähige behinderte Leistungsberechtigte nach diesem Buch gelten die §§ 112 bis 114, 115 Nummer **1, 2 (nur Leistungen zur Förderung der Berufsausbildung) und 3,** § 116 Absatz 1,2 und 5, die §§ 117, 118 Satz 1 Nummer 1 und 3 sowie die §§ 119 bis 121, 127 und 128 des Dritten Buches entsprechend. Hinweis zum Änderungsvorschlag: Die nach geltendem Recht für BAB bestehende Leistungsverpflichtung der BA für SGB II-Kunden soll insgesamt unverändert bleiben. Dies wird mit der Ergänzung der § 22 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 SGB III und des §16 Abs. 1 S.1 S. 3 SGB II um die Förderung der Leistungen zur Berufsausbildung erreicht.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
Haushaltssystematik und Zeitpunkt der Umstellung	§ 71b SGB IV	**Unterjährigen Wechsel in der Mittelveranschlagung und –bewirtschaftung für Maßnahmeteilnahmen der Berufsausbildung (abH und BaE) von behinderten Jugendlichen durch Übergangsregelung vermeiden** Mit der Neufassung des § 115 Nr. 2 SGB III wären die Kosten für behinderte Teilnehmer an ausbildungsbegleitenden Hilfen (§ 75 neu SGB III) und außerbetrieblichen Berufsausbildungen (§ 76 neu SGB III) ab 01.04.2012 nicht wie bisher im Eingliederungstitel zu bestreiten, sondern aus Kapitel 3 des BA-Haushalts (§ 71b Nr. 3 neu SGB III). Ein unterjähriger Wechsel wäre mit einem sehr hohen Aufwand im Planungs- und Haushaltsfeststellungsverfahren sowie in der praktischen Abwicklung in den Agenturen für Arbeit verbunden. Sofern eine Verankerung von abH und BaE als allgemeine Teilhabeleistung angestrebt wird, ist aus Sicht der BA eine Übergangsregelung für das Jahr 2012 angezeigt, die einen solchen unterjährigen Wechsel in der Mittelveranschlagung und -bewirtschaftung vermeidet. Hier wäre analog der Regelung zum Gründungszuschuss eine Übergangsregelung bis zum 01.01.2013 angezeigt.
Veranschlagung der Maßnahmekosten für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)	§§ 51 bis 55 SGB III § 71b SGB IV	**Veranschlagung der Maßnahmekosten für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) gesetzlich klarstellen** Hinsichtlich der BvB sieht der Gesetzentwurf eine Entkopplung der Regelungen von den Bestimmungen zur Berufsausbildungsbeihilfe und die Ausgestaltung grundsätzlich als Ermessensleistung (Ausnahme: Rechtsanspruch auf die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss nach § 53 SGB III) vor. Die neuen §§ 51 bis 55 SGB III sollen zum 01.04.2012 in Kraft treten. Sofern in den Gesetzesentwurf keine spezifische Regelung zur Veranschlagung der Maßnahmekosten BvB aufgenommen wird, wären die dafür notwendigen Mittel für die Zeit vom 01.01.2012 bis 31.03.2012 im Kapitel 3 des BA-Haushalts und für die Zeit ab 01.04.2012 im Eingliederungstitel der BA zu veranschlagen. Ein unterjähriger Wechsel im Jahr 2012 wäre mit einem sehr hohen Aufwand im Planungs- und Haushaltsaufstellungsverfahren sowie in der praktischen Abwicklung in den Agenturen für Arbeit verbunden. Aus Sicht der BA sollte mit dem Gesetz eindeutig geregelt werden, in welchem Kapitel die dafür notwendigen Mittel zu veranschlagen sind. Sollte eine Veranschlagung der BvB im Eingliederungstitel angestrebt werden, wäre analog zur Regelung zum Gründungszuschuss eine Übergangsregelung bis zum 01.01.2013 angezeigt.

Thema	Ggf. Gesetzesgrundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
Gesonderte Rücklagen für Überschüsse aus umlagefinanzierten Leistungen (Insolvenzgeld, Winterbau)	§ 366 Abs. 2 SGB III (neu)	**Verfahren bei Überschreitung der Einnahmen durch die Ausgaben** Gemäß dem neu einzufügenden Absatz sind Überschüsse der Einnahmen über den Ausgaben einer gesonderten Rücklage zuzuführen. Für den Fall, dass in einem Haushaltsjahr die Ausgaben die Einnahmen übersteigen und zudem die gesonderte Rücklage aufgebraucht ist, müssten die Aufwendungen für das Insolvenzgeld bzw. für die Leistungen der Winterbeschäftigungsförderung zunächst aus Mitteln der Beitragszahler ausgeglichen werden. Zur Entlastung der Beitragszahler im Folgejahr sollte § 366 Absatz 2 daher wie folgt ergänzt werden: „Übersteigen in einem Haushaltsjahr die Ausgaben die Einnahmen, so ist im folgenden Haushaltsjahr dieser Fehlbetrag bei einer Zuführung zur gesonderten Rücklage mit zu berücksichtigen.“ Ferner ist zu klären, ob bei einer Zuführung zu den gesonderten Rücklagen Ende 2012 auch die bis dahin aufgelaufenen kumulierten Salden aus früheren Jahren mit zu berücksichtigen sind.
Allgemeine Vorschriften sowie Datenschutz		
Eingliederungsbilanz und Eingliederungsbericht	§ 11 SGB III	**Erstellung eines zentralen Eingliederungsberichts** Zukünftig soll ein zentraler Eingliederungsbericht von der BA erstellt und vom BMAS – welches über die Schwerpunkte des Berichtes mitentscheidet – dem Deutschen Bundestag zugeleitet werden. Aus dem Gesetzesentwurf ist nicht erkennbar, in welcher Relation dieser Bericht zu den Aufsichtspflichten des Verwaltungsrates steht. Eine Vorlage des Eingliederungsberichtes an das BMAS zum 31. Oktober erfordert dessen Erstellung in einem engen Zeitfenster, zum Teil parallel zur Datenaufbereitung. Diese ist in der Regel erst mit der Bereitstellung des 2. Teils der Daten zu den Eingliederungsbilanzen (u. a. Tabelle 6 „Eingliederungsquote“) am 30. September eines Jahres abgeschlossen. Damit besteht ein Risiko, dass der in § 11 Abs. 5 vorgegebenen Termin 31.10. zur Vorlage des Eingliederungsberichtes nicht eingehalten werden kann. Zudem kann das Risiko einer fristgerechten Zuleitung des Berichts vom BMAS an den Deutschen Bundestag nicht von der BA getragen werden. **Definition förderungsbedürftiger Personengruppen** Zu den in § 11 Abs. 2 genannten förderungsbedürftigen Personengruppen fehlt weiterhin eine gesetzliche Definition von „Älteren“ (50 Jahre und älter) und gering qualifizierten Personen (Personen, die die Fördervoraussetzungen nach § 81 Absatz 2 (neu) SGB III erfüllen). Es wird vorgeschlagen, den Klammerzusatz („Vermittlungsquote“) in Absatz 2 Nr. 5 zu streichen, um die Bezeichnung der Kennzahl anpassen zu können.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		Auftrag an die Statistik Der Auftrag in Absatz 2 Satz 2 sollte nicht an die Zentrale, sondern an die Statistik der BA gerichtet sein, auch vor dem Hintergrund der entsprechenden Anwendung für das SGB II nach § 54 SGB II. Die Angabe der Eingliederungsquote für den Gründungszuschuss im Rahmen der Daten zu den Eingliederungsbilanzen kann entfallen. An der Ermittlung hingegen sollte festgehalten werden, da diese Information Hinweise auf das Erreichen des Ziels der Förderung nach § 93 SGB III enthält und die Ermittlung keinen zusätzlichen Aufwand erzeugt.
Datenschutz	§ 394 SGB III	**Spezielle Rechtsgrundlage schaffen** Ziel der Instrumentenreform ist ein hohes Maß an Ermessensspielräumen beim Instrumenteneinsatz kombiniert mit einem wirksamen Controlling zu erreichen. Die Wirkung und Wirksamkeit der Arbeitsförderung soll künftig der Öffentlichkeit präsentiert werden (§ 11). Für die Verarbeitung/Nutzung der erhobenen Daten für Zwecke des Controlling sollte eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage geschaffen werden (analog der Rechtsgrundlage im SGB II – s. § 51b SGB II).
Auskunftspflicht bei Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	§ 61 Abs. 2 SGB II	§ 61 Abs. 2 SGB II neu fassen, um regelmäßige Verlaufskontrolle von Maßnahmen zuzulassen Unklar ist, ob § 61 Abs. 2 SGB II eine regelmäßige Verlaufskontrolle von Maßnahmen durch die Jobcenter zulässt. Zum einen spricht § 61 Abs. 2 SGB II als Datenempfänger von "Agentur für Arbeit", nicht von den gemeinsamen Einrichtungen. Zum anderen wird die Verlaufskontrolle im Gesetz nicht ausdrücklich benannt. Durch die Anwendung der elektronischen Maßnahmeabwicklung und der regelmäßigen Übermittlung von Leistungs- und Verhaltensbeurteilungen ist eine effiziente Verlaufskontrolle von Maßnahmen auch in den Jobcentern möglich. Aus diesem Grund ist eine klarstellende Regelung für den Rechtskreis SGB II wünschenswert. Damit würde datenschutzrechtlichen Bedenken gegen eine Anwendung einer elektronischen Maßnahmeabwicklung auf Trägerseite Rechnung getragen werden. Es wird vorgeschlagen, § 61 Abs. 2 SGB II wie folgt neu zu fassen: „Die Maßnahmeträger sind verpflichtet, ihre Leistungs- und Verhaltensbeurteilungen der Teilnehmerin oder des Teilnehmers auch in Bezug auf den Verlauf der Maßnahme unverzüglich dem Jobcenter zu übermitteln.“ Mit dieser Formulierung wird dem Transparenzgebot entsprechend klargestellt, dass Empfänger der Daten das Jobcenter, nicht die Agentur für Arbeit ist. Darüber hinaus wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei Anwendung des § 50 Abs. 1 SGB II eine Datenübermittlung lediglich im erforderlichen Einzelfall beschrieben wird, jedenfalls keine regelmäßige Massendatenübermittlung.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		Beratung und Vermittlung
Berufsorientierung	§ 33 SGB III	**Weiter Terminus „Unterrichtung“ verwenden** Während bisher im § 33 SGB III bei Berufsorientierung von der „Unterrichtung“ über Fragen der Berufswahl, Berufe etc. die Rede war, steht im Gesetzentwurf der weiter gefasste Begriff von „umfassender Erteilung von Auskunft und Rat“ zu… Damit verwischt die Grenze zur Berufsberatung in § 30, die ebenfalls die „Erteilung von Auskunft und Rat“ zu… umfasst. Es sollte daher auch zukünftig im Zusammenhang mit Berufsorientierung der Terminus „Unterrichtung“ verwendet werden.
Ausbildungsvermittlung durch die BA – unabhängig von der Rechtskreiszugehörigkeit der jungen Menschen	§ 35 SGB III und § 22 Abs. 4 SGB II	**Ausbildungsvermittlung aller jungen Menschen durch BA – unabhängig von der Rechtskreiszugehörigkeit** Die BA sollte für die Ausbildungsvermittlung aller jungen Menschen, unabhängig von einer Rechtskreiszugehörigkeit zuständig sein. Dies wäre nicht nur aufgrund der nachfolgend beschriebenen Vorteile sinnvoll, sondern auch konsequent, da die Förderung mit dem Gesetzesentwurf noch stärker in der Arbeitslosenversicherung konzentriert wird. Hauptargumente: - Kontinuität in der Betreuung der jungen Menschen beim Übergang Schule – Beruf, auch bei Wechsel der Haushaltsvorstände zwischen den beiden Rechtskreisen; zudem Berufsorientierung, Beratung und Vermittlung aus einer Hand - Vermeidung von Stigmatisierung durch eventuelle Preisgabe der Hilfebedürftigkeit (z. B. im Kontext von Schulbesprechungen) - Reduzierung von Schnittstellen zwischen den Trägern - Betreuung der Arbeitgeber aus einer Hand
		Aktivierung und berufliche Eingliederung
Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	§ 45 SGB III	- Der Verweis in Abs. 6 auf § 83 Abs. 2 (Weiterbildungskosten) regelt, dass eine Abtretungserklärung des Teilnehmers nicht erforderlich ist, weil Leistungen für die Maßnahme unmittelbar an den Träger ausgezahlt werden können, soweit die Kosten dem Träger unmittelbar entstehen. Nachdem im § 83 nur auf Absatz 2 verwiesen wird, behält die BA die bisher bewährte Vorgehensweise bei Vergabemaßnahmen bei und wird dem Teilnehmer die im Zusammenhang mit der Teilnahme an der Maßnahme entstandenen notwendigen Kosten für die Wegstrecke und ggf. Kinderbetreuungskosten durch den Träger auszahlen lassen. Die ausgezahlten Beträge werden dem Träger im Nachhinein erstattet. Eine andere Vorgehensweise würde einen wesentlich höheren Bearbeitungsaufwand (Bürokratieaufwuchs) erfordern. - Im Abs. 6 Sätze 2 bis 4 ist man den bisherigen Vorschlägen der BA nicht gefolgt, die Honorierung marktgerecht an dem erzielten Entgelt des Vermittelten auszurichten. Bei der Veränderung hinsichtlich der Vergü-

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		tung die Nachhaltigkeit der vermittelten Beschäftigung zu forcieren, wird begrüßt. Allerdings sollte der zweite Teil der Vergütung erst nach einer länger als sechsmonatigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses fällig werden. Dies ist erforderlich, damit die vermittelte Beschäftigung in der Regel über eine etwaige Probezeit hinaus auch weiterbesteht. Bei der Drittelung der Vergütungshöhe von 2.000 Euro sollten Centbeträge vermieden werden. Um Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, sollte zumindest in der Gesetzesbegründung die Klarstellung aufgenommen werden (660 Euro bzw. 1.340 Euro). - Der Personenkreis, für den eine höhere Prämie gezahlt werden soll, sollte mit klaren Definitionen belegt sein. Sollten die schwerbehinderten Menschen berücksichtigt werden, ist die Begrifflichkeit „Schwerbehinderte“ ausreichend. Sollten auch Rehabilitanden einbezogen werden, sollte zusätzlich der Hinweis auf § 19 SGB III – Behinderte Menschen – aufgenommen werden. - Durch die vom Referentenentwurf abweichende Änderung, bei der Vermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung neben der Ermessensleistung auch eine Pflichtleistung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB III zu normieren, werden keine nennenswerten Einspareffekte erwartet. Bei verbesserter Arbeitsmarktlage dürfte es den Trägern (privaten Vermittlern) eher gelingen, honorierbare Vermittlungen zu erreichen. Somit ist zu erwarten, dass durch die lediglich bei den Teilbeträgen der Vergütung vorgenommenen Änderungen keine Einsparungen erreicht werden, zumal bei der Höhe der Vermittlungsvergütung der marktgerechte Vorschlag der BA unberücksichtigt blieb. Auch durch den Wegfall der bisherigen Pflichtleistung des § 46 Abs. 3 SGB III wird es keine Einsparungen geben, da Arbeitslose bisher kaum diesen Rechtsanspruch geltend gemacht haben. - Von Kostenerhöhungen muss beim Einsatz des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins durch die Träger- und Maßnahmezertifizierung ausgegangen werden. Diese Annahme beruht auf Erfahrungswerten aus der beruflichen Weiterbildung. Bei den von der Bundesregierung angenommenen 530.000 Gutscheinen in den Rechtskreisen des SGB II und SGB III dürfte deshalb auch hier ein finanzieller Mehraufwand – der jedoch aktuell nicht quantifiziert werden kann – eintreten. - Unkonkret ist auch die Ausführung in der Begründung zu § 180 SGB III (Maßnahmezulassung) in Bezug auf § 45 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 dahingehend, dass die Kosten angemessen sind, wenn sie sachgerecht ermittelt worden sind und sie die für das jeweilige Maßnahmeziel von der BA jährlich ermittelten durchschnittlichen Kostensätze nicht unverhältnismäßig übersteigen. Diese Begrifflichkeit bedarf der Konkretisierung - Die aktuellen Feststellungen des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart vom 10. Mai 2011 decken sich mit den Beobachtungen und Erfahrungen der BA zur Missbrauchsanfälligkeit und zu den Mitnahmeeffekten im Umgang mit dem VGS. Diese Problemlagen sind mit den gesetzlichen Änderungen nicht gelöst. Durch das Verwaltungshandeln der BA sind sie nicht zu beheben
Berufswahl und Berufsausbildung		
Berufsorientierungs-maßnahmen	§ 48 SGB III	**Datenschutzrechtlicher Regelungsbedarf - Erfassung der Teilnehmerdaten** Regelungsbedarf besteht bezüglich der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit einer Erfassung der Teilnehmer. Das gilt umso mehr als vertiefte BO jetzt als Ermessensleistung der aktiven Arbeitsförderung von § 11 erfasst wird.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		Zur Klarstellung sollte eine Konkretisierung des § 318 SGB III erfolgen (Unabhängig von der Förderleistung Berufsorientierungsmaßnahmen ist eine Aktualisierung des § 318 SGB III erforderlich).
Berufseinstiegs-begleitung	§ 49 SGB III	**Jugendliche an der Berufsschule – Förderansatz GINCO** Die Förderung von Schülern, die sich zu Förderungsbeginn bereits an der Berufsschule befinden ist nicht möglich. Der Förderansatz (GINCO) ist damit auch weiterhin nicht förderbar. **Öffnung Berufseinstiegsbegleitung für das Ziel Unterstützte Beschäftigung (§ 38a SGB IX)** Die Berufseinstiegsbegleitung soll für junge Menschen mit sonderpädagogischem Förderbedarf, insbesondere auch für geistig Behinderte geöffnet werden. Hierzu sollte neben das Ziel Ausbildung auch das Ziel Unterstützte Beschäftigung als gleichwertig eingefügt werden. **§ 443 Absatz 7 (Übergangsregelung)** Die Geltung des (alten) § 422 Absatz 1 Nummer 3 wird ausgeschlossen. Es ist unklar, wodurch sich die neue Regelung von der generellen Regelung des § 422 Absatz 1 Nummer 3 unterscheidet.
Berufsvorbereitung	§§ 51 ff SGB III	**Beschränkung des Anteils betrieblicher Praktikaphasen sollte entfallen** Um die Flexibilitätsspielräume zu erhöhen, sollte die Beschränkung des Anteils betrieblicher Praktikaphasen auf maximal die Hälfte der vorgesehenen Maßnahmedauer (§ 51 Abs. 4) entfallen. Die Einbindung von Praktika im Maßnahmeverlauf sollte sich am individuellen Förderbedarf orientieren und im Einzelfall auch mehr als die Hälfte der Förderdauer umfassen können.
Einstiegsqualifizierung	§ 131 SGB III	**Fortbestand der heutigen Anordnung zur Einstiegsqualifizierung ermöglichen** Die heutige Einstiegsqualifizierungsförderungs-Anordnung enthält etliche Regelungen, die in der Geschäftsanweisung, die ja keine direkte „Außenwirkung“ hat, nicht verbindlich geregelt werden können. Die in der Anordnung geregelten Fragen sind z. T. vorher streitig diskutiert worden, deshalb sollten die gefundenen konsensualen Lösungen jetzt nicht potentiell zur Disposition gestellt werden, wie dies bei einem Wegfall der Anordnung und einer Regelung in der Geschäftsanweisung der BA der Fall wäre. Vor allem handelt es sich um folgende Regelungen in der Anordnung: • §1 Abs. 4: Altersgrenze der Teilnehmer • §3 Abs. 1: Vertrag zwischen Arbeitgeber und Azubi (nicht Träger!) und mind. 70% im Betrieb • §3 Abs. 4: Berechnung der SV-Pauschale • §3 Abs. 5 u. 6: Auflagen an die AG zur Vorlage SV-Anmeldung und Abrechnung • §4: Zeitraum der Förderung/Beginn- und Endtermine • §5: Anrechnung Leistungen Dritter

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		Eine Weitergeltung der Anordnung würde auch der politischen Entscheidung, EQ in bewährter Weise wie bisher (zumindest bis zum Auslaufen des Ausbildungspaktes) beizubehalten, gerecht.
Folgeförderung bei SGB II-Teilnehmern in BvB **Finanzierungsverantwortung für eine sich an eine BvB anschließende Folgeförderung (hier BaE) für ehemalige Berechtigte nach § 7 Abs. 1 SGB II**	SGB II	**Folgeförderung bei SGB II-Teilnehmern in BvB klar regeln** Es ist gesetzlich geregelt, dass Personen nach § 7 Abs. 5 SGB II (BAB- und BAFöG-Berechtigte) von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes ausgeschlossen sind, aber bei vorliegender Hilfebedürftigkeit weiterhin Leistungen zur Eingliederung beanspruchen können. Sofern durch Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) allein oder durch weiteres Einkommen der Bedarf gedeckt ist und Hilfebedürftigkeit entfällt, sind diese Personen keine Berechtigten im Sinne des § 7 Abs. 1 SGB II. Eingliederungsleistungen, wie eine an die BvB-Teilnahme anschließende Förderung (z. B. BaE) können dann ausschließlich bei der Agentur für Arbeit beantragt werden. Bei rund einem Drittel der Berechtigten nach § 7 Abs. 1 SGB II (alt) entfällt durch den mit der Teilnahme an der BvB verbundenen Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe die Hilfebedürftigkeit. Damit endet die Zuständigkeit des Trägers der Grundsicherung und der Teilnehmer wechselt in die Betreuungsverantwortung der Agenturen für Arbeit. Sofern die mit der Teilnahme an der BvB vorrangig angestrebte Integration in betriebliche Berufsausbildung nicht gelingt, ist in vielen dieser Fälle eine Förderung im Rahmen einer außerbetrieblichen Berufsausbildung (BaE) sinnvoll. Anders als bei BvB sind die hierfür erforderlichen Kosten für Berechtigte nach § 7 Abs. 1 SGB II aus Mitteln des SGB II zu bestreiten. Zu den sich hieraus ergebenden Problemstellungen liegt dem BMAS ein Bericht vom 27.01.2011 vor. Der Gesetzgeber sollte klar zum Ausdruck bringen, welchem Rechtskreis (SGB III oder SGB II) die Finanzierungsverantwortung für Leistungen zur Eingliederung (z. B. BaE) obliegen soll für Personen, die nur wegen des mit der Teilnahme an eine BvB verbundenen Bezugs von BAB nicht mehr hilfebedürftig im Sinne des § 9 SGB II sind, die aber voraussichtlich nach Beendigung der BaE erneut hilfebedürftig werden. Es wird vorgeschlagen, hierzu eine Rechtsänderung herbeizuführen (z. B. dahingehend, dass Personen, die nur wegen des mit der Teilnahme an einer BvB verbundenen Bezugs von BAB nicht mehr hilfebedürftig sind, weiterhin Leistungen zur Eingliederung erhalten können).
Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung behinderter und schwerbehinderter Menschen	§ 73 SGB III	**EGZ im Anschluss an AZ-SB ist entbehrlich** Der in § 73 Abs. 3 formulierte EGZ im Anschluss an eine abgeschlossene und mit AZ-SB geförderte Aus- oder Weiterbildung ist aus Sicht der BA entbehrlich. Wenn eine Anschlussbeschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber erfolgt, kann ein Förderbedarf über einen EGZ nach § 90 SGB III (neu) abgedeckt werden. Erfolgt die Übernahme beim gleichen Arbeitgeber, wird kein zwingender Bedarf für eine Anschlussförderung gesehen. Zudem sind die Fallzahlen insgesamt gering; 2010 gab es bundesweit 151 Bewilligungen (Neufälle) bei dieser EGZ-Art.
Ausbildungsbegleitende Hilfen	§ 75 SGB III	**Wegfall der Förderung fachpraktischer Abschnitte in außerbetrieblichen Einrichtungen über abH** Der Wegfall wird begrüßt, da die Verantwortung für die fachpraktische Ausbildung auch bei benachteiligten Auszubildenden ausschließlich beim Betrieb liegen sollte. Die Förderung im Rahmen von abH sollte sich auf

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		die Verbesserung der allgemeinen und fachtheoretischen Inhalte sowie die sozialen Kompetenzen beschränken. Mit dem Wegfall der Förderung fachpraktischer Abschnitte sollte in der Folge auch die Formulierung des § 75 Abs. 2 Nr. 2 entsprechend angepasst werden: „ 2. zur Förderung ~~fachpraktischer und~~ fachtheoretischer ~~Fertigkeiten,~~ Kenntnisse ~~und Fähigkeiten~~“
Außerbetriebliche Ausbildung	§ 76 SGB III	**Wegfall der maximal zulässigen Anteile betrieblicher Phasen von längstens 6 Monate je Ausbildungsjahr** Die Obergrenze von sechs Monaten betrieblicher Praktikumsphasen je Ausbildungsjahr sollte bei den Maßnahmen der außerbetrieblichen Ausbildung entfallen. Für diejenigen Jugendlichen, die trotz des Einsatzes von Leistungen zur Förderung einer betrieblichen Ausbildungsaufnahme weiterhin eine außerbetriebliche Berufsausbildung benötigen, sollten in Abhängigkeit vom individuellen Entwicklungsprozess in größtmöglichem Umfang Betriebe in die Ausbildung eingebunden werden können. Die bisherige Obergrenze von sechs Monaten je Ausbildungsjahr kann in Einzelfällen mögliche und sinnvolle höhere betriebliche Anteile verhindern. Die stufenweise Überführung in eine betriebliche Ausbildung wird hierdurch erschwert. **Fortsetzung einer erfolgreich abgeschlossenen gestuften Ausbildung in BaE** Grundsätzlich wäre es sinnvoll, wenn es in BaE die Möglichkeit gäbe, nach erfolgreichem Abschluss einer gestuften (2-Jährigen) Ausbildung bei positiver Prognose die Ausbildung im passenden Ausbildungsberuf mit längerer Ausbildungsdauer fortzusetzen. Bisher hat das BMAS diese Möglichkeit nicht zugelassen, da nur eine erste Ausbildung förderbar sein soll. Dies ist bei erfolgreichem Abschluss der 2-jährigen Ausbildung bereits der Fall. Hier sollte mit dem BMAS abgestimmt werden, ob der neue Gesetzestext hier mehr Möglichkeiten zulässt.
Berufliche Weiterbildung		
FbW - Geringqualifizierte	§ 81 Abs. 2 SGB III/§ 82 SGB III	**Erweiterung des Personenkreises der (Wieder-)Ungelernten zurücknehmen** Die BA spricht sich dafür aus, auf Regelungen zur Förderung von speziellen Personengruppen zu verzichten. Soweit eine berufliche Weiterbildung zur Integration in den Arbeitsmarkt erforderlich ist, könnte die Förderung auf der Grundlage des § 81 Abs. 1 SGB III erfolgen, der Spezialregelung des § 81 Abs. 2 SGB III bedarf es insoweit nicht. Durch die Neuregelung werden die Förderung und die damit verbundenen Kosten ausgeweitet und es werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Berufsabschluss nach vierjähriger Berufsentfremdung quasi zu Ungelernten. Dies entspricht nicht den Realitäten des Arbeitsmarktes und den Anforderungen der Zukunft an Fachkräfte von Morgen.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
„FbW – Vergabe“	§§ 81 ff SGB III	**Beschaffung von FbW für besondere Personengruppen im Rahmen von Vergabeverfahren zulassen** Das Bildungsgutscheinverfahren ist nicht für alle Personengruppen und Bedarfslagen – insbesondere für Teile der Kunden aus der Grundsicherung - geeignet, weil Bildungsgutscheinbesitzer teilweise nicht in der Lage sind, die Auswahlentscheidung selbst zu treffen. Teilweise bietet der Weiterbildungsmarkt auch nicht die passgenauen Angebote zum erforderlichen Zeitpunkt oder kommen aufgrund des Wettbewerbs der Weiterbildungsanbieter Maßnahmen mangels Teilnehmer nicht zu Stande. In diesen Fällen sollten die Agenturen bzw. Jobcenter im Rahmen des Vergabeverfahrens Angebote einkaufen können.
Förderung nicht verkürzbarer Ausbildungen	§ 180 Abs. 4 SGB III	**Problematik der Förderung nicht verkürzbarer Ausbildungen lösen** Die Regelung zur Förderung nicht verkürzbarer Ausbildungen ist erweitert worden um den Hinweis, dass die Finanzierung des dritten Drittels der Ausbildung auf Grund bundes– oder landesrechtlicher Regelungen gesichert ist. Dies stellt klar, dass die Möglichkeit der Eigenfinanzierung von Teilnehmern, wie sie die Gerichte gesehen haben, nicht gesetzeskonform ist. Die Problematik der Finanzierung des dritten Drittels bei verschiedenen, nicht verkürzbaren Ausbildungen (wie z. B. Erzieher, Altenpfleger (teilw.), Physio- und Ergotherapeuten, Logopäden, Podologen) durch Bund oder Länder ist damit nicht gelöst, da hier nach wie vor keine Finanzierungsregelungen festgelegt sind.
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit		
Eingliederungszuschüsse (EGZ)	§§ 88 ff SGB III	**Änderung der förderungsrelevanten Begrifflichkeiten beim Eingliederungszuschuss prüfen** Die Zusammenfassung der unterschiedlichen Eingliederungszuschüsse wird positiv bewertet. Für problematisch wird jedoch der Austausch, vor allem aber die Bedeutungsveränderung der förderungsrelevanten Begrifflichkeiten, erachtet. Es wird vorgeschlagen, zur Erhöhung der Anwendungssicherheit und zur Reduzierung des Risikos von Mitnahme und Missbrauch an den gängigen Begriffen „Vermittlungshemmnisse“ und „Minderleistung“ (die noch eine nähere Begriffsbestimmung erfahren müssen) festzuhalten. Der bisher unbestimmte Begriff des „Eingliederungserfordernisses“ sollte durch eine Formulierung, die einen Bezug zum allgemeinen Arbeitsmarkt herstellt, ersetzt werden.
Entgeltsicherung bei Aufnahme einer Beschäftigung (Egs)	§ 417 SGB III	**Art. 51 Abs. 8 korrigieren** Das Außerkrafttreten der Regelungen zur bisherigen Fassung der Egs (Art. 51 Abs.8) müsste anstatt zum 01.01.2015 bereits zum 01.01.2014 erfolgen. Egs ist befristet bis 31.12.2013, vgl. § 417 Abs. 7 neu.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
Gründungszuschuss (GZ)	§§ 57 ff SGB III bzw. §§ 93 ff SGB III	Die **inhaltlichen Änderungen beim Gründungszuschuss werden begrüßt** und sind grundsätzlich geeignet, Anreize für mögliche Mitnahme zu begrenzen. Gleichzeitig bleibt die positive Wirkung der Existenzgründung erhalten. Die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine **Ermessensleistung wird jedoch kritisch gesehen**, da der GZ aufgrund der materiell-rechtlichen Ausgestaltung der §§ 93 ff SGB III einen Quasi-Pflichtleistungscharakter - nur **sehr eingeschränktes Entschließungsermessen** - hat und somit nur **begrenzt steuerbar** ist. Liegen die Eignungsvoraussetzungen und die Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens vor, ist es wenig realistisch, eine Förderung abzulehnen. Hinsichtlich Dauer und Höhe der Leistung gibt es keinen Ermessensspielraum. Die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung ist mit einer Erhöhung des Bürokratieaufwands verbunden. Das für den **Gründungszuschuss geplante jährliche Einsparvolumen ist zu hoch angesetzt** (siehe hierzu unter „Grundsätzliches sowie Haushaltssystematik/Budgets“).
Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen		
Arbeitsbeschaffungs-maßnahmen (ABM)		Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben nach den Forschungsergebnissen einen erheblichen Lock-in-Effekt und praktisch keine integrative Wirkung und können somit aus arbeitsmarktpolitischer Sicht entfallen. Der geringe Einsatz aktuell wäre allenfalls aus sozialpolitischen Erwägungen weiterhin zu rechtfertigen.
Verbleib in Beschäftigung		
Transferleistungen	§§ 110 ff SGB III	**Allgemeines** § 111 Abs. 9 ist wegen geändertem Statistikverfahren zu korrigieren. Der § 216 b Abs. 9 (n.F.) kann nach Einschätzung der Fachabteilung zur Leistungsgewährung gestrichen werden, weil die Erhebung der dort genannten Daten zukünftig über operative Fachverfahren erfolgen soll und damit eine automatisierte Erhebung der Auswertung umgesetzt werden könnte. Die erstmalige Erhebung wird mit der Einführung des neuen IT-Verfahrens Zerberus – Modul Transferleistungen voraussichtlich im Dezember 2011 beginnen. Die operativ erhobenen Individualdaten über Bezieher des Transferkurzarbeitergelds könnten dann in die Auswertungssysteme der BA-Statistik übergeben werden, um die Statistik zur Transferkurzarbeit so zu erweitern. dass eine Berichterstattung nach den relevanten Merkmalen des Abs. 9 möglich würde. Es sollt aber eine Formulierung i. S. der Gesetzesbegründung zur Änderung des Abs. 9 aufgenommen werden, um gegenüber den Transfergesellschaften zu verdeutlichen, dass die Überprüfung der Wirksamkeit des Förderinstruments sehr wohl im Fokus des Gesetzgebers steht. http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A06-Schaffung/A062-Beschaeftigungsverhaeltnisse/Publikation/pdf/GA-Transferleistungen.pdf § 317: 1. Zeile richtig: „den“ statt „wen“ § 323 Abs. 2: unter bb) richtig: „**Versicherungs**nummer“

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
Zumutbare Beschäftigung bei Transfer-Kug-Bezug	§ 98 Abs. 4 SGB III	Mit der E-Mail-Info (EMI) vom 12.4.2011 wurde der Begriff „zumutbare Beschäftigung für Transfer-Kug-Bezieher“ neu definiert. Die Vorschrift des § 98 Abs. 4 SGB III soll inhaltsgleich an die des § 172 Abs. 3 SGB III treten. Es wird angeregt, die Kriterien zur Beurteilung der „Zumutbarkeit“, die der beigefügten EMI zugrunde liegen, in den Gesetzeswortlaut zu übernehmen. Hilfsweise sollte eine Ergänzung des § 98 Abs. 4 Satz 3 SGB III erwogen werden, der auf die eingeschränkte Anwendbarkeit des § 121 verweist. Dies ließe dann zu, dass zumindest in der Gesetzesbegründung entsprechende Ausführungen ermöglicht werden. http://www.arbeitsagentur.de/nn_27624/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2011-04-12.html
Versicherungspflicht-verhältnis	§ 24 SGB III	**Versicherungspflichtverhältnis** Das BSG hat sich in 2 Urteilen vom 14.9.2010 kritisch mit dem Begriff „Kurzarbeit Null“ auseinandergesetzt. Es wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass in diesen Fällen eine „Nichtbeschäftigung“ vorliegt; das ist mit der Beschäftigungsfiktion des § 24 Abs. 3 SGB III nicht vereinbar. Demnach dürfte bei dieser Betrachtungsweise ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nicht mehr vorliegen. Hinzu kommt, dass beim Eintritt in die Transfergesellschaft das bestehende Beschäftigungsverhältnis beendet und im Rahmen eines dreiseitigen Vertrags ein neues Beschäftigungsverhältnis begründet wird. Es wird vorgeschlagen, die Vorschrift des § 24 Abs. 3 SGB III entsprechend anzupassen. Zudem bedarf es der Klärung, wie die „Kurzarbeit Null“ bis zum in Kraft treten der Rechtsänderung am 01.04.2012 versicherungsrechtlich zu beurteilen ist.
Voraussetzungen für förderungsfähige Transfermaßnahmen	§ 110 Abs. 1 SGB III	**Voraussetzungen für förderungsfähige Transfermaßnahmen** Es wurde die in § 216a Nr. 5 enthaltene Formulierung „ein System zur Sicherung der Qualität angewendet wird.“ ersatzlos gestrichen. Wie aus der Begründung zu entnehmen ist, sollte der Qualitätsgedanke durch **die neu aufgenommene Forderung der „Trägerzulassung nach § 178“** ersetzt werden. In § 110 fehlt ein Verweis auf § 134 (Abschnitt „Zeitlich befristete Leistungen“ – Erfolgsabhängige Pauschale bei Transfermaßnahmen). Hier wäre zumindest ein Verweis in der Gesetzesbegründung hilfreich.
Betriebliche Voraussetzungen beim Transfer-Kug	§ 111 Abs. 3 SGB III	**Betriebliche Voraussetzungen beim Transfer-Kug** Die geforderte „Zertifizierung des Trägers“ nach § 178 hebt zweifelsohne den Qualitätsstandard der Anbieter. Diese neue betriebliche Voraussetzung entlastet die AA bei der Feststellung „Eignung eines Transfer-Anbieters“. Wenn keine Übergangsregelung geschaffen wird, kann diese Vorschrift nach Inkrafttreten jedoch nicht auf laufende Fälle Anwendung finden. Wie ist in der Zwischenzeit bis zur Erteilung des Zertifikats zu verfahren?

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
Erfolgsabhängige Pauschale bei Transfermaßnahmen	Neu § 134 SGB III	**Erfolgsabhängige Pauschale bei Transfermaßnahmen** Auch hier wäre ein Verweis auf § 110 angebracht (ggf. in der Gesetzesbegründung). Die Modalitäten werden entsprechend der Überlegungen im Transferarbeitskreis von Iphofen im Verwaltungsverfahren geregelt.
Zulassung von Trägern und Maßnahmen		
Qualitätsnachweis in Form einer externen Zulassung für alle Träger	§§ 176 ff SGB III	**Trägerzulassung ersetzt nicht die Qualitätsprüfungsaktivitäten durch die Dienststellen der BA** Die erforderliche Trägerzulassung für alle Maßnahmen der Arbeitsförderung sowie die Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen durch Träger liefert zwar einen geringen Beitrag zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität, reicht aber nicht aus und ersetzt nicht die Qualitätsprüfungsaktivitäten durch die Dienststellen der BA.
Zulassung von Trägern und Maßnahmen	§§ 176 ff SGB III	Angesichts des noch nicht bekannten neuen Verordnungstextes der AZWV ist eine Bewertung der gesetzlichen Regelungen im 5. Kapitel deutlich erschwert. **Regelungen zur Wahrnehmung Fachaufsicht über die DAkkS notwendig** Eine Fachaufsicht macht nur Sinn, wenn es der BA möglich ist, konkrete Weisungen zu geben, zum einen für das Akkreditierungsverfahren, insbesondere aber auch für das Zulassungsverfahren durch die FKS. Entsprechende Regelungen sollten in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden; andernfalls wäre die Aufsichtspflicht der BA zu überdenken. Anmerkung: In der Gesetzesbegründung wird der BA auch die Rechtsaufsicht zugesprochen, die ihr nach dem Gesetzeswortlaut nicht zukommt. **Beirat: vorgesehene Konstruktion dringend zu überdenken; BA benötigt das Recht, eigene Regelungen aussprechen zu können** Auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Vergangenheit weist die BA auf die bisher begrenzte Wirkung des Anerkennungsbeirates hin. Ein Beirat ist im neuen System zudem folgerichtig nicht bei der BA, sondern bei der DAkkS anzusiedeln. Die BA fordert daher die Verortung des Beirates bei der DAkkS. Die BA benötigt zudem zur Qualitätssicherung das Recht, selbst Regelungen zur Anwendung der einschlägigen Bestimmungen im SGBIII/der AZWV für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen aussprechen zu können. Schon die bisherige Struktur des Verfahrens mit dem Anerkennungsbeirat hat gezeigt, dass die für die BA notwendigen Qualitätsintentionen häufig nicht intensiv genug gestützt werden. Teilweise müssen von der Anerkennungsstelle Entscheidungshilfen für die FKS zur Verfügung gestellt werden, um den Anliegen und Bedürfnissen der Praxis Rechnung zu tragen. Zudem gelang es nicht immer, die Empfehlungen stets zeitgerecht herauszugeben. Diese Möglichkeit wird aktuell ausschließlich dem Beirat zugeschrieben (§ 182 Abs. 1).

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
Zulassung von Trägern und Maßnahmen im SGB II	§§ 176 ff. SGB III	**Verweis in § 16 Abs. 1 SGB II notwendig** Mit Ausnahme der Träger- und Maßnahmezertifizierung bei FbW und der Maßnahmezertifizierung bei Maßnahmen nach § 45 SGB III (neu), bei denen die Notwendigkeit der Zertifizierung direkt in der Norm geregelt ist (§ 45 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 bzw. § 81 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II), existiert im § 16 Abs. 1 SGB II kein Verweis, dass die Regelungen zur Trägerzertifizierung auch im SGB II Geltung erlangen. Dies über die Regelung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II auszugleichen, erscheint aus Sicht der BA in der Auslegung nicht zwingend. Jedenfalls bedeutet es aber, dass eine Trägerzertifizierung nur bei Maßnahmen des SGB III geregelt ist, aber nicht für Maßnahmen nach dem SGB II (z. B. § 16c SGB II, § 16f SGB II). Um sicherzustellen, dass die Qualitätsanforderungen des SGB III auch uneingeschränkt im SGB II gelten, wäre eine entsprechende Regelung im SGB II notwendig.
Trägerzulassung prüfen	§§ 176 ff SGB III	**Zulassungsverfahren für Träger von Berufsorientierungsmaßnahmen prüfen** Es sollte klargestellt werden, ob das Zulassungsverfahren für die durchführenden Bildungsträger auch für Berufsorientierungsmaßnahmen gelten soll, insbesondere auch dann, wenn der durchführende Träger nicht von der BA, sondern vom Kofinanzierer beauftragt wird. Es gibt für Berufsorientierungsmaßnahmen Spezialanbieter der Arbeitsförderung, z. B. Schulfördervereine, die dann über die Trägerzulassung verfügen müssten.
Ersatztatbestände der Trägerzulassung zulassen	§§ 176 ff SGB III	**Spezifika bezogen auf Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben: Auf Trägerzulassung verzichten, soweit der Träger die Qualitätsanforderungen nach § 35 SGB IX oder § 142 SGB IX i. V. m. §§ 17 ff WVO erfüllt** Erfordernis einer Trägerzulassung nach § 176 Abs. 1 SGB III (neu) umfasst in der vorliegenden Version die Anbieter aller Leistungen nach dem SGB III, - auch die Anbieter von Reha-Leistungen inkl. Reha-Einrichtungen nach § 35 SGB IX (BFW/BBW) und WfbM - mit gleichen Kriterien unabhängig vom Angebotsportfolio (vom VGS bis zum Berufsbildungsbereich in WfbM) Die Einflussnahme der BA auf Maßnahmen mit besonderen Anforderungen, z. B. für die Personengruppe behinderter Menschen ist kaum möglich. Die Trägerzulassung – unabhängig von den dort durchgeführten Maßnahmen – birgt nicht unerhebliche Risiken: - die Zulassung erfolgt für 3 Jahre über alle Zweigstellen und alle Maßnahmen hinweg - => eine differenzierte Qualitätsanforderung kann nur über Anforderungen an die Maßnahmen erreicht werden - Einrichtungen nach § 35 SGB IX können sich für preisverhandelte Maßnahmen auf ihre Trägerzulassung nach § 178 SGB III berufen => eigene Qualitätsanforderungen hier sind (noch) schwerer durchsetzbar

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		=> BA löst sich durch die Gesetzgebung von „Reha-trägerübergreifenden“ Regelungen des SGB IX - „bisher ausgesprochene Zulassungen behalten ihre Gültigkeit“ =>nach AZWV zertifizierte BFW/BBW sind mit dem vorl. Entwurf inkl. ihrer Geschäftsstellen zertifiziert. - Kostensteigerung durch Zusatzkosten der Zulassung sind zu erwarten (hohe Personalschlüssel und relativ kleine Teilnehmerzahlen werden voraussichtlich zu deutlichen Kostensteigerungen führen) - unterschiedliche Verfahren für Reha-Maßnahmen, die im SGB III i.V. mit dem SGB IX (§117 neu: BvB, Aus-und Weiterbildung aller Förderkategorien, inkl. WfbM) und Leistungen, die ausschließlich im SGB IX geregelt sind (UB nach §38a SGB IX). - politische Implikationen, z. B. durch Erfordernis der Trägerzulassung für IFD und Einrichtungen nach SGB IX sind vorprogrammiert. **Die BA schlägt deshalb beim § 176 SGB III neu folgende Änderung vor:** § 176 SGB III wird ergänzt: „Die Trägerzulassung ist nicht erforderlich, soweit der Träger die Qualitätsanforderungen nach § 35 SGB IX oder § 142 SGB IX i.V. mit §§ 17 f WVO erfüllt und in diesem Bereich tätig wird.“
Zulassungsverfahren bei Weiterbildungsmaßnahmen in Reha-Einrichtungen und in rehaspezifischer Form	§§ 176 ff SGB III	**Spezifika bezogen auf Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben: Zulassungsverfahren für Weiterbildungsmaßnahmen in Reha-Einrichtungen sowie in rehaspezifischer Form erscheinen nicht praktikabel und sollten deshalb nicht umgesetzt werden** Die vorgesehenen Regelungen für das Zertifizierungsverfahren gelten nach § 115 neu auch für Weiterbildungsmaßnahmen in Reha-Einrichtungen bzw. in rehaspezifischer Form. Zertifizierungsverfahren eignen sich durchaus für standardisierte (Volumen-) Produkte. Ziel und Aufgabenstellung der Leistungen zur Teilhabe ist aber, den jeweiligen individuellen Förderbedarf durch ein entsprechendes Maßnahmeangebot abzudecken. Vor diesem Hintergrund erscheint das Zertifizierungsverfahren für Weiterbildungsmaßnahmen in Reha-Einrichtungen sowie in rehaspezifischer Form nicht praktikabel. Gründe: - Die entsprechenden Angebote sind nicht im freien Bildungsmarkt vorhanden und werden deshalb von der BA und den anderen Trägern der beruflichen Rehabilitation im Rahmen ihrer strukturellen Verantwortung bereitgestellt - Die BA hat keine Möglichkeiten, neue Maßnahmealternativen über den Weg des Ausschreibungsverfahrens (wie z.B. bei bbU Reha) zu etablieren. - Bei Umsetzung des Zertifizierungsverfahrens besteht somit die Gefahr, dass Angebotsdefizite auftreten bzw. mangels geeigneter Angebote für die Förderkategorie II doch auf die Angebote der Reha-Einrichtungen ausgewichen wird. - Auch entsteht eine uneinheitliche Handhabung (und vermutlich auch Preise) bei den unterschiedlichen Reha-Trägern. - Zudem dürften die im Rahmen von RehaFutur entwickelten Überlegungen zum Einsatz von individualisierten und modularisierten Angeboten nicht zu realisieren sein, da Zertifizierung hierfür zu teuer und zu auf-

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		wändig wäre. **BA schlägt deshalb Neuformulierung des § 180 Abs. 1 SGB III vor:** „Für eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung nach den §§ 81 und 82, die außerhalb von Einrichtungen nach § 35 SGB IX durchgeführt werden, gelten für die Zulassung durch die fachkundige Stelle ergänzend die Anforderungen der nachfolgenden Absätze.“
Zustimmungsvorbehalt der BA bei Überschreitung der bundesweiten durch-schnittlichen Kostensätze bei FbW	§ 180 Abs. 3 Nr. 3 SGB III	**Mitwirkungsrecht der BA auf FbW-Lehrgangskosten erleichtern** Die Möglichkeit der Einflussnahme der BA auf die erstattbaren Lehrgangskosten wurde von der BA mehrfach gefordert und wird grundsätzlich begrüßt. Vorgesehen ist ein Zustimmungsvorbehalt der BA bei kostenintensiven Weiterbildungsmaßnahmen (über dem jeweiligen B-DKS liegenden Lehrgangskosten). Die Ausgestaltung des Zustimmungsverfahrens erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei der BA, den FKS und Trägern und birgt eine Reihe von Risiken. Die gleiche Wirkung wäre - weniger verwaltungsaufwändig - mit der Zulassung einer betragsmäßigen Deckelung des Bildungsgutscheines durch die Agenturen zu erreichen. Anmerkung: Im §-Text wird der Begriff „Maßnahmekosten“ verwendet, diesen gibt es im Bereich FbW (§§ 81 ff) nicht. „Maßnahmekosten“ sollte durch den Begriff „Lehrgangskosten“ ersetzt werden.
Änderungen im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II)		
Selbständigenförderung		**Selbständigenförderung in einer gemeinsamen Vorschrift zusammenführen** Die BA schlägt vor, die Selbständigenförderung in einer gemeinsamen Vorschrift zusammenzuführen (Zusammenführung des alten § 46 Abs. 1 Nr. 4 SGB III, und des § 16b SGB II soweit er sich auf die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit bezieht). Die inhaltliche Zusammenführung würde das Instrumentenportfolio zur Vorbereitung und Aufnahme selbständiger Tätigkeit klarer strukturieren und die Anwendung durch die Fachkräfte erleichtern.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen	§ 16b und c SGB II	**Einstiegsgeld nur innerhalb der ersten 24 Monate; neue Möglichkeit der Finanzierung eines begleitenden Coachings sowie Darlehen und Zuschüsse für Sachgüter zurücknehmen** Die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Einstiegsgeld zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit sollten dahingehend geändert werden, dass eine Förderung nur dann erfolgt, wenn die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit innerhalb der ersten 24 Monate der Arbeitslosigkeit in der Grundsicherung erfolgt. Die Förderung von Selbständigen ist nicht originäre Aufgabe der BA. Daher sollte die Finanzierung eines begleitenden Coachings nicht aus Mitteln der Jobcenter erfolgen. Die BA schlägt daher vor, § 16c SGB II nicht wie vorgesehen den Abs. 2 anzufügen und auch über § 16f SGB II eine Förderung entsprechender Leistungen für Selbständige auszuschließen. Ergänzend wird vorgeschlagen, zukünftig keine Darlehen oder Zuschüsse für Sachgüter mehr zu gewähren und § 16c Abs. 2 SGB II zu streichen und auch eine Gewährung entsprechender Leistungen nach § 16f SGB II auszuschließen.
Öffentlich geförderte Beschäftigung **Arbeitsgelegenheiten (AGH MAE)**	§ 16d SGB II	**Vorschlag der BA ist, die bisher stark zersplitterte öffentlich geförderte Beschäftigung (ögB) in einem einzigen SGB II - Produkt zu bündeln, das im Wesentlichen der AGH-MAE-Variante entspricht.** ÖgB soll als ein nachrangiges Instrument (ultima ratio) zur Erhaltung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit genutzt werden und im weiteren Integrationsprozess schnellstmöglich durch integrationsnähere Maßnahmen – z. B. nach § 46 SGB III (alt) ergänzt bzw. abgelöst werden. Durch die Möglichkeit der erweiterten Nutzung von Eingliederungszuschüssen (über § 16f Absatz 2 Satz 4 SGB II) steht für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen mit komplexen Problemlagen ein flexibles und dezentral ausgestaltbares Instrumentenportfolio für die Heranführung und Integration in den ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung. Weitere Varianten von ögB (wie z. B. § 16e SGB II) würden damit entbehrlich werden. In Verbindung mit integrationsnahen Instrumenten (z. B. § 46 SGB III (alt)) dient die neu ausgerichtete AGH der Heranführung und Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und ist damit Bestandteil einer überwiegend mittelfristig angelegten Integrationsstrategie, die einen möglichst arbeitsweltnahen Beitrag leisten sollte. Hierfür ist es erforderlich, auf die Kriterien Zusätzlichkeit und Öffentliches Interesse zu verzichten. Zur Operationalisierung des Kriteriums der Wettbewerbsneutralität soll ein Fachausschuss, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern über die Auswahl und Ausgestaltung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II einvernehmlich entscheiden. **Zu § 16d Abs. 1 – 4 SGB II:** Bei Beibehalt der Kriterien Zusätzlichkeit und Öffentliches Interesse und deren Verankerung im Gesetz ist es nicht möglich, Arbeitsgelegenheiten an den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes auszurichten und als Bestandteil einer mittelfristig angelegten Integrationsstrategie zu nutzen. Die BA schlägt daher vor, auf die Kriterien öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit zu verzichten. Erfahrungen der Jobcenter und Prüfungen des BRH sowie der IR in den vergangenen Jahren machen auch deut-

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		lich, dass insbesondere die Prüfung und Einhaltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit operativ erschwert und auch mit einem erheblichen Aufwand für BA und Träger verbunden ist (vgl. hierzu u. a. den BRH-Bericht vom 12.08.2001 über die Prüfung von Arbeitsgelegenheiten und die Beschäftigungsförderung - §§ 16d und 16e SGB II). Die bisherigen Operationalisierungen der Kriterien haben nicht zu einer angemessenen Rechtssicherheit geführt. Auch der BRH schlägt vor, diese Kriterien zu überdenken. Mit BSG-Urteil vom 13. April 2011 (Az.: B 14 AS 98/10R) wurde einem Teilnehmer an AGH-MAE ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch gegenüber dem Jobcenter zugebilligt, weil die AGH-MAE die Fördervoraussetzung der Zusätzlichkeit nicht erfüllte. Insoweit sind mit der Beibehaltung des Kriteriums nicht unerhebliche Risiken verbunden, weil die Probleme bei der operativen Umsetzung dieses Kriteriums auch zukünftig nicht auszuschließen sein werden. Im Ergebnis bedeutet die Beibehaltung der Kriterien öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit, dass die zugewiesenen Tätigkeiten arbeitsmarktfern bleiben und die Integration der Teilnehmer in den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren. Um eine Verdrängung von Arbeitsplätzen am ersten Arbeitsmarkt durch öffentlich geförderte Beschäftigung wirksam zu vermeiden, wird das Kriterium der Wettbewerbsneutralität als ausreichend gesehen. Das Kriterium Wettbewerbsneutralität erfüllt die Anforderungen des EU-Beihilferechts und stellt sicher, dass das Instrument rechtskonform zustande kommen kann. In der operativen Ausgestaltung schlägt die BA vor, die Beratungsfunktion des Beirates über die Gestaltung und Auswahl von Arbeitsgelegenheiten explizit auf einen aus lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern bestehenden Fachausschuss zu übertragen, der die Grundsicherungsträger bei der konkreten Umsetzung des von den Trägern beschlossenen Arbeitsmarktprogrammes für den Teilbereich ögB berät. Damit soll sichergestellt werden, dass nach Wegfall der Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse der ausgeführten Arbeiten ein Regulativ geschaffen wird, um Verdrängung von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsstörungen zu vermeiden. Diesen Zielen dient auch die direkte Beteiligung bei Bewilligung der Anträge auf Arbeitsgelegenheiten. § 18d SGB II ist daher wie folgt zu ändern: „§ 18d SGB II – Örtlicher Beirat <u>und Ausschuss</u>“ Nach Satz 2 ist folgender neuer Satz 3 einzufügen: Für Arbeitsgelegenheiten ist ein Fachausschuss bestehend aus Vertreterinnen und Vertreter von **lokalen** Arbeitgeber- **und Arbeitnehmerorganisationen** einzurichten, der Auswahl und Gestaltung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d einvernehmlich festlegt und bei der Bewilligung von Anträgen auf Arbeitsgelegenheiten zu beteiligen ist. **Zu § 16 d Abs. 5 SGB II:** Die gesetzliche Festlegung des Vorrangs der Eingliederungsleistungen, welche die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in den allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützt, wird seitens der BA begrüßt. AGH würde somit die unterste Sprosse einer aufbauenden Integrationsleiter von Instrumenten darstellen.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		Zu § 16d Abs. 6 SGB II: Die Begrenzung der Zuweisungsdauer wird begrüßt. Die Position der BA, die Zuweisungsdauer der Teilnehmer innerhalb eines Zeitrahmens zu begrenzen, wurde mit einer Dauer von bis zu 24 Monaten innerhalb von 5 Jahren grundsätzlich aufgegriffen. Allerdings sieht die Gesetzesbegründung zu § 16d Abs. 6 SGB II ausdrücklich vor, dass die zeitliche Begrenzung der Zuweisung in AGH nicht die Möglichkeit berührt, Zuschüsse für zusätzliche Arbeitsverhältnisse nach § 16e SGB II zu erbringen. Damit wäre bei Kombination eine Förderdauer von bis zu 4 Jahren mit der Entstehung unerwünschter Lock-in-Effekte möglich. Eine solche Kombination sollte nur in Verbindung mit einem über § 16f SGB II Satz 4 SGB II erweiterten Eingliederungszuschuss für Langzeitarbeitslose mit ungünstiger Prognose möglich sein. **Zu § 16d Abs. 7 SGB II:** Dies entspricht den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen und wird von der BA unterstützt. Allerdings sollte zur Klarstellung in Abs. 7 das Jobcenter anstelle der Agentur für Arbeit als Stelle benannt werden, die die MAE bezahlt. **Gesetzliche Regelung zur Berücksichtigung geldwerter Leistungen des Maßnahmeträgers im Rahmen MAE durch das Jobcenter angezeigt** Die BA schlägt daher vor, nach Satz 1 folgenden Satz 2 neu einzufügen: „Die zu zahlende Mehraufwandsentschädigung reduziert sich in dem Umfang, in dem Maßnahmeträger geldwerte Leistungen dem Teilnehmer zur Verfügung stellen." Dadurch wird den Jobcentern eine Reduzierung der Mehraufwandsentschädigung ermöglicht, wenn der Maßnahmeträger dem Teilnehmer geldwerte Leistungen zur Verfügung stellt. Dies hat keine Auswirkungen auf die Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten für die Einrichtung und Bewilligung von Arbeitsgelegenheiten. **Zu § 16d Abs. 8 SGB II:** Die Begrenzung der Maßnahmekostenpauschale wird grundsätzlich begrüßt. **Klarstellung in den Fachlichen Hinweisen der BA vorgesehen, um sicherzustellen, dass mit den Arbeiten erzielte Einnahmen und Zuschüsse Dritter bei der Festsetzung der MKP angemessen berücksichtigt werden** Mit Bericht vom 12.08.2010 stellt der BRH fest, dass die Grundsicherungsstellen die Aufwendungen für AGH senken könnten, wenn sie bei der Festsetzung der Maßnahmekostenpauschalen stärker auf den jeweiligen Einzelfall ausrichten und insbesondere die mit den Arbeiten erzielten Einnahmen sowie das Eigeninteresse der Träger an der Durchführung der Arbeiten berücksichtigen würden. Die Arbeitshilfe enthält zwar einen entsprechenden Hinweis auf die Berücksichtigung von Einnahmen und Zuschüssen Dritter, diesen Ausführungen werden vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des BRH konkretisiert und verbindlicher ausgestaltet. Die BA begrüßt auch, dass nur noch auf Antrag Zuschüsse gewährt werden. Dies schließt zukünftig Leistungsvereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II aus.

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		Zu § 3 Abs. 2 und Abs. 2a SGB II: Die BA begrüßt die Streichung von AGH als Sofortangebot für Jugendliche und die Streichung des Wortes „Arbeitsgelegenheiten“, womit das Nachrangigkeitsprinzip von AGH betont wird. **Trägereignung** Die BA empfiehlt, die bisher untergesetzlichen aufgestellten Kriterien (z. B. Eignung des Trägers, Aktivitäten während der Maßnahme, ...) für die Trägereignung im Sinne der rechtseinheitlichen Umsetzung zwischen den unterschiedlichen Trägern der Jobcenter gesetzlich zu regeln (z. B. als Abs. 9 in § 16d SGB II).
Förderung von Arbeitsverhältnissen	§ 16e SGB II	**Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse** **§ 16e (neu) SGB II kann aus Sicht der BA durch eine teilweise Erweiterung des Aufstockungs- und Umgehungsmöglichkeiten bei Eingliederungszuschüssen für Langzeitarbeitslose (§ 16f SGB II) – analog des geplanten EGZ bei Schwerbehinderten - entfallen.** Sollte an der Regelung des § 16e SGB II i.d.F. des aktuellen Gesetzentwurfs festgehalten werden, so schlägt die BA eine Begrenzung der Förderhöhe auf 70% (vergleichbar der maximalen Förderhöhe für schwerbehinderte Menschen) und einer Degressionsmöglichkeit innerhalb der Höchstförderdauer von 48 Monaten vor.
Freie Förderung	§ 16f SGB II	**Auf vollständige Aufhebung des Aufstockungs- und Umgehungsverbots für Langzeitarbeitslosen verzichten** Die bisherigen Regelungen zum Aufstockungs- und Umgehungsverbot sollten für Langzeitarbeitslose nur insoweit gelockert werden, dass zukünftig für diesen Personenkreis, der durch komplexe Problemlagen gekennzeichnet ist, bei **Eingliederungszuschüssen** das Aufstockungsverbot für eine Förderdauer von max. 24 Monaten gelockert wird. Für Personen, mit einer durchgehenden Arbeitslosigkeit von 48 Monaten kann das Aufstockungsverbot für bis zu 48 Monate gelockert werden. Bei der Höhe der Förderung sollte sich die Regelung am EGZ-SB orientieren. Danach darf die Förderung 70% des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts nicht überschreiten. Sie ist nach Ablauf von 12 Monaten entsprechend der zu erwartenden Zunahme der Leistungsfähigkeit des Arbeitsnehmers und der abnehmenden Eingliederungserfordernisse gegenüber der bisherigen Förderhöhe – mindestens aber um 10%-Punkte – zu vermindern. Sie darf 30% nicht unterschreiten. Diese Regelung ermöglicht für Langzeitarbeitslose die erweiterte Förderung von regulären Arbeitsverhältnissen durch Zuschüsse an Arbeitgeber. Sie macht damit § 16e SGB II entbehrlich und stellt eine SGB II spezifische Rechtsvorschrift dar. Darüber hinaus sollte keine weitere Lockerung des Aufstockungs- und Umgehungsverbots erfolgen. Mit der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in 2009 wurden mit den §§ 45 und 46 SGB III sehr flexible Instrumente der Arbeitsmarktpolitik geschaffen, die die Möglichkeit bieten, auf die Anforderung von einzelnen Kunden und Personengruppen individuell und bedarfsgerecht einzugehen. Es besteht das Risiko, dass Grundsicherungsstellen im Falle einer Lockerung die intensive Nutzung der Basisinstrumente, insbesondere BvB und § 46 SGB III zugunsten einer freien Konzeption nach § 16f SGB II aufgeben, die Maßnahmekostenpauschale bei AGH aufgestockt wird oder auch Leistungen erbracht werden, die in die Zu-

Thema	Ggf. Gesetzes-grundlage neu	Bewertungen/Änderungsvorschläge/Anregungen der BA
		ständigkeit der Länder und Kommunen oder anderer Sozialleistungsträger fallen. Dieser über diverse Prüfberichte (vgl. hierzu BRH-Bericht vom 14.03.2007 über die Prüfung der Durchführung sonstiger weiterer Leistungen oder den Bericht der Internen Revision vom 28.05.2008 zu sonstigen weiteren Leistungen) verifizierte Befund bei den ehemaligen „Sonstigen weiteren Leistungen“ hat 2009 zur Neufassung des Instruments geführt. Dass die beschriebenen Probleme auch im Rahmen der Freien Förderung bestehen, bestätigt sich aktuell im Prüfbericht des BRH vom 7. Juli 2011. In diesem stellt der BRH u. a. fest, dass die Möglichkeiten der freien Förderung – insbesondere was die Substitution von Regelinstrumenten , die vorrangige Leistungspflicht anderer Leistungsträger und auch die Projektförderung anbelangt – nicht im Sinne des Gesetzgebers eingesetzt werden. **Diese Problemlage würde mit der jetzt vorgesehenen gesetzlichen Änderung verschärft.** Bei Streichung des begleitenden Coachings nach § 16c Abs. 2 SGB II ist durch eine entsprechende Formulierung in § 16f SGB II sicherzustellen, dass eine solche Beratung bei Selbständigen nicht über § 16f SGB II finanziert wird. Bei Streichung der Darlehen und Zuschüsse für Sachgüter nach § 16c SGB II sollte ausgeschlossen werden, dass Darlehen und Zuschüsse über § 16f SGB II gefördert werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**623**

26. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung 86
1. Die Intention des Gesetzgebungsverfahrens der Bundesregierung 86

II. Die Ziele der Arbeitsförderung 87
2. Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung 87
Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit 87
Recht auf Bildung und Weiterbildung 88
Einbezug „Solo-Selbstständiger“ 89
Erweiterte Zielsetzung der Grundsicherung 89
3. Die Rechte der Arbeitslosen stärken 89
4. Zielgruppenförderung 90
Teilnahmequoten für ausgewählte Gruppen an Maßnahmen der Arbeitsförderung 90
(Teil-)Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Anpassungs- bzw. Nachqualifizierung 91
Fortsetzung des Programms Perspektive 50Plus 92
Einführung „Perspektive MigraPlus“ in Anlehnung an „Perspektive 50Plus“ 92
Alleinerziehende 93
Ausbildung junger Migranntinnen und Migranten 94
Reha-Berater/in in jedem Job-Center 94
Programm für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen: 94

III. Vermittlung und Beratung sowie vermittlungsunterstützende Leistungen 966
5. Betreuungsrelation und Kontaktdichte von Vermittlern und Fallmanagern und Betreuten 96

Befunde zur Betreuungsintensität und Beratungsqualität im SGB III und SGB II 966

Verbesserte Betreuungsrelationen für Langzeitarbeitslose im SGB III 967

Verbesserte Betreuungsrelationen im SGB III in ausgewählten Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit 977

Ganzheitliche Unterstützung von Kunden mit besonderen Vermittlungshemmnissen im SGB III 988

6. Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein sowie Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) 988

Vermittlungsgutschein 988

Zugang zu weiteren Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 45 SGB III über Gutscheine und als Ermessensleistung 999

IV. Berufswahl und Berufsausbildung 999

7. Förderung schulischer Abschlüsse und der Berufsausbildung sowie berufsvorbereitende Angebote 999

Rechtsansprüche auf Schulabschluss und Berufsausbildung 999

Ein weiteres Jugendprogramm 100

Vorrang der Vermittlung in Ausbildung für Jugendliche ohne Ausbildung 100

Einstiegsqualifizierung 100

Rechtsanspruch auf Förderung der Berufsausbildung auch für Arbeitsuchende 100

8. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen 101

Beschränkung des Teilnehmerkreises 101

Erhöhung von Praktikumsanteilen 101

Anrechenbare Förderinhalte 101

V. Berufliche Weiterbildung 101

9. Förderung Beruflicher Weiterbildung 101

Förderung beruflicher Weiterbildung mittels Bildungsgutschein 102

Möglicher Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren bei Beschäftigten 102

Anerkennung der Notwendigkeit einer Weiterbildung wegen fehlenden Berufsabschlusses 102

Förderung von Beschäftigten: Das Programm WeGebAU 102

Modularisierung von beruflichen Weiterbildungen 104

Rechtsanspruch auf Weiterbildung sowie Qualifizierungsvorrang vor Vermittlung 104

VI. Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit 104

10. Eingliederungszuschüsse 104

Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse 104

Förderbestimmungen 105

Eingliederungszuschuss für behinderte und schwerbehinderte Menschen 105

Tarifliche Entlohnung als Voraussetzung für Lohnkostenzuschüsse? 105

11. Reform des Gründungszuschusses 106

Umwandlung des Gründungszuschusses von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung 106

Gesetzliche Verankerung flankierender Leistungen wie Beratung, Coaching und Qualifizierungsmodule 107

Verlängerung des Restanspruchs von 90 Tage auf 150 Tage (sog. Mindesttransferentzugsrate) 107

12. Öffentlich geförderte Beschäftigung 107

Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung 108

Zielgruppen der öffentlich geförderten Beschäftigung 109

Ausgestaltung der geförderten Arbeitsverhältnisse des neuen § 16e SGB II 109

Budget und Finanzierung des § 16e SGB II 110

Ausgestaltung des neuen § 16d SGB II 111

Sozialer Arbeitsmarkt 112

VII. Weitere Änderungen bei Maßnahmen der Arbeitsförderung 112

13. Transfermaßnahmen bei Transfer-Kurzarbeitergeld 112

14. Freie Förderung 113

VIII. Bezug von Lohnersatzleistungen 113

15. Zumutbare Beschäftigung 113

(Un)zumutbare Niedriglohnbeschäftigung und „prekäre“ Beschäftigung 113

Mindestlohn und Mindestlohnhöhe 114

16. Sanktionen und Sperrzeiten 115

Zu erwartende Wirkungen von Sperrzeiten und Sanktionen: Arbeits suchtheorie 115

Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis und bei verspäteter Arbeitssuchmeldung (SGB III) 115
Sanktionen im SGB II 115
Altersunabhängiges Sanktionsrecht sowie Verzicht auf Kürzung oder Streichung der Leistungen für Unterkunft und Heizung 116
Verständliche Rechtsfolgenbelehrung als notwendige Voraussetzung für eine Sanktion 117
Weitere wissenschaftliche Forschung zu Sanktionen in der Grundsicherung 117
17. Höhe der sozialen Mindestsicherung 117
Annahmen der Simulation 117
Zu erwartende Wirkungen ohne Verhaltensanpassungen 118
Zu erwartende Wirkungen mit Verhaltensanpassungen 118
18. Lockerung der Bezugsbedingungen für das Arbeitslosengeld 118
IX. Zulassung von Trägern und Maßnahmen 119
19. Zulassung von Trägern der Arbeitsmarkt-politik 119
Zulassungspflicht von Trägern 119
Zulassung von Maßnahmen 120
Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit bei der Zulassung von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung 120
X. Auslaufende Sonderregelungen 121
20. Auslaufen der Entgeltsicherung 121
Beschäftigungssituation und Wiedereingliederungsprobleme von Älteren 121
Geringe Nutzung und ungewisse Eingliederungseffekte 122
XI. Arbeitsmarktforschung 123
21. Orientierung der Arbeitsmarktforschung 123
Forschung zu Ermessens- vs. Pflichtleis tungen 123
Mitnahmeeffekte 123
Auswirkungen auf Strukturen des Arbeitsmarktes 124
Evaluation erst nach Stabilisierung der Umsetzung 124
Literaturverzeichis 125
Anhang:
Tabelle 1 130
Tabelle 2 130
Tabelle 3 131
Tabelle 4 131
Tabelle 5 132

Im Folgenden geht das IAB zunächst in Abschnitt I auf die Intention des Gesetzesvorhabens ein. Im Anschluss werden in den Abschnitten II bis XI einzelne Elemente des Gesetzgebungsvorhabens sowie der einzelnen Anträge der Fraktionen diskutiert.

I. Einleitung

1. Die Intention des Gesetzgebungsverfahrens der Bundesregierung

In ihrem Gesetzentwurf konstatiert die Bundesregierung – in Ergänzung der bereits umgesetzten Reformen, die zu einer effektiveren Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik geführt haben – weiteren Optimierungsbedarf in diesem Feld. Dabei gehe es darum, die Arbeitsmarktinstrumente konsequenter in Richtung Effektivität und Effizienz auszugestalten, um die beschlossenen Haushaltskürzungen umzusetzen. Ziel sei zum einen, Menschen bei der raschen Integration in Arbeit oder Ausbildung noch besser zu unterstützen bzw. für den Personenkreis, bei dem dies unmittelbar nicht möglich sei, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und gesellschaftliche Teilhabe zu stärken.

Der Gesetzesbegründung zufolge sollen dazu die folgenden fünf Zielsetzungen umgesetzt werden:

- *Mehr Dezentralität; dadurch soll die Entscheidungsfreiheit vor Ort gewährleistet werden.*
- *Höhere Flexibilität; soll die Auswahl des unter den regionalen und individuellen Rahmenbedingungen richtigen Instruments ermöglichen.*
- *Größere Individualität; soll den passgenauen Zuschnitt des ausgewählten Instruments sicherstellen.*
- *Höhere Qualität; soll durch geeignete Mechanismen die Leistungserbringung stärken.*
- *Mehr Transparenz; soll die Handhabung des Instrumenteneinsatzes erleichtern.*

Befunde der Wirkungsforschung weisen darauf hin, dass die meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Beschäftigungschancen zumindest bestimmter Personengruppen verbessern konnten (Koch et al. 2011). Verbesserungspotenzial besteht vor allem bei der Zielgenauigkeit der Teilnehmerauswahl bzw. der Zuweisung in die Maßnahmen. Der Gesetzgeber intendiert, diese Potenziale durch mehr dezentrale Entscheidungsfreiheit vor Ort, eine höhere Flexibilität bei der Auswahl des Instrumentariums sowie verbesserte Möglichkeiten eines individuellen Instrumentenzuschnitts zu nutzen.

Das IAB hat bereits früher darauf hingewiesen, dass ein gut bestückter und vor allem variabler Instrumentenkasten Voraussetzung dafür ist, dass Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen einen heterogenen Personenkreis flexibel betreuen können (z.B. Koch/Walwei 2008). Denn so können vor Ort passgenaue Lösungen und geeignete Bündel von Maßnahmen entwickelt werden. Die starke Inanspruchnahme der „Sonstigen weiteren Leistungen“ des

SGB II vor dem ersten Schritt der Flexibilisierung des Instrumentenkastens mit der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Jahr 2009 hat deutlich gemacht, dass die Akteure vor Ort solche individuellen und flexiblen Lösungen durchaus suchen.

Allerdings haben Forschungen des IAB zum einen auch gezeigt, dass ein flexibler und individuell anpassbarer Instrumentenkasten allein noch keine passgenaue Zuweisung garantiert (Schütz et al. im Erscheinen). So ergaben Studien zum Vermittlungs- und Beratungsprozess in beiden Rechtskreisen: Die individuelle Betreuung scheitert teilweise daran, dass die Diagnose der Arbeitsmarktchancen bzw. der hemmenden Faktoren nicht gelingt, oder dass zwar ein Stärken-Schwächen-Profil erstellt wird, aber Zielperspektive und daraus abgeleitete Eingliederungsstrategie nicht genügend aufeinander bezogen sind. Dieses Problem lässt sich eher durch eine bessere Qualifizierung der Fachkräfte und bessere Rahmenbedingungen für die Beratungsgespräche lösen als durch einen flexiblen Instrumentenkasten. Zum anderen setzen Flexibilität und individuelle Handlungsspielräume vor Ort auch entsprechende Kompetenz und Schulung der Vermittlungsfachkräfte zum Umgang damit voraus. In einer qualitativen Studie zur Umsetzung des Vermittlungsbudgets nach § 45 SGB III wurde ermittelt, dass die bei diesem Instrument sehr großen gesetzlichen Handlungsspielräume vor Ort rasch durch ermessenslenkende Weisungen wieder eingeschränkt wurden – und zwar sehr häufig auf Betreiben der Integrationsfachkräfte.

Vor diesem Hintergrund kommt der vom Gesetzgeber formulierten Maxime „mehr Transparenz“ eine doppelte Bedeutung zu: Zum einen ist eine sinnvolle Kombination von laufenden Controlling-Aktivitäten und regelmäßiger Wirkungsmessung angeraten. Beide stehen aber vor besonderen Herausforderungen, weil die größere Flexibilität des Instrumentenkastens es erforderlich macht, vor Ort noch genauer hinzuschauen und Unterschiede nach Regionen, Trägern und Maßnahme-Inhalten in den Blick zu nehmen. Zum anderen kann „mehr Transparenz“ auch im Sinne von *Best Practice* verstanden werden und dazu genutzt werden, dass Agenturen und Grundsicherungsstellen voneinander hinsichtlich möglicher Ausgestaltungen der flexiblen Maßnahmen lernen.

Bei der Frage, wie viel Dezentralisierung in der Arbeitsmarktpolitik sinnvoll ist, kommt es auf eine genaue Abwägung an. Sicherlich muss die Wahl der Handlungsoptionen der Arbeitsmarktpolitik auf die Besonderheiten vor Ort zugeschnitten sein. Wenn Unternehmen Schwierigkeiten mit der Stellenbesetzung haben, wenn Arbeitnehmer freigesetzt werden und wenn Arbeitslose nicht so schnell wieder eine neue Beschäftigung finden, sind zunächst einmal lokale Träger und ihre Aktivitäten gefragt. Dabei darf man jedoch die Erwartungen an die Akteure vor Ort nicht überziehen. Selbst wenn sie ihre Handlungsspielräume optimal nutzen, beschränken sich die Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Wesentlichen darauf, Arbeitslose auf den Wettbewerb vorzubereiten, die Beschäftigungsfähigkeit von Personen zu erhalten oder zu erhöhen und einer fehlenden Passung zwischen den beiden Seiten des lokalen Arbeitsmarktes entgegen zu wirken. Die Eingriffsmöglichkeiten stoßen an ihre Grenzen, wenn ein gravierendes regionales Arbeitsplatzdefizit besteht oder Aktionen auf übergeordneter Ebene erforderlich sind.

Dabei ist Transparenz über den Erfolg der regionalen Dienstleistungen erforderlich, um deren Qualität unter Beachtung der jeweils gegebenen Bedingungen objektiv zu messen. Sachgerecht erscheint es, die Akteure vor Ort zwar einem systematischen Controlling durch zentrale Einheiten zu unterziehen, die konkrete Ausgestaltung des operativen Geschäfts aber weitgehend den regionalen Einheiten zu überlassen, um die notwendige Flexibilität der Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Die Chancen einer Arbeitsmarktpolitik, die die Funktionsweise des Arbeitsmarktes verbessert, Potenziale mobilisiert und den Interessen der Arbeitssuchenden entgegen kommt, dürften dann am größten sein.

Die Intention des Gesetzgebers, die Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik durch mehr Dezentralität, Flexibilität, Individualität, Qualität und Transparenz zu sichern, schlägt sich im aktuellen Gesetzgebungsverfahren in einer Vielzahl von Einzelregelungen und einer Neuordnung des Instrumentenkastens nieder. Das IAB nimmt aufgrund der vorliegenden Forschungsbefunde im Folgenden zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, aber auch zu den Anträgen der Oppositionsfraktionen Stellung.

II. Die Ziele der Arbeitsförderung

2. Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung

Die SPD beantragt, die Arbeitslosenversicherung perspektivisch zu einer Arbeitsversicherung zu entwickeln. Diese soll neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch sog. „Solo-Selbstständige“ einbeziehen, der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit dienen und ein Recht auf Bildung und Weiterbildung begründen. Insgesamt soll die Arbeitsmarktpolitik stärker präventiv tätig werden und Bildung im Lebensverlauf mit organisieren. Als erster Schritt soll ein Recht auf eine umfassende Bildungsberatung durch die Agentur für Arbeit eingeführt werden.

Weiterhin beantragt die SPD, die Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in § 1 SGB II zu erweitern: Zur Beseitigung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit soll die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch den Erhalt und den Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten gefördert werden. Zudem soll dem Entstehen von prekärer Beschäftigung entgegengewirkt, das Entstehen von guter Arbeit begünstigt und die soziale Teilhabe verbessert werden.

Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit

Nach den Vorstellungen der SPD soll in Zukunft eine Arbeitsversicherung auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit dienen. Dabei versteht man unter Beschäftigungsfähigkeit ein ganzes Bündel von Komponenten, die eine Person befähigen, unter den jeweils herrschenden Arbeitsmarktbedingungen

einer Beschäftigung nachzugehen. Ein wesentlicher Bestandteil von Beschäftigungsfähigkeit sind berufsbezogene Qualifikationen und Kompetenzen. Die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit wird dabei auch durch den Zugang zu beruflicher Weiterbildung hergestellt (vgl. hierzu die Ausführungen im folgenden Abschnitt sowie in Punkt V der IAB-Stellungnahme).

Zur Beschäftigungsfähigkeit gehört darüber hinaus beispielsweise auch ein Gesundheitszustand, der eine Erwerbstätigkeit überhaupt zulässt. Auch wenn in der Arbeitslosenversicherung Maßnahmen der Gesundheitsförderung für Arbeitslose aus diesem Grund zunehmend in den Fokus geraten, ist doch schwer vorstellbar, dass die Arbeitsagenturen in Zukunft eine wichtige Rolle in diesem Feld auch bei Beschäftigten übernehmen sollen. Was präventive Maßnahmen angeht, sind sicherlich andere Akteure wie die Rentenversicherung und die Krankenkassen gefordert, und bei kurativen Maßnahmen schiebt schon der Datenschutz einen Riegel vor Aktivitäten der Arbeitsagenturen.

Auf der anderen Seite beinhaltet das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit auch Arbeitssuchaktivitäten und eine angemessene Konzessionsbereitschaft. Was erstere angeht, so ist die Unterstützung dabei bereits seit längerem Bestandteil des Aufgabenspektrums der Arbeitsagenturen (Job-to-job-Vermittlung). Die Konzessionsbereitschaft von beschäftigten Arbeitssuchenden wird dagegen eher durch die Ausgestaltung der passiven Leistungen beeinflusst, vor allem von Höhe und Dauer des Arbeitslosengelds, aber auch von Zumutbarkeitskriterien oder Sanktionsmöglichkeiten.

Recht auf Bildung und Weiterbildung

Die SPD fordert sowohl ein Recht auf Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – was auch Finanzierungsaspekte berührt – als auch ein Recht auf eine umfassende Bildungsberatung.

Bildung ist eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche und stetige Erwerbskarriere. Der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2009/2010 einen Vorschlag für eine bildungspolitische Offensive in Deutschland vorgelegt. Dieser setzt jedoch überwiegend im frühkindlichen und schulischen Bereich an: Je früher und stetiger in Fähigkeiten investiert wird, desto besser ist dies für die Humankapitalbildung. Als Schwachstellen des deutschen Modells einer dualen Ausbildung identifiziert der Sachverständigenrat die Tendenz einer frühen Spezialisierung und den hohen Anteil Unausgebildeter. Der beruflichen Weiterbildung im Sinne eines „lebenslangen Lernens“ komme – so der Sachverständigenrat – eine hohe Bedeutung zu.

Aus ökonomischer Perspektive liegt die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmer allerdings nicht vorrangig im Verantwortungsbereich des Staates, sondern ist Aufgabe von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Eingriffe von öffentlicher Seite stehen deshalb unter Rechtfertigungsbedarf. Generell lassen sich staatliche Maßnahmen im Fall eines Marktversagens rechtfertigen (z.B. Messer/Wolter 2009). Im Fall beruflicher Weiterbildung ist hier vor allem an Einschränkungen auf den Kreditmärkten zu denken. Insbesondere für ältere und geringqualifizierte Personen ist der Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten aufgrund hoher Ertragsrisiken erschwert. Dies ließe sich zwar durch staatliche Darlehen abmildern; hohe Ertragsrisiken könnten bei risikoaversen Personen aber auch dann noch zu einer Marktlösung mit zu wenig Weiterbildung führen. Für geringqualifizierte Personen mag der Erwerb von Bildung zudem schwieriger und damit kostspieliger sein – hier können Gleichheits- und Gerechtigkeitsziele mit Effizienzzielen in Widerspruch geraten. Für öffentliche Aktivitäten spräche weiterhin, wenn die gesellschaftlichen Erträge aus Bildung über die privaten Erträge hinausgehen: Mit der Ausbildung steigt die individuelle Produktivität, was innerhalb und außerhalb des beschäftigenden Unternehmens positive externe Effekte hervorrufen kann.

Damit liegen nicht allgemein, aber partiell Ansatzpunkte für öffentliche Eingriffe im Bereich der Weiterbildungsförderung beschäftigter Arbeitnehmer vor. Eine Übernahme der Weiterbildungskosten von Arbeitslosen wie auch beschäftigten Arbeitnehmern ist gemäß des jetzigen Arbeitsförderungsrechts möglich, wenn die Weiterbildung notwendig ist, um Personen bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder wenn ein Berufsabschluss fehlt (§ 77 SGB III). Es handelt sich hierbei um Ermessensleistungen. Leistungen sollen sich an den Prinzipien der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie dem Arbeitsmarktbedarf orientieren.

Der Gedanke der Prävention hat dabei bereits Einzug in die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit gehalten, etwa mit der Förderung von gering qualifizierten und älteren Beschäftigten im Rahmen des Programms WeGebAU (siehe hierzu Punkt V der Stellungnahme), oder auch mit der Orientierungshilfe bereits vor Ende der Schullaufbahn, mit der Förderung von Qualifizierung bei Kurzarbeit sowie mit Qualifizierungsberatern (Kruppe 2011). Prävention umfasst jedoch wesentlich mehr als Arbeitsmarktpolitik – bzw. die Bundesagentur für Arbeit – leisten kann und leisten sollte. Teils übernehmen hier die Länder bzw. der Bund Verantwortung: So bieten verschiedene Länderprogramme in Kooperation mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) über Bildungsschecks die (anteilige) Finanzierung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen an. Zusätzlich zu den einzelnen Länderförderungen stellt das BMBF mit der Bildungsprämie eine bundeseinheitlich gleiche Förderung für berufliche Weiterbildung bereit. Eine stärkere Abstimmung der Bildungspolitik für Erwachsene insgesamt wäre damit angeraten; dies gilt auch für Fragen der Finanzierung. Der Sachverständigenrat (2009) regte z.B. an, die Bildungspolitik könne prüfen, inwieweit erfolgreiche allgemeine Qualifizierungsprogramme – wie sie etwa in Schweden in den 1990er Jahren durchgeführt wurden – auf hiesige Verhältnisse übertragbar sind.

Eine Bildungsberatung auch beschäftigter Arbeitnehmer durch die Agentur für Arbeit ist bereits jetzt möglich: Sie bietet Jugendlichen und Erwachsenen, die bereits am Arbeitsleben teilnehmen oder zukünf-

tig teilnehmen wollen, Berufsberatung an (§ 29 SGB III). Diese richtet sich nach dem individuellen Bedarf und umfasst auch Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung (§ 30 SGB III). Die Agentur für Arbeit kann nach Beginn einer Berufsausbildung oder der Aufnahme einer Arbeit weiter mit Beratung zur Seite stehen, soweit dies für die Festigung des Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses erforderlich ist (§ 31 SGB III). Wenn es um eine Ausweitung der Beratungstätigkeit geht, gilt wiederum: Hier sollten Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Bundesagentur für Arbeit klar geregelt sein; gegebenenfalls wären auch Fragen der Finanzierung zu diskutieren.

Verschiedene Aspekte der Qualifizierungsförderung werden in Abschnitt IV und V der IAB-Stellungnahme im Detail weiter erörtert.

Einbezug „Solo-Selbstständiger“

Mit dem Ausbau der Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung sollen nach den Vorstellungen der SPD perspektivisch auch „Solo-Selbstständige“ in die neue Versicherung einbezogen werden.

Hinsichtlich des Zugangs zu Entgeltersatzleistungen sei hierzu angemerkt, dass Existenzgründer bereits heute nach § 28a SGB III unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. wenn sie unmittelbar vor der Selbständigkeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt, Bezieher von Arbeitslosengeld oder in einer ABM waren) die Möglichkeit haben, sich freiwillig in der Arbeitslosenversicherung weiter zu versichern und damit Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB III im Fall des Scheiterns der Selbständigkeit erwerben. Diese Regelung ist nicht auf „Solo-Selbstständige“ begrenzt, sondern erfordert lediglich die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit im Umfang von mehr als 15 Stunden pro Woche. Der Vorschlag der SPD würde zusätzlich die Einbeziehung aller anderen („Solo“-)Selbstständigen in die Versicherung bedeuten, wobei offen bleibt, ob es sich um ein freiwilliges oder ein Pflicht-Versicherungsverhältnis handeln soll. Unabhängig davon, welche Form gewählt würde, wäre für die Tragfähigkeit einer solchen Einbeziehung sicherlich entscheidend, dass die tatsächliche Ausübung der selbstständigen Tätigkeit nachgewiesen werden müsste. Denn sonst bestünde die Gefahr, dass über eine vermeintliche Selbständigkeit auf relativ einfachem Weg der Zugang in die Arbeits(losen)versicherung – mit nach den Vorstellungen der SPD auch noch deutlich erweitertem Leistungsumfang – gefunden werden könnte.

Was die Einbeziehung von „Solo-Selbstständigen“ auch in präventive Leistungen – also noch während des Andauerns der selbstständigen Tätigkeit – angeht, so gelten im Wesentlichen die Ausführungen der vorangegangenen Abschnitte hinsichtlich der Einbeziehung von abhängig Beschäftigten.

Erweiterte Zielsetzung der Grundsicherung

Die SPD fordert eine erweiterte Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit soll die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch den Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten gefördert werden. In § 1 SGB II ist bereits das Ziel festgelegt, die Erwerbsfähigkeit der ALG-II-Bezieher zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen. Der Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten ist ein Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, und es stehen hinreichend viele arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente dafür zur Verfügung. Daher ist nicht klar, warum der Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten noch einmal als separates Ziel des SGB II aufgenommen werden sollte.

Ferner soll dem Entstehen von prekärer Arbeit entgegengewirkt werden und das Entstehen von guter Arbeit begünstigt werden. Im Grundsatz schlägt die SPD damit und mit weiteren daraus abgeleiteten Vorschlägen eine Abschwächung des Prinzips des „Forderns“ vor. Welche Konsequenzen das haben kann, wird in weiteren Abschnitten der Stellungnahme des IAB unter den Stichworten zumutbare Beschäftigung, Sanktionen/Sperrzeiten und öffentlich geförderte Beschäftigung im Einzelnen dargelegt.

Der Antrag sieht schließlich die Aufnahme der Verbesserung der sozialen Teilhabe als neues Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor. Dieses Ziel wird mit einigen Instrumenten (beispielsweise dem Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II) bereits verfolgt. Daher wäre es zweckmäßig, das Teilhabeziel in den § 1 SGB II aufzunehmen. Die Rechtsgrundlage für das Handeln der Jobcenter würde damit klarer gefasst.

3. Die Rechte der Arbeitslosen stärken

Die Fraktion DIE LINKE beantragt, Erwerbslose gleichberechtigt in die Ermittlung der für sie notwendigen Dienstleistungen und Fördermaßnahmen einzubeziehen. Weiterhin sollen unabhängige Erwerbslosenberatungen gefördert werden.

Das IAB hat in zahlreichen Studien ermittelt, dass die Vermittlungsberatung in beiden Rechtskreisen noch deutliche Mängel aufweist, und dass vor allem die individuellen Problemlagen der Kundinnen und Kunden oft nicht hinreichend berücksichtigt werden (Schütz et al. im Erscheinen). Das Konzept aktivierender Arbeitsmarktpolitik sieht vor, die Selbständigkeit und Autonomie der Hilfeempfänger zu unterstützen und zu stärken. Eine stärkere Beteiligung der Arbeitsuchenden an der Ausgestaltung des Prozesses und der Auswahl von Maßnahmen entspricht demnach einer reziproken Vorstellung von Aktivierung.

Grundsätzlich ist es dabei auch zweckmäßig, dass eigene Wünsche der Arbeitsuchenden stärker als bislang üblich in die Fallbearbeitung eingebracht und dort berücksichtigt werden. Es muss aber beachtet werden, dass nicht alle Vorstellungen der Arbeitslosen zielführend sind. Bei weitem nicht alle Erwerbslosen (vor allem, wenn sie sehr arbeitsmarktfern sind) sind in der Lage, auf sich allein gestellt sinnvolle Strategien für ihre Integration zu entwickeln. Neue Ergebnisse zur Fallbearbeitung im SGB II weisen darauf hin, dass ein Teil der Defizite im Umgang mit Arbeitsuchenden darin besteht, dass man sie bei ihrer persönlichen Suchstrategie häufig zu lange gewähren lässt. Dies ist dann problematisch, wenn es klare Anzeichen für dysfunktionales Verhalten und inadäquate Vorgehensweisen der

Arbeitsuchenden gibt, mit denen sie sich selbst schaden. So sollten die Bedarfsträger der Arbeitsmarktpolitik nicht geeignete Maßnahmen (z.B. Unterstützung von Selbständigkeit bei problematischen Voraussetzungen) auch nicht unterstützen.

Was den Bedarf an unabhängigen Erwerbslosenberatungen angeht, so gibt es keine Forschung des IAB, mit der sich eine solche einzelne Maßnahme begründen ließe. Die Forschung zur Fallbearbeitung legt jedoch eine Dominanz der Fachkräfte im Beratungsprozess nahe, sowie häufig eine fehlende Berücksichtigung der Kundenperspektive; darüber hinaus werden häufig Problemlagen nicht erkannt, die den Einsatz vermittlungsunterstützender Leistungen erfordern würden. Schließlich zeigt sich in den Befunden gelegentlich, dass Sanktionen verhängt werden, die sich fachlich nur schwer rechtfertigen lassen. All diese Befunde sprechen dafür, die Einrichtung von Beratungsstellen zu erproben. Solche Beratungsstellen könnten auch als Schiedsstellen dienen. Dies könnte einerseits die Beteiligung der Arbeitsuchenden und ihr Gefühl, über eigene Handlungsoptionen zu verfügen, stärken. Andererseits könnten solche Stellen ganz praktisch die Sozialgerichte entlasten.

4. Zielgruppenförderung

Teilnahmequoten für ausgewählte Gruppen an Maßnahmen der Arbeitsförderung

Laut dem Antrag der SPD sollen § 1 SGB III sowie § 1 Abs. 2 Nr. 3 SGB II dahingehend erweitert werden, dass neben der Beseitigung bestehender Nachteile von Frauen auch die Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund, Älteren, Jugendlichen oder Menschen mit Behinderung und gesundheitlichen Einschränkungen als Schwerpunkt der Arbeitsförderung verankert werden. Dabei sollen die genannten Gruppen gemäß ihrem Anteil an den Arbeitslosen in Maßnahmen der Arbeitsförderung einbezogen werden.

Die Teilnahmequoten der speziellen Zielgruppen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Tabelle 1 (im Anhang) geben Aufschluss darüber, ob diese Gruppen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen an den entsprechenden Instrumentengruppen teilnehmen (bezogen auf den Bestand in 2009). Eine Aussage darüber, ob einzelne Zielgruppen unterdurchschnittlich an den Maßnahmen der Arbeitsförderung teilnehmen, muss vor dem Hintergrund erfolgen, dass bestimmte Instrumente für die einzelnen Gruppen eine unterschiedliche Relevanz haben. Zwar ist zu erkennen, dass Jugendliche eher überdurchschnittlich in Maßnahmen einbezogen wurden, während dies bei Älteren und Personen mit Migrationshintergrund eher unterdurchschnittlich der Fall war. Bei der „Förderung der Berufsausbildung“ ist deutlich zu erkennen, dass diese Maßnahmen auf eine spezielle Zielgruppe ausgerichtet sind: Jugendliche waren hier deutlich stärker vertreten als Ältere, was der inhaltlichen Ausrichtung dieser Art von Instrumenten entspricht. Im Gegensatz dazu waren Ältere bei Beschäftigung schaffenden und Beschäftigung begleitenden Maßnahmen überrepräsentiert, dafür aber in Qualifizierung und Weiterbildung seltener zu finden (siehe auch ZEW et al. 2008: 96).

Insofern müssen bei der Diskussion über „Förderquoten“ für die einzelnen Zielgruppen die unterschiedlichen Ausrichtungen der einzelnen Instrumentenarten und die jeweiligen Voraussetzungen der zu fördernden Personen berücksichtigt werden.

Die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund (mehr als 15 Mio. Personen in Deutschland) ist vor allem hinsichtlich des Förderbedarfs zu heterogen, um mit speziellen Instrumenten die gesamte Personengruppe zielgerichtet zu unterstützen. Der Förderbedarf erwächst vielmehr aus dem persönlichen Werdegang und der aktuellen Lebenssituation und kann daher besser durch eine individuelle Betrachtung und Bearbeitung der jeweiligen Stärken und Schwächen der zu vermittelnden Person abgedeckt werden.

Die seit der Neuausrichtung der Instrumente vorhandenen Regelinstrumente im SGB III (vor allem § 46) bieten Spielräume, um vor Ort auf regionale, aber auch auf individuelle Problemlagen zu reagieren, die besonders häufig bei Migranten die Integration erschweren wie beispielsweise eine geringe (formal anerkannte) Qualifikation, sowie Sprachprobleme trotz Sprachförderung. Zusätzliche Unterstützung bei großer Arbeitsmarktferne und komplexen Problemlagen können spezielle SGB-II-Instrumente wie Arbeitsgelegenheit, Einstiegsgeld, Freie Förderung sowie die Kommunalen Eingliederungsleistungen bieten.

Genereller Befund ist, dass Ausländer signifikant seltener als Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen (vgl. BA-Statistik). Für Eingebürgerte und (Spät-)Aussiedler ist dagegen ein derartiger Unterschied nicht festzustellen. Die Förderung konzentriert sich auf Personen mit mittlerem Schulabschluss, die vor dem Zugang in den SGB II-Leistungsbezug am Arbeitsmarkt partizipiert haben, also vermutlich dem Arbeitsmarkt näher stehen. Bezüg-lich des Maßnahmenmix ist festzustellen, dass die beiden am häufigsten eingesetzten Maßnahmen unabhängig vom Migrationshintergrund Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) und Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung sind. Während bei den Deutschen ohne erkennbaren Migrationshintergrund die Ein-Euro-Jobs leicht gegenüber den Trainingsmaßnahmen zur Eignungsfeststellung überwiegen, dominieren bei Personen mit Migrationshintergrund die Trainingsmaßnahmen.

Die untersuchten Maßnahmen ähneln sich hinsichtlich ihrer Wirkungsweise auf Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund. Zum Teil bestehen jedoch Unterschiede in der Stärke der Effekte. Die differenzierte Betrachtung des Beitrags des Migrationshintergrunds zeigte jedoch für keine der betrachteten Maßnahmen signifikante Unterschiede. Das heißt eine besondere Bevorzugung bzw. Benachteiligung im Erfolg der Maßnahmen am Arbeitsmarkt allein durch das Vorliegen eines Migrationshintergrunds kann statistisch nicht bestätigt werden. Der Maßnahmenerfolg ähnelt sich - bei ansonsten glei-

chen beobachtbaren arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften - bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund (vgl. IAQ et al. 2009).

Für eine gezielte Beratung und die Auswahl der passenden Maßnahmen ist die sprachliche Verständigung mit Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund in der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ein relevantes Problem. Das von der Bundesagentur für Arbeit im Internet in türkischer und russischer Sprache bereitgestellte Material ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Zudem zeigen Erfahrungen aus der Praxis des Netzwerks IQ, dass zwar nicht alle, aber zumindest viele Migrantinnen und Migranten einen spezifischen Informations- und Beratungsbedarf haben. Sie sind häufig mit migrationsbedingten Fragen und Problemen konfrontiert, die ihre Beschäftigungschancen nachhaltig beeinflussen. Erwachsene Migrantinnen und Migranten, deren Bildungs- und Berufsbiografie nicht in Deutschland erfolgte, sind daher auf besondere Informationen und intensive Beratung zur beruflichen Orientierung und Qualifizierung angewiesen. Speziell geschulte Fallmanager und Vermittler für Menschen mit Migrationshintergrund könnten im Einzelfall noch gezieltere Beratung anbieten und so dazu beitragen, die Integrationschancen weiter zu verbessern.

Zur allgemeinen Verbesserung von Beratung und Integration in der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung wurde 2009 eine neue BA-Beratungskonzeption eingeführt, so dass die Bundesagentur für Arbeit nunmehr über einen auf die neuen Anforderungen abgestimmten, in einheitlicher Struktur erstellten und fachwissenschaftlich fundierten Referenzrahmen für die Beratung verfügt. Auf Basis des fachlichen Konzepts dieser BA-Beratungskonzeption erfolgte 2009 und 2010 die Qualifizierung aller Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte sowie der Teamleiter/innen im Bereich Beratung/Vermittlung. Das Qualifizierungskonzept zeichnet sich analog der Grundqualifizierungssystematik durch einen zielgerichteten Prozess der Kompetenzentwicklung aus. Für die Mitarbeiter/innen in den Jobcentern, die als Fallmanager/innen tätig sind, steht darüber hinaus ein spezielles Qualifizierungsangebot zur Verfügung. Neben fachlichen Themen liegen Schwerpunkte der Qualifizierung für Fallmanager/-innen auch im Bereich der Beratungsmethodik. Zudem werden Aufbaumodule wie Arbeitsvermittlung und Beschäftigungsorientierung, Diversity Management, Gesundheitsorientierung und Interkulturelle Arbeit angeboten. Dabei stehen die individuellen Bedürfnisse heterogener Kundengruppen im Mittelpunkt. Fakultative Module wie psychosoziale Beratung und Integrationsberatung bei Suchtkranken runden das Angebot ab.

Generell verfügt die Bundesagentur für Arbeit mit dem „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit" („stärken- und potenzialorientiertes Profiling", „Integrationsziel festlegen", „Strategie auswählen", „Umsetzen und Nachhalten") über ein schlüssiges Integrationskonzept. Es stellt dafür explizit die Handlungsstrategien „Ausländische Bildungsabschlüsse, Qualifikationen und Zertifikate anerkennen" und „Deutsche Sprachkenntnisse erwerben bzw. verbessern" und lokale Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung. Hierzu gehören als weitere Handlungsfelder die Sprachförderung, Anpassungs- und Nachqualifizierungen, der reguläre Deutschsprachtest, die Modellerprobung Kompetenzdiagnostik, die Initiative zur Flankierung des Strukturwandels und das Modellprojekt zur Entwicklung und Zertifizierung von Teilqualifikationen. Darüber hinaus wurden im Rahmen des Förderprogramms „IQ" Modelle entwickelt, die den Integrationsprozess unterstützen und einen erfolgreichen Übergang in den Arbeitsmarkt ebnen. Die Bedarfe des Einzelnen stehen auch im IQ-Modell der „Prozesskette der beruflichen Integration" für Menschen mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt. Dazu gehören niederschwellige Angebote im unmittelbaren Wohnumfeld. Hier setzt das ESF-Bundesprogramm BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in den Programmgebieten des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt" an. Ergänzt wird dies durch das vom BMBF geförderte bundesweite Programm „Perspektive Berufsabschluss – Förderinitiative abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung", das regionale Strukturen verbessert.

(Teil-)Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Anpassungs- bzw. Nachqualifizierung

Die SPD fordert in ihrem Antrag, dass dort, wo sich das Berufsbild im Laufe der Jahre geändert hat oder aber die Berufsbilder national voneinander abweichen und daher eine Anerkennung oder Teilanerkennung eines ausländischen Abschlusses nicht möglich ist, Anspruch auf eine Anpassungsqualifizierung/Nachqualifizierung auf das heutige Niveau der beruflichen Ausbildung bestehe.

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen (sog. Anerkennungsgesetz) vorgelegt (Kabinettsbeschluss vom 23. März 2011). Damit soll die Erschließung der Qualifikationspotenziale von Migrantinnen und Migranten verbessert und deren qualifikationsadäquate Integration in das Erwerbsleben gefördert werden. Empirische Befunde deuten insgesamt darauf hin, dass die schlechteren Arbeitsmarktchancen von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland sowohl durch schlechtere individuelle Voraussetzungen (u.a. fehlende Qualifikationsabschlüsse) als auch teilweise durch den Umgang von Arbeitgebern und Institutionen mit den im Ausland erworbenen Qualifikationsabschlüssen verursacht werden (Englmann/Müller 2007, Nohl/Weiß 2009). Generell sind Angebote der Anerkennungsberatung vor Ort notwendig, um eine Begleitung im Verfahren sicherzustellen. Vorhandene Integrationsangebote am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem sollten besser verzahnt und für individuelle Anfragen verfügbar gemacht werden. Ausländische Fachkräfte und Hochqualifizierte benötigen spezialisierte Informations- und Serviceleistungen, die eng mit Aspekten der Bildungsberatung und der Arbeitsmarktorientierung verknüpft sind.

Der Gesetzesentwurf sieht für nichtreglementierte Berufe vor, dass die zuständige Stelle in der Begründung des Bescheids darstellt, welche Qualifikatio-

nen vorhanden sind und auch in welchen Punkten sich die Qualifikationen unterscheiden, damit diese ggf. ausgeglichen werden können. Eine Beratung zu den Angeboten für Anpassungsmaßnahmen und sonstigen Nachqualifizierungen kann durch die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages erfolgen. Inwieweit Qualifizierungsmaßnahmen auch finanziell gefördert werden können, ist abhängig von gesetzlichen Grundlagen, der individuellen Integrationsstrategie und dem Ermessen im Einzelfall. Ein genereller Anspruch auf eine Anpassungs-/Nachqualifizierung, falls eine Anerkennung oder Teilanerkennung eines ausländischen Abschlusses aufgrund abweichender nationaler Berufsbilder nicht möglich ist, kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Gleichwohl besteht ein Anspruch auf Qualifizierung zur Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses bereits im Rahmen der bestehenden Gesetze. Bei Förderung der beruflichen Weiterbildung beispielsweise nach den Voraussetzungen der §§ 77 SGB III (z.B. arbeitsmarktliche Notwendigkeit), bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach den Voraussetzungen des § 46 SGB III. Im Rahmen des Aktionsplans zur Weiterentwicklung des Nationalen Integrationsplans wird das Handwerk ein Informationssystem über ausländische Qualifikationen aufbauen und die Feststellung vorhandener Fähigkeiten und Kenntnisse sowie das Angebot an Anpassungsqualifizierungen in seinen rund 500 Kompetenz- und Bildungszentren weiterentwickeln. Dabei setzt das Handwerk künftig auf eine noch engere Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen und Jobcentern.

Fortsetzung des Programms Perspektive 50Plus

Die SPD fordert, das erfolgreiche Programm 50Plus fortzusetzen.

Ältere stellen eine Personengruppe mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit dar – Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gelingen deutlich seltener als bei anderen Altersgruppen (Arlt et al. 2009, Dietz/Walwei 2011). Zudem zeigen Untersuchungen aus dem IAB-Betriebspanel, dass Betriebe zwar bestimmte Eigenschaften an Älteren schätzen, bei deren Einstellung jedoch häufig zögerlich vorgehen (Bellmann et al. 2006). Eine Ursache können Vorurteile gegenüber der Produktivität Älterer sein, ohne dass Betriebe überhaupt Erfahrungen mit älteren Arbeitnehmern haben. Dies ist eher bei Kleinbetrieben der Fall: Laut IAB-Betriebspanel beschäftigten im Jahr 2008 41 Prozent der Betriebe mit weniger als 20 Mitarbeitern keine Person im Alter über 50 Jahren.

Die „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“ hat zum Ziel, die Beschäftigungschancen von älteren Arbeitslosen im SGB II zu erhöhen, sowie die Hilfebedürftigkeit dieses Personenkreises nachhaltig zu verringern (zweite Modellphase). Zu diesem Zweck werden seit Dezember 2005 Projekte in regionalen Beschäftigungspakten gefördert. Hierzu stellte der Bund 525 Millionen Euro (erste Phase bis Ende November 2007: 250 Millionen Euro, zweite Phase bis Ende 2010: 275 Millionen Euro) zur Verfügung, die durch Mittel aus anderen Förderquellen ergänzt wurden. Die Fördermittel werden nicht flächendeckend eingesetzt, sondern in einem freiwilligen Konzeptionswettbewerb zwischen den Grundsicherungsstellen vergeben. Zentrale Merkmale des Programms sind ein spezielles Coaching, eine gute Betreuungsrelation und ein flexibler Mitteleinsatz. Damit adressiert die Perspektive 50plus ein relevantes arbeitsmarktpolitisches Problem. Die Idee, Integrationschancen auf regionaler Ebene über eine intensive Betreuung der Arbeitslosen und über möglichst enge, persönliche Kontakte zu den Betrieben zu erhöhen, erscheint sinnvoll. Dies gilt insbesondere für die Verbesserung des Matchings zwischen Arbeitslosen und Kleinbetrieben.

Das Programm wird vom Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) wissenschaftlich evaluiert, um Aussagen über den Zusammenhang zwischen Paktkonzept und Integrationserfolg treffen zu können. Die bislang vorliegenden Ergebnisse des IAQ beurteilen die Perspektive 50plus wohlwollend (siehe hierzu und zum Folgenden Büttner et al. 2008a und 2010). Dabei wird betont, dass sich die Integrationserfolge stark zwischen den Pakten unterscheiden, ohne dass hierfür klare Ursachen identifizierbar seien. Mit Blick auf die Effizienz des Gesamtprogramms (Kosten pro Integration) spricht das IAQ im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten von einem nicht übermäßig teuren Programm. Durch die gewollte Heterogenität der Förderansätze in Regionen, die wiederum durch unterschiedliche Problemlagen gekennzeichnet sind, konnte allerdings keine Instrumentenevaluation im eigentlichen Sinne vorgenommen werden. Daher sind auch keine abschließenden Aussagen über die Effizienz des Mitteleinsatzes möglich.

Ein Vergleich zwischen beteiligten und unbeteiligten Regionen zeigte jedoch für die erste Projektphase, dass der Anspruch eines Bewusstseinswandels zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer nicht erzielt werden konnte. Das IAQ sieht die Gründe für eine erfolgreiche Integration vor allem in einer niedrigen Betreuungsrelation und engen Kontakten zu den Betrieben, die nötig seien, um diese spezielle Zielgruppe wieder in Arbeit zu bringen.

Das Programm Perspektive 50plus ist Anfang 2011 in seine dritte Projektphase gegangen. Da das Vorgehen für die Integration dieser speziellen Zielgruppe als grundsätzlich geeignet einzuschätzen ist, erscheint die Weiterführung sinnvoll. Das Projekt wird in dieser Phase vom IAB evaluiert, wobei der Fokus auf der Frage liegt, wie eine intensive Aktivierung im Rahmen des Moduls C der Perspektive umgesetzt wird und welche Wirkungen dies hat.

Einführung „Perspektive MigraPlus“ in Anlehnung an „Perspektive 50Plus“

Die SPD fordert für Migrantinnen und Migranten ein gesondertes Arbeitsmarktprogramm „Perspektive MigraPlus“, ähnlich dem Programm „Perspektive 50Plus“ für Ältere.

Personen mit Migrationshintergrund sind eine Gruppe, die überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende betroffen ist. Die SGB-II-Hilfequote ist für Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft doppelt so hoch wie für Personen mit einer deut-

schen Staatsbürgerschaft. Insofern würde ein besonderes Programm für diese Personengruppe einen relevanten arbeitsmarktpolitischen Aspekt aufgreifen.

Ob gesonderte Arbeitsmarktprogramme für Migranten zielführend sind, ist generell nicht eindeutig zu beantworten und wird auch außerhalb von Deutschland kontrovers diskutiert. In Dänemark zeigen z.B. Eingliederungszuschüsse für Migranten bestimmte Erfolge, während in den Niederlanden zielgruppenspezifische Maßnahmen wie die anteilige Beschäftigung von Migranten in Unternehmen aufgrund zu geringer Erfolge wieder aufgegeben wurden. Der Vergleich mit Dänemark zeigt jedoch, dass die stärkere Kontrolle des Integrationserfolges im Rahmen eines Zielsystems, in dem die Vermittlung von Migranten durch finanzielle Anreize und ein lokales Benchmarking der Jobcenter gesteuert wird, eine erfolgversprechende Strategie sein kann (Konle-Seidl (2010, IAB Forum 2010, S.38-43).

Wie eingangs dieses Abschnitts dargestellt, stehen bereits geeignete Instrumente und Verfahren zur Verfügung, um die für Personen mit Migrationshintergrund relevanten Aspekte in der Arbeitsförderung zu berücksichtigen.

Alleinerziehende

Laut SPD wird in der praktischen Umsetzung dem § 1 SGB III stärker als bisher Rechnung getragen. Insbesondere werden in den JobCentern und Agenturen für Arbeit die Schwierigkeiten von Alleinerziehenden auf dem Arbeitsmarkt verstärkt in den Fokus genommen. Die SPD schlägt daher vor, die Unterstützung an der individuellen Lebenssituation und den jeweiligen Bedürfnissen der Alleinerziehenden auszurichten und beispielsweise auf die Notwendigkeit der Betreuung von kleinen Kindern besondere Rücksicht zu nehmen. Unterstützungsangebote werden eng mit den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie anderen Hilfesystemen abgestimmt.

Die Situation von Alleinerziehenden zeichnet sich besonders dadurch aus, dass auf die Kinderbetreuungsaufgaben im Haushalt Rücksicht genommen werden muss. Dieser Aspekt wird in der Regelung der Zumutbarkeit von Arbeitsaufnahme und Maßnahmenteilnahme berücksichtigt (§ 10 SGB II). Gerade der Kinderbetreuungsaufwand hemmt bei alleinerziehenden Müttern im Vergleich zu anderen Müttern die Ausstiegschancen aus dem SGB-II-Bezug deutlich stärker (Lietzmann 2010).

Analysen zu Teilnahmeraten von Alleinerziehenden im SGB II an Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik berücksichtigen ebenfalls den Betreuungsaufwand und können Hinweise geben, bei welchen Programmen es noch größere Hindernisse gibt, die einer Teilnahme von Alleinerziehenden im Weg stehen. Auf Grundlage von administrativen Daten wurden Übergangsraten von Alleinerziehenden in verschiedene Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit denjenigen anderer Bevölkerungsgruppen wie z.B. der kinderlosen alleinstehenden Frauen verglichen. Bei den Analysen wurden andere wichtige Einflussfaktoren wie Qualifikation und Berufserfahrung konstant gehalten. Die Ergebnisse zeigen, dass Alleinerziehende, sobald ihr jüngstes Kind älter als zwei Jahre ist, in etwa so häufig wie kinderlose alleinstehende Frauen an Ein-Euro-Jobs, nichtbetrieblichen Trainingsmaßnahmen, sowie Förderung der beruflichen Weiterbildung teilnehmen. An Eingliederungszuschuss bzw. Einstiegsgeldförderung nehmen Alleinerziehende dagegen erst dann so häufig wie kinderlose alleinstehende Frauen teil, wenn ihr jüngstes Kind 6 bis 9 Jahre alt ist; die Partizipation an betrieblichen Trainingsmaßnahmen ist bei Alleinerziehenden ähnlich hoch wie bei der Vergleichsgruppe der kinderlosen alleinstehenden Frauen wenn das jüngste Kind 15 bis 17 Jahre alt ist. Alleinerziehende mit älteren Kindern erhalten dabei sogar deutlich häufiger als kinderlose alleinstehende Frauen einen Eingliederungszuschuss bzw. Einstiegsgeldförderung (Zabel 2011). Auch Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass Alleinerziehende unter den Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen überrepräsentiert sind, während sie unter den Teilnehmenden an beschäftigungsbegleitenden und beschäftigungsfördernden Maßnahmen unterrepräsentiert sind (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2009).

Insbesondere bei betrieblichen Trainingsmaßnahmen und der Förderung mit einem Eingliederungszuschuss bzw. der Einstiegsgeldförderung scheint es also Hindernisse zu geben, die einer Teilnahme von Alleinerziehenden mit kleineren Kindern im Weg stehen. Hier gäbe es also einen Ansatzpunkt, Netzwerke zwischen JobCentern, Arbeitgebern, sowie Trägern der Kinder- und Jugendhilfe weiter auszubauen.

Auf die Bedeutung ausreichender Kinderbetreuungsmöglichkeiten für die Arbeitsmarktintegration weisen weitere Analyseergebnisse hin. Danach sind höhere regionale Kinderbetreuungsquoten mit höheren Teilnahmeraten von Alleinerziehenden an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbunden (Zabel 2011). Da die Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland regional noch sehr stark variiert und besonders im Westen bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und bei einer ganztägigen Betreuung noch Defizite aufweist, ist es besonders wichtig, die regionalen Verhältnisse mit einzubeziehen. An diesem Aspekt setzt das ESF-geförderte Programm „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ an. In dem Programm werden die Angebote für Alleinerziehende auf lokaler/regionaler Ebene vernetzt, um Alleinerziehende so zu unterstützen.

Insgesamt ist die Kinderbetreuung eine wichtige Voraussetzung, um Alleinerziehenden die Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Es kommen aber evtl. noch spezifische und individuelle Aspekte hinzu: Obgleich Alleinerziehende im SGB II im Vergleich zu anderen Müttern häufiger eine Berufsausbildung (oder einen Hochschulabschluss) besitzen, verfügen dennoch nicht wenige über keinen Berufsabschluss. Hier sollte an den Bedürfnissen der Betroffenen orientiert und lebensphasenspezifisch angesetzt werden. Jüngeren Alleinerziehenden ohne Abschluss sollte eine Erstausbildung vermittelt werden. Bei älteren Müttern, die evtl. ihre Erwerbstätigkeit länger unterbrochen hatten, kommt es auf eine Aktualisierung einer etwaig vorhandenen Ausbildung an. Bei der Förderung sollte ebenfalls der Kin-

derbetreuungsaufwand berücksichtigt werden und (soweit möglich) die Maßnahmen auch in Teilzeit angeboten werden.

Ausbildung junger Migrantinnen und Migranten

Die SPD empfiehlt, dass Unternehmen besser als bisher dafür gewonnen werden müssen, junge Menschen mit Migrationshintergrund auszubilden. Die Erfahrungen aus erfolgreichen Programmen und Modellprojekten für Ausbildungssuchende mit Migrationshintergrund sollten in die langfristige Förderung übernommen werden. Dort, wo eine betriebliche Ausbildung nicht realisiert werden könne, wäre ein entsprechendes Angebot an über- oder außerbetrieblicher Berufsausbildung zur Verfügung zu stellen.

Mit dem Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs, der im Oktober 2010 bis 2014 verlängert wurde, verfolgen die beteiligten Partner (Bundesregierung und Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft) das Ziel, für jeden ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen Jugendlichen ein Ausbildungs- oder Qualifizierungsangebot bereitzustellen, das zu einem anerkannten Berufsabschluss führt. Neuer Akzent in der Fortführung ist, u.a. die Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund voranzubringen, weshalb als neuer Partner die Beauftragte der Bundesregierung für Integration mitwirkt. Generell gestalten sich die Übergangsprozesse in Ausbildung für Jugendliche mit Migrationshintergrund schwierig und langwierig. In der Berufsausbildung sind ausländische Jugendliche weiterhin stark unterrepräsentiert. Nach den Daten der Berufsbildungsstatistik der statistischen Ämter des Bundes und der Länder lag die Ausbildungsbeteiligungsquote der ausländischen Jugendlichen im Jahr 2009 mit 31,4 % deutlich niedriger als die der entsprechenden deutschen Altersgruppe mit 64,3 % (Berufsbildungsbericht 2011, S. 51).

Eine wesentliche Voraussetzung für die Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist das gezielte Ausschöpfen von Ausbildungspotenzialen. Der Bund unterstützt mit speziellen Programmelementen des Ausbildungsstrukturprogramms JOBSTARTER und der Initiative „Aktiv für Ausbildung“ die Gewinnung von Unternehmen mit Inhaberinnen und Inhabern ausländischer Herkunft für die Ausbildung. Des Weiteren leisten die Aktivitäten der Koordinierungsstelle „Ausbildung bei Selbstständigen mit Migrationshintergrund“ (KAUSA) einen positiven Beitrag, um noch mehr Unternehmen für die Ausbildung zu gewinnen. Auch im Rahmen des Nationalen Integrationsplans wurden Vereinbarungen zu Bildung und Ausbildung getroffen, die zu einem nationalen Aktionsplan weiterentwickelt werden.

Reha-Berater/in in jedem Job-Center

Die SPD fordert in ihrem Antrag, dass in jedem Job-Center eine Reha-Beraterin bzw. ein Reha-Berater als AnsprechpartnerIn zur Verfügung stehen solle.

Das Sozialgesetzbuch IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ (SGB IX) legt in § 104(4) fest, dass die Bundesagentur für Arbeit für die Durchführung der ihr übertragenen Aufgabe zur Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben besondere Stellen einzurichten hat. In den Agenturen für Arbeit sind daher Reha-SB*(Schwerbehinderte-)*Teams implementiert (hier und im Folgenden: Hoffmann et al. 2011). Eine vergleichbare Festlegung wird für die Träger der Grundsicherung in diesem Zusammenhang nicht getroffen. Zu der Frage, ob in diesen Institutionen, vor allem bei den zugelassenen kommunalen Trägern, flächendeckend eigene Reha-SB-Teams eingerichtet wurden, hat das IAB keine Erkenntnisse.

Für gesundheitlich beeinträchtigte Leistungsbezieher des SGB II ist die Bundesagentur für Arbeit als Rehabilitationsträger dann zuständig, falls kein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist (§ 6a SGB IX). Die Rehabilitationsleistungen für erwerbsfähig hilfebedürftige Personen sind mit einer Trennung von Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung angelegt (Dornette et al. 2008): Der Kunde soll zur Erkennung eines möglichen Rehabilitationsbedarfs an die korrespondierende Arbeitsagentur verwiesen werden. Diese legt den Rehabilitationsbedarf fest, erstellt einen Eingliederungsvorschlag und unterrichtet darüber schriftlich die zuständige gemeinsame Einrichtung oder den zugelassenen kommunalen Träger sowie die Leistungsberechtigten (§ 6a SGB IX).

Der Träger der Grundsicherung entscheidet unter Berücksichtigung des Eingliederungsvorschlages über die Leistungen zur beruflichen Teilhabe. Allerdings gilt dieses Vorgehen v.a. im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung erwachsener Rehabilitanden. Im Bereich der beruflichen Ersteingliederung gilt eine geteilte Leistungsverantwortung und der Kunde verbleibt zumeist in der Zugehörigkeit der Bundesagentur für Arbeit (zur geteilten Leistungsverantwortung vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006).

Studien aus den Jahren 2007 und 2008 zeigen, dass drei Jahre nach Einführung des SGB II das Erkennen eines möglichen Rehabilitationsbedarfs bei den Trägern der Grundsicherung noch nicht in ausreichendem Maße erfolgte (ISR/infas/WZB 2008, Dornette et al. 2008). Dabei üben die SGB-II-Vermittler bei der Zugangssteuerung in die berufliche Rehabilitation eine Schlüsselfunktion aus, denn ohne dieses Wissen ist das komplexe Geflecht von unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen nur schwer durchschaubar (Rauch et al. 2008:6). Auch wenn keine aktuelleren Forschungsergebnisse zur Verfügung stehen, kann aus diesen Studien abgeleitet werden, dass spezialisierte Anlaufstellen unterstützend wirken können (vgl. hier und im Folgenden: Hoffmann et al. 2011). Daneben sollte das Wissen über die Unterstützungsleistungen der beruflichen Rehabilitation aber bei allen Vermittlungskräften verankert sein, da diese zumeist die ersten Ansprechpartner der Kunden sind.

Programm für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen:

Die SPD beantragt, dass für Menschen, die gesundheitlich eingeschränkt sind, ein eigenständiges Arbeitsmarktprogramm „Gesundheit Plus“ aufgelegt wird, um den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten-

kasten gezielt weiterentwickeln zu können. Ziel ist es, innovative Ansätze für bessere Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen herauszuarbeiten und diese später im Rahmen einer Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente als Regelinstrumente zu etablieren.

Für Menschen mit Behinderung bzw. für diejenigen, die von einer Behinderung bedroht sind, stehen unterschiedlichste Förderprogramme zur Verfügung. So ist im Sozialgesetzbuch (SGB) IX beispielsweise die Förderung im Rahmen beruflicher Rehabilitation festgelegt. Die jeweilige Maßnahme-Ausgestaltung ist dann in den Sozialgesetzbüchern der einzelnen Träger der beruflichen Rehabilitation festgelegt (z.B. SGB III für die Bundesagentur für Arbeit). Über die arbeitsmarktintegrativen Wirkungen beruflicher Rehabilitation ist zurzeit allerding wenig bekannt. Studien hierzu erfolgen nur wenig; verwiesen sei etwa auf die Nachbefragungen der Berufsbildungswerke und Berufsförderungswerke.[6]

Das IAB hat eine Studie zur Arbeitsmarktsituation von Rehabilitanden, die im Jahr 2006 an einer Maßnahme im Rahmen beruflicher Wiedereingliederung der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen haben, durchgeführt (vgl. hier und im Folgenden: Wuppinger/Rauch 2010). Die drei wichtigsten Maßnahmegruppen, an denen die Befragten teilgenommen haben, sind demnach „Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen“ (26 %), „Beschäftigung schaffende Maßnahmen“ (20%) und „Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen“ (19%).. Die Teilnahme an den Maßnahmen wird von verschiedenen Faktoren bestimmt. Vor allem das Alter, die schulischen und beruflichen Bildungsabschlüsse, die kumulierte Arbeitslosigkeitserfahrung, aber auch die Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt spielen für den Zugang zu einzelnen Maßnahmetypen eine Rolle. Lange Arbeitslosigkeitsdauern verringern die Chancen auf Zugang in Weiterbildung signifikant. Je länger Rehabilitanden in ihrem Erwerbsleben insgesamt arbeitslos waren, desto höher ist aber die Wahrscheinlichkeit, an einer Orientierungs- und Trainingsmaßnahme teilzunehmen. Diese Maßnahmen werden zumeist eingesetzt, um in kürzeren Programmlaufzeiten eine (Wieder-)Annäherung an den Arbeitsmarkt herbeizuführen. Die Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt spielt nur für die Teilnahme an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen eine Rolle: Rehabilitanden, die in ostdeutschen Regionen mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen leben, haben hier eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit. Die Erwerbschancen der Teilnehmer werden u.a. vom Zeitpunkt des Auftretens der Behinderung beeinflusst: Rehabilitanden, deren Behinderung im jungen Erwachsenenalter aufgetreten ist, haben bessere Erwerbschancen als diejenigen mit angeborenen Behinderungen. Auch Rehabilitanden, die mindestens einmal in ihrem Erwerbsleben sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, haben höhere Erwerbschancen als andere, dies gilt auch für Rehabilitanden mit Kfz-Führerschein. Außerdem ist die Eingliederung in Erwerbstätigkeit in städtisch geprägten Regionen leichter. Dies kann neben dem Vorhandensein von Arbeitsplätzen in den betreffenden Regionen auch mit der Ausstattung an spezifischen Förderangeboten für Rehabilitanden zusammenhängen (Schubert et al. 2007). Der Arbeitsmarktstatus hängt mit der Art der Maßnahme zusammen, an der die Rehabilitanden teilgenommen hatten. 13 Prozent der Personen, die Orientierungs- oder Trainingsmaßnahme oder Beschäftigung schaffende Maßnahmen durchlaufen hatten, waren sechs Monate danach erwerbstätig. Der Erwerbsanteil der Teilnehmer an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen liegt dagegen bei 21 Prozent. Teilnehmer an Orientierungs- und Trainingsmaßnahmen sowie an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind jeweils etwa zur Hälfte sechs Monate nach Maßnahmeende arbeitslos, Teilnehmer an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sogar zu 57 Prozent.

Weiter stehen bei der Bundesagentur für Arbeit Maßnahmen für schwerbehinderte Menschen wie z.B. Eingliederungszuschüsse für (besonders betroffene) schwerbehinderte Menschen zur Verfügung. Über die Wirkung dieser Maßnahmen liegen dem IAB zurzeit keine Erkenntnisse vor.

Neben der Bundesagentur für Arbeit gewähren auch die Integrationsämter und andere Rehabilitationsträger wie die Deutsche Rentenversicherung oder die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung Leistungen zur Ausbildung oder Beschäftigung. Daneben gibt es Förderangebote von Bund und Ländern. So führt z.B. das BMAS seit dem Jahr 2004 – zusammen mit Arbeitgebern, Gewerkschaften, Behindertenverbänden und -organisationen, der Bundesagentur für Arbeit, den Integrationsämtern, Rehabilitationsträgern sowie Rehabilitationsdiensten und -einrichtungen, dem Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen und weiteren Organisationen – die Initiative „job – Jobs ohne Barrieren“ durch. Ziele sind die Förderung der Ausbildung behinderter und schwerbehinderter Jugendlicher, die Verbesserung der Beschäftigungschancen schwerbehinderter Menschen insbesondere in kleinen und mittelständischen Betrieben sowie die Stärkung der betrieblichen Prävention, um die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten langfristig zu erhalten und zu fördern. Das Programm „Job4000“, das im Jahr 2007 startete, ist Bestandteil der Initiative. Hier soll ebenfalls die berufliche Integration schwerbehinderter Menschen gezielt vorangetrieben werden.

Des Weiteren fordert die SPD ein Programm „Gesundheit Plus“, um den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten gezielt weiterentwickeln zu können. Ziel soll es sein, innovative Ansätze für bessere Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen herauszuarbeiten und diese später im Rahmen einer Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente als Regelinstrumente zu etablieren. Ob ein weiteres Programm neben den schon bestehenden Maßnahmen und Initiativen zur Integration behinderter und schwerbehinderter Menschen zielführend ist, oder ob eine Bündelung der Programme nicht praktikab-

[6] Siehe z.B. die Verbleibserhebungen der Berufsbildungswerke 2010/ 2011 unter: http://www.bagbbw.de/w/files/statistiken/2009-2010-verbleibserhebung-kurzfassung.pdf

ler wäre, lässt sich aus wissenschaftlicher Perspektive nicht abschließend beantworten.

III. Vermittlung und Beratung sowie vermittlungsunterstützende Leistungen

5. Betreuungsrelation und Kontaktdichte von Vermittlern und Fallmanagern und Betreuten

Die SPD beantragt, das Betreuungsverhältnis von Vermittlern und Arbeitslosen in den Jobcentern deutlich zu verbessern, um hierdurch Arbeitslosigkeit zu verkürzen und arbeitsmarktpolitische Instrumente zielgruppenadäquat einzusetzen. Dabei wird auf die Befunde aus Modellversuchen verwiesen, welche in Jobcentern mit Vermittlungsverhältnissen für Jugendliche (mit 1:75) und für über 25-jährige (mit weniger als 1:150) gemacht wurden.

Die Zahl von Fallmanagerinnen und Fallmanagern soll dabei insbesondere für Zielgruppen wie Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere, Jugendliche und Menschen mit Behinderung bzw. gesundheitlichen Einschränkungen verbessert werden. Die Bundesregierung soll darauf hinwirken, dass die Fallmanagerinnen und Fallmanager vor Ort kontinuierlich weiterqualifiziert werden, damit diese den an sie gestellten Anforderungen besser gerecht werden können.

Die Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung ist eine Kernaufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Je schneller und nachhaltiger eine Arbeitsmarktintegration gelingt, desto besser ist dies für die Betroffenen und die Gesellschaft. Befunde einer Vermittlerbefragung sowie einer qualitativen Studie deuten darauf hin, dass eine verbesserte Betreuung vor allem Personen mit multiplen Problemlagen zugutekommen könnte und sich die Beratungsqualität hierdurch insgesamt steigern ließe. Die im Anschluss erörterten Forschungsprojekte des IAB zu Modellprojekten mit erhöhter Vermittlerkapazität im SGB III bestätigen, dass mehr Vermittler zwar mehr Geld kosten, aber auch besser und schneller vermitteln. Gerade eine intensivere Betreuung unmittelbar bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit bewirkt offenbar eine erhebliche Verbesserung der Eingliederungschancen.

Befunde zur Betreuungsintensität und Beratungsqualität im SGB III und SGB II

Das IAB hat im Jahr 2009 gemeinsam mit dem IAW Tübingen eine Befragung in ausgewählten Agenturen für Arbeit, ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern durchgeführt (Boockmann et al. 2010). Hierbei wurden Vermittler und Fallmanager unter anderem auch zur Intensität der Betreuung der arbeitslosen Kunden/innen befragt: Im SGB III und in vielen SGB-II-Einheiten wird der Turnus und die Dauer der Beratungsgespräche mit den Arbeitslosen in Kontaktdichtekonzepten detailliert geregelt. Häufig werden die Vorgaben nach den jeweiligen Problemlagen der Betreuten differenziert. Die Angaben zur tatsächlichen Kontaktdichte spiegeln in der Tendenz zwar die Vorgaben wider. Im Einzelnen bewegen sich die Antworten aber in einer relativ großen Bandbreite. Dies deutet darauf hin, dass die Regelungen zur Kontaktdichte – dort, wo es sie gibt – sehr unterschiedlich mit Leben gefüllt werden.

In den befragten Grundsicherungsstellen haben Personen ohne integrationsrelevante Probleme tendenziell am häufigsten ein Beratungsgespräch. Auch noch relativ häufig werden Kunden/innen mit motivationalen Problemen beraten. Sind multiple Problemlagen vorhanden, ist die Kontaktdichte am geringsten. Dies ist auch im SGB-III-Bereich nicht anders: Bei den Betreuungskunden, die in der Regel mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen, sind die Zeitabstände zwischen den Beratungsgesprächen ebenfalls am längsten. Im Unterschied zum SGB II sind die Kontakte mit den Marktkunden – also die Personen mit guten Aussichten – relativ selten, wohl auch, weil diese auf die Selbstinformationssysteme zur Arbeitsuche verwiesen werden. Im SGB III konzentriert sich damit die Betreuung auf die Arbeitsuchenden mit mittelschweren Hemmnissen.

Das qualitative Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“ untersucht die konkreten Interaktions- und Beratungsprozesse in jeweils acht Agenturen und Grundsicherungsstellen. Die Analysen basieren hauptsächlich auf Beobachtungen von Beratungsgesprächen, Interviews mit Betroffenen und Integrationsfachkräften sowie Dokumentenanalysen aus dem BA-System VerBIS. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Beratungsqualität nicht zufriedenstellend ist. Im Projekt wurde häufig eine starke Dominanz der Fachkräfte in den Gesprächen beobachtet, teilweise verbunden mit einer undifferenzierten Informationsüberflutung der Kunden. Ein ebenfalls sehr häufiges Problem bestand darin, dass die Integrationsfachkräfte keinen roten Faden bei der Zielfindung verfolgten, so dass z.B. Eingliederungsvereinbarungen ohne gemeinsame Erarbeitung einer Zielperspektive unter Einbeziehung der Kundin bzw. des Kunden abgeschlossen wurden.

Intensive Fallanalysen ergaben, dass nur bei einem Bruchteil der beobachteten Fälle von einer gelungenen Beratung seitens der Fachkräfte gesprochen werden kann. Die positiven Fälle fanden die Forscher fast ausnahmslos in den Agenturen. Insbesondere im SGB II streute dagegen die Beratungsqualität stark und lag teilweise unter den einzufordernden Mindeststandards. Ein weiteres Manko, das hier beobachtet wurde, bestand in der fehlenden Einbeziehung kompetenter Beratungsstellen bei Schulden, Sucht, gesundheitlichen oder psychosozialen Problemen.

Zur Intensität der Beratung lassen sich auf Basis dieses Projekts keine Schlüsse ziehen. Die Ergebnisse zeigen aber, dass insbesondere bei der Qualität der Beratung ein erheblicher Verbesserungsbedarf zu erkennen war. Es wurden neben Defiziten in der Qualifikation der Fachkräfte ebenso konzeptionelle Probleme in der Beratungspraxis gefunden. Allerdings endete die Feldarbeit des Projekts Mitte 2009. Es kann deshalb keine Aussage darüber getroffen werden, inwieweit das inzwischen eingeführte 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit die offenkundigen Schwächen des alten Systems beseitigt hat. Vielversprechend scheint das neue Beratungskonzept zu sein, dessen Umsetzung allerdings auch erhebliche Qualifizierungsanstrengungen erfordert.

Verbesserte Betreuungsrelationen für Langzeitarbeitslose im SGB III

Bereits 2001 kam im Vorfeld der späteren Arbeitsmarktreformen die Frage auf, ob durch ein verstärktes Vermittlerteam die Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verbessert werden könnte. Der Modellversuch „Förderung der Arbeitsaufnahme – integriert und regulär (FAIR)“ begann im Jahr 2002 in vier Geschäftsstellen der Bundesagentur für Arbeit. Er musste aufgrund der Arbeitsmarktreformen mehrmals angepasst werden, wobei die zweite und dritte Variante als ein echtes Feldexperiment mit Zufallszuweisung durchgeführt wurden. Die Varianten sowie zentrale Ergebnisse der von *infas* durchgeführten Evaluation (Kruppe 2008, Schiel et al. 2008) werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

Zielgruppe von FAIRalt waren Langzeitarbeitslose. Im Jahr 2002 wurden in den beteiligten Geschäftsstellen Vermittlungsteams eingerichtet, bei denen pro Vermittler die Anzahl der zu betreuenden Langzeitarbeitslosen auf 150 bis 180 begrenzt werden sollte (üblich waren damals noch 600 bis 900 zu betreuende Arbeitslose). Die Zielgruppe konnte durch das verstärkte Personal effektiver in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden: Die Teilnehmer hatten eine um 18 Prozent höhere Chance, in eine ungeförderte Beschäftigung zu gelangen. Allerdings ließ die Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse zu wünschen übrig. Im Jahr 2004 wurde in FAIRplus ein verbesserter Betreuungsschlüssel – vorgesehen waren nun bis zu 140 Neukunden aus dem Segment der „Integrationskunden“ pro Vermittler – auch auf Arbeitslose ausgeweitet, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht waren. Diese konnten durch die intensivere Betreuung gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit schneller in Arbeit gebracht werden: Die Modellteilnehmer hatten eine um 20 Prozent höhere Chance, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Schließlich konzentrierte sich FAIRneu im Jahr 2005 auf neu zugehende SGB-III-Kunden, unabhängig vom Vorliegen von Vermittlungshemmnissen. Dabei wurde im FAIR-Team ein Betreuungsschlüssel von 110 Arbeitslosen pro Vermittler angestrebt, während die Betreuungsrelation im normal ausgestatteten Vermittlerteam mindestens doppelt so hoch war. Unabhängig von der Einordnung in ein Kundensegment hatten FAIR-Kunden eine um 25 Prozent bessere Chance als Kunden des normalen Vermittlerteams, wieder erwerbstätig zu werden; auch in der Nachhaltigkeitsbetrachtung bleibt dieser positive Effekt bestehen.

In einer rein betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise ließen sich die zusätzlichen Personalkosten zwar nicht allein durch die Verringerung von Leistungszeiten kompensieren. Auch mögliche Substitutionseffekte – d.h. die Geförderten könnten auf Kosten von ungeförderten Mitbewerbern eine Stelle gefunden haben – konnten in der Evaluation nicht berücksichtigt werden. Jedoch gehen die Evaluatoren davon aus, dass sich die positiven Effekte der erhöhten Vermittlerstärke in der langen Frist eher noch günstiger darstellen würden.

Verbesserte Betreuungsrelationen im SGB III in ausgewählten Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit

Im Modellprojekt „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“ wurde im Zeitraum Mai 2007 bis Dezember 2010 in 14 ausgewählten Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Vermittlungsfachkräfte in der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlung stark erhöht. Der Versuch sollte u.a. zeigen, ob eine Erhöhung der Arbeitsvermittlerkapazität die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verringert. Das Konzept sah vor, mit rund 490 zusätzlichen Vollzeitstellen in den Modelldienststellen ein Betreuungsverhältnis von einer Vermittlungsfachkraft zu 70 SGB-III-Leistungsempfängern (Arbeitslosengeld I-Bezieher) zu realisieren sowie den Anteil der arbeitgeberorientierten Vermittler an allen Vermittlungsfachkräften von damals regulär 20 Prozent auf mindestens 30 Prozent zu erhöhen. Aufgrund des verbesserten Betreuungsschlüssels war es in den Modelldienststellen möglich, Nicht-Leistungsempfänger ebenso intensiv zu betreuen. Die an die Arbeitsvermittlung angrenzenden Bereiche (z.B. die Eingangszone in den Arbeitsagenturen) blieben personell und finanziell unverändert.

Die Ergebnisse des Modellprojektes weisen darauf hin, dass ein verbesserter Betreuungsschlüssel dazu beitragen kann, dass Arbeitsuchende schneller wieder Beschäftigung finden (Hofmann et al. 2010). So waren die Modelldienststellen mit ihren erhöhten Vermittlerzahlen im Vergleich zu statistisch ähnlichen Dienststellen mit regulärem Betreuungsschlüssel im evaluierten Zeitraum (Mai 2007 bis April 2008) erfolgreicher beim Abbau der regionalen Arbeitslosigkeit. Konkret ging die verbesserte Betreuungsrelation mit einer signifikanten Verringerung der Arbeitslosigkeitsdauer bei den SGB-III-Kunden in Modell-Dienststellen um durchschnittlich etwa 10 Tage einher. Zusätzlich zeigte sich, dass die verbesserte Betreuungsrelation auch die Vermittlungswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöht. Auch hier konnte in den Regionen des Modellprojekts eine Verbesserung verzeichnet werden. Dies spricht dafür, dass das Modellprojekt nicht nur dazu beigetragen hat, dass sich Kunden aus Arbeitslosigkeit abmelden, sondern dass dies vor allem auch im Rahmen einer Beschäftigungsaufnahme geschah.

In der Umsetzungspraxis konnten hinsichtlich des Einsatzes der zusätzlichen Vermittlungsfachkräfte drei Orientierungen festgestellt werden: Der Fokus lag entweder auf den Arbeitsuchenden, auf den Arbeitgebern oder auf der Optimierung der internen Organisationsprozesse. Jede dieser Strategien führte zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer, wenn auch in leicht unterschiedlichem Maße. Innerhalb der Vorgaben des Projektes nutzen viele Modelldienststellen ihre lokale Expertise, um die Vermittlungsprozesse vor Ort an die regionalen Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen und viele unterschiedliche Maßnahmen auszuprobieren. Beispielsweise experimentierten sie mit einem schnelleren Zugang für Arbeitsuchende, die noch nicht arbeitslos geworden sind (Job-to-Job-Kunden). Aussichtsreiche Kunden bekamen bei ihrer Arbeitsuchend-Meldung einen Sofortzugang bei einem Präsenzvermittler, um ein erstes Beratungsgespräch wahrzunehmen. Dies verweist darauf, dass es bei der

personellen Stärkung der Arbeitsvermittlung auch darauf ankommt, den Arbeitsagenturen wie auch den einzelnen Arbeitsvermittler(inne)n den nötigen Entscheidungsspielraum zu gewähren, ihre Vermittlungsbemühungen den unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen und den unterschiedlichen individuellen Bedürfnissen der Arbeitslosen anzupassen.

Da das Modellprojekt im SGB III stattfand, ist allerdings unklar, inwiefern sich dessen Ergebnisse unmittelbar auf den Rechtskreis SGB II bzw. speziell die Vermittlung von Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere, Jugendliche und Menschen mit Behinderung bzw. gesundheitlichen Einschränkungen in diesem Rechtskreis übertragen lassen.

Ganzheitliche Unterstützung von Kunden mit besonderen Vermittlungshemmnissen im SGB III

Das „Projekt interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III“ (PINGUIN) richtete sich an Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen. Es sollten erstens Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie sich das Dienstleistungsangebot für entsprechende Arbeitslose verbessern lässt. Zweitens sollte überprüft werden, ob eine durchgängig interne Leistungserbringung der Arbeitsagenturen effektiver ist als eine Beauftragung externer Vermittlungsdienstleister. Hierzu wurden seit April 2008 in drei Arbeitsagenturen Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, die neu in die Arbeitslosigkeit eintraten, durch neu eingerichtete interne Integrationsteams betreut. Seit März 2009 wurden in drei weiteren Arbeitsagenturen entsprechende Arbeitslose zufällig in die interne bzw. externe Betreuung zugewiesen. Zugänge in das Projekt waren bis Ende 2010 möglich.

Ein Kernelement des PINGUIN war, dass bei der Ausgestaltung des personalintensiven Betreuungsansatzes weit über vorausgegangene Projektansätze hinausgegangen wurde. Noch nicht veröffentlichte Befunde der quantitativen Wirkungsforschung (die für die ersten drei Agenturen durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, für die weiteren Agenturen durch das IAB durchgeführt wurden) weisen auf positive Förderwirkungen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hin: Diese waren im Schnitt kürzer arbeitslos und länger in Beschäftigung als Arbeitslose in den extern betreuten Vergleichsgruppen. Ein verstärkter und damit kostenintensiverer Einsatz von Beschäftigung begleitenden Leistungen ist nicht festzustellen. Die quantitative Wirkungsforschung kann allerdings keine Auskunft darüber geben, welchen Anteil der besonders günstige Betreuungsschlüssel am Erfolg des Modellprojektes hatte.

6. Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein sowie Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III)

Die Regelung in § 45 (neu) entspricht in Teilen dem § 46 (alt) und führt bisherige Regelungen weiter zusammen. So wird u.a. der bisherige Vermittlungsgutschein nach § 421g in veränderter Form weiterhin als Pflichtleistung ins Regelinstrumentarium übernommen. Darüber hinaus wird die generelle Möglichkeit der Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins als Ermessensleistung für alle Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 45 eingeführt. Gleichzeitig wird der Zugang zu diesen Arbeitsmarktdienstleistungen mit Ausnahme des Vermittlungsgutscheins nur noch als Ermessensleistung aufrecht erhalten: Die Möglichkeit, sechs Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit die Zuweisung in eine Aktivierungs- bzw. Eingliederungsmaßnahme zu verlangen, wurde ersatzlos gestrichen.

Vermittlungsgutschein

Mit einem Vermittlungsgutschein können Arbeitsuchende eigenständig einen privaten Vermittler beauftragen. Dies soll den Wettbewerb zwischen den Vermittlungsdienstleistern stärken, aber auch die Eigenverantwortung derjenigen Arbeitslosen fördern, die einen solchen Gutschein erhalten. Nur etwa jeder Zehnte ausgegebene Vermittlungsgutscheine wurde in den letzten Jahren tatsächlich eingelöst. Gemessen an anderen Möglichkeiten, private Dritte in die Vermittlung einzubeziehen, ist der Gutschein quantitativ von eher geringer Bedeutung.

Insgesamt wird dem Vermittlungsgutschein im Zeitraum 2003 bis 2005 eine tendenziell positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen bescheinigt (s. auch Koch et al. 2011). Bei hundert ausgegebenen Gutscheinen werden etwa fünf bis sechs Vermittlungen zusätzlich erzielt. Allerdings sind die aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse im Durchschnitt etwas kürzer als die der Vergleichsgruppe. Nicht alle Gruppen profitieren dabei gleichermaßen vom Vermittlungsgutschein: Er nutzt vor allem Arbeitslosen mit kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern und besseren Arbeitsmarktchancen. Auch gibt es Hinweise auf Mitnahmeeffekte. So gab bei einer Befragung von Arbeitslosen, deren Vermittlungsgutscheine eingelöst wurden, im Jahr 2004 jede fünfte Person an, dass sie den Arbeitsplatz selbst gefunden habe (Autorengemeinschaft sinus München 2006: 79).

Seit dem Jahr 2004 wurden jährlich zwischen 50.000 und 68.000 Vermittlungsgutscheine eingelöst (Bernhard/Kruppe 2010). Das sind weniger als 10 Prozent der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine. Eine Beschäftigung wurde oft ohne seine Nutzung aufgenommen. Inhaber von Gutscheinen waren eher Arbeitslose mit a priori besseren Beschäftigungschancen. Diese Positivauswahl hat sich zwischen 2004 und 2007 noch verstärkt. Ostdeutsche Arbeitslose hatten eine höhere Wahrscheinlichkeit als westdeutsche, sowohl einen VGS zu erhalten als auch einen Job mit Einlösung des Gutscheins anzutreten. Arbeitslosengeld-II-Empfänger hatten dieselben Chancen auf einen Job mit Einlösung des Gutscheins wie andere Arbeitslose. Sie blieben nach der Einlösung jedoch mit geringerer Wahrscheinlichkeit für mindestens ein halbes Jahr beschäftigt (Bernhard/Kruppe 2010).

Die Verlängerung der vorherigen Arbeitslosigkeitsdauer von aktuell sechs auf dann 12 Wochen für einen Rechtsanspruch auf Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins könnte dazu führen, das der Vermittlungsgutschein nicht mehr vor allem Gruppen mit kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern und besseren Arbeitsmarktchancen genutzt wird. Dies wäre unter Aspekten der bisherigen Posi-

tivauswahl und der Reduzierung möglicher Mitnahmeeffekte ein erwünschter Effekt. Ebenfalls positiv zu bewerten ist die Neuregelung, dass die beiden Vergütungsraten nicht mehr jeweils 50 Prozent betragen, sondern die erste Rate ein Drittel und die zweite Rate zwei Drittel beträgt. Hierdurch wird ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, verstärkt in länger andauernde Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln.

Zugang zu weiteren Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 45 SGB III über Gutscheine und als Ermessensleistung

Die allgemeine Möglichkeit der Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins als Ermessensleistung wird in der Neuregelung mit folgender Vorgabe in § 45 Absatz 5 kombiniert: „Die Agentur für Arbeit soll die Entscheidung über die Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins nach Absatz 4 von der Eignung und den persönlichen Verhältnissen der Förderberechtigten oder der örtlichen Verfügbarkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen abhängig machen." Gleichzeitig wird der Zugang zu Arbeitsmarktdienstleistungen nach § 45 mit Ausnahme des Vermittlungsgutscheins nur noch als Ermessensleistung aufrecht erhalten: Die Möglichkeit, sechs Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit die Zuweisung in eine Aktivierungs- bzw. Eingliederungsmaßnahme zu verlangen, wurde ersatzlos gestrichen.

Durch die Neugestaltung wurde berücksichtigt, dass Gutscheinlösungen selektiv wirken können. So zeigt Kruppe (2009) für Bildungsgutscheine, dass insbesondere bildungsferne Personen und solchen mit multiplen Vermittlungshemmnissen Gutscheine mit geringerer Wahrscheinlichkeit einlösen. Die Umwandlung in eine Ermessensleistung reduziert die Verpflichtung der Arbeitsverwaltung, Arbeitslose, die bereits längere Zeit nicht in Beschäftigung vermittelt werden konnten, durch entsprechende Maßnahmen zu unterstützen. Sie erhöht aber auch die Flexibilitätsspielräume der Vermittler. Gleichzeitig werden allerdings die Möglichkeiten von Arbeitslosen, sich eigenverantwortlich für eine Maßnahme zu entscheiden, eingeschränkt. Über die möglichen Auswirkungen lassen sich aus wissenschaftlicher Sicht derzeit keine Aussagen treffen.

IV. Berufswahl und Berufsausbildung

7. Förderung schulischer Abschlüsse und der Berufsausbildung sowie berufsvorbereitende Angebote

Die LINKE fordert eine Erweiterung der Rechtsansprüche auf einen mittleren Schulabschluss bzw. eine Berufsausbildung

Die SPD fordert einen generellen Rechtsanspruch auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses bzw. eines gleichwertigen Schulabschlusses. Sie regt weiterhin an, ein zusätzliches Programm „2. Chance" für 20-29 jährige ohne Schul- und Berufsabschluss aufzulegen, um diesen einen Einstieg in eine Ausbildung zu ermöglichen. Zentraler Baustein soll ein Rechtsanspruch auf Ausbildung sein. Dementsprechend soll § 3 Abs. 2 SGBII geändert werden, um Jugendliche ohne Ausbildung dann vorrangig in Ausbildung zu vermitteln. Eine Vermittlung in Arbeit soll nachrangig erfolgen.

Die Einstiegsqualifizierung soll – so die SPD – stärker als bisher auf Jugendliche konzentriert werden, die noch keine Ausbildung aufnehmen können. Eine erhöhte Förderung soll gewährt werden, wenn eine direkte Übernahme in ein Ausbildungsverhältnis erfolgt. Die Inhalte sollen so gestaltet sein, dass sie auf die Ausbildungszeit angerechnet werden können.

Auch fordert die SPD einen Rechtsanspruch auf Förderung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, die in ihrem Unternehmen einen Berufsabschluss in der Tätigkeit erwerben wollen, die sie verrichten – selbst, wenn sie bereits in einem anderen als dem ausgeübten Beruf einen Abschluss besitzen. Arbeitslose sollen vergleichbare Förderansprüche erhalten.

Rechtsansprüche auf Schulabschluss und Berufsausbildung

Die Anträge auf Rechtsansprüche für Schulabschlüsse bzw. eine Berufsausbildung überfordern in dieser Form die Arbeitsmarktpolitik und sind eher in der Bildungspolitik zu verorten. Generell gilt: Allgemeinbildende und berufliche Abschlüsse bilden in Deutschland – vielfach stärker als in anderen Ländern – eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Zugang in die Beschäftigung, da hier wesentliche *Screening*-Funktionen de facto an ein sehr ausdifferenziertes Schul- bzw. Bildungssystem übertragen wurden.

Gerade der Zugang zu sozialversicherungsrechtlich abgesicherter und dauerhafter Beschäftigung setzt den Nachweis zertifizierter und vollqualifizierender beruflicher Ausbildungsabschlüsse auf der Ebene der Sekundarstufe II (duale Berufsausbildung bzw. gleichwertige berufsfachschulische Abschlüsse) oder – und im wachsendem Umfang – auf der tertiären Ebene voraus.

In Folge der langjährigen Expansion des beruflichen Bildungssystems in Deutschland erwerben rund vier Fünftel einer Geburtskohorte einen oder mehrere berufliche Abschlüsse. Nach Mikrozensus 2008 verfügen rund 85% der Wohnbevölkerung nach Abschluss der individuellen Ausbildungsphase über einen beruflichen Abschluss (hier gemessen als Anteil der 35-jährigen Wohnbevölkerung mit beruflichem Abschluss). Weiterhin ist gut dokumentiert, dass der Zugang zu beruflich vollqualifizierenden Abschlüssen insbesondere für leistungsschwächere Jugendliche sowie Jugendliche in strukturschwächeren Regionen vielfach mit längeren Vorlaufzeiten versehen ist (siehe Dietrich et al 2009; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). Ansätze, diese Vorlaufzeit effizienter zu gestalten und insgesamt zu verkürzen, sind aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive zu befürworten. Hierbei müssen individuelle Aspekte wie Qualifizierung, berufliche Orientierung und Persönlichkeitsentwicklung, aber auch Such- bzw. Wartezeiten, einbezogen werden. Im Bereich der betrieblichen Ausbildung werden seit Jahren Alternativen erprobt, durch zweijährige Ausbildungsgänge, ausbildungsbegleitende Hilfen usw.

sowie betriebsnahe berufsvorbereitende Angebote auch leistungsschwächere Jugendliche beim Zugang zu betrieblicher Ausbildung zu unterstützen.

Mittlerweile ist durch die Forschung jedoch gut belegt, dass das Volumen betrieblicher Ausbildungsangebote nicht beliebig zu erweitern ist, sondern vielmehr einer klaren betrieblichen Rationalität der Ausbildungsentscheidung folgt. Bei der betrieblichen Kosten-Ertrags-Abwägung gehen Stellgrößen wie Konjunktur und einzelbetriebliche Geschäftserwartung (Dietrich/Gerner 2008) ebenso ein wie Qualifikationsanforderungen und Potenzial der für den Betrieb zur Verfügung stehenden Ausbildungsinteressenten. Demzufolge kann auch eine Ausweitung des Angebots beruflich vollqualifizierender Angebote, das der betrieblichen Berufsausbildung nach BBIG/HWO gleichgestellt und etwa überbetrieblichen Ausbildungsstätten bereitgestellt wird, dazu beitragen, zusätzliche und zielgruppenadäquate Ausbildungskapazitäten zu schaffen. Gleichwohl ist bei außerbetrieblichen, trägerbasierten oder schulischen Angeboten beruflicher Ausbildung die zusätzliche Kostenbelastung öffentlicher Haushalte zu berücksichtigen.

Ein weiteres Jugendprogramm

Ausgehend von Erfahrungen früherer Sofortprogramme für Jugendliche (z.B.: Jump oder JUMP Plus) stellt sich die Frage, inwieweit ein neues Jugendprogramm für das bundesdeutsche Konzept der Arbeitsmarktförderung eine notwendige und sinnvolle Ergänzung darstellet oder ob es nicht ähnlich wie etwa beim Jump-Programm lediglich Angebote beinhaltet, die mehr oder minder parallel zu bestehenden Förderstrukturen stehen. Ziel der vergangenen Jahre war es insbesondere einen abgestimmten Förderkatalog für die spezifischen Probleme Jugendlicher beim Übergang von Schule in Ausbildung und Beschäftigung zu schaffen. Gerade die Vielzahl wenig verknüpfter Angebote wurde mitunter von Jugendlichen, Trägen und Vermittlern kritisch gesehen (siehe Münk et al 2008). So könnte man alternativ zur Schaffung zusätzlicher Programme auch die monetäre Ausstattung bestehender Instrumente entsprechend aufstocken.

Vorrang der Vermittlung in Ausbildung für Jugendliche ohne Ausbildung

Aus empirischer Sicht kann diese Forderung insofern gestützt werden, als auf Basis aktueller Arbeiten zu Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) oder Einstiegsqualifizierung (EQ) ein Übergang aus berufsvorbereitenden Angeboten in Beschäftigung nur in quantitativ geringem Umfang zu beobachten ist (Dietrich/Plicht 2008; GIB/IAB 2009 sowie GIB/IAB 2010). Um in der Praxis die Vermittlung in Ausbildung gegenüber einer Vermittlung in Arbeit vorrangig zu gestalten, müssen sowohl die individuelle Suchstrategie der Jugendlichen, die Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit als auch die Bereitschaft bzw. Möglichkeit der Betriebe, unqualifizierte Jugendliche zu beschäftigen, berücksichtigt werden.

Einstiegsqualifizierung

Auf Basis von Daten der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ) kann gezeigt werden, dass entgegen den Intentionen des Gesetzgebers EQ von der Praxis nur eingeschränkt als Instrument zur Integration noch nicht ausbildungsgeeigneter Bewerber in betriebliche Ausbildung genutzt wurde. So können deutliche Selektionsprozesse im Zugang zu EQ aufgezeigt werden (GIB/IAB 2009: 16-37). Auch die Wahrscheinlichkeit aus EQ in nicht geförderte betriebliche Ausbildung überzutreten, korreliert wesentlich mit individuellen Merkmalen, die auch mit dem Vermittlungsstatus Ausbil-dungsreife verknüpft sind (GIB/IAB 2010: 168ff). Die Begleitforschung ist jedoch noch nicht abgeschlossen, so dass eine abschließende Bewertung derzeit nicht getroffen werden kann.

Die Anregung, den direkten Übergang in eine betriebliche Ausbildung über monetäre Anreize zu fördern, hat sich bereits bei der JUMP Förderung (nach SPR § 4) als wenig praktikabel und erfolgreich erwiesen. Ähnliches kann auch für EQ vermutet werden. Zudem wären Aspekte wie die Frage von Mitnahmeeffekten oder der mögliche Kontrollaufwand zu berücksichtigen.

Eine Anerkennung bzw. Zertifizierung von Qualifikationen, die im Rahmen von EQ erworben werden, ist zwar vorgesehen, wird aber in der Praxis bislang nur bedingt realisiert. Hier sind Betriebe und Kammern gleichermaßen gefragt (GIB/IAB 2010: 67ff). Weiterhin ist zu unterscheiden, ob die EQ in einer regulären Ausbildung fortgesetzt wird oder zunächst kein Übergang in Ausbildung realisiert werden kann. Im ersten Fall stellt sich die Frage nach der Anrechnung von Inhalten und Zeiten der EQ-Ausbildung auf die nachfolgende reguläre Ausbildung. Davon abzugrenzen ist die Frage der Zertifizierung von Qualifikationselementen von EQ-Teilnehmern, die den Übergang in betriebliche Ausbildung nicht realisieren können. Damit bleibt die Frage nach der Verwertbarkeit dieser Zertifikate für die nächsten Schritte in der individuellen Bildungs- bzw. Erwerbsbiografie. Im Rahmen der EQ-Begleitforschung werden dazu bis 2012 weitergehende Befunde vorgelegt.

Rechtsanspruch auf Förderung der Berufsausbildung auch für Arbeitsuchende

Fehlende Abschlüsse bilden deutliche Hürden nicht nur beim Einstieg in den Arbeitsmarkt, sondern auch bei jeder weiteren Stufe im Erwerbsverlauf. Falls im weiteren Erwerbsverlauf etwa ein Betriebswechsel erforderlich ist, können formal Nicht-Qualifizierte vielfach innerbetriebliche Aufstiege, die auf Grund faktischer Expertise und individueller Erfahrung realisiert werden konnten, nicht in neue Betriebe transferieren. Dies gilt insbesondere bei "unfreiwilligen" Betriebswechseln. Im Detail fehlen jedoch in der Kommentierung Hinweise dafür, wie das Nachholen von Abschlüssen, die Zuerkennung von Abschlüssen auf Grund praktischer Tätigkeit oder der Zugang zur Externenprüfung zu organisieren ist und wird demzufolge nicht weiter kommentiert.

8. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Beim Gesetzesentwurf der Bundesregierung bleiben die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen inhaltlich unverändert. Der Antrag der SPD sieht eine Beschränkung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen auf solche Jugendlichen vor, die eine zusätzliche Vorbereitung benötigen, weil sie ansonsten nicht in eine Ausbildung vermittelt werden könnten. Der Praxisanteil der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen soll je nach individuellem Bedarf erhöht werden können. Die Förderinhalte werden so ausgestaltet, dass sie bei einer anschließenden Ausbildung auf die Ausbildungszeit angerechnet werden können.

Beschränkung des Teilnehmerkreises

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sollten für nicht vermittelte Bewerber (und damit per Definition ausbildungsreife Jugendliche) nur als ultima ratio in Frage kommen. Dennoch sollten diese nicht per se aus dem Teilnehmerkreis ausgeschlossen werden. Eine solche Beschränkung des Teilnehmerkreises wäre nur dann denkbar, wenn genügend außerbetriebliche Ausbildungsstellen zur Verfügung stünden oder auch geringere Eingangsvoraussetzungen für berufsfachschulische Ausbildungen toleriert werden würden. Andernfalls ist weder erwiesen, dass die demografische Entwicklung automatisch und dauerhaft zu einem guten Ausbildungsstellenmarkt führt, noch dass ein günstiger Ausbildungsstellenmarkt allen ausbildungsreifen Jugendlichen eine Ausbildung ermöglicht. Als Beleg kann die aktuelle Ausbildungssituation in Ostdeutschland dienen: Obwohl die Zahl der Ausbildungsstellen die der Bewerber mittlerweile leicht übersteigt und Betriebe zum Teil dringend nach Auszubildenden suchen, haben sich die Übergangsquoten der ostdeutschen Bewerber in betriebliche Ausbildung kaum verbessert. Ob dies an den Berufswünschen der Jugendlichen liegt oder an einer Diskrepanz in der Beurteilung der Ausbildungsreife (die Wirtschaft bemängelt ja immer wieder die Eignung von Bewerbern für eine Ausbildung) ist eine offene Frage.

Da also prinzipiell *Mismatch* ebenso wie möglicherweise wiederkehrende Rezessionsphasen dazu führen können, dass Bewerber nicht im Markt unterkommen, sollten diese nicht per se von einer Teilnahme an BvB ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang soll auch darauf verwiesen werden, dass marktbenachteiligten BvB-Teilnehmern die Übergänge in betriebliche Ausbildung weit häufiger gelingen als den anderen Teilnehmergruppen. Ergebnisse der Begleitforschung BvB zeigen, dass rund 41% dieser Jugendlichen die Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung gelang, während der Durchschnittswert aller BvB-Teilnehmer hingegen bei 28% lag (Dietrich/Plicht 2009).

Dessen ungeachtet sollten trotzdem vorab alle Möglichkeiten der Vermittlung (Nachvermittlungsaktion) oder betriebsnaher Berufsvorbereitung (EQ) ausgeschöpft werden.

Erhöhung von Praktikumsanteilen

Ergebnisse aus der Begleitforschung BvB belegen, dass Praktika insbesondere im Falle einer überdurchschnittlichen Gesamtdauer (mehr als 15 Wochen) einen positiven Effekt auf den Übergang in betriebliche Ausbildung haben (Plicht 2010). Dieser Befund ist anhand multivariater Analysen abgesichert. Während v.a. schulisch besser vorgebildete Jugendliche längerdauernde Praktika wahrnehmen konnten, wurden Teilnehmer mit schlechten Leistungsvoraussetzungen eher beim Bildungsträger qualifiziert (Vermittlung von Qualifizierungsbausteinen). Insofern wäre zum einen zu prüfen, wie geringqualifizierte Jugendliche einen besseren Zugang zu betrieblichen Praktika erreichen können (und dies auch über längere Zeit in einem Betrieb), zum anderen aber auch, ob der Erwerb von Qualifizierungsbausteinen für diese Jugendlichen wenigstens die Chancen auf einen Praktikumsplatz verbessert.[7] Falls ja, stellt sich die Frage, ob die restliche Förderdauer ausreicht.

Anrechenbare Förderinhalte

Bereits mit der Einführung der sog. Qualifizierungsbausteine in BvB (seit 2004) war eine mögliche Anrechnung der Förderinhalte als ein Ziel ausgewiesen. Allerdings finden die Qualifizierungsbausteine nach Befunden der Begleitforschung BvB kaum die Akzeptanz von Betrieben, weder bei ihrer Umsetzung noch später beim Übergang nach der BvB (Plicht 2010, Plicht/Kruppe 2011). Dies scheint aber ein prinzipielles Problem außerbetrieblich erworbener Qualifikationen zu sein – zumindest zeigen die Befunde zum Übergang an der zweiten Schwelle nach außerbetrieblicher Ausbildung, dass diese Jugendlichen erhebliche Probleme haben, eine entsprechende Beschäftigung zu finden (Granato/Dorau 2006). Insofern ist eine Orientierung der Qualifizierung an Ausbildungsinhalten sicher nützlich für die Strukturierung der Maßnahmen sowie die Motivation der Jugendlichen, sollte aber nicht mit allzu großen Erwartungen hinsichtlich eines Effekts auf dem Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt einhergehen.

V. Berufliche Weiterbildung

9. Förderung Beruflicher Weiterbildung

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung übernimmt zum einen mit einigen Modifikationen Regelungen aus den bisherigen § 77 ff. (alt) SGB III und führt diese mit den Arbeitgeberleistungen zur Förderung der Qualifizierung geringqualifizierter Beschäftigter nach § 235c (alt) zusammen. Gleichzeitig wird die bisher befristete Regelung der Qualifizierung älterer Beschäftigter nach § 417 (alt) in § 82 (neu) unbefristet übernommen. Die § 85 ff. (alt) zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen gehen in § 45 (neu) auf (vgl. Punkt 14). Neu sind die Ausweitung der Voraussetzungen für die Anerkennung der Notwendigkeit einer Weiterbildung bei fehlendem Berufsabschluss und der mögliche Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren bei Beschäftigten.

Auf einzelne Punkte der Anträge der Fraktionen wird z.T. gesondert eingegangen. BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN schlagen vor, auf die ausschließliche Organisation von Weiterbildung über Bildungsgutscheine zu verzichten und modulare Weiterbildung zu verstärken. Die SPD fordert u.a. die Entfristung

[7] Für den Übergang in betriebliche Ausbildung konnte kein Effekt des Erwerbs von Qualifizierungsbausteinen nachgewiesen werden.

des WeGebAU-Programms und einen Anspruch auf Nachqualifizierung. Die LINKE fordert einen Anspruch auf regelmäßige Teilnahme an Weiterbildung. und regt an, den Vorrang der Vermittlung zugunsten von Maßnahmen einer nachhaltigen Qualifizierung neu zu regeln.

Förderung beruflicher Weiterbildung mittels Bildungsgutschein

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung lassen sich grob unterteilen in berufliche Weiterbildungen mit dem Ziel eines Abschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf und sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Darunter fallen beispielsweise das Nachholen einer Abschlussprüfung, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungswerkstätten. Mit den Hartz-Reformen wurde im Jahr 2003 die direkte Zuweisung in diese Maßnahmen durch die Arbeitsvermittler auf die Ausgabe von Bildungsgutscheinen umgestellt, mit dem potenzielle Teilnehmer/innen selbst einen Bildungsträger auswählen können.

Insgesamt bescheinigt die Evaluation den Maßnahmen positive Effekte. Da die Geförderten während der Weiterbildung weniger intensiv nach Arbeit suchen (was gerade bei Maßnahmen, die auf einen Berufsabschluss zielen, durchaus sinnvoll ist), findet sich ein je nach Maßnahmedauer mehr oder weniger ausgeprägter Einbindungseffekt. Zwei bis drei Jahre nach Förderbeginn zeigen sich dann aber – so die Mehrzahl der Studien – positive Wirkungen von bis zu 10 Prozentpunkten auf die individuellen Beschäftigungschancen. Allerdings zeigen sich diese Wirkungen bei längeren Maßnahmen entsprechend später und differieren zudem nach Teilnehmergruppen und Maßnahmevariante. Neuere Studien weisen darauf hin, dass sich die Ergebnisse durch die Hartz-Reformen seit 2003 leicht verbessert haben. Dies dürfte allerdings in erster Linie auf eine durchschnittliche Verkürzung der Maßnahmen und dem damit einhergehenden geringeren Einbindungseffekt zurückzuführen sein.

Allerdings zeigt Kruppe (2009), dass die seit den Hartz-Reformen praktizierte Zuweisung über Bildungsgutscheine selektiv erfolgt. So erhalten zum Beispiel Personen ohne schulischen und beruflichen Abschluss einen solchen Bildungsgutschein seltener. Darüber hinaus lösten diese Personengruppen den Gutschein mit geringerer Wahrscheinlichkeit ein und nahmen entsprechend seltener tatsächlich an einer Maßnahme teil. Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen mit der Auswahl eines Bildungsträgers überfordert sein könnten. Ein teilweiser oder völliger Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren für Gruppen mit spezifischen Problemen am Arbeitsmarkt würde hier Abhilfe schaffen, so wie es die Neuregelungen nach § 45 (neu) für die Wahl zwischen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein und einer Vergabe vorsehen.

Die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Anbieter stellt sich nach Koscheck (2010) in Ost und West unterschiedlich dar: Die Ergebnisse des „wbmonitors“ weisen darauf hin, dass sich durch die Einführung des Bildungsgutscheins das Volumen geförderter Personen auf eine größere Zahl von Anbietern verteilt hat. Dies konnte in Westdeutschland durch stark gestiegene Teilnehmerzahlen kompensiert werden, während sich in Ostdeutschland vor allem die Konkurrenzsituation verschärft hat.

Fraglich bleibt, inwieweit die erhofften Vorteile des Gutscheinverfahrens – Wettbewerb, Qualitätsverbesserungen und gestärkte Eigenverantwortung der Arbeitslosen – überhaupt erreicht werden und ob die Kosten des Verfahrens einschließlich Zertifizierung (vgl. dazu Punkt IX. 19) aufwiegen können. Zumindest wäre – wie im Antrag der SPD formuliert – eine hochwertige Beratung zum Bildungsgutschein notwendig. Um lebensbegleitendes Lernen besonders bei Geringqualifizierten und (kleinen) Betrieben zu fördern, schlägt Kruppe (2010) den Aufbau lokaler Bildungsstützpunkte mit lokalen Netzwerken vor, die – von Interessen und Fördertöpfen unabhängig – als Anlaufstellen für eine umfassende Qualifizierungsberatung und –planung für alle fungieren könnten.

Möglicher Verzicht auf das Bildungsgutscheinverfahren bei Beschäftigten

Das Bildungsgutscheinverfahren, welches bereits bei Arbeitslosen zu selektivem Zugang zur Förderung beruflicher Weiterbildung führt, galt auch für die Förderung von Beschäftigten. Erfahrungen – vor allem bei der Qualifizierung von Kurzarbeitenden – haben gezeigt, dass hierdurch kontraproduktive Effekte eintreten können, da dem Arbeitnehmer zwar eine freie Wahl des Bildungsanbieters zugestanden wird, der Arbeitgeber aber die Qualifizierung oftmals für mehrere Mitarbeiter/innen koordinieren muss. Deshalb ist – bei gegebener grundsätzlicher Beibehaltung des Bildungsgutscheins – ein Verzicht unter Zustimmung der Beteiligten die naheliegende Konsequenz.

Anerkennung der Notwendigkeit einer Weiterbildung wegen fehlenden Berufsabschlusses

Wie bisher wird die Notwendigkeit einer Weiterbildung wegen fehlenden Berufsabschlusses anerkannt, wenn eine Person zwar über einen Berufsabschluss verfügt, aber eine entsprechende Tätigkeit voraussichtlich nicht mehr ausüben kann, da sie mehr als vier Jahre eine un- oder angelernte Tätigkeit ausgeübt hat. In der Neuregelung wird dies nun auch auf Personen ausgedehnt, die in diesem Zeitraum nicht (nur) beschäftigt waren, indem Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Kindererziehung und der Pflege eines Angehörigen einer Beschäftigung gleichgestellt werden. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, da diese Personengruppen hierdurch vereinfacht in Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen werden können, um ihre Beschäftigungsfähigkeit durch Anpassung an die veränderten Qualifikationsbedarfe zu erhöhen.

Förderung von Beschäftigten: Das Programm WeGebAU

Kontinuierliche Weiterbildung verbessert die Chancen am Arbeitsmarkt und leistet einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit. Geringqualifizierte und ältere Beschäftigte sind jedoch in der betrieblichen Weiterbildung unterreprä-

sentiert. Um dieser Benachteiligung ansatzweise zu begegnen, wurden im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetz 2002 Regelungen ins Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) eingeführt, die die Weiterbildung von Geringqualifizierten und Älteren im Unternehmen fördern, auch wenn diese nicht arbeitslos sind. Dazu gehören insbesondere der Arbeitsentgeltzuschuss, der Arbeitgebern während der Weiterbildungszeit eines geringqualifizierten Mitarbeiters gewährt wird (§ 235c SGB III) und die Übernahme der Weiterbildungskosten für ältere Beschäftigte (§ 417 SGB III).

Mit dem Programm WeGebAU 2006 wollte die Bundesagentur für Arbeit diese bisher kaum genutzten präventiven Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärken. In 2006 richtete sich das Programm sowohl an Beschäftigte als auch an Arbeitslose mit geringer Qualifikation oder höheren Alters. Der größte Anteil der im Rahmen des Programms bereitgestellten Mittel floss den Arbeitslosen zu, nicht den Beschäftigten. Unter dem Namen WeGebAU 2007 wurde das Programm ab 2007 auf geringqualifizierte und ältere Beschäftigte konzentriert und breiter aufgestellt. So wurde im § 417 SGB III die Altersgrenze von 50 auf 45 Jahre gesenkt und die Betriebsgrößenbeschränkung von 100 auf 250 erhöht. Für Geringqualifizierte, für die der Arbeitgeber einen Arbeitsentgeltzuschuss nach § 235c erhielt, konnte er außerdem über den § 77 Abs. 2 einen Zuschuss zu den Lehrgangskosten erhalten.

Durch diese Änderungen ist die Zahl der Förderfälle im Jahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr zunächst stark gestiegen (Tabelle 5). Im Zuge des Konjunkturpakets II wurde im Jahr 2009 vorübergehend der förderfähige Personenkreis auf qualifizierte Beschäftigte ohne Altersbeschränkung erweitert (§ 421t Abs. 4 SGB III). Diese Regelung ist jedoch seit Anfang 2011 nicht mehr in Kraft, so dass WeGebAU aktuell wieder die vor der Wirtschafts- und Finanzkrise geltenden Regelungen für Geringqualifizierte und Ältere umfasst.

Wirkungsanalysen zu WeGebAU auf Ebene der Teilnehmer liegen derzeit noch nicht vor. Über die IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots wurden jedoch im Herbst 2006 und 2008 jeweils rund 14.000 Betriebe zu den Instrumenten der präventiven Arbeitsmarktpolitik befragt (Lott/Spitznagel 2007; Lott/Spitznagel 2010). In beiden Betriebsbefragungen gab etwa die Hälfte der Betriebe an, mindestens eine der im Programm geförderten Maßnahmen zu kennen. Allerdings kannten in 2008 wesentlich mehr Betriebe (35 Prozent) als im Jahr 2006 (12 Prozent) alle Regelungen. Dies ist vermutlich darauf zurück zu führen, dass die Bundesagentur für Arbeit ab 2007 verstärkt für das Programm geworben hat.

Im Jahr 2008 nutzte ein Fünftel der Betriebe, die WeGebAU kannten, wenigstens eine der geförderten Maßnahmen. Dies hat sich gegenüber 2006 nicht durchschlagend verändert. In beiden Befragungen wurde als hauptsächliche Begründung für die Nichtnutzung genannt, dass kein betrieblicher Bedarf bestehe. Andere Gründe, wie zu viel Verwaltungsaufwand oder mangelndes Interesse der Arbeitnehmer, spielen dagegen kaum eine Rolle. Betriebe, welche die Maßnahmen in Anspruch nahmen, beurteilten diese überwiegend positiv. Der Anteil der Positivantworten stieg von 57 Prozent in 2006 auf 85 Prozent in 2008.

In der Erhebung 2008 wurde die Einschätzung der Betriebe erfragt, und zwar getrennt nach dem Arbeitsentgeltzuschuss für Geringqualifizierte (AEZ) und der Übernahme der Weiterbildungskosten für Ältere (Wk). Der AEZ war etwas bekannter als die Wk und wurde auch häufiger genutzt. In der Beurteilung und bei der Begründung der Nichtnutzung zeigten sich jedoch kaum Unterschiede zwischen den Fördermaßnahmen.

Ergänzende Fragen in der Erhebung 2008 sollten Hinweise geben, ob WeGebAU tatsächlich auch Impulse für zusätzliche Weiterbildung in den Betrieben setzen konnte. 57 Prozent der Betriebe, die das Programm nutzten, bejahten mindestens eine dieser Fragen. 40 Prozent der Unternehmen sahen sich dadurch veranlasst, bestehende Aktivitäten fortzusetzten, 20 Prozent wollten zusätzliche Aktivitäten entwickeln und 23 Prozent sich zukünftig stärker engagieren.

Nach ersten Anlaufschwierigkeiten hat das Programm durchaus Anklang gefunden und kommt einer steigenden Zahl von geringqualifizierten und älteren Beschäftigten zu Gute. Eine nach der Betriebsgröße differenzierte Auswertung der beiden Befragungen zeigte, dass die Zunahme der Förderfälle überwiegend auf eine stärkere Nachfrage in größeren Unternehmen zurückzuführen ist. Kleinere Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern sind offenbar schwerer zu erreichen. Bei einer Weiterführung von WeGebAU sollte der Fokus stärker auf Kleinunternehmen gerichtet werden.

Ein markantes Ergebnis der Erhebungen ist die Aussage der Betriebe, WeGebAU deshalb nicht zu nutzen, weil dafür kein betrieblicher Bedarf bestehe. Bei der praktischen Umsetzung des Programms sollten die Bedürfnisse der Betriebe deshalb soweit wie möglich berücksichtigt werden. Dabei gilt jedoch der Grundsatz, dass Weiterbildung, insbesondere dann, wenn es um die Vermittlung betriebsspezifischer Kenntnisse und Fertigkeiten geht, vorrangig in der Verantwortung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer selbst liegt. WeGebAU sollte weiterhin schwerpunktmäßig die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen fördern, welche die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Älteren am allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern, auch wenn betriebliche Interessenslagen damit nicht immer im Einklang stehen.

Die Antworten zu den Fragen nach der Impulswirkung des Programms lassen keine abschließende, quantitativ fundierte Aussage darüber zu, ob WeGebAU tatsächlich auch zu mehr Weiterbildung in den Betrieben geführt hat. Mitnahmeeffekte können hier nicht ausgeschlossen werden. So hat ein vergleichsweise hoher Anteil von Betrieben (40 Prozent) angegeben, hier lediglich bisherige Aktivitäten fortgesetzt zu haben. Allerdings gibt immerhin etwa jedes fünfte Unternehmen an, dass Wegebau eine Initialzündung für weiterführende und zukünftige Weiterbildungsaktivitäten war. Dies deutet darauf hin, dass

das Programm im Ganzen der betrieblichen Weiterbildung positive Impulse gegeben hat.

Modularisierung von beruflichen Weiterbildungen

Für Menschen, die eine Ausbildung nicht unmittelbar nach der Schule begonnen oder nicht bestanden haben, sollten möglichst in allen Berufen modulare Teilqualifikationen angeboten werden. Dabei müssen die Module zum einen niederschwellig angelegt sein. Zum anderen aber sollte es Anreize und ein Recht zur Teilnahme an weiteren (inhaltlich zugehörigen) Modulen geben, um am Ende einen voll qualifizierenden Berufsabschluss zu erhalten. Solche Teilmodule könnten ein Beschäftigung begleitendes Lernen besser unterstützen. Sie könnten es zudem vereinfachen, im späteren Erwerbsverlauf auf einen zweiten Beruf umzusteigen (Kruppe 2010).

Rechtsanspruch auf Weiterbildung sowie Qualifizierungsvorrang vor Vermittlung

Ein Anspruch auf Nachqualifizierung bzw. ein Anspruch auf Weiterbildung verlagern in der in den Anträgen nicht weiter spezifizierten Form u.a. die betriebliche und die individuelle Verantwortung für eine entsprechende Weiterqualifizierung von Mitarbeiter/innen auf die Arbeitsmarktpolitik (s. auch die beiden Abschnitte IV und V). Gleiches gilt für den Antrag, den Vorrang der Vermittlung zugunsten von Maßnahmen einer nachhaltigen Qualifizierung neu zu regeln (vgl. auch Abschnitt VII. 14 zu einem entsprechenden Antrag der SPD zu Jugendlichen). Darüber hinaus müssten solche Regelungen berücksichtigen, dass allein ein Rechtsanspruch nicht unbedingt eine Inanspruchnahme garantiert.

So deuten Befragungsergebnisse aus dem IAB darauf hin, dass zwar zumindest die geäußerte Weiterbildungsbereitschaft von Arbeitslosen mit rund 60 % der Befragten recht hoch ist. Allerdings werden einige wichtige Hemmnisse für die Aufnahme einer Weiterbildung geäußert, die die Bereitschaft dazu auch signifikant verringern. Dazu gehören insbesondere die finanziellen Einschränkungen während der Weiterbildung sowie deren unsichere Erträge, sowie die Kollision mit Betreuungs- und Pflegeaktivitäten.

Auch hinsichtlich einiger soziodemografischer Charakteristika zeigen sich signifikante Unterschiede in der Weiterbildungsbereitschaft. Hervorzuheben ist hier vor allem, dass Personen mit Migrationshintergrund sowie solche mit Kindern im Haushalt eine signifikant höhere Weiterbildungsbereitschaft angeben. Gerade bei letzteren zeigt sich eine Diskrepanz von geäußerter Bereitschaft auf der einen und gegenwärtigen Hemmnissen auf der anderen Seite. Auch wenn hier zum Teil soziale Erwünschtheit das Ergebnis beeinflussen sollte, könnte dies doch ein Hinweis darauf sein, spezielle Weiterbildungsangebote für Personen mit Betreuungspflichten in Betracht zu ziehen.

VI. Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

10. Eingliederungszuschüsse

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die gegenwärtige Variantenvielfalt von Eingliederungszuschüssen zusammenzuführen. Nachdem 2003 mehrere Varianten von Lohnkostenzuschüssen zum Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen zusammengelegt worden waren, wurden sie seit 2007 neu ausdifferenziert: Neben einem Eingliederungszuschuss für Ältere (derzeit befristet bis Ende 2011) wurden zwei Varianten eines Eingliederungsgutscheins für Ältere (als Ermessens- und Anspruchsleistung) sowie ein Eingliederungszuschuss und ein Qualifizierungszuschuss für Jüngere eingeführt (Förderzugänge waren befristet bis Ende 2010 möglich).

Neu geregelt ist der Eingliederungszuschuss im Gesetzentwurf in §§ 88-92 SGB III. Neben der Hauptvariante (mit im Vergleich zu bisher unveränderter Förderhöchstdauer und Förderhöchstsatz) bleibt in § 90 SGB III lediglich eine gesonderte Variante für behinderte und schwerbehinderte Menschen erhalten. Bestimmungen für den Förderausschluss und die teilweise Rückzahlung der Eingliederungszuschüsse sollen wie bisher Mitnahme und Missbrauch eindämmen; wie bisher ist der Rückzahlungsbetrag dabei auf die Hälfte des geleisteten Förderbetrags begrenzt.

Bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen können Löhne und Gehälter bis zur tariflichen oder ortsüblichen Höhe, begrenzt auf die in der Arbeitsförderung geltende Beitragsbemessungsgrenze, berücksichtigt werden. Eine Lohnuntergrenze gibt das Gesetz nicht vor. Sittenwidrige Löhne sind in Deutschland sowohl nach dem Zivilrecht (§ 138 BGB) als auch nach dem Strafrecht (§ 291 StGB) verboten. Ein Urteil des Bundesarbeitsgerichtes definiert, dass Sittenwidrigkeit dann vorliegt, wenn die Entlohnung nicht einmal zwei Drittel eines in der betreffenden Branche oder Wirtschaftsregion üblicherweise gezahlten Tariflohns oder, in Ermangelung dessen, des ortsüblichen Lohnes beträgt.

Die SPD fordert, als Voraussetzung für die Gewährung eines Lohnkostenzuschusses die tarifliche Entlohnung der geförderten Beschäftigung als Kriterium gesetzlich zu verankern. Wo dies in Ermangelung eines tariflichen Lohnes nicht möglich ist, ist eine ortsübliche Entlohnung Fördervoraussetzung. Absolute Untergrenze ist der jeweils gültige Mindestlohn. DIE LINKE fordert, dass Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber nicht gewährt werden sollen, wenn untertariflich bzw. unterhalb eines einzuführenden allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von 10 Euro entlohnt wird.

Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse

Die aktuell wieder geplante Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse entspricht den Bedürfnissen der Praxis. Dies zeigt eine aktuelle Implementationsstudie, die das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) in Kooperation mit dem IAB durchgeführt hat (Brussig/Schwarzkopf 2011; Kurzfassung Brussig et al. 2011). Im März 2010 und im August/September 2010 führte das IAQ unter anderem 63 leitfadenstrukturierte Interviews mit Fach- und Führungskräften in insgesamt 14 Arbeitsagenturen und Jobcentern (darunter auch zwei zugelassene kommunale Träger) durch.

Ein zentraler Befund der Studie ist: Die seit 2007 erneut erfolgte Ausdifferenzierung der Eingliederungszuschüsse – mit diversen zusätzlichen Varian-

ten für Ältere und Jüngere – hat sich nicht bewährt. Die neuen Fördervarianten sind über die Arbeitsagenturen und Jobcenter hinaus wenig bekannt geworden. Betriebe sind über die detaillierten Förderbestimmungen kaum informiert; sie verlassen sich auf die Erläuterungen der Vermittlungsfachkräfte. Beim bisherigen Eingliederungs*zuschuss* für Ältere kritisieren Vermittlungsfachkräfte wegen fehlender, aber notwendiger Flexibilität die lange Mindestförderdauer sowie die fehlende Nachbeschäftigungsfrist, wodurch die Gefahr von Mitnahme steigt. Der bisherige Eingliederungs*gutschein* für Ältere erweitert die Fördermöglichkeiten faktisch kaum: Bereits vorher haben in einigen Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern Vermittler an ausgewählte Arbeitsuchende – orientiert an Vermittlungshemmnissen und unabhängig vom Alter – informelle Förderzusagen gegeben, die diese bei der Arbeitssuche einsetzen konnten. Das Gesetz wird mit zwei Varianten des Gutscheins zudem als unnötig kompliziert wahrgenommen. Bei den Varianten für Jüngere – die bis Ende 2010 befristet waren – hat der anfängliche Widerspruch zwischen einer sechsmonatigen Arbeitslosigkeit als Fördervoraussetzung und dem Erfordernis einer sofortigen Aktivierung dazu beigetragen, dass sowohl Qualifizierungs- als auch Eingliederungszuschuss von Anfang an wenig genutzt wurden. Der Qualifizierungszuschuss verursacht hohen bürokratischen Aufwand, da ein Qualifizierungsplan vorgelegt werden muss. Vermittlungsfachkräfte halten andere Maßnahmen – wie ein Praktikum, berufsvorbereitende Maßnahmen und Ausbildungsbonus – für geeignetere Instrumente zur Förderung jüngerer Arbeitsuchender ohne Berufsausbildung.

Obwohl die gesonderten Varianten für Ältere und Jüngere nicht weiter fortbestehen, wird für Ältere ein Sondertatbestand fortgeführt: Für Arbeitnehmer, die das Mindestalter für den Bezug der gesetzlichen Altersrente erreicht haben, werden Nachbeschäftigungsfrist und Rückzahlungspflicht bei einer vorzeitigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausgesetzt. Ab 2012 ist ein Eintritt in die gesetzliche Altersrente ab einem Alter von 63 Jahren möglich. Damit erscheint dieser Sondertatbestand angemessen.

Förderbestimmungen

Entscheidend für die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss ist die Beurteilung im Einzelfall. Die bereits erwähnte Implementationsstudie (Brussig et al. 2011) zeigt, dass sich die Vermittlungsfachkräfte bisher mit Förderbestimmungen konfrontiert sahen, die außerordentlich komplex und teilweise unbestimmt sind. Je nach Fördervariante waren bisher Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse zu berücksichtigen. Diese zentralen Begriffe waren allerdings nicht exakt definiert. Minderleistungen am konkreten Arbeitsplatz lassen sich durch Vermittlungsfachkräfte zudem nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand überprüfen; in der Regel verlassen sie sich auf die Begründungen der betrieblichen Personalverantwortlichen. Hinzu kommt, dass Fachkräfte mit Betriebskontakt in der Regel keine unmittelbaren Kenntnis von den Bewerberinnen und Bewerbern und ihren Vermittlungshemmnissen haben, während „bewerberorientierte“ Vermittlungsfachkräfte keine konkrete Anschauung von dem zu besetzenden Arbeitsplatz haben. Die Studie folgert daher, dass die für die Förderung zentralen Begriffe „Vermittlungshemmnisse“, „Minderleistungen“ und „Eingliederungserfordernisse“ kritisch geprüft werden sollten. Die geschäftspolitischen Ziele der Bundesagentur für Arbeit seien beim Eingliederungszuschuss auf eine passgenaue Förderung neuer Beschäftigungsverhältnisse gerichtet, und hierfür scheine der Bezug auf arbeitsplatzspezifische Minderleistungen unerlässlich. Doch eine zuverlässige und einfache Bestimmung von Minderleistungen habe sich seit Bestehen des Instruments noch nicht etabliert. Es dürfe daher der Praxis der Arbeitsvermittler entgegenkommen, wenn sich die Förderentscheidung stärker an verfügbaren und objektivierbaren Kriterien orientiert.

Das aktuelle Gesetzesvorhaben erhöht die Transparenz an die Anforderungen durch die oben bereits diskutierte Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse. Zudem soll – um das Verständnis der Grundnorm zu erhöhen – der Begriff der „Vermittlungshemmnisse“ gestrichen werden, da sie durch den Folgetext hinreichend wiedergegeben seien. Der Begriff „Minderleistung“ wird durch „Einschränkungen der Arbeitsleistung“ ersetzt, der Begriff „Eingliederungserfordernis“ durch „Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes“. Damit wird der Gesetzestext zwar umformuliert, inhaltlich bleibt das oben angesprochene Problem der konkreten Überprüfung von „Minderleistungen“ bzw. nun „Einschränkungen am Arbeitsplatz“ allerdings bestehen: Durch die sprachliche Neuregelung wird es für die Vermittlungsfachkräfte nicht einfacher, die genannten Anforderungen in der Praxis zu überprüfen.

Eingliederungszuschuss für behinderte und schwerbehinderte Menschen

Die Implementationsstudie von Brussig et al. (2011) zeigte auf, dass nach übereinstimmender Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und schwerbehinderte Menschen ein Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen unerlässlich ist. Um diesem Personenkreis einen Nachteilsausgleich gegenüber den übrigen Geförderten zu bewahren, wird ein Fördervorsprung hier allgemein befürwortet.

Dies schlägt sich auch in der Gesetzgebung nieder. Der Eingliederungszuschuss für behinderte und schwerbehinderte Menschen wurde beibehalten bzw. in einen Paragraphen mit dem Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zusammengeführt. Die Förderdauer und –höhe sind im Gegensatz zu dem allgemeinen Eingliederungszuschuss ausgeweitet. So liegt die Förderhöhe bei bis zu 70%. Die Förderdauer bei besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen unter 55 Jahren kann bis zu 60 Monate betragen, bei über 55-Jährigen bis zu 96 Monate. Zur Wirksamkeit hat das IAB zurzeit keine Erkenntnisse.

Tarifliche Entlohnung als Voraussetzung für Lohnkostenzuschüsse?

Brussig/Schwarzkopf (2011) haben in der bereits erwähnten Implementationsstudie Vermittlungsfachkräfte nach Lohnuntergrenzen gefragt, unterhalb

derer eine Förderung nicht möglich ist. Die Vermittlungsfachkräfte vertraten hier ein sehr weit gefächertes Spektrum an Standpunkten. Insgesamt wurden im Rechtskreis SGB III jedoch Löhne, die 30 Prozent unterhalb des ortsüblichen Lohnniveaus liegen, als „sittenwidrig“ angesehen und nicht gefördert. Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts. Zu niedrige Löhne werden mitunter während der administrativen Abwicklung der Förderanträge beanstandet, oder öfter noch im direkten Gespräch zwischen Vermittlungsfachkraft und Betrieb. In Einzelfällen erklären sich Betriebe nach diesen Gesprächen bereit, Einstellungen zu den ortsüblichen Bedingungen vorzunehmen und können dann eine Förderung erhalten. Im Rechtskreis SGB II wurden von Fallmanagern als Maßstab teils auch – nicht konkretisierbare – „persönliche Schmerzgrenzen“ angeführt. Wiederholt wurde als Untergrenze für eine strenge Überprüfung der Förderfähigkeit ein Stundenlohn von drei Euro angeführt.

Stephan (2010a) wertet die Entlohnung von Personen aus, die im 2. Quartal 2003 eine mit einem Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung aufnahmen und stellt sie einer Vergleichsgruppe ähnlicher Personen gegenüber, die in ähnlichen Unternehmen eine ungeförderte Tätigkeit aufnahmen. Die Einstiegslöhne geförderter und ähnlicher, aber ungeförderter Arbeitnehmer waren – so ein zentrales Ergebnis – im Mittel etwa gleich hoch (s. auch Ruppe/Stephan 2009). Nicht nur das: Im Vergleich zum letzten Arbeitsplatz stieg das Entgelt beider Gruppen auch in ungefähr gleichem Ausmaß. Bei Männern, die aus Arbeitslosigkeit heraus ein Beschäftigungsverhältnis aufnahmen, verdienten sowohl die Geförderten als auch die Vergleichspersonen im Mittel zunächst etwa 62 Euro pro Tag; über einen längeren Zeitraum gemittelt stiegen die Entgelte leicht. Bei den Frauen betrugen die Einstiegsverdienste – ob gefördert oder ungefördert – im Mittel etwa 50 Euro pro Tag. Weder bei den Männern noch bei den Frauen war der Unterschied zwischen Geförderten und Vergleichspersonen statistisch signifikant. Erwähnenswert ist, dass die Einkünfte bei den untersuchten Männern damit nur leicht über der Niedriglohnschwelle von zwei Drittel des Medianlohnes, bei Frauen jedoch darunter lagen: Rhein/Stamm (2006) weisen für das Jahr 2003 und Westdeutschland eine Niedriglohnschwelle von monatlich knapp 1.800 Euro brutto aus. Auf den Tag umgerechnet wären dies knapp 60 Euro. Eine getrennte Auswertung nach Branchen (Stephan 2010b) zeigt ergänzend, dass geförderte Arbeitnehmer lediglich in der Metallbranche geringfügig niedrigere Löhne und in der Zeitarbeitsbranche leicht höhere Einstiegslöhne erhielten als eine Vergleichsgruppe ähnlicher, aber ungefördert neu eingestellter Personen.

Insgesamt sprechen die Ergebnisse dafür, dass geförderte Arbeitnehmer im Mittel kaum über der Niedriglohnschwelle verdienen – sie hätten aber auch ohne Förderung keine höheren Arbeitseinkünfte erwarten können. Damit könnte die Verankerung einer Lohnuntergrenze in Höhe des tariflichen oder ortsüblichen Lohnes im Gesetz einseitig die Beschäftigungschancen geförderter Personen vermindern und zu einer Selektion a priori produktiverer Personen in die Förderung führen. Damit dürfte die von der SPD geforderte Festschreibung einer tariflichen bzw. ortsüblichen Entlohnung der geförderten Beschäftigung unerwünschte Nebenwirkungen haben. Liegt für die Branche ein Mindestlohn vor, so ist dieser ohnehin für alle Arbeitnehmer anzuwenden, unabhängig davon, ob eine Förderung erfolgt oder nicht.

11. Reform des Gründungszuschusses

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht vor, den Gründungszuschuss von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umzuwandeln. Darüber hinaus ergeben sich Änderungen bezüglich der Voraussetzung der Förderung: Nach der derzeitigen Regelung kann ein arbeitsloser Gründungswilliger zur Teilnahme an einer Maßnahme zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung der Existenzgründung nach § 46 SGB III verpflichtet werden (§ 57 Abs. 2), wenn begründete Zweifel an den Kenntnissen und Fähigkeiten zur Ausübung der Selbstständigen Tätigkeit festgestellt werden. Diese Möglichkeit sieht der Gesetzesentwurf nicht mehr explizit vor.

Die Förderung durch den Gründungsausschuss ist unter anderem nur möglich, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer noch einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld hat. Die notwendige Dauer des Restanspruchs für eine Gründungszuschussförderung soll von 90 auf 150 Tage erhöht werden.

Die mögliche Gesamtförderdauer beträgt nach wie vor 15 Monate. Die erste Förderphase (Zuschuss plus Pauschale) wird von neun auf sechs Monate verkürzt und die zweite Förderphase (nur Pauschale) wird von sechs auf neun Monate verlängert.

Umwandlung des Gründungszuschusses von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung

Bei der Bewertung der geplanten Umwandlung des Gründungszuschusses von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Grundsätzlich haben sowohl eine Pflicht- als auch eine Ermessensleistung Vorteile. Für die aktuell gültige Ausgestaltung der Förderung als Pflichtleistung spricht zunächst die Rechtssicherheit für Arbeitslose und Arbeitsvermittler. Sie sorgt für klare Erwartungen und eine Verringerung von Rechtstreitigkeiten. In einer aktuellen qualitativen Implementationsstudie des IAB hat sich gezeigt, dass die Umsetzung des Rechtsanspruchs aus Sicht der Fach- und Führungskräfte der Bundesagentur für Arbeit als unproblematisch wahrgenommen wird (Bernhard/Wolff 2011).

Für die Ausgestaltung des Gründungszuschusses als Ermessensleistung spricht die größere Steuerbarkeit hinsichtlich Umfang und Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes. Nach der derzeitigen Regelung in §57 Abs. 2 SGB III ist die Gewährung des Gründungszuschusses an die Überprüfung der Tragfähigkeit des Gründerprojekts und der Eignung der Gründerperson gekoppelt. Empirisch zeigt sich, dass insbesondere die Tragfähigkeitsprüfung in diesem Sinne intensiv genutzt wird (Bernhard/Wolff 2011). Bei einer Umstellung auf eine Ermessensleistung nimmt die Entscheidungsfreiheit der Arbeitsvermittler – aber auch ihre Entscheidungsverantwortung – deutlich zu.

Arbeitsvermittler und arbeitslose Gründungswillige benötigen daher klare und einheitliche Kriterien für die Bewilligung der Förderung. Welche Auswirkungen die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung auf das Förderaufkommen und die Teilnehmerstrukturen haben wird, hängt weitgehend von (bisher noch nicht bekannten) Umsetzungsbestimmungen und verfügbaren Ressourcen ab. Allein durch die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung ist jedoch die Realisierung der im Gesetzesentwurf (BT-DrS. 17/6277 vom 24.06.2011) avisierten Einsparungen nicht zu erwarten.

Inwieweit Mitnahmen der Förderung auf dem Wege einer Ermessensleistung besser eingeschränkt werden können, ist unklar. Während Leistungsmissbrauch vorliegt, wenn die Förderung ohne ernste Absicht auf die Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit lediglich zum Zwecke der Verlängerung des Transferleistungsbezuges instrumentalisiert wird, stellt sich die Sachlage bei der Mitnahme differenzierter dar. Von einem Mitnahmeeffekt kann dann die Rede sein, wenn der Gründungszuschuss in Anspruch genommen wird, obwohl das Gründungsprojekt auch ohne diesen in ähnlicher Form und zeitgleich umgesetzt worden wäre. Mithin kommt den Vergabekriterien für die Förderung an dieser Stelle eine entscheidende Bedeutung zu. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit einer Integration in den Arbeitsmarkt kann es sinnvoll sein, auch Personen mit fester Gründungsabsicht mit dem Gründungszuschuss zu fördern, sofern dieser die Überlebensfähigkeit in den ersten Monaten der Selbständigkeit erhöht. Die Förderung kann so dazu beitragen, dass diese Gründungen zu einem früheren Zeitpunkt steilere Konsolidierungspfade beschreiten und so früher fiskalische und parafiskalische Rückflüsse oder zusätzliche Beschäftigungseffekte realisiert werden. Auch ist davon auszugehen, dass die feste Gründungsabsicht einen zentralen Erfolgsfaktor darstellt. Gleichwohl muss es mit Blick auf die Kosten und alternative Ressourcenverwendung ein Ziel sein, versuchte Mitnahmen zu erkennen und zu verhindern. In jedem Fall bleibt sowohl für die Arbeitsvermittler wie auch für die Wissenschaft schwer zu beurteilen, in welchen Fällen und in welchem Umfang tatsächlich eine Mitnahme vorliegt.

Gesetzliche Verankerung flankierender Leistungen wie Beratung, Coaching und Qualifizierungsmodule

Nach der derzeitigen Regelung kann ein arbeitsloser Gründungswilliger zur Teilnahme an einer Maßnahme zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung der Existenzgründung nach § 46 SGB III verpflichtet werden (§ 57 Abs. 2), wenn begründete Zweifel an den Kenntnissen und Fähigkeiten zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit festgestellt werden. Die Heranführung an die Selbständigkeit steht damit im Kontext der kritischen Prüfung von Selbständigkeitsvorhaben und hängt nicht vom Fort- und Weiterbildungswunsch der Arbeitslosen ab. Inwieweit sich dies durch die gesetzliche Verankerung flankierender Leistungen wie Beratung, Coaching und Qualifizierungsmodule verändert, ist aus wissenschaftlicher Sicht zurzeit schwer einzuschätzen. Eine flankierende Unterstützung des Gründungsvorhabens ist in vielen Fällen sinnvoll, sollte sich aber vor allem an den individuellen Bedarfslagen der Gründerperson orientieren.

Verlängerung des Restanspruchs von 90 Tage auf 150 Tage (sog. Mindesttransferentzugsrate)

Nach § 57 Abs. 2 Satz 2 SGB III ist eine Förderfähigkeit mit dem Gründungszuschuss nur gegeben, wenn ein Arbeitsloser zum Zeitpunkt der Antragstellung noch mindestens einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld I von 90 Tagen hat. Diese Mindesttransferentzugsrate begrenzt die Möglichkeit, die Antragstellung zu verzögern, um dadurch den Leistungsbezug kalkuliert in die Länge zu ziehen. Die Einführung dieser Regelung wurde, wie die oben zitierte qualitative Implementationsstudie zeigt, von Fach- und Führungskräften der Bundesagentur für Arbeit begrüßt. Für die Bewertung der geplanten Ausweitung des zur Förderung nötigen Restanspruchs an Arbeitslosengeld I sind zwei Überlegungen relevant. Erstens reduziert die verlängerte Frist die Möglichkeit, den Leistungsbezug kalkuliert zu verlängern. Zweitens verkürzt sie den Zeitraum, der Arbeitsvermittlern und Arbeitslosen zur Verfügung steht, um eine Selbständigkeit vorzubereiten oder alternative Wege aus der Arbeitslosigkeit (insbesondere die Vermittlung) zu suchen. Inwieweit die geplante Veränderung zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktintegration – und ceteris paribus auch zu einer Reduzierung der Gesamtkosten – beiträgt, ist gegenwärtig nicht abschätzbar.

12. Öffentlich geförderte Beschäftigung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, öffentlich geförderte Beschäftigung konsequent integrations- und effizienzorientiert auszugestalten. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260 – 271 SGB III sollen entfallen. Damit beschränkt sich öffentlich geförderte Beschäftigung künftig auf den Kreis der ALG-II-Bezieher. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und der Beschäftigungszuschuss (JobPerspektive, § 16e SGB II), die zur Förderung von benachteiligten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten geschaffen wurden, werden zu einem neuen Instrument, „Förderung von Arbeitsverhältnissen" (§ 16e SGB II), zusammengefasst. Wie durch die beiden Vorgängerinstrumente sollen auch versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (ohne Arbeitslosenversicherungspflicht) gefördert werden. Der neue Zuschuss orientiert sich an den Regelungen des Beschäftigungszuschusses. Allerdings ist eine zeitlich unbefristete Förderung durch die Neuregelung ausgeschlossen und die Förderdauer wird auf maximal zwei Jahre innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren beschränkt. Durch die neue „Förderung von Arbeitsverhältnissen" können alle versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse gefördert werden. Der Kreis der potenziellen Geförderten soll – anders als bei Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante – auf Langzeitarbeitslose mit mindestens zwei weiteren in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen eingeschränkt werden. Die Ausgaben für „Förderung von Arbeitsverhältnissen" nach § 16e SGB II dürfen maximal fünf Prozent des maßgeblichen Eingliederungstitels betragen.

Auch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs) nach § 16d SGB II werden neu geregelt. Nach wie vor sollen Arbeiten gefördert werden, die zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. Neu ist, dass die Arbeiten auch wettbewerbsneutral sein sollen. Zudem beschränkt der Gesetzentwurf die Förderdauer auf maximal zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren, während bislang die Dauer der Förderung keinerlei gesetzlichen Einschränkungen unterliegt. Schließlich werden für die pauschalierten Zuschüsse an die Träger der Maßnahme Obergrenzen festgelegt. Auf Antrag sollen 30 Euro je Teilnahmemonat eines erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gewährt werden. Zusätzlich können bei einer begleitenden Betreuung bis zu 120 Euro pro Teilnahmemonat gewährt werden. Durch die vorgesehene Neuregelung von § 3 SGB II Abs. 2 sollen erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht mehr unverzüglich nach Beantragung von SGB-II-Leistungen in Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden.

Der Antrag der SPD spricht sich für einen Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung aus, um mehr Menschen eine reguläre Beschäftigungsperspektive zu eröffnen. Die Zielgruppenorientierung der Förderung sei zu schärfen, die Fördermöglichkeiten durch die JobPerspektive zu erweitern, z.B. dadurch, dass längere Förderdauern ermöglicht werden und Investitionskosten zur Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten sowie zur erforderlichen Anpassung und Ausstattung von Arbeitsplätzen übernommen werden. Ferner sollten für die öffentlich geförderte Beschäftigung zentrale Kriterien gesetzlich verankert werden. Dazu gehören Beiräte, in denen die wichtigsten Akteure des Arbeitsmarkts verbindlich (Zustimmungserfordernis) an der Identifizierung der Einsatzfelder mitwirken. Geförderte Arbeitsverhältnisse sollten möglichst nach Tarif, jedoch keinesfalls niedriger als zum jeweils gültigen Mindestlohn entlohnt werden. Die Annahme der Beschäftigung soll freiwillig sein. Mit den Arbeiten sollen vor allem Dritte (Unternehmen, Handwerker, Träger der freien Wohlfahrtspflege, Kommunen) beauftragt werden. Overheadkosten, sozialpädagogische Begleitung und flankierende Qualifizierung sollen in erforderlichem Umfang übernommen werden. Soweit durch die Förderung die Zahlung passiver Leistungen entfällt, sei ein Passiv-Aktiv-Tausch zu ermöglichen. Die SPD plädiert auch für einen Erhalt der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zur Förderung zusätzlicher Beschäftigung; künftig soll diese die dominante Variante der Arbeitsgelegenheiten darstellen und die Zusatzjobförderung soll auf ein unumgängliches Maß eingeschränkt werden. Zusatzjobs sollten einzig dazu dienen, Beschäftigung vorzubereiten, z. B. indem die fehlende Tagesstrukturierung der Arbeitslosen wieder hergestellt wird. Schließlich soll die Förderung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen fortbestehen.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern in ihrem Antrag die Bundesregierung dazu auf, durch die Zusatzjobförderung vermehrt Kompetenzen der Teilnehmenden zu stärken, Defizite zu beseitigen und die Betroffenen auf eine Erwerbstätigkeit vorzubereiten. Zusatzjobs sollten dabei Teil einer umfassenden Integrationsstrategie sein. Hierfür würden ausreichende Mittel für den zusätzlichen Betreuungs- und Begleitungsbedarf und damit auch eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der Trägerpauschalen benötigt. Für Menschen ohne eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt sei ein verlässlicher sozialer Arbeitsmarkt einzurichten. Auf ungeeignete und nicht überprüfbare Kriterien wie Zusätzlichkeit der geförderten Beschäftigungsverhältnisse sei zu verzichten, und über Tätigkeitsfelder soll ein Konsens zwischen lokalen Akteuren erzielt werden. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprechen sich auch für einen Passiv-Aktiv-Tausch aus. Insgesamt geht es um die Sicherung von Teilhabe und darum, längerfristig Perspektiven für eine Eingliederung der Leistungsbezieher in den ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Auch der Antrag der LINKEN plädiert dafür, (passive) Transferleistungen für die Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung zu nutzen. Ferner fordert DIE LINKE, dass ausschließlich Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden, die voll sozialversicherungspflichtig sind und die hinreichend entlohnt werden, damit Alleinstehende nicht mehr auf ALG-II-Leistungen angewiesen sind. Zusatzjobs sollten daher abgeschafft werden. Für die Anbieter öffentlich geförderter Beschäftigung soll ein verlässlicher Rechts- und Finanzierungsrahmen geschaffen werden. Um die Unterversorgung bei der Erledigung gesellschaftlich notwendiger Aufgaben zu beseitigen, sei eine Ausweitung dauerhafter und tariflich entlohnter Beschäftigungsverhältnisse notwendig.

Öffentlich geförderte Beschäftigung dient dazu, besonders benachteiligten Arbeitslosen eine Möglichkeit der Teilhabe am Erwerbsleben zu eröffnen, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern, sowie mittelfristig ihre Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt auch ohne weitere Förderung zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund sind die Bestandteile des Gesetzentwurfes bzw. der Gegenanträge zu bewerten.

Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung

Zu fragen ist zunächst, wie differenziert der Instrumentenkasten hinsichtlich der Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung sein muss und in welchem Rechtskreis solche Instrumente einsetzbar sein sollen. Es erscheint plausibel, den Maßnahmenkatalog in der Hinsicht zu straffen, dass nur noch ein Instrument vorhanden ist, das öffentlich geförderte versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ermöglicht, und eines für zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Beschäftigungsmöglichkeiten. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine erhebliche Flexibilität, die alle relevanten Gesichtspunkte wie den Fokus auf die richtigen Zielgruppen und eine am Einzelfall orientierte Ausgestaltung (Arbeitsanreize, Erbringung von begleitenden Betreuungsleistungen, Teilhabeaspekte und sozialer Arbeitsmarkt) mit berücksichtigt.

Im neuen § 16e SGB II gehen faktisch Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und der Beschäftigungszuschuss auf. Das IAB hat bereits in seiner „Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (Dietrich et al. 2008) hervorgehoben, dass Ar-

beitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zu einem Instrument zusammengefasst werden könnten. Grundsätzlich sollte als Voraussetzung für eine Förderung nicht die Rechtskreiszugehörigkeit, sondern eine starke Beeinträchtigung der Beschäftigungsfähigkeit der förderberechtigten Personen herangezogen werden. Eine entsprechende Voraussetzung wird im Gesetzentwurf für die „Förderung von Arbeitsverhältnissen" (§ 16e SGB II) auch formuliert: Die Förderung kommt für Personen in Frage, die langzeitarbeitslos sind und mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen. Diese Kriterien könnten auch bestimmte ALG-I-Bezieher erfüllen, worauf an späterer Stelle noch eingegangen wird.

Wie bei allen anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in SGB II und SGB III ist auch die Verweigerung der Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung grundsätzlich sanktionsbewehrt. Dies entspricht dem Grundsatz des Förderns und Forderns. Erfolgte – wie von der SPD gefordert – eine Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung auf freiwilliger Basis, so käme dies einem systematischen Bruch dieses Prinzips gleich. Es ist nicht ersichtlich, warum Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung hier anders behandelt werden sollten als andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (zur Freiwilligkeit in der Auswahl von Fördermaßnahmen vgl. auch Punkt II. 3 der Stellungnahme). Zudem legen Befragungsergebnisse nahe, dass die Zuweisung in öffentlich geförderte Beschäftigung gegen den Willen der Beteiligten ohnehin nicht sehr häufig stattfindet (IAB/ISG 2011). Vor diesem Hintergrund sollte man den Jobcentern nicht durch Freiwilligkeit oder Abschaffung der Zusatzjobs – wie von den LINKEN gefordert – die Möglichkeit entziehen, dieses Instrument im Einzelfall auch als Mittel zur Überprüfung der Verfügbarkeit zu nutzen.

Zielgruppen der öffentlich geförderten Beschäftigung

Ob öffentlich geförderte Beschäftigung einen sinnvollen Beitrag zur Erfüllung der Ziele von SGB II und SGB III leisten kann, hängt ganz entscheidend davon ab, ob die „richtigen" Personen in die Maßnahmen gelangen.

Die Ergebnisse vieler Wirkungsanalysen sprechen dafür, dass die Teilnahme an Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung arbeitsmarktnahe Personen in erheblichem Umfang von der Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung abhalten kann. Das zeigen Studien zur Förderung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für Zeiträume vor dem Jahr 2005, als noch hauptsächlich Empfänger von Arbeitslosengeld I gefördert wurden (z.B. Caliendo et al. 2004, 2008a, 2008b). Auch eine Wirkungsanalyse zu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante kommt zu dem Ergebnis, dass die Eingliederungsaussichten von arbeitsmarktnäheren Arbeitslosen durch die Zusatzjobteilnahme beeinträchtigt werden, während sie sich bei arbeitsmarktferneren Teilnehmerinnen und Teilnehmern mittelfristig eher verbessern (Hohmeyer/Wolff 2007; Wolff/Hohmeyer 2008). Die Förderung ist so gestaltet, dass eine (weitere) Erosion der Beschäftigungsfähigkeit von schwer vermittelbaren Arbeitslosen vermieden wird. Sie kann daher keinen Betrag zur Integration von arbeitsmarktnahen Personen leisten.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen richten sich seit dem Jahr 2009 nur noch an Bezieher von ALG I, die in der Regel noch nicht langzeitarbeitslos sind und weit seltener als ALG-II-Bezieher arbeitsmarktfern sind. Zur Verbesserung der Integrationschancen von ALG-I-Beziehern sind Maßnahmen der öffentlichen geförderten Beschäftigung in vielen Fällen ungeeignet. Der Wegfall der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird sich daher bezüglich der Erreichung der Ziele des SGB III kaum nachteilig auswirken. Eine Ausnahme ist aber in den Blick zu nehmen: Ältere ALG-I-Bezieher können langzeitarbeitslos sein und multiple Vermittlungshemmnisse aufweisen. Für diesen Personenkreis würde sich die Förderung ebenfalls rechtfertigen lassen, wenn nicht die Rechtskreiszugehörigkeit, sondern allein in der Person liegende Vermittlungshemmnisse Voraussetzung für eine Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II wäre. Weil ihre ALG-I-Bezugsdauer länger ist als bei jüngeren Leistungsbeziehern, müssten sie allerdings länger als jüngere ALG-I-Bezieher darauf warten, bis sie in den Rechtskreis des SGB II übergehen und die Fördervoraussetzungen erfüllen. Das spricht dafür, für die Gruppe der älteren Langzeitarbeitslosen ein rechtskreisübergreifendes Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung zu schaffen.

Personen unter 25 Jahren sollen nach dem Gesetzentwurf nicht mehr als eine besondere Zielgruppe der öffentlich geförderten Beschäftigung betrachtet werden. Die bisherige Regelung nach § 3 SGB II Absatz 2 sieht vor, dass unter 25-jährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte unmittelbar in Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden sollen. In der Praxis führt das zu einer besonders häufigen Zuweisung dieses Personenkreises in Zusatzjobs und offenbar in größerem Umfang zur Förderung von relativ arbeitsmarktnahen jungen Erwachsenen. Evaluationsstudien kommen zu dem Befund, dass gerade diese jungen Erwachsenen zu einem guten Teil von der Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung abgehalten wurden, ohne dass die Zusatzjobförderung mittelfristig ihre Eingliederungsaussichten verbessert (Hohmeyer/Wolff 2007, Wolff/Popp/Zabel 2010). Die Streichung der Arbeitsgelegenheiten aus dem § 3 SGB II Abs. 2 erscheint daher mehr als plausibel. Dies schließt ausdrücklich die Möglichkeit ein, unter 25-Jährige mit besonders gravierenden Vermittlungshemmnissen im Einzelfall durch Zusatzjobs zu fördern und damit und damit dem Kriterium der Effektivität eher zu genügen. Auf der anderen Seite sollten arbeitslose junge Erwachsene ohne entsprechende Vermittlungshemmnisse vorrangig in Ausbildung vermittelt werden (siehe hierzu IV. 7 dieser Stellungnahme)

Ausgestaltung der geförderten Arbeitsverhältnisse des neuen § 16e SGB II

Der neue § 16e SGB II sieht ganz allgemein eine Förderung von versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen vor. Zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsverhältnisse, die von Trägern organisiert werden, werden dabei für die Zielpersonen des § 16e SGB II voraussichtlich eine große

Rolle spielen. Der Erhalt von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, wie er von der SPD vorgeschlagen wird, ist daher nicht notwendig, um weiterhin zusätzliche versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu fördern.

Der neue § 16e SGB II zur Förderung von Arbeitsverhältnissen schließt eine unbefristete Förderung im Gegensatz zu den bisher gültigen Regelungen zum Beschäftigungszuschuss aus. Auch im Vergleich zu den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ist die Neuregelung weniger flexibel, da die Förderdauer bislang nicht auf maximal zwei Jahre innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums beschränkt ist. In Verbindung mit der Deckelung der Förderzeiten, die künftig auch für Zusatzjobs gelten wird, dürfte in der Praxis vor allem im Hinblick auf die Möglichkeiten einer Schaffung öffentlich geförderter, versicherungspflichtiger Beschäftigung für extrem benachteiligte Arbeitslose Flexibilität verloren gehen. Allein die Tatsache, dass die Ausgaben für die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ auf maximal fünf Prozent des Eingliederungstitels beschränkt werden (vgl. unten), erzwingt eine zeitliche Befristung. Bei sehr langen oder gar unbefristeten Förderdauern wären die zur Verfügung stehenden Mittel für lange Zeit gebunden und Neuzugänge in die Förderung nur noch sehr begrenzt möglich. Da vermieden werden sollte, besonders benachteiligten Arbeitslosen über längere Zeiträume praktisch keine Förderung nach § 16e SGB II anbieten zu können, müsste selbst mit Förderdauern von mehr als einem Jahr sparsam umgegangen werden. Um längere Förderdauern zu ermöglichen, wie von der SPD vorgeschlagen, müsste ein weit größerer Teil des Eingliederungstitels für Förderungen nach § 16e SGB II zur Verfügung gestellt werden.

Die Vorschläge der SPD aber auch der LINKEN zielen darauf ab, mit dem § 16e SGB II möglichst tariflich oder ortsüblich entlohnte Arbeitsverhältnisse zu fördern. Für Geförderte, die noch Chancen auf eine Integration in ungeförderte Beschäftigung haben, ist allerdings das Lohnabstandsgebot relevant, um Einsperreffekte zu vermeiden. Ihre Lohneinkommen sollten geringer sein als Lohneinkommen, die sie in ungeförderten Arbeitsverhältnissen erzielen könnten. Das kann auch bei tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung der gefördert Beschäftigten gewährleistet werden, wenn beispielsweise nur Beschäftigungsverhältnisse mit nicht mehr als 75 Prozent der vollen Arbeitszeit und/oder vor allem Arbeiten mit einer relativ geringen Entlohnung gefördert würden. Selbstverständlich wäre für Geförderte, für die selbst nach einer Förderung nach § 16e SGB II keine oder sehr geringe Aussichten auf eine Integration in ungeförderte Beschäftigung zu erwarten sind, das Lohnabstandsgebot kaum relevant. Bedenkenswert ist aber, wie von der SPD vorgeschlagen, weiterhin eine Degression - ausgerichtet an Fortschritten in der Leistungsfähigkeit der Geförderten - nach einem Jahr Förderung vorzusehen, um eine Mitnahme von Fördermitteln zu vermeiden.

Budget und Finanzierung des § 16e SGB II

Zur Finanzierung der neuen Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II darf die Agentur für Arbeit künftig nur fünf Prozent des Eingliederungstitels verwenden. Dies ist erheblich weniger, als bisher, für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und den Beschäftigungszuschuss zusammengenommen, ausgegeben wurde. Nach Angaben der Eingliederungsbilanz der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wurden hierfür im Jahr 2010 mehr als 22 Prozent des Eingliederungstitels im Rechtskreis des SGB II verausgabt und im Jahresdurchschnitt ein Bestand von über 70 Tsd. Teilnehmer/innen realisiert. Nach der Reform dürfte der Förderbestand deutlich geringer sein als dies heute der Fall ist und dies obwohl ein großer Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Voraussetzungen für eine Förderung nach § 16e SGB II erfüllt und somit die Förderung eines größeren Teils dieser Personen durchaus sinnvoll sein könnte.

Durch die Deckelung der Ausgaben soll Einbindungs- und Verdrängungseffekten entgegengewirkt werden. Dieses Ziel wäre aber bereits durch eine Konzentration der Förderung auf sehr arbeitsmarktferne erwerbsfähige Leistungsberechtigte, also eine strenge Zielgruppenorientierung, wie von der SPD gefordert, zu erreichen (vgl. auch Koch/Kupka 2011). Daher sollten noch strengere Zugangsvoraussetzungen definiert werden, z.B. indem die Förderung auf Personen beschränkt wird, die mehr als zwei oder gar drei Jahre keine reguläre Beschäftigung ausgeübt haben, oder bei denen andere gravierende Vermittlungshemmnisse vorliegen.

Es gibt nur eine wissenschaftliche Studie zum Thema Verdrängung regulärer Arbeitsverhältnisse durch öffentlich geförderte, versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse unter den derzeit geltenden Förderbedingungen. Die vorliegenden Befunde aus der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011) liefern keine klaren Hinweise auf eine Verdrängung. Das kann an der Anzahl der Förderfälle liegen, die für einen statistisch gesicherten Nachweis zu klein ist, aber auch daran, dass tatsächlich keine oder kaum reguläre Arbeitsverhältnisse verloren gingen.

Eine Deckelung der Ausgaben für die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II könnte besonders in längeren konjunkturellen Abschwüngen kritisch werden. Gerade dann könnte die Schaffung von zusätzlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Jobs in größerem Umfang notwendig werden, um einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken (Kupka/Wolff 2009). Die Jobcenter müssten in wirtschaftlichen Krisenzeiten rechtzeitig auch durch eine verstärkte Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II reagieren können. Eine restriktive Ausgabendeckelung, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, würde das nicht zulassen.

SPD, LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlagen vor, einen Passiv-Aktiv-Tausch für Instrumente der öffentlich geförderten (versicherungspflichtigen) Beschäftigung zu ermöglichen. Wenn Arbeitslose eine Förderung nach dem geplanten § 16e SGB II erhalten, entstehen dadurch direkte Einsparungen, weil aufgrund der erzielten Erwerbseinkommen passive ALG-II-Leistungen für die Geförderten und ihre Bedarfsgemeinschaften geringer ausfallen oder ganz entfallen. Diese Mittel könnten zur Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung heran-

gezogen werden. Diese Argumentation übersieht, dass neben direkten Förderkosten und direkten Einsparungen auch indirekte und für die Jobcenter nicht quantifizierbare Kosten oder Einsparungen anfallen. Hätte ein Teil der Geförderten beispielsweise auch ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, dann läge für diese Personen unter Umständen gar keine unmittelbare Einsparung vor. Nach dem Abschluss von Teilnahmen könnten abhängig von ihrem Erfolg oder Misserfolg weitere Einsparungen und Steuer- und Abgabenmehreinnahmen oder zusätzliche Ausgaben für Transferleistungen und weitere Fördermaßnahmen sowie Mindereinnahmen entstehen. Die Jobcenter können die Nettoeinsparung daher nicht zuverlässig ermitteln. Dazu müsste in regelmäßigen Abständen eine detaillierte und komplexe Kosten-Nutzen-Analyse (auf Jobcenterebene) durchgeführt werden. Das wäre mit erheblichen Kosten verbunden.

Gewichtige Gründe sprechen dagegen, haushaltstechnisch eingesparte Transferleistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung einzusetzen: Diese Mittel können dann nicht für andere Fördermaßnahmen verausgabt werden, die aber im Einzelfall zweckmäßiger sein können, wie z. B. Förderung der beruflichen Weiterbildung. Darüber hinaus entsteht durch den Passiv-Aktiv-Tausch auch ein Anreiz, mehr Personen in öffentlich geförderte Beschäftigung zu bringen, selbst wenn diese der Integration der Betroffenen schadet und zur Verbesserung der Eingliederungschancen andere Förderinstrumente und Integrationsstrategien geeigneter wären.

Ausgestaltung des neuen § 16d SGB II

Die wesentlichen Änderungen der Förderung durch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nach § 16d SGB II betreffen erstens die bereits angesprochene Einführung einer begrenzten Förderdauer von nicht mehr als zwei Jahren in einem Fünfjahreszeitraum. Derzeit gibt es noch kaum wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wirkung von wiederholten Teilnahmen an Zusatzjobs, so dass zu den Auswirkungen der Einführung der begrenzten Förderdauer auf der Grundlage von fundierten empirischen Untersuchungen nur wenige Aussagen gemacht werden können. Wirkungsanalysen, die sich mit der Auswirkung von wiederholten Zusatzjobteilnahmen auf die Beschäftigungsfähigkeit und Integrationschancen der Teilnehmer/innen und damit auch mit der Wirkung von langen Förderdauern befassen, liegen derzeit noch nicht vor. Eine Fallstudie zur Hansestadt Hamburg hat sich allerdings mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beschäftigt, die bereits wiederholt und ohne großen Erfolg in der Vergangenheit durch Zusatzjobs gefördert wurden (IAB/ISG 2011). Die Studie liefert Hinweise darauf, dass dann eine weitere Teilnahme an Zusatzjobs den Geförderten im Hinblick auf ihre Eingliederungschancen eher schadet als nützt.

Eine zweite wichtige Änderung sieht vor, die Förderung künftig auf wettbewerbsneutrale Arbeiten zu beschränken. Der Gesetzentwurf betrachtet Arbeiten als wettbewerbsneutral, wenn durch sie eine Beeinträchtigung der Wirtschaft infolge der Förderung nicht zu befürchten ist und Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weder verdrängt noch in ihrer Entstehung verhindert wird. Zusatzjobs mussten bis dato auch das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen, das die Förderung auf Arbeiten beschränkt, die nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Durch dieses Kriterium und durch die Einschränkung der Förderung auf Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, sollte eine Verdrängung regulärer Arbeitsverhältnisse vermieden werden. Wettbewerbsneutralität ist so weitgehend, dass auf zusätzliche Begründungen für die Einsatzbedingungen von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante gänzlich verzichtet werden könnte.

Anhand der gesetzlichen Definition der Wettbewerbsneutralität von Zusatzjobs kann nicht ohne Weiteres darauf geschlossen werden, wie sich die Wettbewerbsneutralität auf die Förderpraxis der Jobcenter auswirken wird. Inwieweit beispielsweise die neuen gesetzlichen Regelungen zur Wettbewerbsneutralität die Förderpraxis maßgeblich erschweren wird, muss sich zeigen.

Die bisherigen, nicht sehr umfangreichen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten der Zusatzjobförderung wurden im Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente (BMAS/IAB 2011) zusammengefasst. Sie liefern einige Hinweise, aber keine deutlichen Befunde dafür, dass infolge der Zusatzjobförderung reguläre Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen. Angesichts der vorliegenden Ergebnisse lässt sich daher kaum sagen, ob durch die Einschränkung der Förderung auf wettbewerbsneutrale Arbeiten eine Verdrängung regulärer Beschäftigung effektiver vermieden wird. Eine Aufgabe des Kriteriums der Zusätzlichkeit (ohne Wettbewerbsneutralität einzuführen), wie im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert, würde jedoch die Gefahr einer Verdrängung ungeförderter Arbeitsverhältnisse erhöhen.

Eine reibungslose Umsetzung der Zusatzjobförderung erfordert einen Konsens zwischen den Akteuren am lokalen Arbeitsmarkt darüber, welche Arbeiten für eine Förderung in Frage kommen. Die gesetzlichen Grundlagen zum „Örtlichen Beirat“ nach § 18d SGB II reichen womöglich bereits dafür aus, diesen Konsens herzustellen. Auf der Grundlage von Befunden der arbeitsmarktpolitischen Evaluationsforschung lässt sich derzeit nicht einschätzen, inwieweit – wie von der SPD vorgeschlagen – ein Zustimmungserfordernis des Beirats bei der Identifizierung von Einsatzfeldern sinnvoll ist und die Umsetzung der öffentlich geförderten Beschäftigung verbessern wird.

Mit der Einführung von Obergrenzen für Kostenpauschalen, die die Träger der Zusatzjobförderung erhalten, ist eine weitere wichtige Änderung des § 16d SGB II vorgesehen. Insgesamt kann nur noch eine Pauschale von bis zu maximal 150 Euro pro Teilnahmemonat genehmigt werden. Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zufolge lagen mehr als 60 Prozent der Maßnahmekostenpauschalen des durchschnittlichen Bestandes an Zusatzjobteilnehmern/innen im Jahr 2010 bei 200 Euro und mehr pro Teilnahmemonat. Immerhin noch rund 40 Prozent der Pauschalen beliefen sich auf mindestens 300 Euro im Monat. Insofern wäre auf den ersten

Blick damit zu rechnen, dass aufgrund der neuen Regelung auch Leistungen wie beispielsweise für eine begleitende sozialpädagogische Betreuung während der Zusatzjobteilnahme stark eingeschränkt werden. Befunde zur Wirkung von Qualität und Umfang einer begleitenden Betreuung liegen zwar nicht vor, es ist allerdings davon auszugehen, dass sie den Erfolg der Zusatzjobförderung mit bedingt.

Begleitende Betreuungsleistungen müssen aber nicht notwendigerweise durch Kostenpauschalen finanziert werden, da auch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung mit der Zusatzjobförderung kombiniert werden können. Mit der geplanten Gesetzesänderung zur Freien Förderung entfällt das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für Langzeitarbeitslose. Daher können auch Mittel der Freien Förderung zur Finanzierung einer begleitenden Betreuung eingesetzt werden. Folglich muss mit der Einführung von Obergrenzen für Maßnahmekostenpauschalen keine starke Einschränkung von Betreuungsleistungen für Zusatzjobteilnehmer verbunden sein. Hier ist die praktische Umsetzung der Regelung abzuwarten.

Sozialer Arbeitsmarkt

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Neuregelungen haben schließlich erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten, öffentlich geförderte, versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit etwas längerer Dauer einzurichten. Die Einrichtung eines im politischen Raum häufig geforderten sozialen Arbeitsmarktes würde dadurch erschwert. Seine Befürworter wollen damit nach eigenem Bekunden Arbeitslosen ihre Würde zurückzugeben, ihnen Stabilität, soziale Kontakte, eine Tagesstruktur und darüber hinaus das Gefühl zu geben, an der Gesellschaft teilzuhaben. Die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes würde aber generell der Logik des SGB II widersprechen, als er dezidiert nicht oder zumindest nicht vorrangig auf Integration abzielt.

Verschiedene Untersuchungen sehen ein Potenzial für einen sozialen Arbeitsmarkt. Analysen aus verschiedenen Datenquellen des IAB zeigen, dass schätzungsweise 100 Tsd. bis 200 Tsd. Personen kaum in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden könnten (Koch/Kupka 2011). Auch eine neue qualitative Untersuchung aus dem IAB (Bauer et al. 2011) zum Beschäftigungszuschuss sieht ein Potenzial von Personen, die erwerbsfähig sind, deren Arbeitsfähigkeit aber soweit von den Erfordernissen regulärer Arbeitsplätze entfernt ist, dass ihre Chancen auf reguläre Beschäftigung marginal sind. Dabei bleibt angesichts der Voraussetzungen für die Erwerbsfähigkeit im SGB II offen, wie viele dieser Person tatsächlich einer geregelten Tätigkeit mit einem gewissen Zeitumfang nachgehen könnten und wie schnell diese Personen wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden könnten. Bei der möglichen Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes wären folgende Kriterien besonders zu beachten: Die genaue Einhaltung der Zielgruppe ist besonders wichtig, weil durch diese Maßnahmen ein besonders ausgeprägter Lock-in-Effekt entsteht, der umso gravierender wirkt, je weniger auf die strenge Einhaltung der Zuweisungskriterien geachtet wird. Wenn dies geschieht, kann auf das Kriterium der Zusätzlichkeit verzichtet werden. Die Fortsetzung der Betreuung durch das Jobcenter – in Verbindung mit einer angemessenen Betreuung durch den Träger – ist zwingend. Die Förderung einer angemessenen Betreuung ist im Konzept vorzusehen, weil sonst gerade diejenigen, die die strengen Kriterien erfüllen, unter Umständen von einer Teilnahme ausgeschlossen werden. Die Arbeitszeit ist an die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen anzupassen und sollte sich nicht an einer Vollzeitbeschäftigung orientieren (Bauer et al. 2011, S. 33ff.).

Mit den geplanten Neuregelungen und der Abschaffung der Möglichkeit, den Beschäftigungszuschuss unbefristet zu gewähren, ist die Idee eines sozialen Arbeitsmarktes aber weitgehend obsolet. Zwar besteht prinzipiell die Möglichkeit verfestigte Langzeitarbeitslose durch die Kombination von AGH und geförderter Beschäftigung nach § 16e SGB II vier Jahre ohne Unterbrechung zu fördern. Aber erstens werden durch die Ausgabendeckelung nur sehr wenige Personen gefördert werden und zweitens werden die Personen, die eventuell eine noch längere Förderung als vier Jahre benötigen, aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten herausfallen. Damit werden die Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe für diesen besonders benachteiligten Personenkreis nicht verbessert.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich der Kreis von Personen, die zwar als erwerbsfähig gelten, aber mutmaßlich in absehbarer Zeit nicht in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, in Zukunft merklich verkleinern wird. Denn an diesem Personenkreis wird die Entspannung der Arbeitsmarktlage weitgehend vorbei gehen. Insofern dürfte auch längerfristig ein Bedarf für eine besondere Förderung von Personen mit sehr geringen Chancen am Arbeitsmarkt bestehen bleibt. Werden die Fördermaßnahmen auf eine eng definierte Zielgruppe und auch deshalb auch quantitativ begrenzt, stellt ein sozialen Arbeitsmarkt – wie von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert – eine mögliche Option dar.

VII. Weitere Änderungen bei Maßnahmen der Arbeitsförderung

13. Transfermaßnahmen bei Transfer-Kurzarbeitergeld

DIE LINKE fordert eine grundsätzlich freiwillige Teilnahme für Beschäftigte in Transfergesellschaften an der Vermittlung.

Bedenkt man, dass der dauerhafte unvermeidbare Arbeitsausfall mit Entgeltausfall (§ 111(1) Nr.1 i.V.m.§ 111 (2) SGB III) die Voraussetzung für den Bezug von Transfer-KUG ist, zeigt sich hier ein Widerspruch. Aufgrund des gesetzlichen Auftrags zur Vermittlung bzw. deren Vorrang auch gegenüber sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (§ 4(2) SGB III) ist diese unabdingbar.

Der im Antrag angedeuteten Gefahr einer Vermittlung in unterwertige oder gar unzumutbare Beschäftigung stehen bereits klare Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit gegenüber, die ausgewogene Kriterien für eine schnelle, aber auch nach-

haltige Integration in adäquate Arbeit gewährleisten sollen. Ein Stellenangebot gilt z.B. als unzumutbar, wenn es befristet ist und die Dauer der Befristung die restliche Laufzeit der Transfermaßnahme unterschreitet, oder wenn die Vergütung die Höhe des Transfer-KUG unterschreiten würde. Zudem wird in § 111 (7) des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung auf die Möglichkeit der Qualifizierung (im Bedarfsfall, d.h. nach Feststellung durch den Arbeitgeber oder die Arbeitsagentur) während des Bezugs von Transfer-KUG ausdrücklich eingegangen.

14. Freie Förderung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum § 16f SGB II sieht einen Ausbau der Möglichkeiten der Freien Förderung für langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte vor. Zu diesem Zweck wird das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für diesen Personenkreis weiter gelockert.

Der Antrag der SPD zielt in dieselbe Richtung, zusätzlich wird auch für das SGB III eine Umwandlung der Regelung zur Erprobung innovativer Ansätze (alt: § 421h SGB III) in eine Freie Förderung gefordert.

Zur Freien Förderung im SGB II liegen bislang noch keine Studien vor, die die Wirkungen dieses heterogenen Instrumentariums auf Wiedereingliederungschancen, Hilfebezug oder soziale Teilhabe untersuchen. Die Inanspruchnahme der Freien Förderung ist aber verglichen mit den „Sonstigen Weiteren Leistungen“ (SWL) des alten § 16(2) SGB II, die sie ersetzt hat, erheblich geringer. Die Neuregelung war bei ihrer Einführung aus der Wissenschaft als weniger innovationsfreundlich kritisiert worden, zudem könne mit der veränderten Regelung weniger gut auf spezielle Problemlagen Langzeitarbeitsloser oder stark arbeitsmarktferner Personen eingegangen werden (z.B. Sell 2008: 4; Oschmiansky/Ebach 2009: 86).

In Interviews im Rahmen einer Implementationsstudie zu den in der letzten Instrumentenreform neu eingeführten flexiblen Maßnahmen im SGB III und SGB II (Steinke et al. 2011) wird nahezu unisono geäußert, dass die Handhabung des § 16f SGB II als zu restriktiv eingeschätzt wird. Die Freie Förderung wird dabei grundsätzlich als Möglichkeit gesehen, Maßnahmen für Personen zu gestalten, die für „arbeitsmarktnahe“ Maßnahmen oder Qualifizierungen (noch) gar nicht in Frage kommen. Die komplizierte Handhabe und sehr restriktive Prüfungspraxis stehe dem in der Praxis jedoch entgegen. So wurde insbesondere bemängelt, dass man nun spezielle, früher über die SWL gewährte Maßnahmen für Jugendliche mit hohem psychologischem Beratungsbedarf oder sehr kurzfristige Angebote nicht mehr durchführen könne. Zugleich wird bestätigt, dass die Regelungen zum Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III und das Aktivierungs- und Eingliederungsbudget nach § 46 SGB III sehr flexible Einsatzmöglichkeiten aufweisen, so dass kaum Lücken gesehen werden. In den Grundsicherungsstellen wurden als Felder, in denen die Freie Förderung zum Tragen kam, vor allem Alphabetisierungskurse und Coachings für Existenzgründer genannt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, die Möglichkeiten der Freien Förderung für den Personenkreis der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen auszudehnen, wie es der Gesetzentwurf der Bundesregierung und der SPD-Vorschlag vorsehen. Eine Möglichkeit für den Einsatz der Freien Förderung in der Zukunft wäre etwa die Nutzung für eine Erhöhung der Zuschüsse für Kosten einer begleitenden Betreuung der Zusatzjobförderung. Dieser soll – wie in Punkt VI 12 der Stellungnahme ausführlich beschrieben – auf maximal 120 Euro pro Teilnahmemonat begrenzt werden, was eine Einschränkung der teilnahmebegleitenden Betreuung und Effektivität der Förderung auslösen könnte Infolge der Lockerung des Aufstockungs- und Umgehungsverbots könnten Mittel aus der Freien Förderung eingesetzt werden, um diesen Zuschuss in sinnvollen Einzelfällen wieder zu erhöhen.

Trotz alledem scheint es fraglich, ob eine Wieder-Einführung der Freien Förderung im SGB III tatsächlich notwendig ist. Für die weit überwiegende Mehrzahl der im SGB III betreuten Personen dürfte der Instrumentenkasten, wie er gegenwärtig zugeschnitten ist, hinreichend flexible Lösungen bereithalten. Die Möglichkeit, komplett neue Instrumente im Rahmen von Modellversuchen zu erproben, und ggf. danach flächendeckend einzuführen, sollte auch in Zukunft erhalten bleiben. Allerdings haben die bisherigen Erfahrungen mit dem § 421h SGB III gezeigt, dass die Ansätze hierfür begrenzt sein dürften.

VIII. Bezug von Lohnersatzleistungen

15. Zumutbare Beschäftigung

Die SPD schlägt vor, den Zumutbarkeitsbegriff der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 10 SGB II zu ändern. Arbeiten sollen ausschließlich dann zumutbar sein, wenn sie tariflich oder ortsüblich entlohnt werden. Der jeweils gültige Mindestlohn soll die absolute Lohnuntergrenze darstellen. Nach Auffassung der LINKEN sollen die Zumutbarkeitskriterien noch enger gefasst werden; der Antrag der LINKEN plädiert generell dafür, keine Vermittlung in niedrig entlohnte, nicht qualifikationsgemäße und unsichere Arbeiten vorzunehmen. Eine Vermittlung in Arbeiten (auch in durch Lohnkostenzuschüsse geförderte Arbeiten) sollte ihrem Antrag zufolge bei untertariflichen Entlohnung oder einer Entlohnung unterhalb eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von brutto 10 Euro pro Stunde nicht zumutbar sein. Ebenso müssten Anforderungen an Fahrtzeiten gesenkt werden und die politische und religiöse Gewissensfreiheit gewährleistet sein. Auch die Vermittlung in prekäre Arbeitsverhältnisse wie Minijobs, Teilzeitarbeit und Leiharbeit soll nicht zulässig sein. Daher fordert DIE LINKE auch, dass sich die Bundesagentur für Arbeit nicht mehr an der Ausrichtung von Leiharbeitsbörsen beteiligen soll.

(Un)zumutbare Niedriglohnbeschäftigung und „prekäre“ Beschäftigung

Insgesamt zielen die Vorschläge darauf ab, dass Arbeitslose nicht zur Aufnahme von „prekären“ Arbeitsverhältnissen verpflichtet sind. Infolge dieser Änderungen würde das Sanktionsrisiko für arbeits-

lose Leistungsbezieher sinken, da viele Arbeitsverhältnisse nicht mehr zumutbar wären. Daher dürften einige Arbeitslose ihre Anspruchslöhne erhöhen und/oder sich auch weniger intensiv um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit und zwar womöglich einer tariflich oder ortsüblich entlohnten Arbeit bemühen. Für einen Anstieg der Anspruchslöhne aufgrund weniger strikter Zumutbarkeitsregelungen sprechen beispielsweise die Befunde von Nivorozhkin/Romeu-Gordo/Schneider (2010). Sie haben die Wirkung der 58er-Regelung auf die Anspruchslöhne von älteren Arbeitslosengeld-II-Beziehern untersucht. Bei einer Inanspruchnahme der 58er-Regelung waren Leistungsbezieher nicht mehr dazu verpflichtet, zumutbare Arbeit zu suchen; für die Teilnehmenden galten Arbeiten also grundsätzlich nicht mehr als zumutbar. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Arbeitslose aufgrund der Inanspruchnahme der 58er-Regelung ihre Anspruchslöhne erhöhten. Die Vorschläge der SPD und der LINKEN hätten somit eine ambivalente Wirkung: Auf der einen Seite gingen sie mit einer längeren Dauer von Arbeitslosigkeit (und Leistungsbezug) einher, da sie tendenziell die Konzessionsbereitschaft und die Suchintensität der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten schwächen. Auf der anderen Seite dürften die Vorschläge dazu führen, dass Arbeitslose ihre Erwerbslosigkeit häufiger durch höher entlohnte und weniger „prekäre“ Arbeitsverhältnisse beenden.

Kriterien für die Zumutbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen sind vom Gesetzgeber im SGB III und SGB II unterschiedlich geregelt und werden durch einschlägige Gesetze, Rechtsprechung und Tarifverträge für den Einzelfall ausgestaltet. Minijobs, unfreiwillige Teilzeitarbeit und Leiharbeit generell für unzumutbar zu erklären, wäre eine politisch zu treffende Entscheidung, die im Widerspruch zu anderen Regelungen in SGB III und SGB II stehen könnte und neue Konflikte mit Beitrags- und Steuerzahlern hervorrufen könnte.

Im SGB III wird nach geltendem Recht (§ 121 SGB III) eine Minijob-Beschäftigung durch die Verpflichtung zur Suche nach einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeschlossen und freiwillige Teilzeitbeschäftigung durch die Höhe des Arbeitslosengeldes auf Basis der bemessenen Beschäftigung begrenzt. Auch für die Vermittlung in Leiharbeit ist das Verhältnis der Entlohnung zum ALG I und zu geltenden Lohnstandards einzuhalten.

Im SGB II wird zum Schutz der Steuerzahler von allen erwerbsfähigen Leistungsempfängern ein angemessener Beitrag zur Beendigung oder Verringerung der Bedürftigkeit gefordert. Die Aufnahme z.B. eines Mini-Jobs kann zusammen mit anderen Haushaltseinkommen dazu führen, dass die Lücke zur Bedarfsdeckung (z.B. Wohnkosten) geschlossen wird.. So war 2008 bei etwa 12% der neu begonnenen Mini-Jobs zeitgleich ein Ausscheiden des Haushalts aus dem Leistungsbezug zu beobachten.

Den Vermittlungsauftrag der Bundesagentur für Arbeit dahingehend zu ändern, dass aufgrund einer allgemeinen Zuschreibung des Attributs „prekär“ bestimmte Beschäftigungsformen als unzumutbar zu betrachten sind, erscheint nicht sinnvoll, sofern allgemeine Standards z.B. zum Stundenlohn eingehalten werden. Die Vermittlung in Minijobs und Teilzeitbeschäftigung darf jedoch nicht zur Einstellung von Vermittlungsbemühungen führen, wenn eine Vollzeitbeschäftigung gewünscht oder zumutbar ist.

Mindestlohn und Mindestlohnhöhe

Bei der Beurteilung eines Mindestlohns ist zwischen Lohn- und Beschäftigungswirkungen zu unterscheiden. Unstrittig ist, dass ein wirksamer Mindestlohn die Löhne der betroffenen Personen erhöht, die bereits in einer Beschäftigung sind. Ein Mindestlohn ist somit grundsätzlich geeignet, die Lohnungleichheit im Niedriglohnbereich zu reduzieren.

Dabei dürfen allerdings nicht mögliche Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns vernachlässigt werden. Dabei kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen: Ein Mindestlohn erhöht einerseits die Lohnkosten und macht die Beschäftigung für die Unternehmen unter sonst gleichen Bedingungen weniger profitabel. Damit können Jobchancen von Beschäftigten mit niedriger Produktivität deutlich sinken. Die Chancen für Arbeitssuchende, eine Beschäftigung zu erhalten bzw. vermittelt zu werden, werden dadurch verschlechtert. Andererseits sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei Einführung eines Mindestlohns zu berücksichtigen. Ein Mindestlohn erhöht die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme seitens der Arbeitssuchenden oder führt zu einer stärkeren Bindung an den Arbeitsplatz. Dies ist dann relevant, wenn Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt Marktmacht besitzen. Falls nicht eine Tarifbindung dagegen steht, können sie den Lohn unter ein Niveau drücken, das unter der Grenzproduktivität liegt. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter – also unvollkommener – der Arbeitsmarkt ist, desto geringer werden die für den einzelnen Arbeitnehmer de facto offenstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten und desto stärker wird tendenziell die Marktmacht der Unternehmen. In einer solchen Situation kann ein Mindestlohn einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben, da offene Stellen schneller besetzt werden und eine Vermittlung in Arbeit von Arbeitssuchenden erleichtert wird. Die Wirkungsrichtung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen hängt davon ab, ob der Nachfrage- oder der Angebotseffekt dominiert.

Bei einer moderaten Höhe eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns ist das Risiko gering, dass Arbeitsplätze abgebaut bzw. Neueinstellungen verhindert werden. Hier könnten sogar die geschilderten positiven Angebotseffekte zum Tragen kommen (Möller/König 2008).

Bei einer allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnhöhe von 10 Euro, wie sie DIE LINKE fordert, ist allerdings stark davon auszugehen, dass die negativen Auswirkungen, vor allem in Ostdeutschland, überwiegen und bestehende Beschäftigungsverhältnisse abgebaut werden. Gleichzeitig wird der Einstieg in den Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende bzw. die Vermittlung stark erschwert bzw. verhindert. Wenn zumutbare Arbeitsverhältnisse durch eine Lohnuntergrenze von 10 Euro pro Arbeitsstunde definiert werden und durch diesen Mindestlohn die Arbeits-

nachfrage im Niedriglohnbereich zurückgeht, wird das insbesondere die Chancen einer Arbeitsaufnahme von besonders benachteiligten arbeitslosen Personen beeinträchtigen. Je niedriger die potentielle Leistungsfähigkeit dieser Personen ist, desto eher dürften ihre Vermittlungschancen unmittelbar sinken. Infolge von verlängerten Arbeitslosigkeitsperioden ist damit zu rechnen, dass ihre Beschäftigungsfähigkeit durch einen zu hohen Mindestlohn noch weiter zurückgehen wird und sich ihre Arbeitslosigkeit verfestigt.

Die Auswirkungen eines Mindestlohns auf die Vermittlungschancen dürften sich zwischen den Sektoren beziehungsweise Wirtschaftszweigen stark unterscheiden, da diese ganz unterschiedliche Rahmenbedingungen aufweisen. So sind die einzelnen Branchen durch sehr unterschiedliche Anteile von Niedriglohnbeschäftigung gekennzeichnet. Gerade in Sektoren mit einem hohen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten würde sich ein Mindestlohn von 10 Euro vermutlich stark auf die Beschäftigungschancen niederschlagen.

16. Sanktionen und Sperrzeiten

Die SPD beantragt eine Neufassung der Sanktionsregelungen im SGB II unter Berücksichtigung der folgenden Änderungen: Erstens soll die Möglichkeit einer stärkeren individuellen Abstufung sowie einer vorzeitigen Zurücknahme von Sanktionen eröffnet werden. Dabei soll für unter 25-Jährige dasselbe Sanktionsrecht gelten wie für 25-Jährige und Ältere. Zudem sollen Leistungen für Unterkunft und Heizung aus den Leistungskürzungen ausgenommen werden, sowie eine schriftliche, verständliche Rechtsfolgenbelehrung eine notwendige Voraussetzung für eine Sanktion sein. Schließlich spricht sich die SPD für weitere wissenschaftliche Forschung zu Sanktionen in der Grundsicherung aus.Die Fraktion DIE LINKE fordert in ihrem Antrag Neuregelungen, die vor Vermittlung in niedrig entlohnte, ausbildungsinadäquate und unsichere Arbeit schützen und spricht sich in diesem Zusammenhang unter anderem aus für die Aufhebung der Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis und bei verspäteter Arbeitssuchmeldung im SGB III und der Abschaffung von Sanktionen im SGB II.

Im Folgenden wird zunächst knapp erläutert, welche Wirkungen von Sperrzeiten bzw. Sanktionen aus ökonomischer Sicht auf das Arbeitssuchverhalten generell zu erwarten sind. Hierbei wird auf Modelle der Arbeitssuchtheorie verwiesen. Bislang gibt es wenige quantitative Studien, die sich mit den Wirkungen von Sperrzeiten bzw. Sanktionen in Deutschland befassen. Die zentralen Ergebnisse der vorliegenden Studien sind im Folgenden getrennt nach Sperrzeiten im SGB III und Sanktionen im SGB II zusammengefasst; darüber hinaus werden hier Befunde einer qualitativen Studie zu den schärferen Sanktionen bei unter 25-jährigen Arbeitslosen skizziert.

Zu erwartende Wirkungen von Sperrzeiten und Sanktionen: Arbeitssuchtheorie

Ziel eines arbeitsmarktpolitischen „Sanktionsinstrumentariums“ ist es, potentiellen Fehlanreizen in Arbeitslosenversicherungssystemen oder Sozialhilfesystemen entgegenzuwirken und damit sicherzustellen, dass die Leistungsempfängern/innen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Arbeitsagenturen oder Jobcentern kooperieren.

In der Arbeitssuchtheorie geht man davon aus, dass Sperrzeiten bzw. Sanktionen Fehlanreizen entgegenwirken, indem sie das Arbeitssuchverhalten von Leistungsempfängern/innen beeinflussen. Hierbei werden zwei Wirkkanäle in Betracht gezogen: Die Wirkung der Sanktionen auf die Intensität, mit der Arbeitslose nach Arbeit suchen, und die Wirkung der Sanktionen auf den Anspruchs- oder Reservationslohn, also den Lohn, ab dem ein Arbeitsloser bereit wäre, zu arbeiten (z. B. van den Berg/van der Klaauw/van Ours, 2004). In diesem theoretischen Rahmen senken Sanktionen den Anspruchslohn und erhöhen die Suchintensität, was insgesamt die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen sollte.

Betrachtet man die Wirkung von Sperrzeiten oder Sanktionen, lassen sich zwei Effekte unterscheiden: Ex-post-Effekte von Sanktionen entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sanktion und beziehen sich somit auf das Verhalten von sanktionierten Personen nach der Sanktion. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass prinzipiell Sanktionen möglich sind. Theoretisch lässt sich ableiten, dass im Vergleich zu Systemen ohne Sanktionen allein aufgrund einer möglichen Sanktionierung die Arbeitssuchintensität nahezu aller Arbeitsloser höher ist und Anspruchslöhne geringer sind (z.B. Boone und van Ours 2006).

Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis und bei verspäteter Arbeitssuchmeldung (SGB III)

Zu den Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis und/oder bei verspäteter Arbeitssuchmeldung im SGB III liegen bislang keine quantitativen Wirkungsstudien vor. Hofmann (im Erscheinen) untersucht die Wirkung von Sperrzeiten im SGB III wegen Arbeitsablehnung oder Ablehnung einer Maßnahmeteilnahme bei Arbeitslosengeldempfänger/innen. Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass früh eingesetzte Sanktionen insbesondere bei jüngeren Arbeitslosengeldempfänger/innen die intendierte Beschäftigungswirkung entfalten. Gleichzeitig scheint dies jedoch mit negativen Nebeneffekten in Form einer Aufnahme geringfügiger Beschäftigung sowie eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt einherzugehen. Ergebnisse in Müller/Steiner (2009) deuten ebenso darauf hin, dass verhängte Sperrzeiten die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen: Verhängte Sperrzeiten erhöhen die Übergangsrate in Beschäftigung signifikant.

Sanktionen im SGB II

Es ist zu erwarten, dass sich Grundsicherungsempfänger/innen in einem System ohne Sanktionen im Vergleich zu einem System mit Sanktionen ex-ante anders verhalten und höhere Anspruchslöhne sowie eine geringere Suchintensität aufweisen. Die vorliegende Forschung zu Sanktionen im SGB II zeigt, dass Sanktionen zum (Wieder-) Eintritt in Beschäftigung beitragen. Zur Frage der Qualität dieser Beschäftigung liegen bislang jedoch keine verallgemeinerbaren wissenschaftlichen Befunde für ALG-II-Bezieher vor. Im Folgenden sind zentrale

Ergebnisse der Studien zu Sanktionen im SGB II dargestellt.

Boockmann/Thomsen/Walter (2009) untersuchen quantitativ den Ex-post-Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und kommen zu dem Ergebnis, dass verhängte Sanktionen in der Grundsicherung die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der sanktionierten Personen erhöhen.

In einer weiteren quantitativen Untersuchung analysiert Schneider (2010) anhand von Befragungsdaten den Ex-post-Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und den Reservationslohn. Auch ihren Ergebnissen zufolge lassen sich positive Beschäftigungseffekte finden. Ein Nachweis, dass sanktionierte Grundsicherungsempfänger/innen ihren Anspruchslohn senkten oder ihre Suchintensität erhöhten, gelingt allerdings nicht, was mit daran liegen kann, dass Angaben dazu erst Monate nach einer Sanktion und gegebenenfalls nach einer Beschäftigungsaufnahme vorliegen. Vorübergehend mögen solche Effekte aufgetreten sein, so dass Sanktionierte eher bereit waren, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Schneider (2010) betont, dass den gemessenen Beschäftigungseffekten auch andere Wirkungskanäle zugrunde liegen könnten und zeigt zwei mögliche auf: Im Mittel haben die untersuchten sanktionierten Personen entweder ihre nichtmonetären Erwartungen an eine Arbeitsstelle gesenkt oder sie erhielten durch das Jobcenter intensivere Betreuung, nachdem sie zuvor durch die Sanktionierung auffällig geworden waren.

Zu beachten ist, dass weder bei Boockmann/Thomsen/Walter (2009) noch bei Schneider (2010) der Fokus auf der Wirkung von Sanktionen auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung liegt.

In einem qualitativ-explorativen Forschungsprojekt des IAB wurden 26 Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement zu ihren Erfahrungen mit den schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-jährigen Arbeitslosen interviewt (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010).[8] Die bei unter 25-Jährigen bereits seit August 2006 mögliche Verkürzung der Sanktionsdauer auf sechs Wochen wurde von den interviewten Fachkräften durchweg begrüßt. Die Fachkräfte berichteten, dass Sanktionen im Einzelfall zu Verhaltensänderungen beitragen, die mittelfristig Integrationen in Ausbildung und Beschäftigung erleichtern. Die relativ milde Sanktion infolge eines Meldeversäumnisses greift aus Sicht der Interviewten am ehesten positiv, kann sie doch Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit bei jungen Hilfebedürftigen fördern. Weitaus negativer sind die Erfahrungen und Einschätzungen der meisten Interviewten in Hinblick auf die scharfen Sanktionen größerer Pflichtverletzungen. Zwar können diese im Einzelfall zu Verhaltensänderungen beitragen, die mittelfristig Integrationen in Ausbildung und Beschäftigung erleichtern. Kritisch reflektieren Interviewte aber, dass sie junge Arbeitslose damit vor allem in schlecht bezahlte, unqualifizierte und prekäre Erwerbsarbeit drängen müssten, was dem Ziel einer Qualifizierung und nachhaltigen Integration entgegen stünde. Die interviewten Fachkräfte sehen infolge harter Sanktionierung die Gefahr von Schwarzarbeit oder Verschuldung und mit Blick auf einige Jugendliche auch die Gefahr von Kleinkriminalität (ähnlich für England: Machin/Marie 2006) oder Obdachlosigkeit. Vereinzelt beobachten Interviewte, dass Sanktionierte aus dem Leistungsbezug (vorübergehend) verschwänden. Der Kontakt zu ihnen und damit die Möglichkeit der Aktivierung können dann verloren gehen. Besonders kritisch gesehen wird die zusätzliche Streichung der Kostenübernahme für Unterkunft und Heizung bei wiederholter größerer Pflichtverletzung (Totalsanktion). Nur wenige der Befragten halten diese Sanktionsmöglichkeit für richtig, der Großteil betrachtet sie als zu hart und kontraproduktiv in Hinblick auf die angestrebte Integration ins Erwerbsleben (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S.5). Auch der Schutz der Menschenwürde und das Recht auf Wohnung sprechen aus Sicht der Befragten gegen Totalsanktionen.

Eine weitere quantitativen Studie von Nivorozhkin/Romeu-Gordo/Schneider (2010), welche die Wirkung der 58er-Regelung auf das Arbeitssuchverhalten und Anspruchslöhne von älteren Arbeitslosengeld-II-Beziehern untersucht, wurde bereits unter Punkt 2 im Zusammenhang der Zumutbarkeit diskutiert. Die Abschaffung von Sanktionen könnte also ggf. vor der im Antrag der Fraktion DIE LINKE angeführten Vermittlung in niedrig bezahlte Erwerbsarbeit schützen. Dies dürfte jedoch aufgrund der Ex-ante-Wirkmechanismen mit einer längeren durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer unter erwerbsfähigen Grundsicherungsempfängern einhergehen. Auch die Ergebnisse zweier weiterer quantitativer Studien zu den Auswirkungen der Sanktionierung auf die Qualität nachfolgender Beschäftigungsverhältnisse der Sanktionierten für die Schweiz (Arni/Lalive/van Ours 2009) und für Schweden (van den Berg/Vikström 2009) sprechen dafür, dass sich die Sanktionierung nachteilig auf die Qualität der Beschäftigung auswirken kann. Die Studien haben jedoch nicht bedürftige Arbeitslose, sondern Bezieher von Arbeitslosenversicherungsleistungen untersucht. Obendrein haben sie sich nicht mit Konsequenzen einer Reform befasst, die Sanktionsmechanismen vollständig abschafft. Wie sich dies auswirken würde, lässt sich auf der Grundlage dieser Arbeiten nicht einschätzen.

Altersunabhängiges Sanktionsrecht sowie Verzicht auf Kürzung oder Streichung der Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-Jährigen[9] entbehren einer wissenschaftlichen Be-

[8] Darüber hinaus wurden mit jungen Sanktionierten biografisch ausgerichtete Interviews durchgeführt; Veröffentlichungen hierzu sind in Arbeit.

[9] Bereits bei der ersten größeren Pflichtverletzung – etwa dem Abbruch einer Maßnahme – wird unter 25-jährigen Hilfebedürftigen der Regelsatz gestrichen (und nicht, wie bei Älteren, gekürzt). Bei wiederholter Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres sieht das SGB II vor, dass auch die Kosten für Heizung und Miete nicht mehr erstattet werden. Lediglich Meldeversäumnisse werden altersunabhängig, und zwar mit einer Kürzung des Regelsatzes um zehn Prozent, sanktioniert. Das Ausmaß der Sanktionierung kann allerdings nach § 31a SGB II Abs. 3 bei einer

gründung und sind zudem juristisch umstritten. Die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit durch schärfere Sanktionen bei dieser Zielgruppe ist empirisch nicht nachgewiesen. In explorativen Interviews begrüßen Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement grundsätzlich eine Sanktionsmöglichkeit. Die Sanktionsregeln bei Jüngeren seien aber zu hart und wenig zielführend. So trügen sie allenfalls zur Aufnahme von unqualifizierter und prekärer Erwerbsarbeit bei, kaum aber zur nachhaltigen Integration junger Menschen ins Erwerbsleben. Die Streichung der Kostenübernahme für Miete und Heizung bei wiederholter Pflichtverletzung wird teils massiv kritisiert.

Eine wissenschaftlich fundierte Begründung der Sonderregeln bei jüngeren Hilfebedürftigen ist dem IAB nicht bekannt (vgl. auch Berlit 2010, 2011). Empirische Belege für die Annahme, dass härtere Sanktionen gegen junge Arbeitslose tatsächlich zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (BT-Drucksache 15/1516) beitragen, liegen nicht vor. Die im vorherigen Abschnitt skizzierten Forschungen von Schneider (2010) sowie Boockmann/Thomsen/Walter (2009) untersuchen altersgruppenübergreifend, ob Sanktionen die Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbsarbeit, das Arbeitssuchverhalten oder die Lohnerwartungen von Arbeitslosen verändern. Vertiefte Analysen zur Frage solcher Sanktionswirkungen speziell für unter 25-Jährige gibt es bislang für Deutschland nicht. Davilla (2010) und Berlit (2010, 2011) stufen aus juristischer Sicht die Sonderregeln für Jüngere als nach Alter diskriminierend ein und plädieren für deren Abschaffung.

Zudem mangelt es an Erfahrungen aus dem Ausland; so kennen England und Frankreich keine schärferen Sanktionen gegen junge Arbeitslose (Bieback 2009, S. 262).

Verständliche Rechtsfolgenbelehrung als notwendige Voraussetzung für eine Sanktion

Eine schriftliche Belehrung über die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen oder deren Kenntnis (§ 31 SGB II Abs. 1) ist bereits derzeit eine Voraussetzung für eine rechtmäßige Sanktion. Dem IAB liegen allerdings keine Statistiken vor, die systematisch erfassen, inwieweit aus Sicht der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bereits eine verständliche Belehrung in der einen oder anderen Form erfolgt.

Der Vorschlag der SPD, eine schriftliche und verständliche Rechtsfolgenbelehrung durchzuführen, könnte sich vorteilhaft auswirken. Soweit einem Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung nicht klar oder nicht bewusst sind, könnte eine verständlichere Rechtsfolgenbelehrung bei diesem Personenkreis dazu beitragen, dass sie ihre Eigenbemühungen zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit verstärken und eine Verletzung der Pflicht zur Mitwirkung an Eingliederungsmaßnahmen häufiger vermeiden. Dafür könnte allerdings eine schriftliche Belehrung nicht hinreichend sein. Eine ergänzende mündliche Erläuterung räumt den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Möglichkeit ein, offene Fragen zum Thema Pflichtverletzungen und deren Folgen zu klären.

Eine klare gesetzliche Grundlage würde vermutlich das Handeln der Jobcenter erleichtern. Die mündliche Erläuterung könnte dabei nur beim ersten Bezug von ALG-II-Leistungen zwingend erfolgen. Sollte eine Person nach der Beendigung der Hilfebedürftigkeit dann zu einem späteren Zeitpunkt nochmals auf ALG-II-Leistungen angewiesen sein und sich Pflichtverletzungen und deren Rechtsfolgen seit der ersten Erläuterung nicht geändert haben, könnte es ausreichen, wenn die Jobcenter den Betroffenen eine mündliche Erläuterung nur anbieten; liegen hingegen Veränderungen bei Pflichtverletzungen und deren Rechtsfolgen vor, könnten eine mündliche Erläuterung der Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen auch bei erneutem Leistungsbezug zwingend erfolgen.

Weitere wissenschaftliche Forschung zu Sanktionen in der Grundsicherung

Die Grundsicherung des SGB II soll „im Rahmen des Arbeitslosengeldes II das soziokulturelle Existenzminimum“ gewährleisten (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006, S.26). Sanktionen als finanzielle Leistungskürzung oder –streichung bedeuten für Hilfebedürftige also notwendigerweise – zumindest zeitlich begrenzt – ein Leben unter dem soziokulturellen Existenzminimum. Ähnlich wie die Fraktion der SPD hält das IAB weitere Forschung zu der Frage, inwieweit und in welcher Hinsicht Sanktionen im SGB II „mit der Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums in Konflikt stehen“, für sinnvoll. Bislang liegen jedenfalls im Wesentlichen nur zwei Veröffentlichungen mit Befunden zu den Lebensbedingungen von Sanktionierten vor (Ames 2009; Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010).

17. Höhe der sozialen Mindestsicherung

DIE LINKE fordert eine soziale Mindestsicherung in Höhe von 500 Euro pro Monat.

Auf Grundlage von Berechnungen mit einem Simulationsmodell sind bezüglich einer Anhebung der Hartz-IV-Regelsätze auf 500 Euro pro Monat schwerwiegende Bedenken anzumelden. Erstens wäre zu erwarten, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot deutlich zurückgeht, zweitens ist mit einer erheblichen Ausweitung des Personenkreises mit einem Anspruch auf SGB-II-Leistungen zu rechnen, und drittens ist fraglich, wie die zusätzlichen fiskalischen Belastungen kompensiert werden können.

Annahmen der Simulation

Die Simulation unterstellt, dass der ALG II-Eckregelsatz für alleinstehende oder alleinerziehende Erwachsene von derzeit 364 Euro auf 500 Euro steigt. Die von diesem Eckregelsatz abgeleiteten Regelleistungen für weitere erwerbsfähige Angehörige (80 Prozent) und für Partner (90 Prozent) in Bedarfsgemeinschaften steigen entsprechend auf 400 bzw. 450 Euro. Die übrigen Regelbedarfsstufen, welche die Höhe des Sozialgelds für Kinder regeln, erhöhen

Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 Prozent des nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs abgefedert werden und in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen gewährt werden.

sich auf 276 Euro (0-6 Jahre), 332 Euro (7-13 Jahre) und 358 Euro (14-17 Jahre).[10]

Durch die höheren Regelsätze steigt das steuerliche Existenzminimum. Das gilt jedenfalls dann, wenn man die Freibeträge nach der bisher üblichen Vorgehensweise (vgl. 7. Existenzminimumbericht) berechnet. Der Grundfreibetrag müsste deshalb von derzeit 8.004 Euro auf 9.288 Euro angehoben werden. Der Kinderfreibetrag müsste um 505 Euro von heute 4.368 Euro (beide Eltern zusammen) auf 4.873 Euro angehoben werden. Zusammen mit dem unveränderten Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf ergäbe sich so in Summe ein steuerlich relevanter Freibetrag von 7.513 Euro (heute 7.008 Euro).

Zu erwartende Wirkungen ohne Verhaltensanpassungen

In einem ersten Schritt wird unterstellt, dass die Regelsatzerhöhung keine Auswirkung auf das Arbeitsangebotsverhalten von Haushalten mit einem Anspruch auf SGB-II-Leistungen hat, um die unmittelbaren Auswirkungen der Regelsatzerhöhung zu verdeutlichen. Die Erhöhung der Regelbedarfe würde zu einer deutlichen Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises führen (Tabelle 3). Bis zu 1,8 Mio. zusätzliche Haushalte hätten einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Gut die Hälfte des Effektes ergäbe sich durch den Wechsel vom Wohngeldbezug in den Bezug von Kosten der Unterkunft und ergänzendem Arbeitslosengeld II. Die Ausgaben nach dem SGB II würden um gut 15 Mrd. Euro steigen (Tabelle 4). Durch die Anhebung der Freibeträge entstünden Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer von knapp 9 Mrd. Euro. Dem stünden verringerte Ausgaben für Wohngeld und Kinderzuschlag von zusammen knapp 2 Mrd. Euro entgegen. Insgesamt könnte sich die fiskalische Zusatzbelastung auf gut 24 Mrd. Euro summieren.

Für die tatsächlich zu erwartenden Veränderungen markieren die simulierten Effekte eine Obergrenze. Durch die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen, würden die tatsächlichen Zahlen sehr wahrscheinlich deutlich unterhalb der simulierten Werte liegen.

Zu erwartende Wirkungen mit Verhaltensanpassungen

Die bisherigen Ergebnisse beruhen allein auf den zusätzlichen Ausgaben für die heutigen ALG-II-Empfänger und die zusätzlich anspruchsberechtigten Personen. Fiskalische Belastungen durch Verhaltensveränderungen der betroffenen Personen sind also noch nicht berücksichtigt. Die deutliche Anhebung der Regelbedarfe dürfte jedoch auch das Erwerbsverhalten beeinflussen. Es ist zu erwarten, dass Erwerbstätige im Niedrigeinkommensbereich zum Teil ihre derzeitige Beschäftigung aufgeben, da der materielle Abstand zum (aufstockenden) Bezug der Grundsicherung als unzureichend bewertet würde.

Die Simulation zeigt, dass ein höheres staatlich garantiertes Existenzminimum insbesondere die Attraktivität von Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen mit geringen Stundenlöhnen verändert. Der aufstockende Bezug von Kosten der Unterkunft bzw. ergänzendem Arbeitslosengeld II wird somit gegenüber dem Status Quo attraktiver. Daher kommt es zu einer Verschiebung des Arbeitsangebots von Vollzeitbeschäftigung hin zu Beschäftigungen mit niedrigen Stundenumfängen (Minijobs, Teilzeitbeschäftigung) bzw. Nichtpartizipation (s. Tabelle 5). Das angebotene Arbeitsvolumen könnte um gut 920 Tausend Vollzeitäquivalente zurückgehen, wobei sich etwa 770 Tausend Personen vollständig vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

Die in der Summe negativen Arbeitsangebotseffekte führen zu weiteren Belastungen der öffentlichen Haushalte, da sich die Zahl der zusätzlichen Haushalte mit Anspruch auf SGB-II-Leistungen auf 2,4 Mio. erhöht (s. Tabelle 3 im Anhang). Auf der Ausgabenseite ergibt sich daher zusätzlicher Finanzierungsbedarf durch steigende Kosten für die Leistungen der Grundsicherung. Diese verhaltensbedingten Zusatzaufwendungen summieren sich auf mehr als 8 Mrd. EUR, so dass insgesamt bis zu 24 Mrd. EUR an zusätzlichen Ausgaben im Rahmen des SGB II möglich sind (s. Tabelle 4).

Die Aufgabe bestehender Beschäftigungsverhältnisse und die Reduktion der Arbeitszeiten wirken sich nachteilig auf das Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen (-8 Mrd. EUR) und Einkommensteuer (-11,7 Mrd. EUR) aus. Insgesamt gehen dem Staat über 19 Mrd. EUR an Einnahmen verloren, wovon mehr als die Hälfte (ca. 10,8 Mrd. EUR) auf Verhaltensanpassungen der Arbeitsanbieter zurückzuführen sind.

Insgesamt könnten sich die fiskalischen Belastungen der untersuchten Regelsatzerhöhung auf gut 43 Mrd. EUR belaufen.

Die Auswirkungen der geforderten Sanktionsfreiheit der sozialen Mindestsicherung auf fiskalische Kosten und Arbeitsangebotsverhalten können in der Simulation nicht berücksichtigt werden. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Abschaffung von Sanktionen die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen reduziert und damit die fiskalischen Kosten weiter erhöht und die negativen Arbeitsanreize einer Regelsatzerhöhung verschärft.

18. Lockerung der Bezugsbedingungen für das Arbeitslosengeld

DIE LINKE beantragt, die Rahmenfrist für den Bezug von Arbeitslosengeld I von zwei auf drei Jahre zu verlängern und die Bezugsdauer deutlich auszuweiten, da die Suche einer guten Arbeit eine ausreichende materielle Absicherung erfordert.

Die Arbeitslosenversicherung dient primär dem Zweck, das Einkommen arbeitsloser Personen während der Arbeitssuche zu sichern. In Deutschland umfasst sie als Pflichtversicherung alle abhängig beschäftigten Arbeiter, Angestellten und Auszubil-

[10] Bei der Festlegung der Sozialgeldsätze folgen wir einem Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, die durch den Paritätischen Wohlfahrtsverband im Jahr 2010 ermittelten Bedarfe für Kinder zu verwenden, s. http://www.linksfraktion.de/interview-der-woche/allem-kinder-sind-leidtragende/ sowie http://www.linksfraktion.de/im-wortlaut/interview-golze-kipping/ .

denden, die einer mehr als geringfügigen Tätigkeit nachgehen. Die Versicherungsbeiträge tragen jeweils hälftig Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Zu diesen Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung kommen Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen. Wie die Versicherung konkret ausgestaltet ist, wie hoch also Prämien und Unterstützungsleistungen sind, hängt von politischen Entscheidungen ab.

Ein Ziel der Verlängerung der Bezugsdauern von Arbeitslosigkeit ist es, den Teil der Arbeitslosen zu verringern, der über das Ende der maximalen Bezugsdauer gelangt und somit kein Arbeitslosengeld I mehr beziehen kann. Allerdings können verlängerte Bezugsdauern auch zu längeren Dauern führen, in denen die betreffenden Personen nicht arbeiten. Die ökonomische Literatur weist darauf hin, dass mit zunehmender Generosität der Arbeitslosenunterstützung allgemein die Arbeitsanreize sinken.

Schmieder et al. (2011) haben für Deutschland die Effekte einer Verlängerung der Bezugsdauern auf die tatsächliche Arbeitslosigkeitsdauer berechnet. Sie kommen zu dem Schluss, dass eine Verlängerung der Bezugsdauer von einem Monat zu einer Verlängerung der tatsächlichen Arbeitslosigkeitsdauer um 0,1 Monate führt. Bei einer Verlängerung der Bezugsdauer von 2 auf 3 Jahren ist somit mit einer Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer um ca. 35 Tage zu rechnen.

Schmieder et al. (2011) schließen explizit ältere Arbeitnehmer aus, da ältere Arbeitnehmer Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit teils auch als „Brücke“ zum Übergang in den Ruhestand nutzen. So können sich ältere Arbeitnehmer bewusst dafür entscheiden, Einkommenseinbußen in Kauf zu nehmen, um eher aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Auch können Unternehmen älteren Arbeitnehmern Abfindungen anbieten, um Beschäftigungsverhältnisse in gegenseitigem Einverständnis aufzulösen. Um den Arbeitnehmer für seine Einkommensverluste zu entschädigen, muss diese dann umso höher ausfallen, je geringer die erwarteten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind. Dlugosz et al. (2009) zeigen, die 2006er Kürzung der Bezugshöchstdauern in Deutschland erhebliche Verhaltenseffekte auf die Übergänge Älterer in Arbeitslosigkeit hatte (ob diese vor allem auf das Verhalten von Betrieben oder aber von Beschäftigten zurückzuführen waren, konnte die Analyse jedoch nicht beantworten). Am deutlichsten waren die Auswirkungen bei der Gruppe der über 57-Jährigen Arbeitnehmer zu erkennen. Bei ihnen stiegen die Zugangsraten aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in den Monaten *vor* der Reform um mehr als 120 Prozent an; in den Monaten *nach* der Reform sanken sie hingegen um gute 20 Prozent. Da die Ergebnisse für den Nachreform-Zeitraum von nur zwei Jahren durch Antizipationseffekte der Reform beeinflusst worden sein dürften, lassen sich die geschätzten Nachreform-Effekte gleichwohl nicht als längerfristige Reformwirkung interpretieren. Die vorgelegten Ergebnisse stimmen jedoch mit anderen Studien über ähnliche Gesetzesänderungen im In- und Ausland überein (siehe z.B. Müller et al. 2007 sowie Kyyrä und Wilke 2007). Damit ist davon auszugehen, dass großzügigere Regelungen beim Arbeitslosengeld I auch Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote älterer Arbeitnehmer haben.

Schmieder et al. (2011) vergleichen auch die Effizienz einer flexiblen Anpassung der Bezugsdauern von Arbeitslosigkeit mit der konjunkturellen Lage – wie in den USA – mit einem starren auf Altersgrenzen bezogenen Systems – wie in Deutschland. Sie kommen zu dem Schluss, dass eine flexible Anpassung der Bezugsdauern an die konjunkturelle Lage effizienter ist. In Rezessionen sollte daher die Bezugsdauer verlängert, in Phasen der wirtschaftlichen Erholung dagegen die Bezugsdauer verkürzt werden. Da Deutschland momentan in einer wirtschaftlichen Aufschwungphase ist, sollten daher die Bezugsdauern eher verkürzt als verlängert werden.

IX. Zulassung von Trägern und Maßnahmen

19. Zulassung von Trägern der Arbeitsmarktpolitik

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht eine grundsätzliche Einführung eines Zulassungsverfahrens für Träger analog zur Weiterbildung vor. Künftig habe jeder Träger, der Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen will, die Erfüllung einheitlicher Mindeststandards in einem Zulassungsverfahren nachzuweisen. Auch sollen alle Maßnahmen einer Zulassung unterliegen, die mit Hilfe des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins (§ 45 (neu), (vgl. hierzu Punkt III.6 dieser Stellungnahme) in Anspruch genommen werden sollen. Während die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zusätzlichen Anforderungen genügen müssen, sind Einzelfallzulassungen durch die Bundesagentur für Arbeit, Maßnahmen, die ausschließlich erfolgsbezogen vergütete Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung zum Ziel haben und betriebliche Maßnahmen von Arbeitgebern von der Maßnahmezulassung ausgenommen. Gleichzeitig soll ein Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit für die Zulassung einer Weiterbildungsmaßnahme eingeführt werden, wenn der Kostensatz den durch die Bundesagentur für Arbeit für das entsprechende Bildungsziel ermittelten bundesweiten Durchschnittskostensatz übersteigt.

Zulassungspflicht von Trägern

Die Neuregelung, nach der jeder Träger, der Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen will, die Erfüllung einheitlicher Mindeststandards in einem Zulassungsverfahren nachweist, wird u.a. damit begründet, dass dieses Verfahren bereits seit mehreren Jahren erfolgreich bei der Förderung beruflicher Weiterbildung praktiziert wird. Jedoch sind trotz der Qualitäts-Mindeststandards, die mit den Verbänden der Weiterbildungsbranche verabschiedet wurden, Qualität und Erfolge der einzelnen Anbieter schließlich nicht transparent. Sauter (2010) weist darauf hin, dass die Träger zwar verschiedenen formalen Anforderungen im Sinne der bisherigen AZWV bzw. der DIN EN ISO 17021 entsprechen müssen. Der Qualitätsbegriff beziehe sich hier aber vor allem auf eine Optimierung der Organisationsstrukturen und von Arbeitsabläufen – mit einer nur flankierender Maßnahmeprüfung -, während sich für den Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen der Bundes-

agentur für Arbeit bzw. die Arbeitsagenturen vor Ort Qualität aus Planung, Durchführung und Gestaltung von Maßnahmen ergibt.

Zu tatsächlichen Kosten und Nutzen eines solchen Verfahrens liegen bisher keine wissenschaftlichen Befunde vor. Ergebnisse des wbmonitors (BiBB 2011) zeigen aber, dass nur rund 43 Prozent insgesamt der befragten Weiterbildungsanbieter nach der AZWV zertifiziert sind. Während dies in Ostdeutschland 65 Prozent sind, liegt dieser Anteil in Westdeutschland nur bei 38 Prozent. Bundesweit verzichten 15 Prozent auf jegliche formale Anerkennung und geben als Verzichtsgründe vor allem zu hohe Gebühren bzw. Beiträge (82 Prozent), zu hohen Personalaufwand (78 Prozent) und sonstige Kosten (69 Prozent) an. Daneben spielen auch als zu komplex angesehene Antragsverfahren (75 Prozent) eine bedeutende Rolle. Zwar befürworten 77 Prozent der Anbieter Anerkennungen als wichtiges Instrument der Qualitätssicherung. Gleichzeitig sprechen sich 83 Prozent dagegen aus, Anerkennungen durch private Stellen zu vergeben.

Durch die Neuregelung wird das als bürokratisch komplex und teuer empfundene Verfahren (s.o.) noch anspruchsvoller, da die fachkundigen Stellen in der Lage sein müssen, sowohl die unterschiedlichen Anforderungen an Träger für unterschiedliche Tätigkeitsbereiche als auch die Voraussetzungen und die zulässigen Fördermöglichkeiten von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zu kennen und entsprechend beurteilen zu können. Dies zeigen auch die in § 177 Absatz 2 SBB III (neu) formulierten Anforderungen an das Personal der fachkundigen Stellen. Wie diese Anforderungen durch die Akkreditierungsstelle überprüft werden können bzw. welche Zertifikate für eine Erfüllung der Anforderungen notwendig sind, würde bei in Kraft treten des Gesetzentwurfs noch einer Präzisierung benötigen.

Die Voraussetzungen, um als Träger zugelassen zu werden (§ 178) SGB III (neu), verlangen in Satz 1, Punkt 2, dass der Träger „in der Lage ist, durch eigene Bemühungen die berufliche Eingliederung von Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt zu unterstützen“, und zwar unabhängig davon, welche Arbeitsmarktdienstleistung erbracht wird. Hiermit wird die Eingliederung in den Arbeitsmarkt als Ziel des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nun verstärkt auch auf Träger von Maßnahmen übertragen, die nicht unmittelbar auf die Eingliederung, sondern vorgelagerten Zielen dienen. Eine Spezialisierung der einzelnen Träger mit entsprechenden inhaltlichen Qualitätsvorteilen wird hierdurch erschwert.

Zulassung von Maßnahmen

Die Notwendigkeit der Zulassung von Maßnahmen wird durch die Neufassung ausgeweitet. Dazu heißt es in § 176 Satz 2:

„Maßnahmen nach 45 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bedürfen der Zulassung nach § 179 durch eine fachkundige Stelle“.

Dabei wiederholt dies die bereits ebenda formulierte Notwendigkeit einer Zulassung von Maßnahmen:

„Der Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein berechtigt zur Auswahl 1. eines Trägers, der eine dem Maßnahmeziel und –inhalt entsprechende und nach § 179 zugelassene Maßnahme anbietet.“.

Gleichzeitig wird im § 45 Absatz 3 am Vergaberecht festgehalten. So kann die Bundesagentur für Arbeit auch direkt zertifizierte Träger und Arbeitgeber mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragen. Allerdings können Maßnahmen, die ausschließlich eine am Erfolgsausgerichtete Vergütung für die Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung zum Ziel haben, von der Zulassung ausgenommen bleiben. Da es sich hier nicht um eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme im eigentlichen Sinne handelt, sondern um private Arbeitsvermittlung, deren Kosten durch die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften übernommen werden können, ist dies nachvollziehbar. Jedoch ist keine Regelung vorgesehen, um die Transparenz über Qualität und den Erfolg der privaten Arbeitsvermittlung herzustellen, so dass sich nicht zwangsläufig ein Qualitätswettbewerb einstellen wird. Ebenso sollen betriebliche Maßnahmen von Arbeitgebern von der Maßnahmezulassung ausgenommen bleiben.

Ob einerseits der Stellenwert von Qualität bei Vergabeverfahren hoch genug ist, um positiv im Sinne eines Qualitätswettbewerbs zu wirken und ob andererseits ein durch die Zertifizierung der Maßnahmen nach § 179 angestrebte Qualitätswettbewerb überhaupt bzw. in welchem Maße stattfindet und in welchem Verhältnis Kosten zu einem evtl. Nutzen stehen, ist bisher nicht wissenschaftlich belegt (s.o.).

Darüber hinaus müssen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach § 180 zusätzlichen Anforderungen genügen, die bisher bereits durch die Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV) geregelt waren. Zu Kosten und Nutzen dieses Verfahrens liegen bisher keine wissenschaftlichen Befunde vor (s.o.).

Erhalten bleiben die Einzelfallzulassungen durch die Bundesagentur für Arbeit für auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Maßnahmen. Dies gibt den Vermittlern vor Ort den notwendigen Spielraum zur Reaktion auf Bedürfnisse von Einzelpersonen, für die keine ihren Problemlagen bzw. Bildungszielen entsprechenden Maßnahmen zertifiziert angeboten werden bzw. im Vergabeverfahren eingekauft wurden.

Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit bei der Zulassung von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung

Die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers bei der Loslösung des Zulassungsverfahrens aus der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit würde durch die Einführung eines Zustimmungsvorbehalts der Bundesagentur für Arbeit für die Zulassung einer Weiterbildungsmaßnahme wieder teilweise zurück genommen. Als Argument werden hierfür die Preissteigerungen bei Maßnahmen genannt.

Seit Einführung des Bildungsgutscheinverfahrens und der Zulassung von Trägern und Maßnahmen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung wird die Angemessenheit der Maßnahmekosten bei der Zertifizierung durch die fachkundigen Stellen geprüft und bei Zulassung an die Bundesagentur für Arbeit gemeldet, die hieraus den für das entsprechende Bildungsziel bundesweiten Durchschnittskostensatz ermittelt. Richtig ist, dass eine Preisbildung über den Markt an dieser Stelle nur bedingt funktioniert, da es keinen Anreiz für die Inhaber eines Bildungsgutscheins gibt, den Preis einer Maßnahme als Auswahlkriterium bei der Einlösung des Gutscheins zu berücksichtigen – wenn sie ihn überhaupt kennen. Gleichzeitig hat die Bundesagentur für Arbeit als Kostenträger keinen Einfluss auf die Preisbildung. Allerdings ist bereits jetzt festgelegt, dass Abweichungen vom bundesweiten Durchschnittskostensatz gegenüber der fachkundigen Stelle zu begründen sind, die die Plausibilität der Kosten dann prüft. Die Evaluation der Hartz-Gesetze (BMAS 2006) kam zu dem Schluss, dass die Zertifizierungsagenturen häufig zu dem Ergebnis kamen, dass solche Durchschnittskostensätze nicht deckungsfähig waren. Durch den Zustimmungsvorbehalt wird der Bundesagentur für Arbeit ein direktes Mittel an die Hand gegeben, nach eigener Interessenslage in den Markt einzugreifen und den Durchschnittskostensatz quasi einfrieren zu können – mit möglichen negativen Folgen auf das Angebot an Maßnahmen insgesamt, auf die Qualität der angebotenen Maßnahmen und auf die Stabilität und Entlohnung der Beschäftigten in der Weiterbildungsbranche.

X. Auslaufende Sonderregelungen

20. Auslaufen der Entgeltsicherung

Eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Instrumente soll die Eingliederungschancen älterer Arbeitsloser verbessern. Die Entgeltsicherung für Arbeitslose über 50 Jahre zielt auf Personen, die vermittelbar wären, deren Anspruchslohn aber über dem erzielbaren Marktlohn liegt. Das Kombilohn-Instrument deckt einen Teil der Lohnlücke im Vergleich zur früheren Tätigkeit ab.

Die Bundesregierung plant, die Förderung über die Entgeltsicherung Ende 2013 auslaufen zu lassen, während die SPD in ihrem Antrag für eine Fortführung plädiert. Da die Entgeltsicherung ein arbeitsmarktpolitisch relevantes Problem älterer Arbeitsloser adressiert, das so nicht von anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abgedeckt wird, spricht aus Sicht des IAB einiges für die Beibehaltung des Instruments. In diesem Fall wäre jedoch in wissenschaftliche Studien zu investieren, um empirisch belastbare Informationen zu den Wiedereingliederungswirkungen der Entgeltsicherung auf die Geförderten zu erhalten.

Beschäftigungssituation und Wiedereingliederungsprobleme von Älteren[11]

Auch wenn sich die Beschäftigungssituation der Älteren in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat (Arlt et al. 2009), bestehen bei der Gruppe der Über-50jährigen weiterhin erhebliche Probleme bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Dies zeigt sich vor allem an den geringeren Abgängen aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt und am hohen Anteil langzeitarbeitsloser Älterer.

Die Eingliederungshemmnisse bei Älteren können sowohl auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite liegen. Auf der Nachfrageseite gilt, dass Unternehmen Ältere bei gleichen Löhnen immer noch zögerlich einstellen, obwohl sich in der wissenschaftlichen Literatur kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Alter und Produktivität findet. Untersuchungen des IAB-Betriebspanels zeigen, dass Unternehmen Eigenschaften von Älteren durchaus zu schätzen wissen (Bellmann et al. 2006), aber dennoch häufig Produktivitätsvorbehalte gegenüber dieser Personengruppe haben („Altersdiskriminierung"). Erwerbsverlaufsbezogene Muster der „verzögerten" (Senioritäts-) Entlohnung können ein Grund dafür sein, dass Betriebe Ältere zwar beschäftigen, sie aber nur zögerlich einstellen (Heywood et al. 2010). Die mit der Zeit ansteigenden Lohnprofile werden durch das Ansammeln von betriebsspezifischem Humankapital (z.B. durch Weiterbildung im Betrieb) oder durch den Wunsch der langjährigen Mitarbeiterbindung und -motivation bei unvollständigen Arbeitsverträgen erklärt. Beide Argumente greifen für ältere Mitarbeiter, die schon länger im Betrieb sind, nicht jedoch für Personen, die neu in Beschäftigung eintreten. Da ältere Bewerber potentiell über einen kürzeren Verbleibshorizont im Betrieb verfügen als Jüngere, stehen ihre Chancen bei der Stellenbesetzung schlechter.

Auf der Angebotsseite sind vergleichsweise hohe Anspruchslöhne eine wichtige Barriere beim Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt. Dabei wird die Höhe des Reservationslohns stark vom letzten Lohn vor Arbeitslosigkeit beeinflusst (Christensen 2005, Prasad 2003). Zwick (2008a) findet für Deutschland Hinweise für mit dem Alter steigende Einkommensprofile. Orlowski/Riphahn (2008) ermitteln, dass die Betriebszugehörigkeit nur wenig Einfluss auf die Entlohnung männlicher Vollzeitbeschäftigter hat, finden allerdings für Westdeutschland, dass das Entgelt mit der allgemeinen Arbeitsmarkterfahrung zunimmt. Zudem orientiert sich die Höhe des Arbeitslosengeldes in der Arbeitslosenversicherung am letzten Nettoeinkommen. Die längere Bezugsdauer des Arbeitslosengelds bei Älteren trägt dazu bei, dass ihre Ansprüche langsamer abschmelzen als bei jüngeren Arbeitslosen. Werden solche Mitarbeiter einmal arbeitslos, so haben sie es besonders schwer, einen ihren Erwartungen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden. Der im letzten Job erzielte relativ hohe (Senioritäts-) Lohn erklärt sich aus der intertemporalen Anreizlogik im ehemaligen Beschäftigungsverhältnis sowie aus dem jahrelangen Aufbau betriebsspezifischen Humankapitals. Beide Gründe entfallen bei Aufnahme eines neuen Jobs, sodass Lohnabschläge zur Voraussetzung einer Beschäftigungsaufnahme werden (Dietz et al. 2006a, Zwick 2008b). Wenn Lohnabschläge auch bei anhaltender Arbeitslosigkeit nicht akzeptiert werden, wird es für ältere Arbeitslose zunehmend schwerer, eine neue Stelle zu finden. Denn Vorbehalte der betrieblichen Seite gegenüber Älteren verschärfen sich mit der

[11] Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf Dietz et al. (2011).

Dauer der Arbeitslosigkeit, da durch die zeitliche Distanz zur vorhergehenden Beschäftigung eine Entwertung des Humankapitals einsetzt. Die Lohnangebote gehen zurück oder Jobangebote bleiben gänzlich aus.

Geringe Nutzung und ungewisse Eingliederungseffekte

Die Entgeltsicherung setzt direkt am Reservationslohn und damit an den angebotsseitigen Eingliederungshemmnissen an. Die Förderung ist an die Aufnahme einer im Vergleich zum bisherigen Arbeitsentgelt niedriger entlohnten Tätigkeit geknüpft und gleicht bei älteren Arbeitslosen einen Teil des entstehenden Lohnverlustes aus. Das Instrument zielt damit auf ältere Arbeitslose, die prinzipiell vermittelbar wären, deren Anspruchslohn aufgrund eines relativ hohen Verdienstes in ihrer letzten Beschäftigung aber über den am Markt zu erzielenden Löhnen liegt.

Bislang waren die Zugangszahlen in die Entgeltsicherung im Vergleich zu anderen Maßnahmen gering; sie lagen bis 2009 durchgängig unter 12.000 Personen pro Jahr, sind allerdings im Jahr 2010 auf gut 18.000 Personen angestiegen. Die geringen Teilnehmerzahlen könnten ein Grund dafür sein, dass sich im Rahmen der Hartz-Evaluation statistisch kein Effekt der Entgeltsicherung auf das betriebliche Einstellungsverhalten nachwiesen ließ (ZEW et al. 2006, Brussig et al. 2006). Ebenfalls im Rahmen der Hartz-Evaluation befragte das IAT Vermittler und geförderte Personen zur Entgeltsicherung (ZEW et al. 2005). Eine typische Konstellation bestand darin, dass leitende Angestellte arbeitslos wurden. Sie konnten im neuen Betrieb keine adäquat dotierte Aufgabe übernehmen. Die Einkommensabstiege resultierten dabei nach Angaben der Geförderten nicht aus geringeren Tätigkeitsanforderungen, sondern aus Branchenwechseln, oder aus der Tatsache, dass der Einstieg in kleine Betriebe gelang, die typischerweise schlechter bezahlen als größere Betriebe. Im Rahmen einer Telefonbefragung von 300 Geförderten zeigte sich, dass die Einkommensverluste beträchtlich waren: Jeweils ein Drittel der Geförderten erhielten einen Zuschuss zwischen 100 und 200 bzw. zwischen 200 und 400 Euro. Eine große Mehrheit von etwa zwei Dritteln gab an, dass die Entgeltsicherung die Arbeitsaufnahme unterstützt hätte, aber nicht ausschlaggebend gewesen sei. Bei der Hälfte der Teilnehmer führte erst der ausbleibende Erfolg bei der Arbeitssuche zu einer entsprechenden Konzessionsbereitschaft (Brussig et al. 2007).

Die geringe Inanspruchnahme des Instruments dürfte den Evaluationsergebnissen nach einerseits auf den geringen Bekanntheitsgrad des Instruments zurückzuführen sein, das durch Vermittler nicht offensiv angeboten wurde. Andererseits ließen sich auch Schwächen in der gesetzlichen Ausgestaltung der Förderung feststellen (ZEW et al. 2005, 2006, Brussig et al. 2006, 2007). Diesbezügliche Handlungsempfehlungen wurden durch die 2007 eingeführten gesetzlichen Modifikationen teilweise umgesetzt: So wurde die erforderliche (Rest-)Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von mindestens 180 auf mindestens 120 Tage herabgesetzt. Diese Änderung trägt dem Evaluationsergebnis Rechnung, wonach ein erheblicher Teil der Nutzer offenbar erst nach längerer erfolgloser Arbeitsuche zur Inkaufnahme eines geringeren Entgelts bereit war und anschließend in der Regel weitere Zeit verstrich, ehe ein konkretes Stellenangebot vorlag. In früheren Phasen der Arbeitslosigkeit ist zudem die Wahrscheinlichkeit höher, dass überhaupt Jobangebote vorliegen, die für eine Förderung mit der Entgeltsicherung in Frage kommen. Weiterhin wird die Entgeltsicherung seit der Gesetzesänderung generell für zwei Jahre gewährt, statt die Förderung wie zuvor an die deutlich kürzere Dauer des individuellen (Rest-)Anspruchs auf Arbeitslosengeld zu koppeln. Dies dürfte die finanzielle Attraktivität des Instruments für ältere Arbeitsuchende erhöht haben.

Trotz der vergleichsweise geringen Zugangszahlen und bislang noch fehlender Befunde zu den Wirkungen auf die Geförderten spricht einiges dafür, das Instrument der Entgeltsicherung beizubehalten. Sie adressiert ein arbeitsmarktpolitisch relevantes Problem älterer Arbeitsloser, das so nicht von anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abgedeckt wird. Eingliederungszuschüsse sind im Gegensatz zur Entgeltsicherung Leistungen an den Arbeitgeber und sollen über eine (temporäre) Senkung der Arbeitskosten Einfluss auf die Arbeitsnachfrage nehmen. Durch die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen können qualifikatorische Hemmnisse bei der Jobsuche abgebaut werden, in dem Wissen aufgefrischt oder neue Fähigkeiten erworben werden.

Die Entgeltsicherung setzt dagegen an der Arbeitsangebotsseite an und will über das Angleichen von Anspruchslohn und Marktlohn frühzeitige Übergänge aus der Erwerbslosigkeit ermöglichen und damit das unter Älteren weit verbreitete Problem der Langzeitarbeitslosigkeit verringern. Aufgrund ihrer Ausgestaltung wendet sie sich vor allem an ehemals relativ gut verdienende und eher gut ausgebildete Personen, bei denen das Problem nicht die zu geringe Qualifikation oder eine anders geartete Arbeitsmarktferne ist. Sie könnte damit durchaus ein gewisses Potenzial besitzen, um über die Eingliederung von älteren Arbeitslosen zunehmende Fachkräfteengpässe abzuschwächen. So scheitert eine Rekrutierung gut qualifizierter älterer Arbeitsloser häufig an einer Mischung aus betrieblichen Produktivitätsvorbehalten und hohen individuellen Anspruchslöhnen. Der Einsatz der Entgeltsicherung könnte beiden Seiten den Vertragsabschluss erleichtern.

Schließlich spricht auch mit Blick auf das alternde Erwerbspersonenpotenzial und die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre einiges dafür, die Entgeltsicherung beizubehalten und in der eng gefassten Zielgruppe möglicherweise sogar offensiver als bislang einzusetzen. ZEW et al. (2006) haben aufgezeigt, dass der Bekanntheitsgrad der Entgeltsicherung gering war. So könnten die noch immer nicht sonderlich hohen Zugangszahlen auch auf eine weiterhin mangelnde Transparenz zurückzuführen sein. Höhere Zugangszahlen sind jedoch kein Selbstzweck. Sie sind nur dann erstrebenswert, wenn das Instrument die Arbeitsmarktchancen der Geförderten verbessert. Bei einer Beibehaltung der Entgeltsicherung wären daher wissenschaftliche Studien anzustrengen, um empirisch

belastbare Informationen zu den Wiedereingliederungswirkungen der Entgeltsicherung auf die Geförderten zu erhalten. Erschwert werden solche Evaluationen allerdings dadurch, dass Individualinformationen zur Inanspruchnahme der Entgeltsicherung für die Forschungsdaten des IAB bisher nicht erschlossen werden konnten.

XI. Arbeitsmarktforschung

21. Orientierung der Arbeitsmarktforschung

Die SPD beantragt in Abschnitt 4 ihres Antrags, Forschungsaufträge zur Frage zu vergeben, welche Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Pflichtleistungen umgewandelt werden sollten, um Verbindlichkeit und Verlässlichkeit der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen.

Die SPD beantragt in Abschnitt 7 ihres Antrags weiterhin, die wissenschaftliche Bewertung der Arbeitsmarktinstrumente zu erweitern. Dabei sollen erstens die untersuchten Erfolgsindikatoren über die unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt hinaus ausgedehnt werden. Es soll evaluiert werden, welchen Beitrag arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Aktivierung, sozialen Stabilisierung, Motivation und Integrationsfortschritten leisten. Zweitens sollen Mitnahmeeffekte untersucht werden. Drittens sollen die Auswirkungen auf die Strukturen des Arbeitsmarkts, insbesondere hinsichtlich prekärer Beschäftigung und der Begünstigung guter Arbeit in den Blick genommen werden. Viertens schließlich sollen Evaluationen erst ansetzen, nachdem die Einführungsphase des jeweiligen Instruments abgeschlossen ist.

Forschung zu Ermessens- vs. Pflichtleistungen

Die Frage, ob eine Leistung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Pflicht- oder Ermessensleistung gewährt wird, ist eher eine normative denn eine Forschungsfrage. Auch für Pflichtleistungen gilt aber, dass ihr Einsatz effektiv sein muss. Die im SPD-Antrag angesprochenen Forschungsaufträge müssten deshalb erstens die Voraussetzungen herausarbeiten, unter denen eine solche effektive Umsetzung gelingt. Zweitens sind Pflichtleistungen anfälliger für Mitnahme, auch weil die tatsächliche Notwendigkeit der Förderung häufig nicht zu den Anspruchsvoraussetzungen gehört. So wird etwa nach der gegenwärtigen Rechtslage der Gründungszuschuss gewährt, ohne dass geprüft werden muss, ob die Gründung auch ohne den Zuschuss erfolgt wäre. Forschung könnte hier Bedingungen aufzeigen, unter denen Mitnahme auch bei einer Pflichtleistung möglichst eingeschränkt werden kann. Die in den Forschungsaufträgen ermittelten Bedingungen für eine effektive Umsetzung sollten bei der Umwandlung einer Ermessens- in eine Pflichtleistung – so eine solche denn überhaupt erfolgt – in die gesetzliche Grundlage eingehen und angesichts sich verändernder Rahmenbedingungen regelmäßig auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden.

Abschließend sei angemerkt, dass Verbindlichkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher durch individuelle, qualitativ hochwertige Betreuung und (einigermaßen) einheitliche Standards sichergestellt wird, nach denen Förderungen vergeben werden. Hier besteht nach Forschungen des IAB noch erheblicher Nachholbedarf (s. auch Punkt 4 der Stellungnahme). Die Umwandlung von Ermessens- in Pflichtleistungen kann nicht als Ersatz für Qualität in der Betreuung dienen.

Erweiterung der ErfolgsindikatorenAuch in bisherigen Evaluationsstudien zu den Wirkungen von Arbeitsmarktinstrumenten wurde nicht nur die unmittelbare Integration in Arbeitsmarkt analysiert. Vielmehr wurden – in den Studien des IAB, aber auch anderer wissenschaftlicher Institutionen – vielfältige Differenzierungen vorgenommen, v.a. hinsichtlich der Art der Beschäftigung, sowie einer Variation der untersuchten Zeiträume nach Maßnahmezugang (bis zu mehreren Jahren). Darüber hinaus bereits weitere Indikatoren in den Blick genommen, wie etwa Überwindung der Hilfebedürftigkeit im SGB II und Charakteristika des Beschäftigungsverhältnisses wie Entlohnung oder Stabilität. Diese Studien wurden zumeist auf Basis von zu Forschungsdaten aufbereiteten Individualdaten aus den operativen Prozessen der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt.

Darüber hinaus existieren bereits einige Studien (z.B. die vom BMAS in Auftrag gegebene Evaluation des Beschäftigungszuschusses nach §16e SGB II), die sich mit „weichen“ Erfolgsindikatoren, wie sozialer Teilhabe oder Beschäftigungsfähigkeit befassen. Basis hierfür sind in der Regel eigens für die jeweiligen Forschungsprojekte erhobene Befragungsdaten.

Was eine generelle Ausdehnung der Erfolgsindikatoren in der Evaluationsforschung angeht, so sei zunächst angemerkt, dass eine valide Wirkungsmessung stets eine umfangreiche Datengrundlage bedingt, wie sie z.B. für die Indikatoren „Integration in Beschäftigung“ und „Hilfebedürftigkeit“ in den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit flächendeckend zur Verfügung steht. Die Messung „weicher“ Erfolgsindikatoren erfordert hingegen – neben einer anstehenden Verfeinerung der Messkonzepte – zusätzliche und in der Regel mehrfache Erhebungen nicht nur bei den Teilnehmern/innen einer Maßnahme, sondern auch bei der jeweiligen Kontrollgruppe. Dies bedeutet zusätzlichen Ressourcenaufwand, der entweder bei den Forschungsprojekten anfällt oder im operativen Bereich umzusetzen wäre. Letzteres erschiene nur sinnvoll, wenn die entsprechenden Erfolgsindikatoren nicht nur in der Wirkungsforschung verwendet, sondern auch in das Zielsystem der arbeitsmarktpolitischen Akteure einbezogen würden.

Allerdings wird bei der Messung „weicher“ Erfolgsindikatoren immer eine gewisse Restunsicherheit verbleiben, die sich daraus ergibt, dass die Messung sich zumeist auf subjektive Einschätzungen, nicht auf intersubjektiv nachvollziehbare Fakten bezieht. Insofern ist davon auszugehen, dass die Messung von Konstrukten wie gesellschaftlicher Teilhabe oder Beschäftigungsfähigkeit auch in Zukunft nicht umfassend, sondern nur in einzelnen Dimensionen gelingen wird.

Mitnahmeeffekte

Auftreten und Ausmaß von Mitnahmeeffekten sind je nach untersuchtem Instrument unterschiedlich einzuschätzen. So bedeutet Mitnahme etwa bei der

Förderung beruflicher Weiterbildung, dass die jeweilige Qualifizierung auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre. Beim Eingliederungszuschuss liegt Mitnahme dagegen dann vor, wenn die Einstellung (dieses oder eines anderen) Arbeitnehmers auch ohne Förderung erfolgt wäre. Beim Gründungszuschuss wäre bei Vorliegen von Mitnahme die Gründung auch ohne Förderung erfolgt.

Die quantitative Ermittlung von Mitnahmeeffekten ist schwierig und zumeist nur indirekt möglich. Stützt man sich in der Analyse auf Befragungsdaten, so ist das Problem nicht zu unterschätzen, wie wahrheitsgemäßes Antwortverhalten erreicht werden kann. Je nach Instrument lassen sich gewisse Indizien durch Analysen auf Basis von Mikrodaten gewinnen. So gibt die Höhe der Integrationswahrscheinlichkeit einer Kontrollgruppe bei in der Evaluation des Eingliederungszuschusses einen Hinweis darauf, wie hoch der Anteil von Eingliederungen auch ohne Förderung gewesen sein könnte. Analysen auf der Basis von Makrodaten haben dagegen das Problem, dass sich der Mitnahmeeffekt nicht sauber von anderen – intendierten oder nicht-intendierten – Maßnahmeeffekten trennen lässt. Insgesamt ist es angeraten, den Nutzen zusätzlicher Forschung zu Mitnahmeeffekten nicht zu überschätzen. Es ist nicht zu erwarten, dass zusätzlicher Ressourcenaufwand in diesem Feld dazu führen wird, dass die Höhe von Mitnahmeeffekten zweifelsfrei identifiziert werden kann.

Selbst wenn Mitnahme vorliegt, könnte eine Förderung zur Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele beitragen. Dies wäre etwa der Fall. wenn Gründungsförderung vielfach mitgenommen wird, aber infolge der Förderung die Überlebenschancen der Neugründungen dennoch deutlich steigen. Daher müsste neben dem Umfang von Mitnahmeeffekten auch die Frage untersucht werden, ob im konkreten Fall selbst nachweislich mitgenommene Fördermittel einen Beitrag zur Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele leisten.

Auswirkungen auf Strukturen des Arbeitsmarktes

Wie oben angesprochen, sind bereits Analysen auf der Mikroebene zur Nachhaltigkeit von Integrationen nach Maßnahmeteilnahme sowie zu den Charakteristika der eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse vorhanden wie zu ihrer Entlohnung und Dauer. Hieraus können beispielsweise Aussagen darüber abgeleitet werden, ob die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dazu führt, dass systematisch Beschäftigungsverhältnisse mit besserer (oder schlechterer) Qualität aufgenommen werden, als dies ohne Maßnahme der Fall gewesen wäre. In den Grenzen, die die flächendeckende Datenverfügbarkeit setzt, sind hier sicherlich noch differenziertere Analysen denkbar und sinnvoll.

Evaluation erst nach Stabilisierung der Umsetzung

Der Vorschlag, Evaluationen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten grundsätzlich erst zu beginnen, wenn die Einführungsphase abgeschlossen ist und sich die Umsetzung stabilisiert hat, ist differenziert zu beurteilen. Einerseits ist bei einem solchen Vorgehen zu erwarten, dass tatsächlich die Wirkung des Instruments gemäß seiner Intention und nicht die Wirkung von Startschwierigkeiten evaluiert wird.

Andererseits können aus Implementationsstudien in der Einführungsphase von Instrumenten wichtige Hinweise für zukünftige Neueinführungen gewonnen werden. Zudem können in der Einführungsphase eines Instruments unter Umständen besonders zuverlässige und informative wissenschaftliche Evaluationen ansetzen. So bietet gerade die Vielfalt der Förderpraktiken kurz nach dem Start des Instruments die Chance, wissenschaftlich fundierte Bewertungen dazu zu gewinnen, welche Implementationsstrategien zu einer hohen Effektivität der Förderung führen. Auch könnte bei einer zeitlich gestaffelten Einführung untersucht werden, welche Arbeitsmarktwirkungen unterschiedliche Förderintensitäten haben.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse von Wirkungsstudien ohnehin stets mit einem gewissen Zeitverzug vorliegen, der sich noch vergrößern würde, wenn die Evaluationen erst nach Abschluss einer (wie auch immer definierten) Einführungsphase einsetzen würden. Außerdem zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass die Instrumente häufig in kurzer Folge reformiert werden, so dass es hier unter Umständen nie zu einer Evaluation der Instrumente käme.

Alternativ sollte in Betracht gezogen werden, neue Instrumente vor Einführung modellhaft zu erproben, wo sinnvoll mit experimentellen Designs. Bei diesem Ansatz werden die Wirkungen nicht mittels des Vergleichs mit ex post statistisch ermittelten Vergleichspersonen gemessen, sondern die Aufteilung auf Teilnahme- und Kontrollgruppe erfolgt ex ante per Zufallsauswahl. Hierdurch lassen sich von vornherein Unterschiede zwischen Teilnehmer- und Vergleichsgruppe vermeiden, die aus den Entscheidungen der Arbeitslosen, der Vermittlungsfachkräfte oder der beauftragten Träger resultieren könnten. Sinnvoll und zu rechtfertigen ist die zufällige Zuweisung dann, wenn vorab nicht bekannt ist, ob eine Maßnahme tatsächlich die Arbeitsmarktchancen der Geförderten verbessert oder sie vielleicht sogar verschlechtert. Dann können Modellversuche mit Zufallszuweisung, an denen eine begrenzte Anzahl von Personen teilnimmt, Entscheidungshilfen für die Einführung neuer Maßnahmen, die Fortführung erfolgreicher Maßnahmen oder die Einstellung erfolgloser Maßnahmen bereitstellen.

Literaturverzeichis

Arlt, Andrea, Dietz, Martin, Walwei, Ulrich (2009): Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt: Nicht alles ist Konjunktur. IAB-Kurzbericht, 16/2009.

Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Düsseldorf: Edition Hans-Böckler-Stiftung.

Arni, Patrick, Lalive, Rafael, van Ours, Jan C. (2009): How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. Institut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Nr. 4509 (http://ftp.iza.org/dp4509.pdf, download 22.07.2011)

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld (W. Bertelsmann).

Autorengemeinschaft sinus München (2006), Private Arbeitsvermittler und Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004, in: Kruppe, Thomas (Hrsg.), (2006), Private Vermittlung als Unterstützung , Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg.

Bauer, Frank, Franzmann, Manuel, Fuchs, Philipp, Jung, Matthias (2011) (im Erscheinen): Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen II. Die Arbeit der mit § 16e SGB II Geförderten, IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz, IAB Nordrhein-Westfalen, 05/2011.

Bellmann, Lutz, Dietz, Martin, Walwei, Ulrich (2006): Arbeitsmarktpolitik für Ältere. Handlungsbedarf – Instrumente – Perspektiven. In: J. U. Prager & A. Schleiter (Hrsg.), Länger leben, arbeiten und sich engagieren. Chancen werteschaffender Beschäftigung bis ins Alter, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 69-84.

Berlit, Uwe (2010): Diskriminierung von Jugendlichen bei Hartz-IV-Sanktionen beseitigen. Soziale Sicherheit, 4/2010, S.124.

Berlit, Uwe (2011): Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II (Teil 1). Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 02/2011; S.59-68.

Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2010): Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst. (IAB-Kurzbericht, 21/2010), Nürnberg, 8 S.

BIBB (2011): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011 – Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.

Bieback, Karl-Jürgen (2009): Rechtliche Grundstrukturen der „Aktivierung“ arbeitsloser Sozialhilfeempfänger. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch ZfSH/SGB, 5/2009, S.259-269.

BMAS (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin.

BMAS (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, http://www.bmas.de/portal/50332/2011__01__13__arbeitsmarktpol__instr__iab__studie.html.

Boockmann, Bernhard, Thomsen, Stephan L., Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? ZEW-Discussion Paper, 09-072.

Boockmann, Bernhard, Koch, Susanne, Rosemann, Martin, Stops, Michael, Verbeek, Hans (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. IAB-Kurzbericht, 25/2010.

Boone, Jan,van Ours, Jan C. (2006): Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work, Journal of Institutional and Theoretical Economics, 162(2), S. 227-252.

Brussig, Martin, Bernhard, Sarah, Jaenichen, Ursula, Zwick, Thomas (2006): Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der „Entgeltsicherung“. Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 39, 491-504.

Brussig, Martin, Bernhard, Sarah, Jaenichen, Ursula, Zwick, Thomas (2007): Entgeltsicherung – Ein Kombilohn für Ältere, IAB-Forum 1/07, 68-72.

Brussig, Martin, Schwarzkopf, Manuela (2011): Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik: Eine Implementationsstudie, IAB-Bibliothek 329.

Brussig, Martin, Schwarzkopf, Manuela, Stephan, Gesine (2011): Eingliederungszuschüsse: Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten, IAB-Kurzbericht 12/2011.

Bundesagentur für Arbeit (2006): Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben. Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 08/2006, lfd. Nr. 05 der Bundesagentur für Arbeit. (http://www. arbeitsagentur.de/nn_166482/zentraler-Content/HEGA-Internet/A05-Berufl-Qualifizierung/Dokument/HEGA-08-2006-AI-Reha-Aenderungen.html)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales Hg. (2006): Übersicht über das Sozialrecht, Bonn.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011): Berufsbildungsbericht 2011, Bonn.

Büttner, Renate, Knuth, Matthias, Schweer, Oliver, Stegmann, Tim (2008): Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms "Perspektive 50plus" für ältere Langzeitarbeitslose. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2008-03.

Büttner, Renate, Knuth, Matthias, Schweer, Oliver, Stegmann, Tim, Boockmann, Bernhard, Dann, Sabine, Kirchmann, Andrea, Rosemann, Martin (2010): Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" (2008 – 2010). Zweiter Zwischenbericht. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation.

Caliendo, Marco, Hujer, Reinhard, Thomsen, Stephan L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 37, 211-237.

Caliendo, Marco, Hujer, Reinhard, Thomsen, Stephan L. (2008a): The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconometric Evaluation, in: Millimet, D., Smith, J., Vytlacil, E. (Hrsg.), Advances in Econometrics: Modelling and Evaluating Treatment Effects in Econometrics Volume 21, 381-428.

Caliendo, Marco, Hujer Reinhard, Thomsen Stephan L. (2008b): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, Applied Economics 20, 1101-1122.

Christensen, B. (2005): Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser – Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, Berlin: Springer Verlag.

Davilla, Sofia (2010): Die schärferen Sanktionen im SGB II für Hilfebedürftige unter 25 Jahren – ein Plädoyer für ihre Abschaffung. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 10/2010, S.557-563.

Dietrich, Hans, Gerner, Hans-Dieter (2008): Ausbildungsbeteiligung und Geschäftserwartung – Asymmetrische Effekte bei der Ausbildungsentscheidung. In: Sozialer Fortschritt 57 (4): 87-93.

Dietrich, Hans, Koch, Susanne, Kruppe, Thomas, Kupka, Peter, Stephan, Gesine, Wolff, Joachim (2008): IAB-Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ der Bundesregierung sowie zu den damit zusammenhängenden Anträgen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE.

Dietrich, Hans, Plicht, Hannelore (2009): Übergänge von der Ausbildungsvorbereitung in Ausbildung. BA-Beratungsunterlage 15/2009. Nürnberg.

Dietrich, Hans; Kathrin Dressel; Florian Janick; Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (2009): Ausbildung im dualen System und Maßnahmen der Ausbildungsvorbereitung. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Frankfurt/M. (Campus):317-357.

Dietz, Martin, Gartner, Hermann, Koch, Susanne, Walwei, Ulrich (2006): Kombilohn für ältere Arbeitslose: Maßgeschneidert ist besser als von der Stange, IAB-Kurzbericht 18/2006.

Dietz, Martin, Koch, Susanne, Krug, Gerhard, Stephan, Gesine (2011): Die Entgeltsicherung für Ältere: Ein Auslaufmodell? In: WSI-Mitteilungen, Jg. 64, H. 5, S. 226-233.

Dietz, Martin, Walwei, Ulrich (2011): Germany – No Country for Old Workers, ZAF- Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, im Erscheinen.

Dlugsoz, Stephan, Stephan, Gesine, Wilke, Ralf (2009): Verkürzte Bezugshöchstdauern des Arbeitslosengeldes: Deutliche Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit, IAB Kurzbericht 30/2009.

Dornette, Johanna, Rauch, Angela, Schubert, Michael, Behrens, Johann, Höhne, Anke, Zimmermann, Markus (2008): Auswirkungen der Einführung des Sozialgesetzbuches II auf erwerbsfähige hilfebedürftige Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, H. 1, S. 79-96.

Englmann, Bettina, Müller, Martina (2007): Brain Waste – Die Anerkennung von ausländi-schen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg: Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH /Teilprojekt „global competences“.

GIB/IAB (2009): Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ). Erster Zwischenbericht. Berlin.

GIB/IAB (2010): Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ). Zweiter Zwischenbericht. Berlin.

Götz, Susanne, Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht 10/2010 (http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1010.pdf).

Granato, Mona; Dorau, Ralf (2006): Junge Frauen und Männer an der zweiten Schwelle – ein Vergleich dualer Ausbildungsabsolventen. In: Granato, Mona / Degen, Ulrich (Hg.): Berufliche Bildung von Frauen. Bonn 2006, S. 165-181.

Heywood, John S., Jirjahn, Uwe, Tsertsvardze, Georgi (2010): Hiring older workers and employing older workers: German Evidence, Journal of Population Economics, 23, 595-615.

Hofmann, Barbara (im Erscheinen): Short- and Long-Term Ex-Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions – Evidence from West Germany. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (Journal of Economics and Statistics).

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2010): Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. IAB-Kurzbericht, 09/2010.

Hofmann, Barbara, Koch, Susanne, Kupka, Peter, Rauch, Angela, Schreyer, Franziska, Stops, Michael, Wolff, Joachim, Zahradnik, Franz (2011): Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung – Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen * öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 6. Juni 2011. (IAB-Stellungnahme, 05/2011), Nürnberg, 17 S.

Hohmeyer, K., Wolff, J. (2007): A fistful of Euros, Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?, IAB Discussion Paper 32/2007.

IAB, ISG (2011): Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach §16d und §16e in Hamburg. Gutachten im Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Endbericht. http://www.hamburg.de/contentblob/2987884/data/iab-gutachten.pdf

IAQ, ZEW, Universität Magdeburg, Stiftung Zentrum für Türkeistudien, Team Dr. Kaltenborn, TNS Emnid, Frings, Dorothee (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

ISG, IAB, RWI (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II, Endbericht.

ISR Institut für Stadt- und Regionalforschung FH Frankfurt/M., infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Zugelassener kommunaler Träger" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht Mai. Frankfurt, Bonn, Berlin.

Koch Susanne, Kupka Peter, Steinke Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek, Bd 315. Bertelsmann, Bielefeld.

Koch Susanne, Kupka Peter (2011) (im Erscheinen): Öffentlich geförderte Beschäftigung – Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose, WisoDiskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn.

Koch, Susanne; Spies, Christiane; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2011): Kurz vor der Reform: Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. (IAB-Kurzbericht, 11/2011), Nürnberg, 8 S.

Koscheck, Stefan (2010): Bildungsgutscheine: Auswirkungen auf Angebot und wirtschaftliche Situation von Weiterbildungsanbietern in Ost und West. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 39 (2010) 4, S. 4-5

Kruppe, Thomas (Hrsg.) (2008): Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs "Förderung der Arbeitsaufnahme" (FAIR). IAB-Bibliothek 312, Bielefeld: Bertelsmann.

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt, 58-1, S. 9-19.

Kruppe, Thomas (2011); Arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Handlungsbedarf. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 91, Sonderheft, S. 54-56.

Kupka, Peter (2007): Schlüsselfrage: Mit Berufsprognosen gegen Fachkräftemangel? In: IAB-Forum, Nr. 2, S. 14-17.

Kupka, Peter, Wolff, Joachim (2009): Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Wirtschaftskrise. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 11, S. 249-257.

Kupka, Peter; Wolters, Melanie (2010): Erweiterte vertiefte Berufsorientierung * Überblick, Praxiserfahrungen und Evaluationsperspektiven. (IAB-Forschungsbericht, 10/2010), Nürnberg, 59 S.

Kyyrä, Tomi; Wilke, Ralf A. (2007): Reduction in the long-term unemployment of the Elderly – A success story from Finland, Journal of the European Economic Association 5,154-182.

Lietzmann, Torsten (2010): Zur Dauer der Bedürftigkeit von Müttern. Dauer des Leistungsbezugs im SGB II und Ausstiegschancen. IAB Discussion Paper, 08/2010, Nürnberg

Lott, Margit, Spitznagel, Eugen (2007): Arbeitsmarktpolitik: Wenig Betrieb auf neuen Wegen der beruflichen Weiterbildung. (IAB-Kurzbericht, 23/2007), Nürnberg, 8 S.

Lott, Margit, Spitznagel, Eugen (2010): Präventive Arbeitsmarktpolitik: Impulse für die berufliche Weiterbildung im Betrieb. (IAB-Kurzbericht, 11/2010), Nürnberg, 12 S.

Machin, Stephen, Marie, Olivier (2006): Crime and benefit sanctions. In: Portuguese Economic Journal, S.149-165.

Messer, Doris, Volter, Stefan C. (2009): Money Matters: Evidence from a Large-Scale Randomized Field Experiment with Vouchers for Adult Training, IZA Discussion Paper 4017.

Möller, Joachim; König, Marion (2008): Ein Plädoyer für Mindestlöhne mit Augenmaß. Ifo-Schnelldienst, Jg. 61, H. 6, S. 13-16.

Müller, Eva; Wilke, Ralf A.; Zahn, Philipp (2007): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: Eine mikroökonometrische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 227, 65-86.

Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor (2008): Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition : The German Experience. Discussion Papers of DIW Berlin 792, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, Berlin.

Münk, Dieter, Rützel, Josef, Schmidt, Christian (Hrsg.) (2008): Labyrinth Übergangssystem. Forschungserträge und Entwicklungsperspektiven der Benachteiligten-förderung zwischen Schule, Ausbildung, Arbeit und Beruf. Bonn (Pahl-Rugenstein Verlag).

Nivorozhkin, Anton, Romeu Gordo, Laura, Schneider, Julia (2010): Job search monitoring and reservation wages of elderly unemployed. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 85-105 (http://www.diss.fuberlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_000000008136/?hosts=, download 6.10.2010).

Nohl, Arnd-Michael, Weiß, Anja (2009): Jenseits der Greencard: Ungesteuerte Migration Hochqualifizierter. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 44, S. 12-18.

Orlowski, Robert, Riphahn, Regina (2008): Seniority in Germany: New Evidence on Returns to Tenure for Male Full-time Workers, Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung, 41, 139-155.

Oschmiansky, Frank, Ebach, Mareike (2009): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Clau-

dia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, S. 79-93.

Plicht, Hannelore (2010): Das neue Fachkonzept berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen der BA in der Praxis. IAB-Forschungsbericht 07/2010, Nürnberg 2010

Plicht,Hannelore, Kruppe,Thomas (2011): Modulare Ansätze in der Berufsvorbereitung: Bessere Chancen für benachteiligte Jugendliche? unveröff. Manuskript,, Nürnberg.

Prasad, Eswar (2003): What Determines the Reservation Wages of Unemployed Workers? New Evidence from German Micro Data, IZA Discussion Paper 694.

Rauch, Angela, Dornette, Johanna, Schubert, Michael, Behrens, Johann (2008): Arbeitsmarktintegration: Berufliche Rehabilitation in Zeiten des SGB II. (IAB-Kurzbericht, 25/2008), Nürnberg.

Rhein, Thomas, Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht 12/2006.

Ruppe, Kathi; Stephan, Gesine (2009): Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und leicher Lohn,g IAB-Kurzbericht, 25/2009.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Jahresgutachten 2009/2010: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen.

Sauter, Edgar (2009): Fünf Jahre AZWV – Einschätzungen zur Qualitätssicherung in der öffentlich geförderten Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 38 (2009) 5, S. 33-34.

Schiel, Stefan, Schröder, Helmut, Gilberg, Reiner, Kruppe, Thomas (2008): Öffentliche Arbeitsvermittlung: Mehr Personal – mehr Zeit – mehr Vermittlungen, IAB-Kurzbericht 21/2008.

Schmieder, Johannes; Von Wachter, Till; Bender, Stefan (2011): The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over Twenty Years. http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.371269.de/diw_appliedmicroseminar_20110623_schmieder.460857.pdf

Schneider, Julia (2010): Effects of benefit sanctions on reservation wages, search effort, and re-employment. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 19-49 (download siehe oben).

Schütz, Holger, Steinwede, Jacob, Schröder, Helmut, Kaltenborn, Bruno, Wielage, Nina, Christe, Gerhard, Kupka, Peter (2011) (im Erscheinen): „Vermittlungsberatung in der Praxis“ [Arbeitstitel] Ergebnisse aus dem Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“. IAB-Bibliothek im Erscheinen, Bielefeld: Bertelsmann.

Schubert, Michael, Behrens, Johann, Hauger, Marlies, Hippmann, Cornelia, Hobler, Dietmar, Höhne, Anke, Schneider, Edina, Zimmermann, Markus (2007): Struktur und Prozessänderungen in der beruflichen Rehabilitation. In: Dornette, Johanna; Rauch, Angela (Hrsg.): Berufliche Rehabilitation im Kontext des SGB II. IAB-Bibliothek Nr. 309.

Sell, Stefan (2008): Die schiefe Ebene der Standardisierung und Zentralisierung – Argumente gegen einen Systemwechsel im SGB II durch den Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und alternative Lösungsansätze. Expertise für die LAG Arbeit Hessen. Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 03-2008, Remagen.

Solga, Heike, Kohlrausch, Bettina, Kretschmann, Claudia, Fromm, Sabine (2010): Evaluation des Projekts "Abschlussquote erhöhen – Berufsfähigkeit steigern". (IAB-Forschungsbericht, 05/2010), Nürnberg, 128 S.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. 2009. Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende. Analytikreport der Statistik, Nürnberg

Steinke, Joß, Koch, Susanne, Kupka, Peter, Osiander, Christopher, Büschel, Ulrike, Dony, Elke, Güttler, Detlef, Hesse, Claudia, Knapp, Barbara (2011): Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik: Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler? erscheint als IAB-Forschungsbericht.

Stephan, Gesine (2010a): Employer wage subsidies and wages in Germany – empirical evidence from individual data. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 43, H. 1, S. 53-71.

Stephan, Gesine (2010b): Wages, employment and tenure of temporarily subsidized workers: Does the industry matter?, IAB Discussion Paper 12/2010.

Strömer, Jens M. (2010): Der Krankenversicherungsstatus von Hilfebedürftigen, denen das Arbeitslosengeld II wegen dreimaliger Pflichtverletzung entzogen wurde. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 2/2010, S. 64-67.

Van den Berg, Gerard J./van der Klaauw, Bas/van Ours, Jan C. (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, Journal of Labor Economics, 22(1), S. 211-210.

Van den Berg, Gerard J./Vikström, Johan (2009): Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality, Institut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Nr. 4325 (http://ftp.iza.org/dp4325.pdf, download 27.07.2011).

Wolff, Joachim, Hohmeyer, Katrin (2008), Wirkungen von Ein-Euro-Jobs – Für ein paar Euro mehr, IAB Kurzbericht 02/2008.

Wolff, Joachim, Popp, Sandra, Zabel, Cordula (2010), Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche. Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung, WSI-Mitteilungen, 63, 11-18.

Wuppinger, Johanna; Rauch, Angela (2010): Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im Rahmen beruflicher Rehabilitation. Maßnahmeteilnahme, Beschäf-

tigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiko. IAB-Forschungsbericht, 01/2010, Nürnberg, 43 S.

Zabel, Cordula (2011): Lone Mothers' Participation in Labor Market Programs for Means-Tested Benefit Recipients in Germany. IAB Discussion Paper (14/2011).

ZEW, IAB, IAT (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Zwischenbericht 2005.

ZEW, IAB, IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Endbericht 2006.

ZEW; IAQ; TNS Emnid (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse, Mannheim u.a.

Zwick, Thomas (2008a): Employment Losses After Non-employment Increase With Age, ZEW-Discussion Paper 08-041.

Zwick, Thomas (2008b): The Employment Consequences of Seniority Wages, ZEW-Discussion Paper 08-039.

Tabellenanhang:

Tabelle 1: Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Bestände) von speziellen Zielgruppen 2009 (Anteile in %)

			Anteil an Maßnahmen						
		Anteil an allen Arbeitslosen	Gesamt	Chancen auf dem 1. Arbeitsmarkt verbessern	Beschäftigung begleitende Maßnahmen	Förderung der Berufsausbildung	Beschäftigung schaffende Maßnahmen	Freie Förderung	Sonstige Förderung
Jugendiche U25	SGB III	16	45	13	10	98	21	54	74
	SGB II (ohne zkT)	9	19	12	7	96	15	29	32
Ältere (50 Jahre und älter)	SGB III	31	19	30	32	0	58	11	2
	SGB II (ohne zkT)	24	23	14	34	0	30	16	19
Personen mit Migrationshintergrund	SGB III	14	11	13	8	13	6	12	9
	SGB II (ohne zkT)	24	18	23	15	16	15	21	28
schwerbehinderte Menschen	SGB III	6	6	4	6	4	27	1	57
	SGB II (ohne zkT)	5	5	4	8	1	5	3	2

Quelle: DataWareHouse der BA - Teilnehmerdaten aus der Förderstatistik (BA-Verfahren) verknüpft mit Informationen aus der Arbeitsmarktstatistik (AST)

Tabelle 2: Berufliche Weiterbildung im Rahmen des Programms WeGebAU 2006 bis 2010 (Zugänge*)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Arbeitslose	110.405	--	--	--	
Beschäftigte					
Arbeitsentgeltzuschuss für Geringqualifizierte (nach §235c SGB III)	1.318	14.527	28.571	36.579	14.809
Übernahme der Weiterbildungskosten	-	14.573	33.397	65.234	87.641
darunter für Ältere nach (nach §417 SGB III)	705	4.115	10.390	11.108	12.515

Quelle: Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit

*Förderfälle, keine Personen

Tabelle 3: Änderungen der Zahl der Empfängerhaushalte

Haushalte (in 1000)	
a) Differenzen zum Status Quo (ohne Verhaltensanpassung)	**RS 500**
Arbeitslosengeld II	924
Leistungen für Heizung und Unterkunft	1.769
Sozialhilfe (SGB XII)	429
Wohngeld	-877
Kinderzuschlag	-230
Einkommenssteuer	-1.202
b) Differenzen zum Status Quo (mit Verhaltensanpassung)	**RS 500**
Arbeitslosengeld II	1.543
Leistungen für Heizung und Unterkunft	2.404
Sozialhilfe (SGB XII)	432
Wohngeld	-879
Kinderzuschlag	-233
Einkommenssteuer	-1.784

Quelle: eigene Berechnungen – Mikrosimulationsmodell auf Basis der Daten des SOEP (Sozio-oekonomisches Panel); Welle 2009

Tabelle 4: Fiskalische Kosten

Kosten (in Mio. €)	
a) Differenzen zum Status Quo (ohne Verhaltensanpassung)	**RS 500**
Arbeitslosengeld II	9.452
Leistungen für Heizung und Unterkunft	6.161
Sozalhilfe (SGB XII)	1.530
Wohngeld	1.049
Kinderzuschlag	-728
Einkommenssteuer	-8.979
b) Dfferenzen zum Status Quo (mit Verhaltensanpassung)	**RS 500**
Arbeitslosengeld II	14.017
Leistungen für Heizung und Unterkunft	10.086
Sozialhilfe (SGB XII)	1.555
Wohngeld	-1.058
Kinderzuschlag	-721
Einkommenssteuer	-11.754
Sozialversicherungsbeiträge Arbeitnehmer	-4.110
Sozialversicherungsbeiträge Arbeitgeber	-3.950
Gesamtkosten (ohne Verhaltensanpassung)	24.345
Gesamtkosten (mit Verhaltensanpassung)	43.693

Quelle: eigene Berechnungen – Mikrosimulationsmodell auf Basis der Daten des SOEP (Sozio-oekonomisches Panel); Welle 2009

Tabelle 5: Arbeitsangebotseffekte einer Regelsatzerhöhung auf 500 Euro

		Paarhaushalte Männer	Paarhaushalte Frauen	Alleinstehende Männer	Alleinstehende Frauen	Alleinerziehende	Summe
	Partizipationseffekt (in 1000 Personen)	-366,9	-169,3	-32,1	-81,6	-121,8	-771,7
Veränderung der angebotenen Arbeitszeit (in 1000 Personen)	10h	66,4	4,0	10,8	2,2	-1,8	81,6
	15h	40,1	26,4	4,4	8,8	0,7	80,4
	20h	23,5	-3,2	3,5	13,1	-12,5	24,3
	30h	3,2	-38,1	-4,8	-8,7	-14,8	-63,1
	40h	-379,3	-142,6	-34,2	-71,9	-36,2	-714,2
	50h	-120,7	-15,8	-11,7	-25,2	-7,2	-180,7
	Arbeitsvolumeneffekt in 1000 Vollzeitäquivalenten	-484,4	-181,6	-46,4	-99,5	-112,8	-924,6

Quelle: eigene Berechnungen – Mikrosimulationsmodell auf Basis der Daten des SOEP (Sozio-oekonomisches Panel); Welle 2009

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**603**

19. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Deutscher Caritasverband

Der Deutsche Caritasverband (DCV) fordert einen Richtungswechsel bei der Eingliederung in Arbeit. Notwendig ist ein System, in dem die Förderung der Arbeitsuchenden einzelfallorientiert und passgenau erfolgt. Die Förderung von Menschen im SGB II muss an individuellen Förderzielen ausgerichtet sein, wozu flexible Instrumente nötig sind. Bei Langzeitarbeitslosen müssen neben der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt auch die Herstellung und der Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit sowie die soziale Teilhabe als Grundziele im SGB II festgelegt werden. Voraussetzung eines derartigen neuen Fördersystems sind dezentrale Entscheidungsspielräume, ein qualifiziertes Fallmanagement, eine Steuerung allein durch Zielvereinbarungen sowie ein wirksames Kontrollsystem (vgl. Eckpunkte des Deutschen Caritasverbandes zur Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im SGB II vom 4. April 2011 unter www.caritas.de).

Nach einer einleitenden Gesamtbewertung der Reform nimmt die Caritas zum Regierungsantrag (Dr. 17/6277) aus dem Blickwinkel von Langzeit-arbeitslosen (1.), von jungen Menschen (2.) und Menschen mit Migrationshintergrund (3.) Stellung. Danach wird auf die weitergehenden, rechtskreis-übergreifenden Änderungen eingegangen (4.). Abschließend werden die Empfehlungen des Bundesrates (BR Dr. 313/1/11) und die Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen (BT Dr. 17/6319), DIE LINKE (BT Dr. 17/5526) und der SPD (BT Dr. 17/6454) bewertet.

Gesamtbewertung des Gesetzentwurfs

Der DCV teilt das Grundanliegen der Bundesregierung, mit der Instrumentenreform die dezentralen Entscheidungskompetenzen zu erweitern und die individuelle Beratung und Unterstützung von Ausbildungs- und Arbeitsuchenden zu verbessern. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden diese Ziele indes nicht erreicht. Bei den meisten Instrumenten bleiben die strengen Vorgaben bezüglich Zielgruppen, Anwendungsdauer und Kombinierbarkeit der Leistungen erhalten. Teilweise werden diese weiter eingeengt. Die Förderung von arbeitsmarktfernen Personen wird zukünftig im Wesentlichen nur noch mit arbeitsmarktfernen Instrumenten erfolgen. Das Ziel, Langzeitarbeitslose hierdurch in Erwerbsarbeit

zu integrieren, muss scheitern, da diese Personengruppe für eine langfristige Integration arbeitsmarktnahe Bedingungen, ggf. individuell kombiniert mit sozial-integrativen Eingliederungsleistungen, benötigt. Auch nicht erkennbar ist, wie dem noch in den Eckpunkten vom 29. März gesteckten Ziel des Bürokratieabbaus Rechnung getragen werden soll. Der Deutsche Caritasverband fordert die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, „dass die Verwaltung nicht durch ergänzende Regelungen und Weisungen die vom Gesetzgeber gegebenen Spielräume wieder einengt, sondern dass die Verantwortlichen vor Ort die neuen Spielräume durch eigenverantwortliche und transparente Entscheidungen einzelfallorientiert ausfüllen können“ (Eckpunkte für ein Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 29. März 2011, S. 6). Im Folgenden fassen wir kurz die zentralen Kritikpunkte am Entwurf und die Forderungen zusammen:

- Die Beschränkungen einer öffentlich geförderten Beschäftigung mittels Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II werden nicht gelockert, sondern durch die Fördervoraussetzungen „Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“ eingeengt. Die Caritas fordert, diese Kriterien zu streichen und mögliche Wettbewerbsverzerrungen über lokale Absprachen der Arbeitsmarktakteure („lokaler Konsens“) zu verhindern. Das Jobcenter entscheidet im Benehmen mit dem Beirat über die Tätigkeitsfelder, in denen Arbeitsgelegenheiten gefördert werden. Das Jobcenter und der Beirat sollen dabei zwischen zwei Zielen abwägen: Langzeitarbeitslose sollen gefördert werden können und gleichzeitig soll reguläre Beschäftigung nicht verdrängt werden (1.2.).
- Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen benötigen für die Herstellung ihrer Beschäftigungsfähigkeit intensive Betreuung, sozialpädagogische Begleitung und Qualifizierung. Dies ist mit der gedeckelten Trägerpauschale bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in den meisten Fällen nicht zu leisten (1.2.).
- Die Caritas kritisiert die geplanten Einschränkungen bei der Förderung nach § 16e SGB II (ehemals Jobperspektive). Da die neue „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ befristet ist und keine Qualifizierungsanteile mehr enthält, kann arbeitsmarktfernen Personen keine dauerhafte Perspektive der sozialen Teilhabe durch Arbeit geboten werden. Mit der Begrenzung der Fördermittel auf 5 Prozent des Eingliederungstitels wird langfristig nicht einmal mehr die Hälfte der bereits heute geringen Teilnehmerzahlen erreicht werden. Die Caritas befürchtet, dass aufgrund dieser Vorgaben zukünftig kaum noch Gebrauch von diesem Instrument gemacht werden wird (1.3.).
- Damit auch Langzeitarbeitslose mit spezifischen Förderbedarfen mittelfristig unabhängig von staatlicher Unterstützung leben können, bedarf es einer nachhaltigen Förderung. Die Instrumente müssen marktnah sein, damit sie eine echte Brückenfunktion in den allgemeinen Arbeitsmarkt gewährleisten. Damit Langzeitarbeitslose überhaupt spezifische Fördermaßnahmen erhalten, ist im Eingliederungstitel (EGT) ein separater Titel zur Verfügung zu stellen, der nur für diese Gruppe verausgabt wird. Um hierdurch eine zusätzliche Belastung des Haushalts des BMAS zu vermeiden, empfiehlt der Deutsche Caritasverband für Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen, die auf unabsehbare Zeit im Leistungsbezug verbleiben werden, eine Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung in Form des Lohnkostenzuschusses durch einen Passiv-Aktiv-Transfer (1.3.).
- Die Freie Förderung nach § 16 f SGB II soll so weiterentwickelt werden, dass mit ihr passgenaue Förderung ermöglicht wird. Hierfür ist das Aufstockungs- und Umgehungs-verbot nicht nur für Langzeitarbeitslose, sondern für alle Leistungsberechtigten aufzuheben. Zudem sollten die Jobcenter bis zu 20 Prozent des EGT für dieses Instrument aufwenden dürfen (1.4.).
- Sofern Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) kombiniert werden, sollen diese auf dem Weg der Leistungsvereinbarung nach § 17 Abs. 2 SGB II bereitgestellt werden, damit die „Hilfe aus einer Hand“ erfolgen kann. Zudem muss die zeitliche Befristung der Förderung in § 45 SGB III für Leistungsberechtigte aus dem SGB II aufgehoben werden. (1.5.).
- Die Einführung von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen ist ein geeignetes Mittel, das Wunsch- und Wahlrecht von leistungsberechtigten Personen zu stärken. Die bisherigen Erfahrungen mit Vermittlungsgutscheinen zeigen jedoch, dass Gutscheine eher von Personen mit besseren Arbeitsmarktchancen genutzt werden (IAB-Kurzbericht 21/2010, S.1). Damit auch arbeitsmarktferne Gruppen durch dieses Instrument erreicht werden, brauchen sie eine gute und ihrer Situation entsprechend komplexe Beratung. Erforderlich ist hierfür eine angemessene Personalausstattung und Qualifizierung der Fallmanager, damit im Einzelfall eine passgenaue Integrationsstrategie erreicht werden kann (1.5.).
- Durch die Reform werden ehemalige Pflichtleistungen in Ermessensleistungen umgewandelt. Betroffen hiervon sind der Gründungszuschuss, der Vermittlungsgutschein und der Anspruch auf Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit. Die Caritas fordert, insbesondere den Anspruch auf Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen auch für Personen zu erhalten, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben (1.5.).
- Zukünftig müssen sich alle Träger von Maßnahmen, die im SGB III geregelt sind, zertifizieren lassen. Dies gilt unabhängig davon, ob sie sich an Vergabeverfahren beteiligen oder Maßnahmen im Gutscheinverfahren anbieten wollen. Die Zertifizierung ist für die Träger ein aufwän-

diges und kostenintensives Verfahren. Dieses ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nur gerechtfertigt, wenn die Träger sich mit ihren Qualitätsmerkmalen offen am Markt mit passgenauen Angeboten beteiligen können und ein wirkliches Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten gegeben ist. Neben der zukünftig im SGB III verankerten Zertifizierung im Sinne der AZWV müssen daneben auch andere, vergleichbare Verfahren zur Anerkennung von Trägern bzw. Verfahren der Qualitätssicherung (z.B. nach DIN ISO) möglich sein. Im Gesetz ist ein ausreichender Zuschuss zu den Kosten der Zulassung für Träger einzuführen. Die Förderung für Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen erfordert adäquate, auf den Einzelfall zugeschnittene Maßnahmen. Die öffentliche Ausschreibung führt in der Praxis aber zu einer Standardisierung, die diesen Bedarfen nicht gerecht wird. Das Vergaberecht sollte nach Auffassung der Caritas allenfalls dort Anwendung finden, wo standardisierte Maßnahmen eine angemessene Förderung ermöglichen, in den übrigen Fällen dagegen nicht. Hier sind Leistungsvereinbarungen zu bevorzugen (1.6., siehe auch 1.5.).

- Die Fördermaßnahmen für junge Menschen im SGB III werden nach dem Gesetzentwurf übersichtlicher gestaltet. Einzelne Instrumente wie die Berufseinstiegsbegleitung werden dauerhaft im Gesetz verankert. Dennoch ist eine rechtskreisübergreifende Förderung für benachteiligte junge Menschen in der Praxis weiterhin sehr schwierig. Zentrale Aufgabe ist hier vor allem die Herstellung von Transparenz über Förderansätze und Förderstrategien vor Ort sowie die Vernetzung von Beratungs-, Vermittlungs- und Betreuungsleistungen nach dem SGB II, III und VIII (2.).
- Spezifisch auf Ausländer(innen) bzw. Menschen mit Migrationshintergrund zugeschnittene Arbeitsmarktinstrumente stehen nach Ansicht des DCV nicht in hinreichendem Maß zur Verfügung. Im Zuge der Reform müssen die Förderinstrumente des SGB II und SGB III so flexibilisiert werden, dass auf die Besonderheiten bei niedrig qualifizierten Menschen mit Migrationshintergrund reagiert werden kann. Insbesondere berufs- und ausbildungs-begleitende Möglichkeiten zur Sprachförderung müssen bedarfsdeckend zur Verfügung stehen und als Regelinstrumente im SGB II und III verankert werden (3.).
- Die Caritas fordert, die Veröffentlichung der Eingliederungsbilanzen dahingehend zu nutzen, dass neben einer zielgruppenspezifischen Ausweisung der Vermittlungsquoten auch Integrationsfortschritte im Bereich der sozialen Teilhabe und Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit dokumentiert werden. Dabei müssen auch einzelne Zielgruppen wie junge Menschen, Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, Personen mit Migrationshintergrund und Alleinerziehende gesondert ausgewiesen werden. Damit auch Integrationsfortschritte außerhalb der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt gemessen werden können, ist eine Erweiterung des Zielkataloges des SGB II um die expliziten Ziele „Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit“ und „soziale Teilhabe“ dringend erforderlich (4.1.).

1. Förderung für Langzeitarbeitslose

Die Menschen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind zum Teil nahe am Arbeitsmarkt, zum Teil aber auch schon mehrere Jahre arbeitslos. Die Förderbedarfe sind demzufolge sehr verschieden. Eine effektive Förderung gelingt deshalb nur mit flexiblen Instrumenten. Gerade für arbeitsmarktferne Personen, die oft komplexe Problemlagen haben (insbesondere in den komplexen Profillagen „Entwicklungs-, Stabilisierungs- oder Unterstützungsprofil“ des Vier-Phasen-Modells der BA), kann die Integration in Erwerbsarbeit nicht immer unmittelbar gelingen, sondern allenfalls schrittweise. Über eine öffentlich geförderte Beschäftigung konnte bisher soziale Teilhabe ermöglicht und erste Schritte in Richtung Integration erprobt werden. Im Zuge der jetzt angestrebten Reform werden die Voraussetzungen einer öffentlich geförderten Beschäftigung im SGB II verschärft und entgegen dem Ziel der Reform nicht flexibilisiert.

Bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung beharrt die Bundesregierung auf genau den Kriterien, die sich in der Praxis als untauglich herausgestellt haben: die Zusätzlichkeit und das öffentliche Interesse der Tätigkeit. Diese Begrenzung der öffentlich-geförderten Beschäftigung und die zusätzliche Aufnahme der Fördervoraussetzung „Wettbewerbsneutralität“ in den Gesetzestext wurden in den Eckpunkten des BMAS vom 25. März 2011 mit der „Sicherung der Akzeptanz dieser Instrumente insbesondere in der Wirtschaft“ (Eckpunkte, S. 13) begründet. Die Erfahrungen mit dem für die Wirtschaft frei zugänglichen, aber von dort kaum nachgefragten Beschäftigungs-zuschuss gemäß § 16 e SGB II haben allerdings gezeigt, dass es in der Wirtschaft eher ein umgekehrtes Akzeptanzproblem gegenüber dem Personenkreis gibt. Die von dieser Seite angeführten Substitutionseffekte halten auch einer empirischen Überprüfung nicht stand: So haben das IAB und das Hessische Wirtschaftsministerium keine nennenswerten Verdrängungseffekte feststellen können. Dagegen zeigen die Evaluierungsergebnisse, dass sowohl Arbeitsgelegenheiten wie auch eine Förderung mit dem Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II zu einer zum Teil deutlichen Verbesserung der Integrationschancen führen. Das SGB II muss in erster Linie das Ziel verfolgen, die Teilhabe arbeitsmarktferner Menschen zu ermöglichen und auch in der Wirtschaft das Interesse an den Fähigkeiten dieser Menschen zu fördern. Mit den geplanten verschärften Kriterien im Bereich der Arbeitsgelegenheiten werden jedoch arbeitsmarktferne Personen im Wesentlichen nur noch mit arbeitsmarktfernen Instrumenten gefördert. Damit rückt das langfristige Ziel einer möglichen Integration in Erwerbsarbeit in noch weitere Ferne. Das steht im Widerspruch dazu, dass im Sinne eines rechtskreisübergreifenden Ansatzes des Gesetzgebers sowohl für den SGB-II-Bereich als auch für den SGB-

III-Bereich die Integration in Erwerbsarbeit das vorrangige Ziel sein soll. Arbeitsmarktferne Personen benötigen dazu eine adäquate Förderung. Mit zusätzlichen, also marktfernen Tätigkeiten, kann das nicht gelingen. Hinzu kommt, dass die neuen Regelungen zur Finanzierung der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nicht kostendeckend sind. Die nun gesetzlich geregelte, ihrer Höhe nach fixe Trägerpauschale von maximal 150 Euro pro Monat erlaubt in vielen Fällen keine adäquate Betreuung und Begleitung dieser Personen. Angebote an Maßnahmen mit erheblichem Betreuungsaufwand werden kaum aufrechterhalten werden können, zumindest jedoch stark eingeschränkt. Damit gehen sinnvolle Förderangebote für Langzeitarbeitslose verloren.

Die Instrumente im SGB III, die über den Verweis in § 16 SGB II auch für Langzeitarbeitslose erbracht werden können, werden tatsächlich kaum flexibilisiert, vielmehr bleiben die zum Teil starken Eingrenzungen bestehen (vgl. hier die Ausführungen zu § 45 SGB III-E).

Im Gesetzentwurf wird an der Systematik festgehalten, dass für arbeitsmarktintegrative Maßnahmen das SGB III das Referenzgesetz ist. Da indes im SGB II deutlich mehr arbeitsmarktferne Menschen mit spezifischen Förderbedarfen sind, hält es die Caritas mittelfristig für notwendig, für diese Menschen einen eigenständigen, flexiblen Leistungskatalog zu entwickeln.

Unberücksichtigt lässt der Gesetzentwurf zudem die Erfahrung, dass die Effizienz der Maßnahmen sehr stark von ihrer Akzeptanz bei den Teilnehmern abhängt. Dies gelingt nur, wenn s bei der Auswahl der Art der Maßnahmen der Wille der Teilnehmer berücksichtigt wird. Gleiches gilt hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Maßnahme, also deren Dauer und der Zusammensetzung einzelner Komponenten (zum Beispiel Qualifizierungselemente, Klärung der familiären Situation, Suchtberatung oder ähnliches). Hier wäre ein Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten sinnvoll.

1.1. Förderung von älteren Arbeitnehmern/-innen durch Beitragsbefreiung, § 418 SGB III-neu

Über § 16 SGB II findet ein Großteil der Instrumente des SGB III auch für den Bereich des SGB II Anwendung. Allerdings entfällt zukünftig der Verweis auf § 421k SGB III (§ 418 SGB III-neu). Danach müssen Arbeitgeber, die erstmalig ein Beschäftigungsverhältnis mit einer zuvor arbeits-losen Person über 55 Jahre begründen, für diese keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten. Diese Förderung ist für ältere Personen aus dem Rechtskreis des SGB II folglich zukünftig nicht mehr vorgesehen.

Bewertung:

Die Caritas kritisiert den Wegfall des Verweises auf § 418 SGB III-E (ehem. § 421k SGB III). Die Förderung älterer Arbeitsloser spielt auch im Rechtskreis des SGB II eine entscheidende Rolle und sollte erhalten bleiben.

Lösungsvorschlag:

§ 16 Abs. 1 SGB II ist um einen Verweis auf § 418 SGB III-E zu erweitern.

1. 2. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, § 16d SGB II

Die Vorgaben für Arbeitsgelegenheiten (AGH) mit Mehraufwandsentschädigung werden neu gefasst. Dies soll mehr Rechtssicherheit schaffen und zu einer einheitlichen Verwaltungspraxis führen. Die Fördervoraussetzungen „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ werden nun in § 16d SGB II definiert, neu eingefügt wird die „Wettbewerbsneutralität“. Leistungsberechtigte sollen mithilfe der Arbeitsgelegenheiten ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten bzw. wiedererlangen. Diese Zielsetzung wird nun ausdrücklich benannt. Das Gesetz schreibt zudem die Nachrangigkeit der AGH gegenüber anderen Eingliederungsleistungen des SGB II fest. Die Förderdauer beträgt innerhalb einer Rahmenfrist von fünf Jahren maximal 24 Monate. Wie bisher erhalten die Leistungsberechtigten eine Mehraufwandsentschädigung. Gefördert wird nur noch die Variante mit Mehraufwandsentschädigung; die Entgeltvariante wird gestrichen, obwohl das IAB in seinem Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente gerade hier auf die verhalten positiven Effekte verwiesen hat (vgl. IAB-Sachstandsbericht, S. 27). Erstmals wird die sogenannte Maßnahmenkostenpauschale gesetzlich geregelt (§ 16d Abs. 8 SGB II). Pro Teilnehmer und Monat erhält der Träger 30 Euro für den allgemeinen Verwaltungsaufwand. Entsteht bei Teilnehmern mit besonderem Anleitungsbedarf zusätzlicher personeller Betreuungsaufwand, kann ein weiterer Zuschuss von bis zu 120 Euro gewährt werden. Die pauschale Kostenerstattung muss beantragt werden.

Bewertung:

Der Deutsche Caritasverband lehnt die geplanten Änderungen bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ab, da sie die Integrationschancen der Teilnehmer nicht erhöhen und die neuen Finanzierungsregelungen dazu führen werden, dass sinnvolle Angebote insbesondere für arbeitsmarktferne Menschen wegfallen werden. Erforderlich wäre vielmehr eine Öffnung der Arbeitsgelegenheiten auf marktnahe Tätigkeiten, bei der eine Wettbewerbsverzerrung durch andere Mechanismen ausgeschlossen wird.

a) Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse, Wettbewerbsneutralität

Die verschärften Anforderungen bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten führen dazu, dass die Teilnehmer weiterhin bzw. zukünftig verstärkt nur noch Tätigkeiten ausführen dürfen, die als überflüssig empfunden werden. Dies läuft dem Ziel zuwider, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Nach Ansicht der Caritas dürfen die Voraussetzungen nicht - wie im Entwurf vorgesehen - verschärft werden, sondern müssen vielmehr flexibel gestaltet werden, um im Einzellall eine passgenaue Förderung zu ermöglichen. Auch der Bundesrechnungshof betont in seinem Prüfbericht zu den Arbeitsgelegenheiten: „Ohne eine an den individuellen Defiziten des Hilfebedürftigen ausgerichtete Beschäftigung in der Arbeitsgelegenheit und eine kontinuierliche Betreuung sowie eine mit dem Ende der Maßnahme im zeitlichen Zusammenhang stehende Beratung und

Fortschreibung der Eingliederungsstrategie können die Bemühungen der Grundsicherungsstellen regelmäßig nicht oder nur in begrenztem Umfang zur Integration des jeweiligen Hilfebedürftigen beitragen“ (Bericht des Bundesrechnungshofes vom August 2010, Seite 41). Dazu ist es erforderlich, dass die Tätigkeiten zukünftig nicht mehr zwingend zusätzlich sein müssen, sondern auch marktnah ausgestaltet werden können. Menschen, die dem Arbeitsmarkt lange fern waren, brauchen zur Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit realistische Arbeitssituationen, die dem normalen Arbeitsalltag mit seinen Anforderungen entsprechen. Eine sinnstiftende und qualifizierende Tätigkeit sowie das Sammeln von Berufserfahrung als qualifizierendes Element kann vor allem in marktnahen Tätigkeiten ermöglicht werden. Wettbewerbsverzerrungen sind bei arbeitsmarktfernen Personen mit schweren Vermittlungshemmnissen schon aufgrund ihrer Leistungseinschränkungen nicht zu befürchten. Allein bei der Förderung arbeitsmarktnäherer Personen bedarf es effektiver Mechanismen, damit durch eine öffentlich geförderte Beschäftigung reguläre Arbeitsplätze nicht gefährdet werden. Die Entscheidung, ob eine Tätigkeit geeignet ist, in einer bestimmten Branche wettbewerbsverzerrend zu wirken, hängt in erster Linie davon ab, wie die Angebotssituation vor Ort ausgestaltet ist. Deshalb sollten die Akteure vor Ort, die sich im örtlichen Beirat zusammenfinden, mit entscheiden, in welchen Bereichen und welche Tätigkeiten öffentlich gefördert werden können. Das Jobcenter soll seine Entscheidung im Benehmen mit dem Beirat treffen, d.h. ihn zur Stellungnahme auffordern und sein Votum in die abschließende Entscheidung einfließen lassen. Die Kriterien „Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität“ müssen gestrichen werden. Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten soll unter Abwägung der örtlichen Gegebenheiten erfolgen. Dabei sind zwei Ziele zu berücksichtigen: Einerseits die Förderziele nach dem SGB II und andererseits die mögliche Verdrängung regulärer Beschäftigung. Diese Abwägungskriterien sollen neu ins Gesetz aufgenommen werden.

Für bestimmte arbeitsmarktnähere Personengruppen kann eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt darstellen. Die Evaluierungen des IAB haben gezeigt, dass sich die Eingliederungseffekte deutlich nach Zielgruppen unterscheiden: Arbeitsgelegenheiten sind in ihrer bisherigen Ausgestaltung für den Einsatz bei jungen Menschen nicht zu empfehlen. Bei Personen über 50 Jahren, Frauen über 24 Jahren, ostdeutschen Männern über 24 Jahren und Langzeitarbeitslosen mit einer Arbeitsmarktferne von über einem Jahr zeigen sich aber positive Effekte (IAB-Kurzbericht 2/2008). Das zeigt, dass bei zielgruppengenauem Einsatz die AGH durchaus eine Brückenfunktion in den Arbeitsmarkt hat. Eingliederung kann aber nur gelingen, wenn Arbeitsgelegenheiten als Bestandteil einer kohärenten Förderstrategie in eine Förderkette von Maßnahmen gezielt eingebaut werden. Notwendig ist die Anpassung der Förderlaufzeiten an die individuellen Förderbedarfe. Dabei müssen auch die Wünsche und Qualifikationen der Maßnahmeteilnehmer berücksichtigt werden.

b) Finanzierung der Maßnahme

Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen zur Finanzierung sind nicht geeignet, um die mit der Durchführung einer Arbeitsgelegenheit verbundenen Kosten zu decken. Bislang erhielten die Träger eine im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens oder im Vereinbarungsverfahren gem. § 17 SGB II ausgehandelte Maßnahmenkostenpauschale, die mit vereinbarten Leistungen hinterlegt war und sich nach dem im Einzelfall anfallenden Betreuungsbedarf und Qualifizierungsanteil richtete. So waren z. B. die Kosten für einen „Zusatzjobber“ in einer Kirchengemeinde, der lediglich von der Regiestelle begleitet werden musste, geringer als bei Arbeitsgelegenheiten für Migranten mit einem hohem Qualifizierungsanteil oder bei Maßnahmen für benachteiligte junge Menschen, die neben einer fachpraktischen Anleitung auch eine pädagogische Anleitung brauchten. Mit der Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II als nachrangige und streng zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Maßnahme wird der Teilnehmerkreis zukünftig arbeitsmarktferner sein. Das bedeutet zugleich, dass die Anforderungen und der Personalaufwand für eine sozialpädagogische und auch für eine fachpraktische Anleitung steigen werden. Mit einer auf 150 Euro gedeckelten Trägerpauschale sind diese Kosten nicht zu finanzieren. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die geringe Maßnahmenkostenpauschale Fehlanreize setzt, für Arbeitsgelegenheiten eher marktnahe Personen mit geringem Betreuungsbedarf („Creaming“) auszuwählen. Auch im Prüfbericht des Bundesrechnungshofs zu den Arbeitsgelegenheiten wird darauf hingewiesen, dass „Arbeitsgelegenheiten nur dann wirksam zum Abbau von Vermittlungshemmnissen und damit zur Wiedereingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beitragen, wenn die Grundsicherungsstellen die Teilnehmer anhand ihres individuellen Unterstützungsbedarfs passgenau auswählen und ihnen nur solche Maßnahmen zuweisen, deren Inhalte geeignet sind, ihre individuellen Kompetenzlücken zu füllen“ (Bericht des Bundesrechnungshofes vom August 2010, Seite 40).

c) Nachrangigkeit der Maßnahme

Sinnvoll ist es, Arbeitsgelegenheit zukünftig als nachrangiges Förderinstrument einzusetzen. Nach bisherigen Erfahrungen wurde das bereits bei seiner Einführung als „ultima ratio“ angelegte Instrument des § 16d SGB II teilweise als „Generalinstrument“ genutzt, ohne dass es auf ein im Einzelfall geeignetes Förderziel ausgerichtet war. Dies mag auch der Formulierung im Gesetz geschuldet gewesen sein, nach der Arbeitsgelegenheiten zu schaffen waren „für Personen, die keine Arbeit finden können“. Die Streichung dieser Formulierung wird deshalb begrüßt, ebenso das jetzt ausdrücklich in § 16d SGB II aufgenommene Ziel der Erhaltung und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit. Hiermit wird anerkannt, dass unmittelbares Ziel der Förderung von arbeitsmarktfernen Personen nicht die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist. Das Ziel der Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit muss jedoch nicht ausschließlich in § 16d SGB II geregelt werden, sondern ist grundsätzlich in

§ 1 SGB II aufzunehmen. § 1 muss um das Ziel der Herstellung sozialer Teilhabe ergänzt werden.

Lösungsvorschlag:

Die Voraussetzungen der „Zusätzlichkeit", „öffentliches Interesse" und „Wettbewerbsneutralität" der Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II werden ersetzt durch eine Entscheidung des Jobcenters über die Tätigkeitsfelder der Arbeitsgelegenheiten, die im Benehmen mit dem örtlichen Beirat getroffen wird. Damit sind die lokalen Akteure der Arbeitsmarktpolitik in die Entscheidung einbezogen. Die Auswahl erfolgt auf Grundlage einer Abwägung der örtlichen Gegebenheiten. Hierbei müssen insbesondere eine mögliche Verdrängung regulärer Beschäftigung auf dem lokalen Arbeitsmarkt sowie die Förderziele der Arbeitsgelegenheiten gegeneinander abgewogen werden. Die Prüfung der Verdrängung regulärer Beschäftigung kann die aktuelle Situation, aber auch künftige Entwicklungen des Arbeitsplatzangebots in einer bestimmten Branche auf dem lokalen Arbeitsmarkt berücksichtigen. Das Jobcenter macht also i. d. R. einen Vorschlag, zu dem der Beirat Gelegenheit zur Stellungnahme erhält, ohne dass eine Bindung an sein Einverständnis besteht. Die Stellungnahme muss vom Jobcenter jedoch zur Kenntnis genommen und in die Überlegungen einbezogen werden. Die Beteiligung des Beirats bezieht sich selbstverständlich nicht auf die Zuweisung einzelner Teilnehmer in die Maßnahme. Diese letzte Entscheidung über die Zuweisung liegt beim Jobcenter. Der Beschluss des Beirats bezieht sich dagegen auf die auszuübende Tätigkeit im Allgemeinen unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die lokale Wettbewerbssituation und des Interesses an den Förderzielen von Arbeitsgelegenheiten.

Die Maßnahmekosten sind nicht zu pauschalieren, sondern abhängig vom konkret geleisteten Aufwand bzw. vom Inhalt der jeweiligen Maßnahme vor Ort zu vereinbaren. Damit würde das Instrument flexibilisiert und mehr dezentrale Entscheidungsspielräume eingeräumt.

Die Caritas fordert daher, § 16d SGB II-E wie folgt zu ändern:

(1) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte können zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist, in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden. **Über die Tätigkeitsfelder, in denen Arbeitsgelegenheiten nach S. 1 gefördert werden können, entscheidet das Jobcenter im Benehmen mit dem örtlichen Beirat. Die Auswahl der Tätigkeitsfelder hat unter Abwägung der örtlichen Gegebenheiten, insbesondere der Förderziele der Arbeitsgelegenheiten einerseits und möglicher Verdrängung regulärer Beschäftigung andererseits, zu erfolgen.**

(2) ***(Arbeiten sind zusätzlich…)*** **wird aufgehoben**

(3) ***(Arbeiten liegen im öffentlichen Interesse….)*** **wird aufgehoben**

(4) ***(Arbeiten sind wettbewerbsneutral….)*** **wird aufgehoben**

(5) (Nachrangigkeit der AGH) *unverändert*

(6) (Befristung) *unverändert*

(7) (ALG II zzgl. Mehraufwandsentschädigung) *unverändert*

(8) Auf Antrag von natürlichen oder juristischen Personen, die Arbeitsgelegenheiten durchführen, werden je zugewiesenen Teilnehmer und je Monat Zuschüsse erbracht. Die Zuschüsse dienen der Deckung der Kosten, die bei der Durchführung der Arbeitsgelegenheiten sowie für eine begleitende Betreuung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit besonderem Anleitungsbedarf entstehen; maßgeblich ist der im Einzelfall erforderliche Anleitungs- und Betreuungsbedarf des jeweiligen Teilnehmers. Die Höhe des Zuschusses muss im Übrigen den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

In § 18d SGB II (örtliche Beiräte) werden nach Satz 2 folgende Sätze ergänzt:

> **„… [3]Darüber hinaus berät er die gemeinsame Einrichtung hinsichtlich der Förderkontingente und der Einsatzfelder von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d dieses Buches. [4]Die gemeinsame Einrichtung hat den Beirat zur Erfüllung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend anhand von transparent aufbereiteten Unterlagen zu informieren. [3] [5]Die Trägerversammlung beruft die Mitglieder des Beirats…"**

Darüber hinaus müssen in § 1 SGB II sowohl das Ziel „Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit für eine zukünftige Partizipation am Arbeits- und Berufsleben" als auch „soziale Teilhabe" neu aufgenommen werden. § 1 SGB II (Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende) wird wie folgt geändert:

> **(2)** **…** [2]Sie **soll** erwerbsfähige Leistungsberechtigten bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit **oder der Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit sowie in ihrer sozialen Teilhabe** unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. … [4]Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass…
>
> **Nr. 2a** **die Beschäftigungsfähigkeit hergestellt wird, um durch den Ausbau der individuellen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden,**
>
> **Nr. 2b** **Leistungsberechtigte soziale Teilhabe erfahren.**

1.3. Förderung von Arbeitsverhältnissen, § 16e SGB II

Die Förderung nach § 16e SGB II wird neu gestaltet. Arbeitgeber, die eine leistungsberechtigte Person zu diesen Konditionen einstellen, können - abhängig von der Leistungsfähigkeit des Teilnehmers - einen

Zuschuss von bis zu 75 Prozent erhalten. Die darüber hinausgehenden Kosten müssen vom Arbeitgeber finanziert werden, ggf. über Drittmittel. Leistungsberechtigte können erst gefördert werden, wenn über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten verstärkte Vermittlungsbemühungen stattgefunden haben und auch in Zukunft für die beabsichtigte Dauer der Förderung voraussichtlich keine Erwerbstätigkeit möglich ist. Der Kreis der förderfähigen Personen wird wie bisher im Gesetz definiert, d.h. die Teilnehmer müssen langzeitarbeitslos sein und mindestens zwei in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse aufweisen. Die Förderdauer beträgt innerhalb einer Rahmenfrist von fünf Jahren maximal
24 Monate. Eine entfristete, dauerhafte Förderung ist nicht mehr möglich. Anders als beim bisherigen Beschäftigungszuschuss sind keine Möglichkeiten der Finanzierung von Qualifizierungsanteilen mehr vorgesehen. Die Fördermittel werden auf 5 Prozent des Eingliederungstitels begrenzt. Im Zuge der Neuausrichtung wird auch § 46 Abs. 2 Satz 3 SGB II aufgehoben, nach dem bei der Zuweisung der Eingliederungsmittel die Leistungen für § 16e SGB II gesondert auszuweisen waren.

Bewertung:

Die Änderungen grenzen die Fördermöglichkeiten stark ein. Zwar sind die Voraussetzungen einer in der Regel vollzeitigen Beschäftigung und einer Entlohnung auf Tarifniveau entfallen. Gefördert werden sollen Personen, die auf absehbare Zeit keinen nichtgeförderten Arbeitsplatz finden. Nach den Erfahrungen der Caritas können die Personen oft schon nicht 25 Prozent ihrer Lohnkosten erwirtschaften, so dass in der Praxis schon aus diesem Grund entsprechende Arbeitsverhältnisse bereits heute sehr selten zustande kommen. Eine Abgeltung der zusätzlich entstehenden Kosten für sozialpädagogische Betreuung und Anleitung ist weiterhin nicht vorgesehen.

Die Streichung des Zuschusses für Kosten einer Qualifizierung hält die Caritas nicht für sachgerecht. Der Erwerb von Qualifikationen neben einer Tätigkeit erhöht die Chancen einer ungeförderten Beschäftigung erheblich. Auch die finanzielle Obergrenze für dieses Instrument, die bei 5 Prozent der Mittel aus dem Eingliederungstitel liegt, ist im Hinblick auf eine adäquate Förderung dieses Personenkreises nicht zielführend. Mit dieser Begrenzung könnten zukünftig - auch wegen der schon beschlossenen Kürzungen des EGT – nicht einmal mehr die Hälfte der bislang über § 16e SGB II geförderten Teilnehmer erreicht werden. Gerade in Regionen, in denen die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen hoch ist, wird arbeitsmarktfernen Menschen dieses Instrument verwehrt. Mit 10 Prozent des EGT könnte allenfalls vorübergehend der Status quo erhalten werden. Um eine sinnvolle Förderung zu erreichen, ist das Budget jedoch mindestens auf 20 Prozent des EGT zu erhöhen. Außerdem muss die Anzahl der Personen, die die Voraussetzungen des § 16e SGB II vor Ort erfüllen, bei der Budgetierung beachtet werden.

Lösungsvorschlag:

Der Deutsche Caritasverband fordert, den Lohnkostenzuschuss nach § 16e SGB II-E grundsätzlich in seiner bisherigen Form zu erhalten. Wichtig sind insbesondere die Beibehaltung des Qualifizierungszuschusses sowie die Erhöhung der Haushaltsmittel auf mindestens 20 Prozent des EGT, um die zukünftige Nutzung dieses Instruments nicht noch weiter einzudämmen. Damit Menschen mit mehrfachen verfestigten Vermittlungshemmnissen noch besser erreicht werden, empfiehlt die Caritas eine Weiterentwicklung in fünf Punkten.

- Langzeitarbeitslose Menschen mit sehr schweren Vermittlungshemmnissen brauchen für die Integration in den Arbeitsplatz Begleitung, Anleitung und Unterstützung, insbesondere in der ersten Zeit der Wiederaufnahme von Arbeit. Eine längerfristige sozialpädagogische Begleitung muss im Rahmen der Förderung ermöglicht und finanziert werden. Darüber hinaus sollte die Teilnahme für Menschen mit mehrfachen verfestigten Problemlagen freiwillig sein. Sanktionen erscheinen hier nicht sachgerecht, weil bei diesen Maßnahmen die soziale Teilhabe im Vordergrund steht.
- Dem Fallmanagement muss zudem mehr Handlungsfreiheit gegeben werden, die Höhe der Bezuschussung an die konkrete Situation der vermittelten Person im Sinne eines Nachteilsausgleichs anzupassen. Im Einzelfall muss eine Förderung von bis zu 100 Prozent möglich sein.
- Im bisherigen § 16e SGB II war eine tarifliche bzw. ortsübliche Vergütung vorgesehen. Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen erreichen aber in ihrer Tätigkeit oft nur einen Bruchteil der Produktivität, verglichen mit ihren nicht geförderten Kolleginnen und Kollegen. Der DCV schlägt daher eine sozialversicherungspflichtiges Arbeitsentgelt in Höhe des ALG II plus einen Zuverdienst - vergleichbar den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung - vor. Wenn dann nach einer Phase der Stabilisierung ein Übertritt in den regulären Arbeitsmarkt mit einer ortsüblichen Vergütung möglich ist, haben Hilfeempfänger hierdurch auch höhere Anreize für einen Wechsel.
- Eine Verlängerung der Förderzeiten sollte in Etappen von jeweils 12 Monaten erfolgen. Nach jeweils 12 Monaten ist eine Überprüfung auf Beschäftigungsfähigkeit im regulären Arbeitsmarkt durch den Fallmanager vorzunehmen.
- Die Fördermittel für § 16e SGB II müssen losgelöst vom allgemeinen Eingliederungstitel zur Verfügung gestellt werden. So kann der faktische Förderstopp aufgehoben und vermieden werden, dass die Förderung in einem Bereich immer zu Lasten eines anderen Instruments geht. Eine Finanzierung unter Zuhilfenahme von Passivmitteln bietet sich an, da diese Gruppe mittelfristig nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren ist. Dieses Finanzierungsmodell kann im Rahmen eines Modellprojekts erprobt werden.

1.4. Freie Förderung, § 16f SGB II

Über die Freie Förderung nach § 16f SGB II haben die Jobcenter die Möglichkeit, die gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen durch sogenannte freie Leistungen zu erweitern. Bisher galt für derartige Leistungen, dass sie die gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen nicht aufstocken oder umgehen dürfen. Diese Einschränkung galt für Langzeitarbeitslose nur in abgeschwächter Form. Nun soll die Einschränkung durch das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für Langzeitarbeitslose gänzlich entfallen. Dazu wird in § 16f Abs. 2 SGB II Satz 5 gestrichen, der lautet: „In Fällen des Satzes 4 ist ein Abweichen von den Voraussetzungen und der Förderhöhe gesetzlich geregelter Maßnahmen zulässig."

Bewertung:

Die Auswirkungen dieser Lockerung werden sich voraussichtlich in Grenzen halten, da die zur Verfügung stehenden Mittel auf 10 Prozent des Eingliederungstitels begrenzt sind. Der Eingliederungstitel wurde 2011 um 19,7 Prozent gekürzt. Problematisch ist zudem, dass innerhalb des Haushaltes bereits 12,1 Prozent der Mittel für die Bundesprogramme „Beschäftigungspakt Älterer", „Kommunal-Kombi" und „Bürgerarbeit" blockiert sind. Damit stehen für das Jahr 2011 effektiv nur 4,66 Mrd. Euro für Leistungen zur Eingliederung nach SGB II außerhalb dieser Programme zur Verfügung. Für die kommenden Jahre sind weitere Kürzungen geplant.

Auch für die Arbeitsuchenden in der Grundsicherung ist das SGB III das Referenzsystem für Eingliederungsleistungen. Die oft starren Vorgaben der Instrumente des SGB III verhindern oftmals einen sinnvollen Einsatz für langzeitarbeitslose Menschen in der Grundsicherung. Deren Problemlagen sind häufig weitaus vielschichtiger als diejenigen der Arbeitslosen im SGB III. Um hier passgenaue Fördermaßnahmen anbieten zu können, brauchen die Fallmanager vor Ort mehr Flexibilität. Wichtig wäre es zum Beispiel für Jugendliche, dass sie im Einzelfall über § 16f SGB II eine Förderung erhalten können, die Förderelemente umfasst, die sich inhaltlich an Maßnahmen aus dem SGB III und SGB VIII anlehnen und damit auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Dies scheitert bislang an einer engen Auslegung des Aufstockungs- und Umgehungsverbots. Hilfreich wäre zudem eine Klarstellung dahingehend, dass auch sozialintegrative Aspekte im Rahmen der Freien Förderung berücksichtigt werden können. Diese Maßnahmen sind zur erfolgreichen Betreuung und Unterstützung ebenso erforderlich wie arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen. Der vorliegende Gesetzestext ermöglicht dies aber nicht ausdrücklich. Untergesetzliche Weisungen der BA z. B. im Rahmen der Arbeitshilfen grenzen die gesetzlich begrenzten Spielräume nochmals ein und stehen damit im Widerspruch zum Postulat von größerer Flexibilität vor Ort.

Lösungsvorschlag:

Das Aufstockungs- und Umgehungsverbot wird nicht nur für Langzeitarbeitslose, sondern im Rahmen der Freien Förderung insgesamt aufgehoben. Damit können über die Freie Förderung passgenaue „Nischen-Instrumente" angeboten werden. Dafür sollen die Jobcenter bis zu 20 Prozent ihres Eingliederungstitels einsetzen dürfen. Der Einsatz der Mittel ist im Rahmen einer Wirkungskontrolle auf Effektivität zu überprüfen. Die Weisungen der BA sollten weitgehend unterbleiben, um vor Ort die notwendige Flexibilität zu gewährleisten.

1.5. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, § 45 SGB III

Das Gesetz stellt in § 45 Abs. 1 Satz 2 SGB III klar, dass für Arbeitslose und über § 16 Abs. 1 SGB II auch für Langzeitarbeitslose mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen spezielle Maßnahmen gefördert werden, die nach inhaltlicher Ausgestaltung und Dauer den erhöhten Stabilisierungs- und Unterstützungsbedarf dieser Personengruppe berücksichtigen. Generell wird bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung als Alternative zur Anwendung des Vergaberechts ein Gutscheinmodell eingeführt (§ 45 Abs. 4 SGB III). Ob ein Teilnehmer einen Gutschein erhält oder in eine Maßnahme eines bestimmten Trägers zugewiesen wird, soll die Agentur für Arbeit im Einzelfall von der Eignung und den persönlichen Verhältnissen der Förderberechtigten oder der örtlichen Verfügbarkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen abhängig machen (§ 45 Abs. 5 SGB III). Der Anspruch auf die Zuweisung in eine Maßnahme der Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach einer Arbeitslosigkeit von sechs Monaten entfällt (ehem. § 46 Abs. 3 SGB III). In modifizierter Ausgestaltung erhalten bleibt der Anspruch auf einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für Arbeitslose, die (zugleich) Arbeitslosengeld beziehen und nach einer Arbeitslosigkeit von 12 Wochen innerhalb einer Rahmenfrist von sechs Monaten noch nicht vermittelt werden konnten (§ 45 Abs. 7 SGB III, ehem. § 421g SGB III). Unverändert bleiben die in § 45 Abs. 2 SGB III-neu geregelten Befristungen für Maßnahmen bei einem Arbeitgeber bzw. für die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen.

Bewertung:

Die Caritas stellt fest, dass sich der spezifische Förderbedarf von Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen nun ausdrücklich im Gesetzestext niederschlägt. Allerdings wird die Rechtsstellung gerade dieses Personenkreises geschwächt, weil der bisher geregelte Anspruch auf diese Leistungen nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit (ehem. § 46 Abs. 3 SGB III) entfällt. Dieser Wegfall wird auch nicht durch den in § 45 Abs. 7 SGB III geregelten Anspruch auf einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein kompensiert, denn dieser steht nur Arbeitslosen mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld zu. Der Deutsche Caritasverband bezweifelt überdies, dass die Instrumente des § 45 SGB III flexibel genug sind, um den individuellen Förderbedarfen arbeitsmarktferner Personen Rechnung zu tragen. So stehen die zeitlichen Befristungen für Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (maximal vier Wochen) und für die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen (maximal acht Wochen) unverändert im Gesetz (§ 45 Abs. 2 SGB III-E). Eine nach § 47 SGB III zu erlassene Verordnung kann im Übrigen die gesetzlich eingeräumte Flexibilität durch Bestimmungen zu Voraussetzungen, Grenzen, Pauschalierungen und

Verfahren weiterhin gänzlich einschränken. Flexible Entscheidungen nach den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmer werden hier nach wie vor nicht möglich sein, sondern können weiterhin durch zentrale Vorgaben unterbunden werden.

Die genannten Schwierigkeiten treten besonders deutlich zutage, wenn künftig eine Kombination von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II mit Maßnahmen nach § 45 SGB III erforderlich wird, um ein adäquateres Förderkonzept bereit zu stellen. Wichtig ist, dass auch in diesen Fällen die Hilfe weiterhin „aus einer Hand", d.h. von einem Leistungsträger, durchgeführt werden kann. Dies ist bei der Anwendung von Vergaberecht oder Gutscheinen nicht gewährleistet. Folglich müssen Leistungen nach § 45 SGB III für Leistungsberechtigte aus dem SGB II über Leistungsvereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II bereitgestellt werden. Zudem muss für diese Gruppe die in § 45 Abs. 2 SGB III geregelte Befristung aufgehoben werden, um durch diesen flexibleren Förderrahmen eine passgenaue, individuelle Förderung zu ermöglichen. Diese spezifischen Voraussetzungen können durch eine Änderung des § 16 Abs. 2 SGB II erreicht werden. Darüber hinaus müssten sich Träger, die Kombinationsleistungen aus § 16d SGB II und § 45 SGB III erbringen, zukünftig zertifizieren lassen (siehe hierzu Punkt 1.7.).

Die Einführung eines Gutscheinmodells im Bereich der Aktivierungs- und Eingliederungs-maßnahmen ist aus Sicht der Caritas grundsätzlich geeignet, das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten zu stärken. Es ist zudem ein System, das den Qualitätswettbewerb unter den Anbietern stärkt. Bei der Umsetzung ist jedoch darauf zu achten, dass nicht alle Leistungsberechtigten in der Lage sind, aus dem Angebot der verschiedenen Träger das für sie am besten geeignete auszuwählen. So zeigt eine Studie des IAB zu Vermittlungsgutscheinen für Arbeitslose, dass nur ein geringer Anteil der ausgegebenen Gutscheine (sieben bis neun Prozent) überhaupt eingelöst wurde (IAB-Kurzbericht 12/2010, S.1 ff). Das hängt u. a. auch mit der Überforderung bei der Auswahl eines Anbieters zusammen. Der Regierungsentwurf ermöglicht es deshalb, bei mangelnder persönlicher Eignung und unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse die Ausgabe eines Gutscheins generell auszuschließen. Dies ist nicht sachgerecht. Vielmehr müssen Personen, die mit der Ausgabe eines Gutscheins alleine überfordert sein könnten, in erster Linie umfassend beraten und begleitet werden. Die Caritas lehnt deshalb die Ausschlusskriterien „Eignung" und „persönliche Verhältnisse" in § 45 Abs. 5 SGB III ab.

Als Alternative zum Gutscheinmodell ist die Ausschreibung der Maßnahmen über das Vergaberecht nicht zielführend, weil hier dem Wunsch- und Wahlrecht der Arbeitslosen nicht Rechnung getragen wird. Für Personengruppen, die trotz Beratung mit der Einlösung des Gutscheins überfordert sind, wie dies zum Beispiel bei Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen oder auch benachteiligten jungen Menschen der Fall sein kann, sollen die Leistungsträger mit den Anbietern von Maßnahmen Leistungsvereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II schließen. Durch Leistungsvereinbarungen mit unterschiedlichen Trägern wird die Trägervielfalt garantiert und der Qualitätswettbewerb gestärkt. Bei der Zuweisung der Teilnehmer sind deren Wünsche zu berücksichtigen (vgl. zum Ganzen auch 1.6.).

Lösungsvorschlag:

Damit auch in Fällen einer Kombination von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II mit Maßnahmen nach § 45 SGB III die Hilfe weiterhin „aus einer Hand" erfolgt, ist § 16 Abs. 2 SGB II wie folgt zu ändern:

> „(2) Soweit dieses Buch nichts Abweichendes regelt, gelten für die Leistungsberechtigten nach Absatz 1 die Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Dritten Buches mit Ausnahme der Verordnungsermächtigung nach § 47 des Dritten Buches sowie der Anordnungsermächtigung für die Bundesagentur und mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Arbeitslosengeldes das Arbeitslosengeld II tritt. § 44 (Förderung aus dem Vermittlungsbudget) gilt mit der Maßgabe, dass die Förderung aus dem Vermittlungsbudget auch die anderen Leistungen nach dem Zweiten Buch nicht aufstocken, ersetzen oder umgehen darf. **§ 45 (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) gilt mit der Maßgabe, dass die in § 45 Abs. 2 SGB III genannten Fristen keine Anwendung finden. Sofern Arbeitsgelegenheiten nach diesem Buch mit Maßnahmen nach § 45 SGB III kombiniert werden, werden abweichend von § 45 Abs. 3 und 4 SGB III Leistungsvereinbarungen nach § 17 Abs. 2 dieses Buches geschlossen.** …"

In der Gesetzesbegründung muss deutlich gemacht werden, dass die Kriterien „Eignung" und „persönliche Lebensverhältnisse" in § 45 Abs. 5 SGB III nicht als bindende Ausschlusskriterien für die Ausgabe eines Gutscheins verstanden werden dürfen. Vielmehr ist bei Personen, die mit der Ausgabe eines Gutscheins alleine überfordert werden, eine umfassende Beratung über die Angebote vorzunehmen. Die Betroffenen müssen in die Planung und Gestaltung des Hilfeangebotes aktiv einbezogen werden. Voraussetzung ist hierfür, dass die Fallmanager hinreichend qualifiziert sind und Zeitressourcen haben, um eine professionelle und individuelle Beratung der Menschen leisten zu können.

Parallel dazu sind - auch außerhalb einer Kombination von Leistungen nach § 45 SGB III mit Arbeitsgelegenheiten - mit geeigneten Anbietern Leistungsvereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II zu schließen. Eine Ausschreibung der Angebote über das Vergaberecht ist hingegen nicht zielführend.

Der Anspruch auf eine Maßnahme nach § 45 SGB III für Menschen, die länger als sechs Monate arbeitslos sind, muss erhalten bleiben und darf nicht auf Menschen mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld beschränkt sein.

1.6. Zulassung von Trägern und Maßnahmen, §§ 176 ff. SGB III

Effizienz- und Effektivitätssteigerung sollen zukünftig durch Qualitätssicherung bei der Leistungserbringung erreicht werden. Dazu müssen künftig alle Träger über ein Qualitätsmanagementsystem verfü-

gen und einen Qualitätsnachweis in Form einer externen Zertifizierung erbringen. Diese soll von fachkundigen Stellen erteilt werden. Diese für den Bereich der beruflichen Weiterbildung bereits geltenden Bestimmungen zum Anerkennungsverfahren für fachkundige Stellen und zum Zulassungsverfahren im Rahmen der „Anerkennungs- und Zulassungsverordnung“ (AZWV) werden nun faktisch in das SGB III überführt. Das Zulassungsverfahren gilt für alle Träger, unabhängig davon, ob sie sich nur am Vergabeverfahren oder z. B. im Rahmen von § 45 SGB III auch am Gutscheinverfahren beteiligen. Träger, die sich auch Gutscheinverfahren beteiligen wollen, müssen überdies auch ihre angebotenen Maßnahmen zertifizieren lassen. Neben mehr Transparenz für alle Beteiligten verspricht sich der Gesetzgeber ein größeres Vertrauen in Arbeitsmarktdienstleistungen und deren Anbieter.

Bewertung:

Grundsätzlich teilt der DCV die Überlegungen des Gesetzgebers, dass aus Gründen der Qualitätssicherung Gutscheine nur bei Trägern eingelöst werden sollten, die vom Jobcenter bzw. der Agentur für Arbeit anerkannt sind. Das nun vorgesehene Zertifizierungsverfahren nach §§ 176 ff. SGB III für alle Träger und bestimmte Maßnahmen der Arbeitsförderung ist indes sehr kosten- und ressourcenintensiv sowie mit erheblichen Vorleistungen verbunden. Es grenzt daher insbesondere kleine und finanziell schwächere Träger als Anbieter von Arbeitsmarktdienstleistungen aus. Eine solche Entwicklung muss im Sinne der Trägervielfalt vermieden werden.

Generell erscheint das im Bereich der Leistungen zur Aktivierung und Vermittlung vorgesehene Nebeneinander von Vergabe- und Gutscheinverfahren, das zusätzlich mit einer Zulassung der Maßnahmen verbunden ist, nicht sachgerecht. Die Förderung für Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen erfordert adäquate, auf den Einzelfall zugeschnittene Maßnahmen. Die Integrationsstrategie muss für jeden Leistungsberechtigen individuell ausgestaltet werden. Die Förderinstrumente müssen entsprechend zusammengestellt werden. Die öffentliche Ausschreibung führt in der Praxis aber zu einer Standardisierung, die diesen Bedarfen nicht gerecht wird. Das Vergaberecht sollte nach Auffassung der Caritas allenfalls dort Anwendung finden, wo standardisierte Maßnahmen eine angemessene Förderung ermöglichen, in den übrigen Fällen dagegen nicht. Hinzu kommt, dass hier ein doppelter bürokratischer Aufwand von den Trägern gefordert wird. Demgegenüber stellt das Verfahren der Leistungsvereinbarungen eine weniger bürokratische Alternative dar, das zudem dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten mehr Rechnung trägt als das Vergabeverfahren.

Nach Ansicht der Caritas sind die Verfahren der Trägerzulassung und der Leistungsvereinbarungen gegenüber der Ausschreibung im Vergabeverfahren die geeigneteren Wege zur Auswahl und Inanspruchnahme von Maßnahmen der Arbeitsförderung nach SGB II und SGB III. Hier können Arbeitslose selbst auswählen, bei welchem Anbieter sie die Maßnahme absolvieren, so dass ihr Wunsch- und Wahlrecht gestärkt wird. Zudem wird damit der Wettbewerb unter den Anbietern stärker über die Qualität des Angebotes gesteuert und weniger über den Preis. Bestimmte Personengruppen (benachteiligte junge Menschen und arbeitsmarktferne Personen) brauchen zur Wahrnehmung dieser Wahlfreiheit allerdings Unterstützung (s.o. unter 1.5.).

Lösungsvorschlag:

Die Caritas fordert, zu dem kostenaufwändigen Zertifizierungsverfahren nach den Kriterien der AZWV auch gleichwertige Alternativen wie zum Beispiel die Zertifizierung nach DIN-EN ISO 9001 anzuerkennen, wie dies in § 181 Abs. 3 Satz 5 SGB III bereits angedacht ist. Ferner sind Verfahren der Anerkennung als freier Träger von Arbeitsförderungsmaßnahmen entsprechend dem Verfahren in der Jugendhilfe denkbar. Sollte am Zertifizierungsverfahren festgehalten werden, ist im Gesetz ein ausreichender Zuschuss zu den Kosten des Zulassungsverfahrens für Träger einzuführen. Die Anforderungen an die Qualität der Leistungserbringer könnten ins Gesetz aufgenommen werden, indem die allgemeinen Definitionen der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit, der Aus- und Fortbildung und Berufserfahrung der Lehrkräfte sowie der Fähigkeit, die Eingliederung von Teilnehmern zu unterstützen, aus der AZWV ohne deren kleinteilige Untergliederung ins Gesetz überführt werden. Vor Ort kann auf dieser Grundlage entschieden werden, welche Anforderungen bzw. Nachweise für diese Voraussetzungen im Detail gelten sollen. Für Maßnahmen, die nicht über einen Gutschein in Anspruch genommen werden, findet eine Konkretisierung der Qualitäts- und sonstigen Anforderungen regelmäßig bereits heute im Vergabeverfahren statt.

Der DCV fordert, dass mit der vorgegebenen Trägerzulassung die Ausschreibungspraxis in allen Fällen aufgegeben wird, in denen die Hilfe individualisiert erfolgen muss. In diesen Fällen sind Gutscheinlösungen vorzusehen oder Leistungsvereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II in der Praxis verstärkt anzuwenden. Der DCV lehnt ab, dass durch die vorgegebene Trägerzulassung *und* die Beibehaltung der Ausschreibungspraxis ein doppelter Aufwand für den Träger geschaffen wird.

1.7. Vollzeitmaßnahme der beruflichen Weiterbildung nach dem Alten- oder Krankenpflegegesetz (§ 421t Abs. 6 SGB III)

Die Ausbildung zum/zur Altenpflegerin und Krankenpfleger/in dauert drei Jahre und konnte bisher über § 421t Abs. 6 SGB III für den gesamten Ausbildungszeitraum gefördert werden. § 421t Abs. 6 wird nun gestrichen. Dies hat der Gesetzgeber bereits im Sommer 2010 eingeleitet, indem die erforderliche Sicherstellung der Finanzierung des letzten Ausbildungsjahres durch Bund oder Länder gestrichen wurde (§ 85 Abs. 2 SBG III). Durch diese Regelung wurde die Finanzierung einer Umschulung zum Altenpfleger bzw. zur Krankenpflegerin sichergestellt.

Bewertung:

Die Zahl der älteren Menschen mit Pflegebedarf steigt und damit auch die Nachfrage nach Fachkräften in der Alten- und Krankenpflege. Zum 1. Januar

2009 wurde im Rahmen des Konjunkturpaktes II mit § 421t Abs. 6 SGB III die vollständige Finanzierung der dreijährigen Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Altenpfleger/in bzw. Krankenpfleger/in ermöglicht. Die Wirkung dieser Regelung lässt sich anhand folgender Zahlen nachvollziehen: Von ca. 11.000 Umschülern im Jahr 2006 ist die Zahl auf ca. 5.000 im Jahr 2008 gesunken. Für 2009 konnte ein Anstieg auf ca. 8.300 Umschüler registriert werden. Diese Zahlen verdeutlichen den hohen Stellenwert, den die Umschulungsmaßnahmen in der Altenpflege für die Sicherstellung des Fachkräftebedarfs in der Pflege haben. Dies belegen auch die zahlreichen Aktionsprogramme und Imagekampagnen, mit denen für die Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Altenpfleger/in bzw. zur Krankenpfleger/in geworben wird, so z. B. das Servicenetzwerk Altenpflegeausbildung des BMFSFJ. Viele Pflegeeinrichtungen nutzten das Förderinstrument, um gute Pflegehilfskräfte zu examinierten und Fachkräften zu qualifizieren. Aufgrund der knappen personellen Ausstattung können die Pflegeeinrichtungen jedoch nicht so viele Hilfskräfte für die Umschulung freistellen, wie sie es sich wünschen würden, da sie die laufende Versorgung der Pflegebedürftigen abdecken müssen. Die Nachfrage nach der Förderung der berufsbegleitenden Umschulung/Ausbildung ist daher immer noch groß. Eine bundeseinheitliche Lösung ist auch für die Länder von großem Interesse, da andernfalls ein Ungleichgewicht in der Versorgung von alten und kranken Menschen droht (Stichwort Landarztdiskussion).

Wird diese Regelung aufgehoben, liegt die Finanzierung des dritten Ausbildungsjahres wieder in der Entscheidung des jeweiligen Bundeslandes. Vor dem Hintergrund der aktuellen defizitären Haushaltslagen in den Bundesländern ist zu befürchten, dass die Umschulungen im Bereich der Alten- und Krankenpflege einbrechen werden. Eine Rückkehr zur Förderpraxis vor 2009, als nur die ersten beiden Jahre der Umschulung finanziert wurden, würde den Trend zur Qualifizierung von Angelernten und Hilfskräften für den Altenpflegebereich forcieren (die BA würde dann an der "Praxis vorbei" qualifizieren) und den Mangel an ausgebildeten Fachkräften nicht nachhaltig abfedern. Der bereits jetzt herrschende Mangel an ausgebildeten Fachkräften in diesem Bereich würde durch diesen Schritt unnötig verstärkt, was einen Rückschritt für die Sicherstellung der qualifizierten professionellen Pflege von pflegebedürftigen Menschen in unserer Gesellschaft in den nächsten Jahren bedeutet. Aus dem Blickwinkel der Arbeitsmarktpolitik ist die Weiterbildung zum Altenpfleger bzw. Krankenpfleger außerdem eine besonders effektive Fördermaßnahme, weil die Absolventen dieser Weiterbildungen hervorragende Arbeitsmarktchancen haben.

Lösungsvorschlag:

Die Caritas fordert, dass auch in Zukunft die Finanzierung der Umschulung zur Alten- bzw. Krankenpflegefachkraft für die gesamt dreijährige Ausbildung sichergestellt wird. Dazu ist die Förderung der dreijährigen Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Altenpfleger/in bzw. Krankenpfleger/in im SGB III als unbefristetes Regelinstrument einzuführen, auf das ein Rechtsanspruch besteht.

2. Förderung für junge Menschen

Für die Förderung junger Menschen sieht die Caritas das Ziel der Reform darin, alle Förderinstrumente individuell auf den zu fördernden jungen Menschen abzustimmen und nicht, wie aktuell häufig praktiziert, die jungen Menschen für die Instrumente kompatibel zu machen. Junge Menschen mit hohem Förderbedarf benötigen Angebote zur Förderung von Lern- und Leistungskompetenzen, zur Persönlichkeitsstärkung sowie zur Überwindung persönlicher und sozialer Problemlagen aus „einer Hand“. Alle Angebote für junge Menschen im SGB II und III müssen deshalb kombinierbar sein. Auch müssen die Förderangebote, die sich an benachteiligte junge Menschen richten, im Sinne einer jugendhilfeorientierten Ausrichtung mit sozialpädagogischer Begleitung kombinierbar sein. Wirksame Förderprogramme brauchen stabile Rahmenbedingungen. Notwendig sind Förderrichtlinien, die eine verlässliche finanzielle und personelle Ausstattung sowie langfristige Planungshorizonte ermöglichen. Dem steht die derzeitige Ausschreibungspraxis mit ihrem Zwang zur Standardisierung deutlich entgegen. Die kurzsichtige Förderpolitik hat auch zur Folge, dass bewährte und wirkungsvolle Programme auslaufen, anstatt in das Regelinstrumentarium überführt zu werden. Dies trifft aktuell in besonderer Härte die „Kompetenzagenturen“. Wünschenswert wäre eine Verstetigung der erfolgreichen Programme.

2.1. Leistungsgrundsätze, § 3 Abs. 2 SGB II

Mit der Änderung der Reihenfolge „Arbeit, Ausbildung“ in „Ausbildung oder Arbeit“ soll klargestellt werden, dass junge Menschen unter 25 Jahre primär in Ausbildung zu vermitteln sind. Durch die Streichung der „Arbeitsgelegenheiten“ wird deren Nachrangverhältnis betont.

Bewertung:

Der Deutsche Caritasverband begrüßt das Ziel der Neuregelung, den Vorrang der Vermittlung junger Menschen in Ausbildung klarzustellen. Auch in der Neufassung steht die Vermittlung in Ausbildung indes nach ihrem Wortlaut noch als gleichwertige Alternative zur Vermittlung in Arbeit im Gesetz. Wichtig wäre es, im SGB II das Ziel festzuschreiben, dass junge Menschen unter 25 Jahren vorrangig eine (Berufs-)Qualifikation erwerben sollen.

Zu begrüßen ist die grundsätzliche Nachrangigkeit von Arbeitsgelegenheiten für junge Menschen. Für junge Menschen mit multiplen Problemlagen haben sich nach unserer Praxiserfahrung Arbeitsgelegenheiten allerdings als niedrigschwellige Instrumente bewährt. Als eine nachrangige Fördermöglichkeit müssen die Arbeitsgelegenheiten deshalb für junge Menschen erhalten bleiben. Für diese Personengruppe kann insbesondere die Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit gelingen, wohingegen dies im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme wegen der hohen Anforderungen nicht allen jungen Menschen möglich ist.

Lösungsvorschlag:

§ 3 Abs. 2 SGB II muss um folgenden Satz ergänzt werden: **„Dabei hat die Vermittlung junger Menschen in Ausbildung Vorrang vor der Vermittlung in Arbeit."**

Für junge Menschen mit multiplen Problemlagen muss die Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses auch im Rahmen von AGH ermöglicht werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies nur im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen möglich, die jedoch der Eignung und den persönlichen Verhältnissen dieser jungen Menschen oft nicht gerecht werden.

Die Caritas fordert deshalb in Anlehnung an die Forderung des Bundesrats, § 16d SGB II um folgenden Absatz 9 zu ergänzen:

> **„(9) Förderungsbedürftige junge Menschen ohne Schulabschluss können in Verbindung mit einer Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten auf den nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses vorbereitet werden. Die Leistung wird nur erbracht, soweit sie nicht für den gleichen Zweck durch Dritte erbracht wird. Die Agentur für Arbeit hat darauf hinzuwirken, dass sich die für die allgemeine Schulbildung zuständigen Länder an den Kosten der Maßnahme beteiligen. Leistungen Dritter zur Aufstockung bleiben anrechnungsfrei."**

2.2. Strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, § 9b SGB III

Die Bedarfe von benachteiligten jungen Menschen sind oft vielfältig und liegen im Zuständigkeitsbereich von unterschiedlichen Sozialleistungsträgern (SGB II, III und VIII). Aufgrund der oft komplexen Regelungen und manchmal unklaren Zuständigkeitsabgrenzungen ist es in der Praxis oft unmöglich, die erforderlichen Maßnahmen der verschiedenen Leistungsträger passgenau und zur richtigen Zeit bereitzustellen.

Bewertung:

Hier bedarf es einer rechtlichen Klarstellung. Die Kompatibilität zwischen SGB II/III und SGB VIII muss deutlich verbessert werden. Es muss zudem eine effektivere sowie effizientere Mischfinanzierung bei Angeboten der arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit bzw. der Jugendberufshilfe ermöglicht werden. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat fordert die Caritas eine Regelungen im SGB III für die strukturelle Zusammenarbeit der unterschiedlichen Leistungsträger und öffentlichen Einrichtungen.

Lösungsvorschlag:

Folgender § 9b „Strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen"" wird neu in das SGB III eingefügt:

> **„Die Agenturen für Arbeit haben mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger erwerbsfähiger Hilfebedürftiger auswirkt, insbesondere mit den Trägern von Sozialleistungen nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zusammen-zuarbeiten."**

2.3. Berufsorientierungsmaßnahmen, §§ 33, 48 SGB III und erweiterte Berufs-orientierung, § 130 SGB III (ehem. § 421 q SGB III)

Die Angebote der Berufsorientierung und Berufswahlvorbereitung werden verstetigt. Die BA kann sich an Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung mit bis zu 50 Prozent beteiligen (§ 48 Abs. 1 SGB III). Der offene Finanzierungsanteil muss von Dritten getragen werden. Die Maßnahmen können bis zu vier Wochen dauern und sollen regelmäßig in der unterrichtsfreien Zeit durchgeführt werden (§ 48 Abs. 2 SGB III). Sie sollen die besonderen Bedarfe von Schüler(innen) mit sonderpädagogischem Förderbedarf und von schwerbehinderten Schüler(innen) berücksichtigen (§ 48 Abs. 3 SGB III). Gemäß § 130 SGB III können bis zum 31. Dezember 2013 Berufsorientierungsmaßnahmen über einen Zeitraum von vier Wochen hinaus und außerhalb der unterrichtsfreien Zeit durchgeführt werden.

Bewertung:

Eine fundierte Berufsorientierung und Berufswahl sind die Grundlage für eine erfolgreiche Berufsausbildung. Der DCV begrüßt deshalb die Beibehaltung der Reglung zu den Berufsorientierungsmaßnahmen an Schulen im SGB III. Positiv bewertet wird auch die neue Regelung in § 48 Abs. 3 SGB III, nach der junge Menschen mit sonderpädagogischem Förderbedarf und schwerbehinderte junge Menschen an allgemeinbildenden Schulen „intensiv und umfassend bei der Entwicklung ihrer beruflichen Perspektiven unterstützt werden sollen". Damit will die Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beitragen. Bei den Berufsorientierungsmaßnahmen besteht aus Sicht der Caritas aber weiterer Nachbesserungs-bedarf. Der Fachverband IN VIA hat im Rahmen eines Projektes die Wirkung von Angeboten der Berufsorientierung an Schulen untersucht. Dazu sind Schüler(innen), Lehrer(innen) und Sozialpädagog(inn)en befragt worden. Die Ergebnisse zeigen, dass es an einer Schule häufig mehrere Angebote gibt, die eine ähnliche Ausrichtung haben und sich überschneiden. Die Angebote sind vielerorts zu wenig koordiniert und gesteuert. Den Schüler(innen) selbst sind die Zuständigkeiten und Abläufe deshalb häufig nicht klar.

Lösungsvorschlag:

Notwendig sind ein stimmiges Gesamtkonzept mit klaren Aufgaben- und Verantwortungsbereichen sowie verlässliche Angebotsstrukturen zur Berufsorientierung an Schulen. Eine fundierte Berufsorientierung umfasst in der Regel vier Module:

- Informationsangebote zur Erkundung von Berufsbildern und Informationsquellen,
- Handlungs- /Erfahrungsräume, z. B. betriebliche Erkundungen und Praktika,
- Reflexion der einzelnen Schritte im Berufswahlprozess,

- Längerfristiges personales Angebot zur Begleitung des Berufswahlprozesses von jungen Menschen mit besonderem Förderbedarf.

Um den individuellen Bedarfen der jungen Menschen gerecht zu werden, sollten diese Angebote nicht vermischt werden, sondern die Module einzeln bedarfsgerecht abrufbar sein.

Eltern spielen bei der Berufswahlentscheidung junger Menschen eine zentrale Rolle. Deshalb muss die Elternarbeit bei der Ausgestaltung der Angebote einen höheren Stellenwert als bisher erhalten.

Die Befristung des § 130 „Erweiterte Berufsorientierung" (über vier Wochen hinaus und außerhalb der unterrichtsfreien Zeit) bis Ende 2013 beurteilt die Caritas kritisch. Da dieses Instrument sich bewährt hat und das zentrale Instrument zur Berufsorientierung an Schulen ist, muss es entfristet und als Regelinstrument im SGB III aufgenommen werden.

2.4. Berufseinstiegsbegleitung, § 49 SGB III (ehem. § 421 s SGB III)

Im Rahmen der Berufseinstiegsbegleitung können förderungsbedürftige junge Menschen beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in eine Berufsausbildung unterstützt werden. Die BA soll sich an solchen Maßnahmen mit bis zu 50 Prozent beteiligen.

Bewertung:

Der DCV begrüßt die dauerhafte Verankerung der Berufseinstiegsbegleitung in das SGB III, die zukünftig an allen allgemeinbildenden Schulen umgesetzt werden kann. Allerdings muss die Berufseinstiegsbegleitung mit den Angeboten der Berufsorientierung zu einem schlüssigen Förderkonzept weiter entwickelt werden. Erst dann haben die Berufseinstiegsbegleiter(innen) die Grundlage, den Übergang von der Schule in den Beruf erfolgreich und nachhaltig zu unterstützen.

Problematisch ist auch die hohe Personalfluktuation bei den Berufseinstiegsbegleiter(innen), die bei 33 Prozent liegt. Die Ursachen der Fluktuation liegen nach den Praxiserfahrungen des DCV in schlechten Arbeitsbedingungen in Folge der Ausschreibungspraxis begründet (niedriges Gehalt, Kurzzeitverträge). Diese Entwicklung ist fatal, weil der Schlüssel zu einer wirkungsvollen Begleitung benachteiligter junger Menschen in verlässlichen und längerfristigen Beziehungen liegt.

Im Gesetzentwurf ist geplant, dass Berufseinstiegsbegleitung zukünftig durch Dritte kofinanziert werden muss. In der Begründung wird hier auf die originäre Verantwortung der allgemeinbildenden Schulen verwiesen. Der DCV sieht diese Verantwortung der Schulen und letztendlich der Länder, hier entsprechende Bedingungen zu schaffen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass gerade Schulen mit hohem Bedarf, z. B. in sozialen Brennpunkten, die Kofinanzierung nicht aufbringen können. In diesen Fällen wird der Streit um die Finanzierung zu Lasten der Schüler und Schülerinnen, die diese Förderungen schlussendlich nicht bekommen, ausgetragen.

Lösungsvorschlag:

Die Caritas fordert, die Ursachen für die Personalfluktuation zu beheben und die Rahmenbedingungen zu verbessern, um eine Kontinuität des Instruments sicherzustellen. Nur so können die Berufseinstiegsbegleiter(innen) die für die jungen Menschen notwendigen Beziehungen und Vertrauensverhältnisse aufbauen. Die Berufseinstiegsbegleitung muss mit den Angeboten der Berufsorientierung zu einem schlüssigen Förderkonzept weiter entwickelt werden. Der DCV lehnt vor dem Hintergrund der aufgezeigten Gefahren eine verpflichtende Kofinanzierung ab. Allerdings müssen die Länder als Verantwortliche genannt werden (z. B. KMK „verpflichten").

2.5. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, § 51 SGB III (ehem. § 61 SGB III)

Die Voraussetzungen von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) bleiben erhalten, insbesondere sind betriebliche Praktika nach wie vor auf die Hälfte der Maßnahmendauer begrenzt. Unabhängig davon bleibt bis Ende 2014 die Möglichkeit, benachteiligte junge Menschen über eine Einstiegsqualifizierung nach § 131 SGB III zu fördern.

Bewertung:

Der DCV bedauert, dass die Einstiegsqualifizierung (ehem. § 235b SGB III) anders als noch im Referentenentwurf vorgesehen nun doch nicht in die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen integriert wird. Dies hätte den Trägern der BvB mehr Spielräume bei der Vermittlung junger Menschen in Praktika ermöglicht. Bei Problemen während eines Praktikums hätte keine zusätzliche Maßnahme gewährt werden müssen, da eine umfassende und flexible Unterstützung durch den Träger möglich gewesen wäre. Durch die Ansiedlung bei erfahrenen Trägern wäre das Instrument „Einstiegsqualifizierung" insgesamt in seiner Qualität aufgewertet worden, weil es damit in ein Gesamtförderkonzept zur Qualifizierung des einzelnen jungen Menschen eingebettet würde. Nach Erfahrungen der Caritas zeigten sich bei der „Einstiegsqualifizierung" in der Vergangenheit Mitnahme- und Creamingeffekte. Daher sollte in Zukunft sichergestellt werden, dass das Instrument für Personen eingesetzt wird, die es zur Vorbereitung auf eine Ausbildung tatsächlich benötigen. Aus Sicht der Caritas sind das zum Beispiel Alleinerziehende, die ohne diese Fördermöglichkeit kaum Teilzeitausbildungsverhältnisse finden. Das bestätigen die Erfahrungen des Fachverbandes IN VIA Paderborn in seinem ESF-Projekt „Fachberatung für Teilzeitausbildung".

Für junge Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen sind die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen allerdings häufig zu hochschwellig und die Anforderungen zu komplex. Bringen sie beispielsweise einen schlechten oder keinen Hauptschulabschluss mit, gepaart mit gering ausgeprägten Schlüsselkompetenzen und sozialen Problemen, die im Elternhaus begründet liegen, kann diese Förderung in vielen Fällen nicht greifen.

Junge Menschen im SGB II-Bezug sind bei der Bewilligung dieses Instruments benachteiligt, weil es ausschließlich in den Zuständigkeiten der Agentu-

ren für Arbeit als Träger des SGB III liegt. Ausschließlich diesen obliegt die Entscheidung über eine mögliche Teilnahme. Der junge Mensch müsste also dafür die Berufsberatung in Anspruch nehmen. Diese Vermittlung gelingt häufig nicht, weil junge Menschen an der Schnittstelle SGB II und SGB III „verloren gehen". Deshalb entstehen Brüche im Förderablauf, die vermieden werden könnten, wenn das Jobcenter direkt zuweisen könnte.

Teils sind auch nicht ausreichend Plätze vorhanden, so dass junge Menschen aus dem SGB II gegenüber denen aus dem SGB III-Rechtskreis nachrangig in die BvB vermittelt werden.

Lösungsvorschlag:

Das Instrument muss inhaltlich und zeitlich flexibilisiert werden, so dass eine individuelle Förderung auch für benachteiligte jungen Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen ermöglicht wird. Diese benötigen niedrigschwellige Förderanteile und einen höheren Personalschlüssel in der sozialpädagogischen Begleitung. Die Möglichkeiten von Praktikumszeiten müssen erweitert werden. Dazu muss die zeitliche Befristung im Gesetz gestrichen werden.

Darüber hinaus sollte das Instrument in den Katalog der Eingliederungsleistungen in § 16 SGB II überführt werden, damit zukünftig mehr junge Menschen aus dem SGB II als bisher Zugang zu dem Instrument haben.

2.6. Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme, § 53 SGB III (ehem. § 61a SGB III)

Die Maßnahme zur Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss entspricht der bisherigen Regelung des § 61a SGB III.

Bewertung:

Die Caritas begrüßt, dass der Anspruch auf die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss erhalten bleibt. Um jedoch mehr junge Menschen, insbesondere benachteiligte Jugendliche, mit diesem Instrument fördern zu können, müssen die Förderbedingungen in den berufsvorbereitenden Maßnahmen insgesamt weiterentwickelt werden (siehe auch 2.1.).

2.7. Jugendwohnen, § 61 SGB III

Die Regelungen zum Bedarf für den Lebensunterhalt junger Menschen, die während der Berufsausbildung nicht im Elternhaus leben, entsprechen im Wesentlichen den gegenwärtig geltenden Regelungen. Bezüglich einer Unterbringung im Wohnheim („Jugendwohnen") wird Bezug genommen auf die maßgeblichen Bestimmungen für die Entgeltvereinbarungen in den §§ 78a bis g SGB VIII. Der Entwurf nimmt explizit die Kosten für die sozialpädagogische Betreuung aus der Bemessung des Lebensunterhaltes aus.

Bewertung:

Die sozialpädagogische Begleitung ist aus Sicht der Caritas wesentlicher Bestandteil der Berufsausbildung von förderbedürftigen jungen Menschen. Sie sichert den Ausbildungserfolg unmittelbar und verhindert den Abbruch der Ausbildung. Folglich sind diese Kosten unmittelbar den direkten Ausbildungskosten zuzuordnen und im SGB III zu verankern. Auch die 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz fordert im Beschluss vom 24./25. November 2010 für die Unterbringung „in einem Wohnheim" die unter Bezugnahme der §§ 78a bis 78g des SGB VIII vereinbarten Leistungsentgelte zugrunde zu legen. Damit wird deutlich, dass die sozial-pädagogische Begleitung weiterhin Bestandteil der Berufsausbildungsbeihilfe bleiben soll. Darüber hinaus ist nach § 78a SGB VIII die sozialpädagogische Begleitung Bestandteil der Vereinbarung und zwingende Voraussetzung für Jugendwohnen.

Lösungsvorschlag:

§ 61 Abs. 3 SGB III ist wie folgt zu fassen:

> „Ist die oder der Auszubildende mit voller Verpflegung in einem Wohnheim oder einem Internat untergebracht, werden abweichend von Absatz 1 als Bedarf für den Lebensunterhalt die im Rahmen der §§ 78a bis 78g des Achten Buches **vereinbarten Entgelte anerkannt.**"

2.8. Ausbildungsbegleitende Hilfen, § 75 SGB III (ehem. § 241 SGB III)

Wie bisher können Maßnahmen gefördert werden, die junge Menschen bei ihrer betrieblichen Ausbildung unterstützen oder ihre Eingliederungsaussichten in Berufsausbildung oder Arbeit verbessern. Ausbildungsbegleitende Hilfen können nun auch während einer Einstiegsqualifizierung (EQ) gefördert werden (§ 75 Abs. 2 Nr. 1 SGB III). In Zukunft sind diese Fördermöglichkeiten nicht mehr auf die erste Berufsausbildung begrenzt, sondern werden auch gewährt, wenn der erfolgreiche Abschluss der zweiten Berufsausbildung für die dauerhafte berufliche Eingliederung erforderlich ist (§ 78 Abs. 1 Satz 2 SGB III). Im Zuge der Aufhebung des Sechsten Kapitels („Leistungen an Träger") werden die Möglichkeiten einer sozialpädagogischen Begleitung und organisatorischen Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsausbildungsvorbereitung gestrichen (ehem. § 243 SGB III).

Bewertung:

Die Möglichkeit des Einsatzes von ausbildungsbegleitenden Hilfen auch während der zweiten Berufsausbildung wird zwar begrüßt, hat aber nach Einschätzung des DCV kaum Praxisrelevanz, weil die Anzahl junger Menschen mit Förderbedarf für ausbildungsbegleitende Hilfen, die eine zweite Ausbildung absolvieren, als gering eingeschätzt wird. Dass die Förderung von ausbildungsbegleitenden Hilfen während einer Einstiegsqualifizierung möglich ist, begrüßt der DCV. Kritisch beurteilt die Caritas dagegen den Wegfall der sozialpädagogischen Begleitung und organisatorischen Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsausbildungsvorbereitung gemäß dem ehem. § 243 SGB III. Es handelt sich um ein sinnvolles Instrument, das nur aufgrund bürokratischer Hürden und schlechter Handhabbarkeit für die Betriebe kaum zur Anwendung kam. Die Leistung wurde ausgeschrieben und Betriebe mussten die Leistung aufwändig beantragen.

Lösungsvorschlag:

Der DCV fordert, dass dieses Instrument flexibilisiert wird und durch Betriebe bei einem geeigneten Träger ihrer Wahl in Anspruch genommen werden kann, so dass die Betriebe kontinuierlich von der Berufsvorbereitung bis zur Ausbildung mit demselben Träger zusammen arbeiten können.

§ 75 SGB III wird dazu um folgende Absätze ergänzt:

> **„(3) Förderungsfähig sind notwendige Maßnahmen zur sozialpädagogischen Begleitung förderbedürftiger junger Menschen während einer Berufsausbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz oder einer Einstiegsqualifizierung.**
>
> **(4) Förderfähig sind Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitgebern mit bis zu 500 Beschäftigten bei administrativen und organisatorischen Aufgaben im Zusammenhang mit der betrieblichen Berufsausbildung, der Berufsausbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Einstiegsqualifizierung förderbedürftiger junger Menschen. Die Förderung ist ausgeschlossen, wenn gleichartige Leistungen nach einem Bundes- oder Landesprogramm erbracht werden.“**

2.9. Triale Ausbildungskonzepte im SGB III verankern

Neben der regulären Ausbildung im Betrieb fördert die Bundesagentur auch außerbetriebliche Ausbildungsverhältnisse mit bestimmten Maßnahmen. Diese kommen förderungsbedürftigen jungen Menschen zugute, die trotz ausbildungsfördernder Hilfen nicht in einen Betrieb vermittelt werden können (vgl. § 76 Abs. 1 Nr. 1 SGB III-E) oder deren Ausbildungsverhältnis vorzeitig gelöst und trotz entsprechender Hilfen auch nicht fortgesetzt werden kann (§ 76 Abs. 3 SGB III-E). Eine außerbetriebliche Berufsausbildung ist zukünftig auch ohne vorherige Absolvierung einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme möglich. Im Übrigen entspricht die neue Regelung der alten.

Bewertung:

Dass eine außerbetriebliche Berufsausbildung zukünftig auch ohne vorherige Absolvierung einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme möglich sein soll, wird befürwortet.

Das Instrument der außerbetrieblichen Ausbildung nach § 76 SGB III ist sinnvoll für junge Menschen, die eine betriebliche Ausbildung nicht leisten können. Ein Teil dieser Personen könnte allerdings mit entsprechender individueller Unterstützung von außen auch eine betriebliche Ausbildung erfolgreich bestehen. Entsprechende Fördermöglichkeiten an der Schnittstelle zwischen betrieblicher Ausbildung und ausbildungsbegleitenden Hilfen sind im SGB III bisher nur unzureichend vorhanden. Sinnvoll wäre eine Förderung aus einer Hand, die Ausbildungsverhältnisse anbahnt und die es ermöglicht, die Auszubildenden, den Betrieb und das Ausbildungsverhältnis bei Bedarf umfassend zu begleiten und so den erfolgreichen Ausbildungsverlauf auch über instabile Phasen hinweg sicherzustellen.

Lösungsvorschlag:

Um junge Menschen, die nur mit intensiver Unterstützung eine Ausbildung absolvieren können, in eine betriebliche Ausbildung zu integrieren, sollte ergänzend zu den vorhandenen Maßnahmen die bundesweite Förderung trialer Ausbildungskonzepte in Kooperation von Betrieben, Berufsschulen und Jugendberufshilfe gefördert werden. Der Betrieb übernimmt dabei den praktischen Teil der Ausbildung, die Berufsschule den theoretischen Ausbildungsteil und die Jugendberufshilfe das Ausbildungsmanagement sowie die kontinuierliche Begleitung und Unterstützung der benachteiligten jungen Menschen. Betrieb und Auszubildende/r begründen als Vertragspartner das Ausbildungsverhältnis. Der Träger der Jugendberufshilfe bahnt das Ausbildungsverhältnis an, ermittelt die notwendigen Hilfen in jedem Einzelfall und leistet sie „aus einer Hand“. Er bietet dem Betrieb und dem jungen Menschen ein individuelles, flexibles Dienstleistungsangebot zur Vorbereitung und Begleitung der Ausbildung an und hilft so, auch die Ausbildungspotenziale von jungen Menschen mit schlechten Startvoraussetzungen zu erschließen. Die Erfahrungen (z. B. bei der Telekom) zeigen, dass mit diesem Ansatz auch benachteiligte Jugendliche mit einem Hauptschulabschluss erfolgreich in das duale Ausbildungssystem integriert werden können.

Nach § 75 SGB III ist daher ein neuer § 75a SGB III einzufügen:

> **(1) Die triale Ausbildung von benachteiligten jungen Menschen soll gefördert werden. Die Förderung erfolgt im Rahmen eines Vertrages zwischen einem Betrieb, einem Träger sowie einem Jugendlichen. Die Förderung umfasst die individuelle Begleitung und Förderung des/der Auszubildenden, das Ausbildungsmanagement sowie Unterstützungsleistungen für den Betrieb. Die Förderung erfolgt auf Antrag des Betriebes oder des Auszubildenden.**
>
> **(2) Auf Antrag werden dem Träger der Jugendberufshilfe je zugewiesenem Auszubildenden und je Monat Zuschüsse erbracht. Die Zuschüsse dienen der Deckung der Kosten, die bei der Durchführung der trialen Ausbildung sowie für eine begleitende Betreuung des/der Auszubildenden, des Betriebs und des Ausbildungsverhältnisses entstehen; maßgeblich ist der im Einzelfall erforderliche Anleitungs- und Betreuungsbedarf der/des jeweiligen Auszubildenden. Die Höhe des Zuschusses muss im Übrigen den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.**
>
> **(3) Dem Betrieb kann für die Ausbildung von Jugendlichen mit multiplen Vermittlungshemmnissen ein Zuschuss zur Ausbildungsvergütung (Ausbildungsbonus) gezahlt werden. Dieser Zuschuss kann bis zu 50 Prozent des nach § 124 Absatz 1 festgelegten Bedarfes betragen.**

2.10. Sanktionen bei jungen Menschen, § 31a Abs. 2 SGB II

Die spezifischen Sanktionsregelungen für Menschen unter 25 Jahre in § 31a Abs. 2 SGB II bleiben erhalten.

Bewertung:

Die Caritas kritisiert die rigide Sanktionierung junger Menschen im SGB II. Sie entspricht nicht dem Entwicklungsmoment der Jugendphase bzw. ignoriert, dass gerade junge Menschen oft nicht verstehen, welches Verhalten von ihnen verlangt wird und welche Konsequenzen ihr Verhalten hat. Das birgt die Gefahr, dass sich die von Sanktionen betroffenen jungen Menschen vollständig zurückziehen, in die Wohnungslosigkeit gedrängt werden und/oder kriminelle Handlungen begehen, um sich das Lebensnotwendigste zu besorgen. Der DCV fordert, den Sachbearbeiter(innen) hier wieder Ermessen einzuräumen. Das IAB hat erforscht, dass auch die Arbeitsvermittler selbst für sich hier mehr Freiräume wünschen (IAB Kurzbericht 10/2010, S. 4 ff.). Vor diesem Hintergrund bedarf es im SGB II einer flexibleren Sanktionsregelung für junge Menschen, um auf den Einzelfall abgestimmte und angemessene Reaktionsmöglichkeiten zu schaffen sowie das Gesamtziel der Eingliederung weiterverfolgen zu können.

Lösungsvorschlag:

Die spezifischen starren Sanktionsregelungen für Menschen unter 25 Jahren in § 31a Abs. 2 SGB II müssen gestrichen werden.

2.11. Qualifizierungszuschuss (§ 421 o SGB III) und Eingliederungszuschuss (§ 421 p SGB III) für jüngere Arbeitnehmer

Die Instrumente verfolgen bisher das Ziel, Anreize für Betriebe zur Übernahme benachteiligter junger Menschen in Beschäftigung zu geben. Die Instrumente sollen künftig entfallen.

Bewertung:

Dass die Instrumente wenig genutzt wurden, liegt nach Erfahrungen aus der Praxis darin begründet, dass Betriebe ein zu großes Risiko darin sehen, benachteiligte junge Menschen einzustellen. Im Zuge der demografischen Entwicklung und dem damit einhergehenden Fachkräftemangel könnte die Bereitschaft von Betrieben zunehmen, auch junge Menschen mit Vermittlungshemmnissen einzustellen.

Lösungsvorschlag:

Die Instrumente sollen nicht entfallen. Vielmehr sollten sie in ein individuelles Förderkonzept für die jungen Menschen (z. B. Förderplan, Unterstützung des Beschäftigungsverhältnisses, sozialpädagogische Begleitung der Teilnehmer/-innen etc.) eingebettet werden.

3. Förderung für Menschen mit Migrationshintergrund

Die besonderen Bedarfe von Menschen mit Migrationshintergrund erfordern zum Teil besondere Maßnahmen für ihre (Wieder-)Eingliederung in Arbeit. Der vorgelegte Entwurf enthält diesbezüglich jedoch keine Regelungen.

Bewertung:

Spezifisch auf Ausländer(innen) bzw. Menschen mit Migrationshintergrund zugeschnittene Instrumente stehen nicht in hinreichendem Maß zur Verfügung. Das liegt auch daran, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen den Bedarfen dieser Personen nicht immer gerecht werden. Im SGB II und SGB III werden bei den Zielsetzungen Personen mit Migrationshintergrund und deren spezifische Förderbedarfe nicht explizit erwähnt. Die Förderinstrumente des Zweiten und Dritten Sozialgesetzbuches müssen so flexibilisiert werden, dass auf die Besonderheiten bei niedrig qualifizierten Menschen mit Migrationshintergrund reagiert werden kann. Weiter besteht die Notwendigkeit, Förderangebote für Ausländer(innen) generell zu erhöhen. Die Forschungsergebnisse im Auftrag des BMAS zu Integration von Personen mit Migrationshintergrund zeigen folgende Befunde:

- Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen und Eignungsfeststellung haben positive Beschäftigungseffekte, wenn es sich um betriebliche Maßnahmen handelt.
- Weiterbildungsmaßnahmen haben sehr positive Beschäftigungseffekte, a) bei Männern, wenn es sich um betriebliche Maßnahmen handelt, b) bei Frauen auch bei nicht-betrieblichen Maßnahmen.
- Die Vermittlung durch Dritte ist wirkungslos.
- Die Umschulung und die nachholende Berufsqualifizierung über BAföG und BAB wirft zum einem finanzielle Probleme auf und ist zum anderen mit zweijähriger Förderung zu kurz.

Sprachförderung ist ein zentrales Element für eine Ausbildung und die Integration in den Arbeitsmarkt. Die generelle Pflicht zur Teilnahme von arbeitslosen Ausländer(inne)n und Spätaussiedler(inne)n an Integrationskursen nach § 44 Aufenthaltsgesetz ist unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten nicht zielführend:

- Diese Kurse sind nicht arbeitsmarktspezifisch.
- Die Integrationskurse dienen den Jobcentern teilweise dazu, schwierig zu vermittelnde „Kunden“ aus der Statistik zu bekommen. Sie nehmen an einer Maßnahme teil, ohne dass die Verbesserung der tatsächlichen Vermittelbarkeit im Vordergrund steht.
- Sinnvoll ist die Teilnahme an einem Integrationskurs dann, wenn sie - im Rahmen eines Förderplans - als Grundlage für weitere Qualifizierungsmaßnahmen dient.
- Das ESF-BAMF-Programm verbindet Deutschunterricht, berufliche Qualifizierung und Praktikum miteinander. Es besteht aber kein Anspruch auf Teilnahme und das Angebot steht - wie auch andere Beispiele bewährter Praxis, die nur über Projektförderung finanziert werden - nicht bedarfsdeckend zur Verfügung.

Lösungsvorschlag:

Die Beseitigung von migrationsbedingten Problemen muss in den Katalog grundlegender Ziele (§ 1) des SGB II und III aufgenommen werden.

Die Angebote an nachholenden Berufsqualifizierungsmaßnahmen und Weiterbildung für Personen mit Migrationshintergrund müssen erweitert werden.

Im Rahmen der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse sind für Betroffene Rechtsansprüche auf geeignete Fördermaßnahmen zur Nachqualifizierung zu schaffen.

Maßnahmen zur niedrigschwelligen beruflichen Orientierung, wie z. B. Arbeitserprobung, Mobilitätstrainings oder PC-Kurse, sollten zur Regelförderung im SGB II und III gehören - auch für Personen, die nicht im Leistungsbezug sind.

Berufs- und ausbildungsbegleitende Möglichkeiten zur Sprachförderung müssen bedarfsdeckend zur Verfügung stehen und als Regelleistungen im SGB II und III verankert werden.

Geduldete Ausländer können mittlerweile zwar nach einer Einjahresfrist eine Ausbildung beginnen. Wegen der sehr kurzen Befristung von Duldungen wollen in der Praxis aber viele Arbeitgeber das Risiko eines vorzeitigen Ausbildungsabbruchs durch Ende der Duldung nicht eingehen. Damit alle jungen Menschen eine Unterstützung bei der Ausbildung und Qualifizierung erhalten, sofern sie nicht nur zu diesem Zweck eingereist sind, müssen sie ein Recht auf eine Erstausbildung unabhängig vom ausländerrechtlichen Status erhalten.

Der Kreis der Förderberechtigten nach § 59 SGB III und im BAföG (§ 8 BAföG) muss erweitert werden, insbesondere auf neu eingereiste Ausländer(innen) mit einem humanitären Status, Geduldete und Asylsuchende.

4. Weitere Änderungen im Bereich der Arbeitsmarktinstrumente im SGB II und SGB III

4.1. Eingliederungsbilanz und Eingliederungsbericht, § 11 SGB III, § 54 SGB II und neuer Zielkatalog in § 1 SGB II

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Eingliederungsbilanzen, welche die Bundesagentur für Arbeit (BA) bereits jetzt für das abgelaufene Kalenderjahr für Ermessensleistungen erstellt, zukünftig öffentlich zu machen. Diese sollen nun um einen Textteil ergänzt, als Eingliederungsbericht jährlich dem Deutschen Bundestag zugeleitet und anschließend veröffentlicht werden. So will die Bundesregierung dem im Koalitionsvertrag festgelegten Ziel eines wirksamen Controllings Rechnung tragen und der BA die Möglichkeit geben, Wirkung und Wirksamkeit der Leistungen der Arbeitsförderung darzustellen. Nach § 54 SGB II ist ein solcher Bericht auch für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erstellen.

Bewertung:

Die Caritas begrüßt die Weiterentwicklung der Eingliederungsbilanz zu einem Eingliederungsbericht, der nun einer öffentlichen Debatte zugänglich gemacht wird. Die Berichterstattung beschränkt sich indes auf die Ermessensleistungen; Pflichtleistungen sind nicht erfasst. Für junge Menschen werden im Gegensatz zu Langzeitarbeitslosen, schwerbehinderten Menschen, Älteren mit Vermittlungshemmnissen, Berufsrückkehrern und Geringqualifizierten keine gesonderten Ergebnisse ausgewiesen. Angaben zu Integrationsfortschritten einzelner Personengruppen fehlen im Bericht, obwohl in § 54 S. 2 SGB II die Bundesagentur beauftragt ist, Indikatoren zu entwickeln, die den Integrationsfortschritt der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten abbilden. Dies ist bislang nicht geschehen.

Lösungsvorschlag:

Die Berichterstattung sollte zukünftig nicht nur die Ermessensleistungen umfassen, sondern auch die Pflichtleistungen ausweisen. Als besonders förderbedürftige Personengruppe mit gesonderten Auswertungen zu ihrer Eingliederung sind auch junge Menschen aufzunehmen. Neben den Vermittlungsquoten und Beteiligungsquoten an Maßnahmen müssen auch Integrationsfortschritte ausgewiesen werden, damit auch der Entwicklung von Personengruppen, die nicht unmittelbar in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden, Rechnung getragen werden kann. Entsprechende Indikatoren sind auf Grundlage von § 54 S. 2 SGB II zeitnah zu entwickeln. Damit auch Zwischen-schritte der Heranführung an Beschäftigung wie die soziale Integration und die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit erfasst werden, empfiehlt der Deutsche Caritasverband eine Erweiterung des Zielkatalogs in § 1 SGB II (siehe unter 1.2).

4.2. Gesetzessystematik SGB III

Die neue Gliederung des SGB III nach bestimmten Arbeitsmarktkontexten schafft mehr Übersichtlichkeit und Transparenz und wird deshalb begrüßt. Die Ziele der Reform - mehr Dezentralität, höhere Flexibilität und eine größere Individualität - werden damit allein aber nicht erreicht.

5. Empfehlungen des Bundesrats und Anträge der Opposition

Zu den Empfehlungen des Bundesrats und den Änderungsanträgen der Fraktionen äußert sich die Caritas im Wesentlichen wie folgt:

5.1 Empfehlungen des Bundesrats

Die Caritas teilt das Anliegen, im SGB III eine Regelung für die strukturelle Zusammenarbeit der verschiedenen Träger des SGB II, III und VIII bei Maßnahmen für junge Menschen zu schaffen (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 3; siehe dazu 2.2.). Ebenso plädiert der DCV wie der Bundesrat dafür, die Ausgabe von Gutscheinen mit einer intensiven Beratung und Betreuung zu verbinden (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 6; siehe dazu 1.5). Hinsichtlich der Fördermaßnahmen für junge Menschen fordert die Caritas ebenso wie der Bundesrat, die erweiterte Berufsorientierung zu entfristen und als Regelinstrument in § 48 SGB III zu integrieren (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 7; siehe dazu 2.3) sowie beim „Jugendwohnen“ die sozialpädagogische Begleitung als ausbildungsbedingten Bedarf anzuerkennen (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 14, siehe dazu 2.7). Die Möglichkeiten einer sozial-pädagogischen Begleitung und organisatorischen Unterstützung bei betrieblicher Berufsausbildung und Berufsausbil-

dungsvorbereitung müssen erhalten bleiben (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 16, siehe dazu 2.8.). Caritas und Bundesrat setzen sich für den Erhalt der Fördermöglichkeiten einer Weiterbildung zum Alten- bzw. Krankenpfleger ein (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 30; siehe dazu 1.7). Eine Deckelung der Maßnahmekostenpauschale bei Arbeitsgelegenheiten hält auch der Bundesrat nicht für sachgerecht (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 33, siehe dazu 1.2.b) und fordert eine Beteiligung der örtlichen Beiräte, eine neue Definition von „Zusätzlichkeit" und den Verzicht auf die Wettbewerbsneutralität (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 34, siehe dazu 1.2.a). Ein weiteres gemeinsames Anliegen ist es, den Hauptschulabschluss nachträglich im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit erwerben zu können (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 34f), siehe dazu 2.1). Wie der Bundesrat fordert auch der DCV den Einsatz passiver (Bundes)Mittel zur Finanzierung von Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II (BR-Drs. 313/1/11, Nr. 39, siehe dazu 1.3).

5.2 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/6319)

Die Caritas unterstützt die Forderung des Antrags, die Kürzungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückzunehmen. Sie teilt die Ansicht, dass eine angemessene personelle Ausstattung der Jobcenter und eine entsprechende finanzielle Ausstattung des Eingliederungstitels die Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Betreuung und ein individuelles Fallmanagement sind. Die Caritas teilt ebenfalls die Auffassung, dass zur Durchführung von Arbeitsgelegenheiten eine bedarfsgerechte Trägerpauschale notwendig ist. Sie schließt sich der Forderung an, dass die Identifizierung von Tätigkeitfeldern im Konsens der lokalen Akteure erzielt werden muss und zur Finanzierung von Fördermaßnahmen eine Aktivierung passiver Mittel sinnvoll ist. Nachdrücklich wird die Forderung unterstützt, neben der Integration in Arbeit im SGB II auch Zwischenziele als Erfolgsindikatoren aufzunehmen. Die Caritas teilt ebenfalls die Auffassung, dass die Auswahl von Maßnahmen nicht nur nach dem Preis, sondern vor allem nach den Kriterien Qualität und Passgenauigkeit getroffen werden muss. Sie schlägt als Alternative zum Vergaberecht konkret vor, die Leistungsvereinbarungen nach § 17 Abs. 2 SGB II in Anwendung zu bringen.

5.3 Antrag der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/6454)

Die Caritas unterstützt die Forderungen der SPD, junge Menschen vorrangig in Ausbildung zu vermitteln und den Hauptschulabschluss nicht nur im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen erwerben zu können. Die Caritas teilt die Auffassung, dass die Förderung des dritten Ausbildungsjahres für berufliche Weiterbildung in der Alten- und Krankenpflege finanziell sichergestellt werden muss. Ebenso ist sie der Auffassung, dass ein Anspruch auf Nachqualifizierung bei Anerkennungsproblemen von ausländischen Abschlüssen bestehen muss. Caritas und SPD sprechen sich für einen nachrangigen Einsatz von Arbeitsgelegenheiten und der Beteiligung der lokalen Beiräte bei der Auswahl der Tätigkeitfelder aus. Die Caritas teilt allerdings nicht die Auffassung, dass die Beiräte mit einem Vetorecht ausgestattet sein sollten, da hier juristische Bedenken bestehen, dass dadurch das Letztentscheidungsrecht der Jobcenter beschnitten wird. Ein gemeinsames Anliegen sind marktnahe Förderangebote für Menschen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen, deren Annahme freiwillig ist und die mithilfe passiver Mittel finanziert werden. Für bessere Rahmenbedingungen einer zielgerichteten Arbeitsmarktpolitik fordert die SPD den Erhalt und Ausbau der individuellen Beschäftigungsfähigkeit als Ziel in das SGB II aufzunehmen. Für die Fortentwicklung der wissenschaftlichen Bewertung von Arbeitsmarktinstrumenten ist die Erfassung von Kriterien wie z. B. die „soziale Stabilität" dabei sinnvoll. Dies unterstützt der DCV nachdrücklich ebenso wie die Forderung, die Sanktionsregelungen zu flexibilisieren Wie die Caritas fordert auch die SPD eine verbesserte personelle Ausstattung in den Arbeitsagenturen und Jobcentern, da. dies für den Ausbau des Gutscheinmodells eine zentrale Bedingung ist. Die Caritas schließt sich der Forderung an, eine Verbesserung der Ausschreibungspraxis durch Höhergewichtung der Qualitätsaspekte zu erreichen. Eine sinnvolle Alternative zur Vergabe ist aus Sicht des DCV die Leistungsvereinbarung nach § 17 Abs. 2 SGB II, da in dieser detailliert Qualitätskriterien und finanzielle Ausgestaltung definiert werden können.

5.4 Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/5526)

Die Fraktion DIE LINKE fordert, die Vergabepraxis der BA zu verbessern und die Betreuungsschlüssel in den Jobcentern zu erhöhen. Das sieht auch der DCV so. Im Hinblick auf § 16 e SGB II unterstützt die Caritas ebenso die Forderung zur Aktivierung passiver Mittel zur Finanzierung und teilt das Anliegen, dass diese öffentlich geförderte Beschäftigung sozialversicherungspflichtig und freiwillig sein sollte

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**604**

19. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.

Zu a): Gesetzentwurf der Bundesregierung

Zusammenfassung wesentlicher Anliegen des Verbandes:

Arbeitsmarktpolitik für alle Arbeitslosen gestalten

Anders als im Gesetzentwurf angelegt, müssen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente so weiterentwickelt werden, dass die Arbeitsmarktchancen aller Arbeitslosen gesteigert werden. Der Gesetzentwurf wird in der vorliegenden Form jedoch dazu beitragen, die Spaltung des Arbeitsmarkts – Fachkräftemangel auf der einen Seite, verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit auf der anderen Seite – zu vertiefen. Unter den massiven Einsparvorgaben der Bundesregierung wird unterlassen, die Fort- und Weiterbildung für gering Qualifizierte voranzutreiben. Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose wird faktisch abgeschafft.

Rücknahme der Sparbeschlüsse

Der Gesetzentwurf ist unter den Vorgaben massiver Sparbeschlüsse erstellt worden. Der Paritätische fordert, die Kürzungen der Bundesregierung in der aktiven Arbeitsmarktförderung rückgängig zu machen. Durch die Kürzungen der Bundesregierung haben die Arbeitsagenturen und insbesondere die Jobcenter schon jetzt wesentliche und notwendige Spielräume für die Förderung von Arbeitslosen verloren. Um Teilhabe an Arbeit für alle zu organisieren und neue Chancen auch für Langzeitarbeitslose, darunter ältere und gering qualifizierte Arbeitslose, aber auch Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen zu schaffen, bedarf es ausreichender finanzieller Mittel.

Spezifische Förderinstrumente im Rechtskreis SGB II verankern

Der Gesetzentwurf folgt der Tradition der Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre, indem ein rechtskreisübergreifender Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vorangetrieben wird. Der Paritätische hält es jedoch für notwendig, die Förderinstrumente in der Grundsicherung für Arbeitsuchende stärker von denen der Arbeitsförderung zu unterscheiden, um dem besonderen Förderbedarf eines großen Teils der hilfebedürftigen Arbeitslosen ge-

recht zu werden. Besondere Herausforderungen stellen sich bei der Gestaltung längerfristiger Förderungen, bei der Bearbeitung komplexer Problemlösungen an den Schnittstellen etwa zur Sozial- und Jugendhilfe und nicht zuletzt bei der nachhaltigen Überwindung der Hilfebedürftigkeit von erwerbstätigen Leistungsberechtigten. Anders sehen wir den Instrumenteneinsatz aber bei der präventiven Förderung von SchülerInnen an allgemeinbildenden Schulen. Hier folgen wir der Gesetzesintention, die Instrumente – so etwa die Berufsorientierung – alleine bei der Arbeitsagentur zu verorten und damit Vielfachzuständigkeiten zu reduzieren.

Öffentlich geförderte Beschäftigung nicht abschaffen, sondern sinnvoll weiterentwickeln

Der Paritätische spricht sich für den Ausbau und die Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung zur Bekämpfung der anhaltend hohen und verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit aus.

Im Rechtskreis des SGB II sind die Grundlagen für einen Sozialen Arbeitsmarkt zu legen, der arbeitsmarktfernen Personen Beschäftigungsangebote und soziale Teilhabemöglichkeiten eröffnet. Es ist zu verhindern, dass Langzeitarbeitslose weiter ausgegrenzt werden, indem mit zunehmender Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit ihre gesundheitlichen Probleme, psychischen Belastungen und Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit, so weit zunehmen, dass sie an die Grenze zur Erwerbsunfähigkeit bzw. Behinderung und damit in die Zuständigkeit anderer Rechtskreise etwa des SGB XII oder IX gelangen. Der Gesetzentwurf untergräbt die Grundlage eines sozialen Arbeitsmarkts, wie sie heute im SGB II zumindest mit dem Beschäftigungszuschuss (§ 16 e SGB II) gegeben ist. Denn durch die vorgesehene Begrenzung auf maximal 5% der Eingliederungsmittel wird die Förderung drastisch beschnitten.

Der Paritätische fordert, Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante zukünftig stärker als qualitatives Förderinstrument für arbeitsmarktfernste Personen zu konzentrieren, die z.B. in einem ersten Förderabschnitt Unterstützung bei der Tagesstrukturierung und beim Aufbau grundlegender Beschäftigungsfähigkeiten benötigen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Pauschalierung und Kürzung der Maßnahmenkostenpauschalen ist hierfür allerdings ebenso kontraproduktiv wie die beabsichtigte Beschränkung der Arbeitsgelegenheiten auf ausschließlich zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende und wettbewerbsneutrale Tätigkeitsfelder. Vielmehr sollte vor Ort entschieden und verantwortet werden, in welchen Tätigkeitsfeldern und in welchem Umfang Arbeitsgelegenheiten eingerichtet werden. Im örtlichen Beirat gem. § 18 d SGB II soll unter Beteiligung aller Arbeitsmarktakteure – darunter auch der freien Träger – Einvernehmen über die lokale Ausgestaltung der Angebote öffentlich geförderter Beschäftigung hergestellt werden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung im Rechtskreis SGB III sollte nicht abgeschafft, sondern in veränderter Form beibehalten werden. Der Paritätische schlägt vor, anstelle der ABM die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zur Förderung von arbeitsmarktferneren Personen, etwa älteren und gering qualifizierten Arbeitslosen, bereitzuhalten.

Der Paritätische setzt sich zudem für finanzielle Rahmenbedingungen ein, die es den Jobcentern erleichtern, sozialversicherungspflichtige Varianten der öffentlich geförderten Beschäftigung zu fördern. Der Paritätische schlägt vor, Ausgaben aus dem (passiven) ALG Il-Budget, die für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getätigt werden, teilweise deckungsfähig zum Eingliederungsbudget zu stellen (einseitige Passiv-Aktiv-Deckungsfähigkeit).

Ausbau dezentraler Entscheidungskompetenzen

Die Ankündigung des Gesetzentwurfs, dezentrale Entscheidungskompetenzen zu stärken, bleibt in weiten Teilen uneingelöst. Der Paritätische spricht sich für eine weitergehende Öffnung der Freien Förderung im Rechtskreis SGB II aus und regt an, eine entsprechende Regelung auch im Rechtskreis SGB III zu verankern. Das derzeitige Förderinstrument zur Erprobung innovativer Ansätze (§ 421 h SGB III) ist in der Praxis völlig fehlgeschlagen.

Zur Steigerung der Qualität arbeitmarktpolitischer Instrumente die richtigen Korrekturen vornehmen

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Qualität beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente zu steigern. Dies soll wesentlich dadurch erreicht werden, dass zukünftig die Träger in der Arbeitsmarktförderung ein Qualitätssicherungssystem anwenden und einen Qualitätsnachweis im Rahmen einer externen Zulassung führen müssen. Nach Auffassung des Paritätischen sind diese Regelungen sinnvoll, wenn es gelingt, in der Umsetzung der Trägerzulassung zu kostengünstigen und nicht zu stark verwaltungsaufwändigen Verfahren zu kommen. Gleichzeitig greift dieses Vorhaben zum Zweck der Qualitätssicherung aber viel zu kurz, solange in der Arbeitsmarktförderung zentral gesteuerte öffentliche Ausschreibungen überwiegen. Den Trägern wird im Zuge öffentlicher Ausschreibungen seit Jahren ein derart massiver Kostendruck auferlegt, dass es für sie kaum mehr möglich ist, ihre MitarbeiterInnen leistungsadäquat zu vergüten und qualifizierte Kräfte längerfristig zu beschäftigen. Der Paritätische fordert die vorrangige Anwendung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses durch den Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Sinne des § 17 Abs. 2 SGB II.

Um die Arbeitsmarktförderung zu verbessern, ist es außerdem dringend notwendig, die Förderung der Arbeitslosen individueller auszugestalten. Maßnahmen sollen nicht länger mit Personen besetzt werden, sondern Personen sollen ausgehend von ihrem individuellen Förderbedarf Zugang zu bestimmten Fördermaßnahmen erhalten. Eine zielgenauere Förderung muss nicht zuletzt durch eine stärkere Beteiligung der Arbeitslosen selbst verbessert werden. Die Ausgabe von Gutscheinen, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, ist eine Möglichkeit, um die Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen zu stärken. Der Paritätische fordert aber auch, das Gutscheinmodell so auszugestalten, dass benachteiligte Personen sie in Anspruch nehmen können. Das kann gelingen, wenn entsprechende Informations- und Beratungsangebote bereitgestellt werden.

Die Förderung benachteiligter Jugendlicher an den Schnittstellen zwischen Arbeitsförderung und Jugendhilfe stärken

Eine wirksame Förderung von benachteiligten Jugendlichen ist nicht alleine und ausschließlich durch die Arbeitsförderung zu gewährleisten, sondern setzt eine gute Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe voraus. In dem Gesetzentwurf fehlen jedoch notwendige Ansatzpunkte zur Zusammenarbeit von Jugendämtern, Jobcentern und Arbeitsagenturen wie insbesondere gemeinsame Finanzierungsregelungen. Der Paritätische weist in diesem Zusammenhang auf die ausführliche Stellungnahme des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit hin, die den Ausschussunterlagen beigefügt ist.

Bewertung einzelner Regelungen und Forderungen:

Einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs bewertet der Paritätische wie folgt:

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung § 45 SGB III-GE

Der Paritätische sieht weitergehenden Flexibilisierungsbedarf, um die Förderung zu verbessern. Qualifizierungszeiten und Praktika sollten für eine bessere Förderung von gering qualifizierten Arbeitslosen flexibilisiert, insbesondere zeitlich ausgedehnt werden können. So reicht die Praktikumsdauer von maximal vier Wochen z.B. bei schwierigeren Jugendlichen meist nicht aus, um Arbeitgeber von der Leistungsfähigkeit der BewerberInnen zu überzeugen. Zudem ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten sehr gering, weil es besonders schwierig ist, für die Zielgruppe überhaupt Praktikumsplätze bei Arbeitgebern zu finden.

Die Evaluationsforschung zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente hat gezeigt, dass Gutscheine von benachteiligten, arbeitsmarktferneren Personen weitaus weniger in Anspruch genommen werden als von arbeitsmarktnahen Personen. Allerdings sollten deshalb benachteiligte Personenkreise nicht von der Gewährung von Gutscheinen ausgeschlossen werden, wie es der Gesetzentwurf nahe legt. Vielmehr müssen die Rahmenbedingungen der Gutscheinausgabe so ausgestaltet werden, dass auch diese Personen einbezogen werden können. Sie müssen daher von den Arbeitsvermittler/innen und Integrationsfachkräften so informiert und beraten werden, dass sie an der Entscheidung über die Auswahl einer bestimmten Fördermaßnahme mitwirken können. Jugendliche sollten z.B. die Möglichkeit haben, sich an „Schnuppertagen“ bzw. Informationsveranstaltungen der Träger der Jugendsozialarbeit informieren zu können. Arbeitsagenturen und Jobcenter sollen außerdem mit Arbeitslosen- und Jugendberatungsstellen kooperieren, um Gutscheine für die Betroffenen gut zugänglich zu machen.

Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme § 53 ff. SGB III-GE

Der Paritätische begrüßt die Beibehaltung des Rechtsanspruchs für junge Menschen, einen fehlenden Hauptschulabschluss nachholen zu können. Junge Menschen erhalten damit ein klares Signal, dass es für sie eine zweite Chance gibt. Jedoch hat sich die Beschränkung auf Berufsvorbereitende Maßnahmen nicht bewährt. Nach zahlreichen Rückmeldungen aus der Praxis wäre es sinnvoll, für arbeitsmarktferne Jugendliche mit komplexen Problemlagen alternative Fördermöglichkeiten zum Nachholen des Hauptschulabschlusses zu eröffnen. Einige Jugendliche benötigen nieder schwelligere Förderangebote, in denen der Anteil praktischer Tätigkeiten erhöht werden kann und die sozialpädagogische Betreuung so umfassend angelegt ist, dass komplexe Problemlagen wie z.B. Probleme im Bereich des Wohnens oder in der Familie, bearbeitet werden können. Alternative Fördermöglichkeiten, die es vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gegeben hatte, so die Förderung in einer Produktionsschule oder einer Arbeitsgelegenheit, sollten wieder eröffnet werden.

Fort- und Weiterbildung §§ 81 ff. SGB III-GE

Angesichts des demographischen Wandels und Fachkräftemangels sollte sich die Bundesagentur für Arbeit auch zukünftig an der Fort- und Weiterbildung gering qualifizierter ArbeitnehmerInnen beteiligen. Dabei sollte zugleich der Vierjahreszeitraum einer beruflichen Entfremdung verkürzt werden. Dies ist aus Sicht des Paritätischen besonders wichtig, um in die beruflichen Qualifikationen ungelernter junger Erwachsener zu investieren. Jahrelange Defizite am Ausbildungsstellenmarkt haben nämlich dazu geführt, dass nach wie vor viel zu viele junge Erwachsene ohne Berufsabschluss bleiben. Jeder sechste junge Mensch in Deutschland zwischen 20 und 30 Jahren hat keinen Berufsabschluss und befindet sich auch nicht mehr in Bildungsmaßnahmen.

Erprobung innovativer Ansätze § 135 SGB III-GE

Das Instrument sollte analog der Regelung im SGB II als Freie Förderung ausgestaltet werden, mit denen die örtlichen Arbeitsagenturen lokal angepasste Fördermaßnahmen und innovative Projekte und Maßnahmen fördern können. Das bestehende Instrument ist in der Praxis bislang völlig fehlgeschlagen und muss deshalb dringend reformiert werden. Die Regelung ist von der Bundesagentur für Arbeit und den Trägern bislang nicht angenommen worden. Nach Recherchen wird derzeit bundesweit nur ein einziges Modellprojekt an fünf Standorten (sog. Qualifizierungsverbünde) gefördert.

Zulassung von Trägern und Maßnahmen §§ 177 ff. SGB III-GE

Die Kosten und der Aufwand des Zulassungsverfahrens müssen möglichst gering gehalten werden. Außerdem sollen die Träger die Kosten nicht alleine tragen müssen, sondern die Möglichkeit zur Bezuschussung erhalten.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege sollte für freie Träger im Anerkennungsbeirat mitwirken dürfen, da ansonsten das Trägerspektrum nicht repräsentativ vertreten ist. Mit der Erweiterung der einbezogenen Arbeitsmarktdienstleistungen ergibt sich die Notwendigkeit, auch freie Träger zu berücksichtigen, die nicht durch die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten werden.

Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen §§ 260 bis 271 SGB III-GE

Aus Sicht des Paritätischen ist auch im Rechtskreis SGB III ein Instrument zur öffentlich geförderten Beschäftigung notwendig, insbesondere um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und das Anwachsen der Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Allerdings sollten ABM nicht unverändert beibehalten, sondern nach dem Vorbild der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante weiterentwickelt werden. Dieses Instrument ist im Hinblick auf mögliche Tätigkeitsfelder sehr viel flexibler als ABM und deshalb besser geeignet, um von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen in Arbeitsprozessen zu qualifizieren und in den allgemeinen Arbeitsmarkt wiedereinzugliedern.

Arbeitsgelegenheiten §§ 16 d ff. SGB II-GE

Der Paritätische lehnt die gesetzlichen Neuregelungen ab, weil sie Arbeitsgelegenheiten als Förderinstrument ad absurdum führen. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante können für arbeitsmarktferne Personen, z.B. benachteiligte Jugendliche, die in Beschäftigungsmaßnahmen zu motivieren sind, förderlich sein, wenn die Arbeitsgelegenheit sozialpädagogisch begleitet wird und einem Qualifizierungskonzept folgt. Die geplante Kürzung und gesetzliche Festschreibung der Maßnahmenkostenpauschalen ist vor diesem Hintergrund abzulehnen. Qualitativ besonders ausgestaltete Konzepte für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten können mit diesen niedrigen Pauschalen nicht mehr realisiert werden. Irreführend ist die häufig geäußerte Begründung für die Kürzung der Maßnahmenkostenpauschalen, dass die Träger mehr Geld erhalten würden, als die Arbeitslosen selbst. Dabei wird außer acht gelassen, dass die Zahlungen der Jobcenter für die Mehraufwandsentschädigung an die Arbeitslosen einerseits und die Trägerpauschalen andererseits auf der Basis völlig unterschiedlicher Zielsetzungen erfolgen: mit der Mehraufwandsentschädigung wird kein Arbeitslohn ausgezahlt, sondern alleine der Aufwand der Arbeitslosen abgegolten, der ihnen durch die Teilnahme an der Maßnahme z.B. für Fahrten, entsteht. Die Maßnahmenkostenpauschale deckt alle Kosten für die Maßnahmendurchführung ab und umfasst insbesondere Personal- und Verwaltungskosten (einschließlich Betreuung und Qualifizierung), die Unfall- und Haftpflichtversicherung sowie die Arbeitskleidung der Teilnehmenden.

Die gesetzliche Festschreibung der Förderkriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität lehnen wir ab. Die detaillierten Regelungen führen einzeln, v.a. aber in ihrem Zusammenwirken zu erheblichen Umsetzungsproblemen in der Praxis der öffentlich geförderten Beschäftigung. So führt zum Beispiel eine enge Auslegung der Zusätzlichkeit bei den Zusatzjobs dazu, dass es nicht mehr möglich ist, sinnvolle Tätigkeiten anzubieten. Das Ziel der Arbeitsgelegenheiten, Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen schrittweise wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen, kann so nicht erreicht werden. Die Prüfung der Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität hat sich außerdem als äußerst verwaltungsaufwändig herausgestellt, ohne dass der Praxis eine rechtssichere und stringente Umsetzung gelungen ist. Der Paritätische spricht sich dafür aus, die Fördervoraussetzungen vor Ort abzustimmen und dabei im örtlichen Beirat des Jobcenters für eine verbindliche Beteiligung aller Arbeitsmarktakteure zu sorgen. Die Akzeptanz öffentlich geförderter Beschäftigung und der notwendige Interessensausgleich kann so am besten hergestellt werden.

Der Paritätische spricht sich für die Beibehaltung der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante im SGB II aus.

Förderung von Arbeitsverhältnissen § 16 e SGB II-GE

Die Förderung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen für arbeitsmarktfernste Personen, darf nicht auf eine kleine Restgröße beschränkt werden, wie es zwangsläufige Folge der Deckelung auf maximal 5% der Eingliederungsmittel sein wird.

Der Paritätische kritisiert, dass die Förderung anders als beim Beschäftigungszuschuss nicht mehr an eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung gebunden ist.

Die zeitliche Befristung ist kontraproduktiv. Es ist notwendig, für arbeitsmarktfernste Personen längerfristige Förderungen bereitzuhalten.

Freie Förderung § 16 f SGB II-GE

Die Neuerung weist in die richtige Richtung, geht aber noch nicht weit genug. Die Jobcenter sollten die Möglichkeit erhalten, 20% ihrer Eingliederungsmittel und nicht nur 10% für die freie Förderung auszugeben. Das Aufstockungs- und Umgehungsverbot sollte generell gelockert werden, um neue Spielräume für die Förderung von Arbeitslosen zu eröffnen.

Zu b*)* Antrag Fraktion der SPD (BT-Drucksache 17/6454)

Der Paritätische begrüßt die Initiative der SPD-Bundestagsfraktion zur Verbesserung der Ausbildungs- und Weiterbildungschancen. Aktuelle leichte Verbesserungen am Ausbildungsstellenmarkt vor dem Hintergrund des demographischen Wandels dürfen nicht zu der irrigen Annahme führen, dass alle jungen Menschen bereits über ausreichende Chancen für den Abschluss einer Berufsausbildung verfügen. So ist es nach dem aktuellen Berufsbildungsbericht zu Beginn des letzten Ausbildungsjahrs nur knapp der Hälfte derjenigen Jugendlichen, die sich um eine Ausbildungsstelle bemüht haben, auch gelungen, eine solche anzutreten. Neue Initiativen zur Ausbildungsförderung sind deshalb nötig. Sie müssen daran ansetzen, die betriebliche Ausbildung zu stärken und die wachsende Bereitschaft vieler Unternehmen, auch schwächere Jugendliche auszubilden, zu nutzen. Der Paritätische regt dafür die Verbreiterung der sog. Assistierten Ausbildung an. Darüber hinaus muss der massive Rückbau der außerbetrieblichen Ausbildungsangebote gestoppt werden, um Ausbildungschancen für besonders benachteiligte Jugendliche, wie z.B. Jugendliche mit Lernbeeinträchtigungen oder psychischen Problemen zu sichern, die nur auf diesem Wege eine Ausbildung abschließen können.

Die Fraktion hat umfassende und zielführende Vorschläge zum Ausbau und zur Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung entwickelt. Angezeigt ist ein klares Bekenntnis zur Notwendigkeit eines Sozialen Arbeitsmarktes. Grundsätzlich sinnvoll ist es auch nach Einschätzung des Paritätischen, auf die Regelung des bestehenden Beschäftigungszuschusses zurückzugreifen und diesen weiterzuentwickeln. Der Beschäftigungszuschuss richtet sich grundsätzlich an alle Arbeitgeber – auch aus der Wirtschaft – und eröffnet damit für Langzeitarbeitslose potenziell viele Arbeitsmöglichkeiten. Gleichzeitig muss in einem sozialen Arbeitsmarkt gezielt auf die Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen zurückgegriffen werden, die vor allem Angebote für all diejenigen Langzeitarbeitslosen schaffen, die trotz der Förderung in der Wirtschaft nicht unterkommen. Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen organisieren anders als Wirtschaftsunternehmen Arbeitsprozesse so, dass sie auf die Leistungsfähigkeit und Qualifizierung der Arbeitslosen ausgerichtet sind. Die Aktivierung passiver Mittel für die Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung zu fordern, ist ein neuer und sehr wichtiger Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion. Ein Passiv-Aktiv-Transfer sollte etwa im Hinblick auf große Bedarfsgemeinschaften jedoch nicht von dem Erfordernis abhängig gemacht werden, dass das Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld entfällt.

Der Paritätische begrüßt das Anliegen, einen guten Förderrahmen in der Arbeitsmarktpolitik auch durch eine veränderte Vergabepraxis zu erzielen. Der Einkauf der Bundesagentur für Arbeit würde durch die Vorschläge allerdings kaum verändert, da die meisten Aspekte bereits (mehr oder weniger) berücksichtigt sind. Notwendig wäre vielmehr der Einstieg in eine neue Leistungserbringung. Dafür könnte die modellhafte Erprobung von Konzessionierungsmodellen, wie in dem Antrag vorgeschlagen, sinnvoll sein.

Zu c) Antrag Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 17/5526)

Die Fraktion Die LINKE stellt sich in ihrem Antrag gegen die Beseitigung von Rechtsansprüchen von arbeitslosen Menschen auf Förderleistungen. Der Paritätische teilt diese Positionen der Fraktion. Indem die Leistungen unter den Vorgaben massiver Kürzungen nur noch als Ermessensleistungen zur Verfügung stehen, werden Rechte von Arbeitslosen und Fördermöglichkeiten beschnitten. Die Planungen sind rein fiskalisch begründet und werden vom Paritätischen abgelehnt.

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die alle Arbeitslosen mitnimmt und ihre Beschäftigungschancen und Qualifikationen verbessert, braucht eine adäquate Finanzausstattung. Der Verband teilt die Forderungen zur nachhaltigen Finanzierung der Arbeitsmarktförderung ausdrücklich.

Zweifel haben wir an der Durchschlagskraft der vorgeschlagenen Änderungen der Vergabepraxis. Träger, die sich an öffentlichen Ausschreibungen von Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung beteiligen, sind bereits heute zur Einhaltung von bestimmten Qualitätsstandards und zur Weiterbildung ihrer MitarbeiterInnen gehalten. Auf Basis eines aktuellen Antrags auf Allgemeinverbindlichkeit eines Mindestlohns in der Aus- und Weiterbildungsbranche könnte noch im Jahresverlauf eine bundesweite Regelung greifen. Allerdings löst dies jedoch nicht grundlegende Qualitätsprobleme, die in dem Verfahren öffentlicher Ausschreibungen begründet sind: Öffentliche Ausschreibungen gehen zwangsläufig mit einem massiven Preisdruck, häufig Preisverfall einher. Ein Mindestlohn kann eine absolute Untergrenze für die Entlohnung der Beschäftigten in den ausgeschriebenen Maßnahmen schaffen, wird aber nicht für eine leistungsadäquate und in Zeiten des wachsenden Fachkräftemangels im Vergleich mit anderen Branchen konkurrenzfähige Lohnstruktur sorgen. Der Preis dominiert die Qualität, weil sie lediglich formal abgeprüft wird bzw. werden kann. Ungelöst bleibt auch ein weiteres Problem zentraler Ausschreibungen: ein Einkauf kurzfristig benötigter Maßnahmen ist ebenso erschwert wie die Berücksichtigung regionaler Bedarfe und Erfahrungen.

Der Paritätische teilt die Einschätzung, dass verlässliche und dauerhafte Rahmenbedingungen für öffentlich geförderte Beschäftigung geschaffen werden müssen, zu denen auch die Bündelung von passiven und aktiven Mitteln in der Arbeitsförderung gehört. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante sollten auch nach Ansicht des Paritätischen in vielen Fällen durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsangebote ersetzt, aber nicht grundsätzlich abgeschafft werden. Sie sind z.B. sinnvoll, wenn die Jobcenter damit nieder schwellige Förderung für benachteiligte Jugendliche organisieren.

Zu d) Antrag Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 17/6319)

Der Paritätische unterstützt den Antrag der Fraktion Bündnis/90 die Grünen.

Darin finden sich wichtige Ansätze zur Verbesserung der Arbeitsmarktförderung – so die gute Personalausstattung von Arbeitsagenturen und Jobcentern und die Forderung nach Rücknahme der Kürzungen.

Der Paritätische teilt die Forderung der Fraktion, die Spaltung des Arbeitsmarktes zu überwinden und in die aktive Arbeitsmarktpolitik alle Arbeitslosen, auch arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslosen, einzubeziehen. Zur Unterstützung dieser Forderung enthält der Antrag den zielführenden Hinweis auf notwendige neue Erfolgsindikatoren, die über die reinen Integrationsquoten hinausweisen. Im Sinne einer Arbeitsmarktpolitik für alle Arbeitslosen, werten wir auch die Forderung nach einem Ausbau der Fort- und Weiterbildungsangebote für gering qualifizierte Personen.

Wir schließen uns der Analyse und den Forderungen zum Gründungszuschuss, der sich im Grundsatz bewährt hat und beibehalten bleiben sollte, an.

Der Antrag zeigt richtige Weichenstellungen für eine Neuausrichtung der Zusatzjobs auf. Das Plädoyer für einen sozialen Arbeitsmarkt, der Teilhabe- und Beschäftigungschancen für ansonsten ausgeschlossene Personenkreise schafft, findet unsere volle Zustimmung. Die Fraktion ist mit ihrer Initiative bereits weit vorangeschritten.

Der Paritätische begrüßt es, dass auch die Fraktion Bündnis 90/die Grünen die Notwendigkeit sieht, alternative Verfahren zur derzeitigen Vergabepraxis öffentlicher Ausschreibungen anzuwenden.

Leider fehlt in dem Antrag ein Bekenntnis zu einer dezentral ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik, die den Jobcentern die notwendigen Spielräume eröffnet, bedarfsgerechte Förderungen im Unterschied zu den Standardmaßnahmen des SGB III anzubieten.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**613**

25. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Zur ausführlichen Kommentierung der einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs verweist die BAGFW auf ihre Stellungnahme vom 21.06.2011, die als Ausschussdrucksache 17(11)565 vom 22.06.2011 vorliegt.

Die Zielsetzungen des Gesetzesvorhabens der Bundesregierung (mehr Dezentralität, Flexibilität, Individualität, höhere Qualität und mehr Transparenz in der aktiven Arbeitsmarktpolitik) sind aus Sicht der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossenen Verbände grundsätzlich sinnvoll. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird die Zielstellung eines „flexiblen Rechtsrahmens“ für die aktive Arbeitsmarktpolitik und einer passgenauen Förderung allerdings nicht erreicht. Die notwendige Öffnung und Individualisierung der Eingliederungsinstrumente wird durch die vorgeschlagenen Regelungen nicht ermöglicht.

Die Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache 313/1/11 vom 27.06.2011) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie die vorliegenden Anträge der Oppositionsfraktionen im Bundestag enthalten Vorschläge, die zur Erreichung der angestrebten Ziele aufgenommen werden sollten.

Zusammenfassung der Forderungen

1. Die Kürzungsvorgaben in der Arbeitsförderung machen Förderchancen zunichte. Sie beschneiden Fördermöglichkeiten für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose, die trotz der verbesserten Arbeitsmarktsituation sehr geringe Vermittlungschancen haben und gerade deshalb qualifiziert und gefördert werden müssen.
2. Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung dürfen nicht eingeengt, sondern müssen sinnvoll weiterentwickelt werden, damit Langzeitarbeitslose qualifiziert, an den Arbeitsmarkt herangeführt und falls notwendig, längerfristig gefördert werden.
3. Die Aktivierung passiver Grundsicherungsmittel muss ermöglicht werden, um öffentlich geförderte

Beschäftigung für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose zu finanzieren.

4. Anstelle der öffentlichen Ausschreibung arbeitsmarktpolitischer Leistungen sollten Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden können. Bleibt die Vergabe Verfahren der Wahl, sollten vermehrt Verfahren mit Teilnehmerwettbewerb und die freihändige Vergabe greifen.
5. Werden Maßnahme- und Trägerzertifizierung zwingend, ist eine Beteiligung der Wohlfahrtspflege im Anerkennungsbeirat erforderlich. Aufwand und Kosten der Zertifizierungsverfahren sind gering zu halten und müssen gegebenenfalls bezuschusst werden. Bis zum Inkrafttreten der Regelung sind längere Übergangsfristen vorzusehen.

Zu 1.: Kürzungen der Mittel für die Arbeitsförderung

Aus Sicht der BAGFW kann die proklamierte Ausrichtung aller arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt für einen Teil der Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht unmittelbar gelten. Für die Gruppe der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen muss vielmehr eine schrittweise, längerfristige soziale und arbeitsmarktliche Integrationsstrategie verfolgt werden. Im Zusammenhang mit den massiven Kürzungen der Mittel zur Eingliederung besteht die große Gefahr, dass die verbleibenden Mittel und Kräfte der Arbeitsförderung auf so genannte marktnahe Kundinnen und Kunden konzentriert werden. Auch die beabsichtigte Umwandlung arbeitsmarktpolitischer Pflicht- in Ermessensleistungen ist aus Sicht der BAGFW rein fiskalisch begründet. Die BAGFW teilt in diesem Punkt die Kritik im Antrag der Fraktion DIE LINKE, dass Arbeitsuchenden dadurch Fördermöglichkeiten und Rechte beschnitten werden. Die BAGFW wendet sich entschieden gegen diese politische Ausrichtung, denn der Arbeitsmarktaufschwung erfasst nicht alle Arbeitsuchenden gleichermaßen. Für die weiterhin große Personengruppe in verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit dürfen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten auch jetzt nicht abgebaut werden, zumal sich die Bundesregierung jüngst auf europäischer Ebene und in ihrem Nationalen Reformprogramm zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 dafür ausgesprochen hat, Armut durch die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Zu 2.: Öffentlich geförderte Beschäftigung

Der Gesetzentwurf beinhaltet massive Einschnitte und Qualitätsverluste bei den Förder-angeboten der öffentlich geförderten Beschäftigung. Die Förderung wird so beschnitten, dass qualitativ hochwertige Konzepte etwa zur Qualifizierung und sozialpädagogischen Betreuung von arbeitsmarktfernen Personen in Arbeitsgelegenheiten nicht mehr möglich sind. Die weitergehende Begrenzung der Arbeitsgelegenheiten durch das Erfordernis der Wettbewerbsneutralität reduziert Handlungsspielräume der gegenwärtigen Förderpraxis. Bestehende Möglichkeiten, sinnvolle und qualifizierende Tätigkeitsfelder anzubieten, werden ohne Not beschnitten. Die Heranführung arbeitsmarktferner Personen an den Arbeitsmarkt wird dadurch erschwert.

Für arbeitsmarktferne Personengruppen müssen auch zukünftig längerfristige Beschäftigungsangebote, wie sie bislang auf Grundlage des Beschäftigungszuschusses gem. § 16 e SGB II („Jobperspektive“) möglich waren, erhalten bleiben. Die BAGFW begrüßt, dass das Instrument beibehalten werden soll, kritisiert aber den Wegfall des Qualifizierungszuschusses sowie die Beschränkung der Fördermittel auf 5 Prozent des Eingliederungstitels. Teilhabe an Arbeit durch Beschäftigungsangebote für ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen zu schaffen, muss Auftrag und Aufgabe des SGB II bleiben.

Die BAGFW begrüßt daher, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag einen Vorschlag zur Errichtung eines verlässlichen sozialen Arbeitsmarktes macht. Er soll Arbeitslosen, die mittel- und langfristig kaum Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt haben, durch marktnahe Beschäftigungsangebote gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen.

Arbeitsgelegenheiten

Die Zuschusshöhe für den Anbieter von Arbeitsgelegenheiten sollte sich nach den konkret anfallenden Kosten für die Betreuung, die pädagogische, fachpraktische bzw. technische Anleitung und Qualifizierung richten und von Jobcentern vor Ort festgelegt werden können. Die Fördervoraussetzungen „Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“ sind nicht geeignet, um zentral definiert zu werden. Im Sinne der Nutzung dezentraler Entscheidungskompetenzen sollte die Festlegung der Tätigkeitsfelder von Arbeitsgelegenheiten den örtlichen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteuren vorbehalten sein, wie auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert.

Förderung von Arbeitsverhältnissen

Die BAGFW fordert den Erhalt unbefristeter Förderungsmöglichkeiten von Beschäftigungsverhältnissen, wie sie mit dem Beschäftigungszuschuss nach § 16e in das SGB II eingeführt wurde. Langfristige öffentlich geförderte Beschäftigung ist für die arbeitsmarktpolitische Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen mit weiteren Vermittlungshemmnissen erforderlich. Die Förderbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung müssen der Zielgruppe und dem Auftrag des Instrumentes adäquat sein. Anstatt das Fördervolumen willkürlich auf 5 Prozent der verfügbaren Eingliederungsmittel zu begrenzen, könnte die regionale Langzeitarbeitslosigkeitsquote als Indikator angewendet werden.

Höhe und Art der Lohnkostenzuschüsse sollten dem Einzelfall angepasst werden können. Dies bedeutet ausdrücklich auch die Gewährung eines Lohnkostenzuschusses von bis zu 100 Prozent der Kosten. Begleitende Qualifizierungsmaßnahmen und Kosten der sozialpädagogischen Begleitung müssen ebenfalls generell förderungsfähig sein. Für schwer behinderte Arbeitnehmer sollten die Kosten für eine notwendige Arbeitsassistenz und die behindertengerechte Ausgestaltung des Arbeitsplatzes übernom-

men werden, wie dies noch im Referentenentwurf vorgesehen war.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

Aus Sicht der BAGFW ist auch im Rechtskreis SGB III ein Instrument zur öffentlich geförderten Beschäftigung notwendig. Insbesondere in strukturschwachen Regionen und für (ältere) Langzeitarbeitslose im SGB III müssen Möglichkeiten zur öffentlich geförderten Beschäftigung offenstehen, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und das Anwachsen der Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Die Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für arbeitsmarktferne Personengruppen wird auch durch den „Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente" des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bestätigt, der feststellt, dass sich die Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen und Personen mit Vermittlungshemmnissen durch die Teilnahme an einer ABM mittelfristig verbessern.

Die BAGFW fordert deshalb, die §§ 260 ff. SGB III im Grundsatz beizubehalten und die Förderkonditionen so zu verbessern, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ihre Bedeutung als arbeitsmarkt- und strukturpolitisches Gestaltungsinstrument wiedererlangen. ABM sollte nach dem Vorbild der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante weiterentwickelt werden, um sinnvolle Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für den wachsenden Anteil Langzeitarbeitsloser an den Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III zu eröffnen.

Zu 3.: Aktivierung passiver Mittel (Passiv-Aktiv-Transfer)

Um die Finanzierungsgrundlage längerfristiger öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen sicherzustellen, sollten aus Sicht der BAGFW die Fördermittel für sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse unabhängig vom Eingliederungstitel sichergestellt werden. Hierzu ist unabdingbar, die so genannten passiven Leistungen der Grundsicherung für die aktive Arbeitsförderung nutzbar zu machen. Angesichts der drastischen Kürzungen der Eingliederungsmittel ist die Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers zur Schaffung gesellschaftlicher Teilhabechancen für Personen in verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit notwendiger denn je. Eine Bündelung von Leistungen des Bundes (Regelbedarfe u. a.) und der Kommunen (Kosten der Unterkunft, Heizung u. a.) ist sachlich geboten und darf nicht an formalen Hürden im Gesetzgebungsverfahren (Zustimmungspflicht des Bundesrates) scheitern.

Die BAGFW anerkennt, dass alle vorliegenden Fraktionsanträge die Aktivierung der passiven Leistungen fordern. Ebenso hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme dafür ausgesprochen, Mittel der Grundsicherung für die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung einsetzen zu können.

Zu 4.: Öffentliche Ausschreibungen arbeitsmarktpolitischer Leistungen

Der Gesetzentwurf hält am unflexiblen und in der Praxis wenig bewährten Vergabemodell fest. Das Verfahren mit seinen starren Leistungsbeschreibungen lässt individualisierte Leistungsangebote nicht zu, die aber bei bestimmten Förderbedarfen notwendig sind und die den Ansprüchen dieses Gesetzgebungsvorhaben entsprächen. Zugleich können Vergabeverfahren unter den Gegebenheiten des sozialen „Marktes" dem Ausbau einer pluralen Trägerstruktur entgegenstehen. Einer solchen bedarf es aber, um vor Ort insgesamt ein qualifiziertes Leistungsangebot bereitzustellen. Schließlich erweisen sich die bei Vergabeverfahren zum Tragen kommenden Steuerungsinstrumente mit ihren starren und frühzeitigen Festlegungen als wenig geeignet, um flexibel und kurzfristig auf örtliche Gegebenheiten einzugehen.

Vergabeverfahren erschweren die Entwicklung niedrigschwelliger Angebote im Sinne der Leistungsberechtigten und verhindern die Einbeziehung der umfassenden fachlichen und inhaltlichen Kompetenz der Träger bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Angebote. Allein bei standardisierten Leistungsangeboten wäre das Vergabeverfahren denkbar. Wo Leistungsberechtigte individuell konzipierte Angebote brauchen, konterkariert das Vergabeverfahren eine passgenaue Förderung. Wird am Vergaberecht festgehalten, sollten alternativ zu öffentlichen Ausschreibungen vermehrt Verfahren mit Teilnehmerwettbewerb und die freihändige Vergabe eröffnet werden.

Die BAGFW begrüßt in diesem Zusammenhang die Initiative im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, alternative Verfahren anzuwenden, ebenso die Überlegungen der SPD-Fraktion, modellhaft die Umsetzung der Leistungserbringung nach dem Konzessionsmodell zu erproben.

Für die Erbringung sozialer Dienstleistungen auf der Grundlage des deutschen Sozialrechtes sind das Subsidiaritätsprinzip und das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten maßgeblich. Bei der Umsetzung dieser Grundprinzipien entsteht ein Dreiecksverhältnis, bei dem sich die staatlichen, so genannten Leistungsträger, nichtstaatlichen Leistungserbringer (Dienstleister) und Leistungsberechtigte (Nutzer der Dienstleistung) in unterschiedlichen Rechtsverhältnissen gegenüberstehen. Leistungserbringer und Leistungsträger schließen Vereinbarungen, wobei bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllt werden müssen (vgl. auch SGB VIII und SGB XI). Alle Anbieter, die diese Kriterien erfüllen, können Leistungsvereinbarungen schließen und werden damit auf dem Markt zugelassen. In diesem Dreiecksverhältnis entsteht hierdurch ein Wettbewerb. Im Rahmen dieser Anbietervielfalt sind es die Leistungsberechtigten, die die Auswahl auf der Grundlage des Wunsch- und Wahlrechtes unter den zugelassenen Konkurrenten treffen und so den Wettbewerb entscheiden.

Dementsprechend betont die BAGFW, dass die vorrangige Anwendung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Sinne des § 17 Abs. 2 SGB II eine wesentlich größere Zielgenauigkeit und inhaltliche Verhältnismäßigkeit ermöglicht.

Zu 5.: Maßnahme- und Trägerzertifizierung

Der Gesetzentwurf verlangt von Trägern (sofern sie sich nicht als Arbeitgeber ausschließlich auf betriebliche Maßnahmen oder betriebliche Teile von Maßnahmen beschränken) eine Zulassung durch eine

fachkundige Stelle. Dabei hat der Träger Anspruch auf die Zulassung, wenn er die Voraussetzungen aus § 178 SGB III-E erfüllt. Gemäß § 176 Abs. 2 müssen auch Maßnahmen nach § 45 SGB III zertifiziert werden, die mit Hilfe eines Gutscheins in Anspruch genommen werden. Wie bei § 178 SGB III haben die Träger gem. § 179 SGB III-E Anspruch auf die Zulassung der Maßnahme, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind.

Werden Träger- und Maßnahmezulassungen zwingend, fordert die BAGFW eine Beteiligung der Wohlfahrtsverbände im Anerkennungsbeirat, da ansonsten das Trägerspektrum nicht repräsentativ vertreten ist. Mit der Erweiterung der einbezogenen Arbeitsmarktdienstleistungen ergibt sich die Notwendigkeit, auch freie Träger zu berücksichtigen, die nicht durch die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten werden.

Aufwand und Kosten des Zertifizierungsverfahrens müssen gering gehalten und die Kosten gegebenenfalls bezuschusst werden. Bis zum Inkrafttreten der Zulassung von Trägern und Maßnahmen sind längere Übergangsfristen vorzusehen, damit insbesondere kleinere Träger ausreichend Vorbereitungszeit haben.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**610**

25. August 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Prof. Dr. Matthias Knuth, Duisburg

Zusammenfassung

(1) Problematischer als der Inhalt des vorliegenden Gesetzentwurfs ist seine Beschränktheit. Es ist unverständlich, wieso die Bundesregierung die Reform arbeitsmarktpolitischer Instrumente überhaupt nicht mit den aktuellen „Groß-Themen“ der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik verbindet: Fachkräftemangel, demografischer Wandel, Strukturwandel, Integration von Migrant/innen und ihrer Nachkommen sowie Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen. Damit bleibt der Gesetzentwurf trotz des nachgeschobenen Titels „Verbesserung von Eingliederungschancen“ einer bloßen Instrumentenklempnerei verhaftet.

(2) Das Niveau der Arbeitslosigkeit ist gesunken, u.a. weil der Arbeitsmarkt aufnahmefähiger für Arbeitslose – und die Arbeitslosen durch Reformmaßnahmen „eingliederungswilliger“ geworden sind. Die Reallokation am Arbeitsmarkt insgesamt hat jedoch abgenommen. Dieses deutet auf sich verschlechternde Chancenstrukturen zumindest in der Wahrnehmung der Mehrheit der Beschäftigten. Eine solche Entwicklung ist problematisch für Arbeitsmotivation, Arbeitszufriedenheit, Gesundheit, betriebliche Innovation und die erfolgreiche Bewältigung des demografischen Wandels, und vor dem Hintergrund von Fachkräftemangel ist sie geradezu paradox (Kapitel 1).

(3) Arbeitsmarktpolitik ist wesentlich die Förderung von Übergängen am Arbeitsmarkt. Die Eingliederung von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit stellt nur **einen** solchen Übergang dar. Die Verengung der Arbeitsmarktpolitik auf Arbeitslose und aufstockende Hilfebedürftige verschenkt Eingliederungsmöglichkeiten, die sich aus Mobilitätsketten ergeben, die ihren Anfang bei bereits Beschäftigten nehmen. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die durch Auffrischungs-, Anpassungs- und Aufstiegsqualifizierung für Beschäftigte und von Arbeitslosigkeit Bedrohte Übergänge in höherwertige Beschäftigung er-

möglichen würde, würde sowohl dem Fachkräftemangel entgegenwirken als auch Beschäftigungsmöglichkeiten für bisher am Arbeitsmarkt Chancenlose eröffnen (1.3).

(4) Das SGB III normiert die Rangordnung „Vermittlung – aktive Arbeitsförderung – Entgeltersatzleistungen“ (§§ 4 und 5 SGB III). Ein „Gesetz zur Verbesserung von Eingliederungschancen“ müsste daher die Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter thematisieren – hinsichtlich ihrer statistischen Abbildung, der Wirksamkeit der derzeit praktizierten Vermittlungskonzepte, und der personellen Ausstattung im Vermittlungsbereich. Stattdessen führt die Anlage des Gesetzentwurfs als „Instrumentenreform“ im Bereich der Vermittlung lediglich zur Entfristung des Vermittlungsgutscheins, obwohl es keine Evidenz zur Überlegenheit dieses Instrumentes gegenüber einer Vermittlung durch Arbeitsagenturen und Jobcenter gibt (2.5).

(5) Positiv ist zu vermerken, dass der Gesetzentwurf für den Rechtskreis des SGB II im Zusammenhang mit der Neuregelung der Arbeitsgelegenheiten erstmals explizit die Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit als ein Ziel auch im SGB II erwähnt, und dass bei Aktivierungsmaßnahmen unabhängig vom Rechtskreis, in dem sie zur Anwendung kommen, nunmehr auch Maßnahmen zugelassen werden, die nicht unmittelbar auf die Eingliederung zielen. Es fehlt jedoch die notwendige Konsequenz, dann auch Wirkungsindikatoren für Beschäftigungsfähigkeit zu etablieren, Maßnahmen auf der Grundlage auch dieser Indikatoren zu evaluieren und erzielte Fortschritte bei der Beschäftigungsfähigkeit in die einschlägigen Berichtssysteme aufzunehmen.

(6) Die wichtigste Komponente der Beschäftigungsfähigkeit ist die Gesundheit. Wurde Gesundheit in der Arbeitsmarktpolitik traditionell eher als ein gegebenes, allenfalls zu diagnostizierendes und statistisch zu berichtendes Merkmal behandelt, so betrachten neuere Ansätze Gesundheit als eine auch im Rahmen der Arbeitsförderung – in biologisch gegebenen Grenzen – entwickelbare Ressource. Derartige Ansätze der arbeitsmarktintegrativen Gesundheitsförderung sind in der Praxis auf dem Vormarsch, werden jedoch im Gesetzentwurf nicht einmal erwähnt. Eine Instrumentenreform, die den Instrumentenkasten nicht für die Gesundheitsförderung öffnet, geht an der verbreitetsten Ursache von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit sowie an einer wesentlichen Herausforderung des demografischen Wandels vorbei (2.3).

(7) Von leichten Verbesserungen bei der Weiterbildung beschäftigter älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgesehen, bringt der Gesetzentwurf nichts auf dem Gebiet der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Angesichts des Fachkräftemangels wäre es dringend erforderlich, Qualifizierungspotenziale unter den unterwertig Beschäftigten, den Arbeitslosen und den erwerbstätigen Hilfebedürftigen auszuschöpfen und den neueren Erkenntnissen der Evaluationsforschung Rechnung zu tragen, dass gerade die abschlussbezogene berufqualifizierende Weiterbildung nachhaltige Nettowirkungen zeigt (3.1).

(8) Der Umgang des Gesetzgebers mit der öffentlich geförderten Beschäftigung bleibt widersprüchlich, geprägt von häufigen Kurswechseln und einer Stop-and-Go-Politik, die die Entwicklung stabiler Förderstrukturen, akzeptierter Wirkungs- und Wirksamkeitsindikatoren und verlässlicher Evaluationen verhindert (3.2).

- Die Arbeitsmarktferne von Arbeitsgelegenheiten wird durch den Gesetzentwurf mit dem zusätzlichen Kriterium der Wettbewerbsneutralität von der Not zur Tugend befördert.
- Als eher marktnahe Alternative zu Arbeitsgelegenheiten und den völlig abgeschafften ABM wird nunmehr die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ angeboten. Durch enge Beschränkung der Förderdauer, Beschränkung auf nur 5 Prozent des Eingliederungstitels und das Fehlen einer Qualifizierungskomponente wird aber gleichzeitig verhindert, dass dieses Instrument über ein Nischendasein hinauskommen könnte. Die restriktiven Förderbedingungen stehen im Widerspruch zur vorgeschriebenen Negativauswahl der Teilnehmenden durch verstärkte, aber erfolglose vermittlerische Unterstützung. Bei konsequenter Befolgung dieser Regelungen sind die potenziellen Teilnehmenden als solche definiert, mit denen ein Träger gerade nicht 25 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts sowie alle sonstigen Arbeitgeber- und Organisationskosten in Nischenmärkten erwirtschaften könnte.

(9) Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zum Gründungszuschuss sind im Lichte der Evaluationsforschung nicht nachvollziehbar, und die dafür gegebenen Begründungen sind teilweise irreführend. Die Einführung einer Beratung oder Kenntnisvermittlung für Selbständige im SGB II-Leistungsbezug ist dagegen sehr zu begrüßen, da sie eine Förderlücke schließt (3.3).

(10) Angesichts der sich zuspitzenden Euro-Krise und pessimistischer werdender Wirtschaftsprognosen sollten die als bewährt bezeichneten Sonderregelungen für das Kurzarbeitergeld bei Bedarf kurzfristig, d.h. ohne Gesetzgebungsverfahren auf dem Verordnungswege verfügbar bleiben – deshalb sollten sie jetzt nicht abgeschafft werden.

(11) Bei der freien Förderung im SGB II ist nicht klar, ob es sich um eine redaktionelle oder materielle Änderung handelt; die Begründung kündigt in irreführender Weise etwas an, das bereits jetzt Gesetz ist (3.5).

(12) Die Ausweitung der Trägerzertifizierung entbehrt einer Rechtfertigung durch Ergebnisse der Wirkungsforschung, und insbesondere bezogen auf Träger des Beschäftigtentransfers bestehen große Zweifel an der Beurteilungskompetenz der Zertitfizierungsstellen (3.5).

(13) Die deutsche Arbeitsmarktpolitik befindet sich bezüglich der Steuerung und qualitativen Weiterentwicklung des Maßnahmeangebots in einer Sackgasse. Bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern, um die es sich ja überwiegend handelt, kann weder die Simulation von kurzfristigen Marktbeziehungen durch Gutscheine oder wettbewerbliche Vergabe noch die Zertifizierung von Trägern und Maßnahmen Innovationen erzeugen, sondern bestenfalls ein Mittelmaß sichern (2.5). Auf diese Weise können Eingliederungschancen gerade nicht verbessert werden.

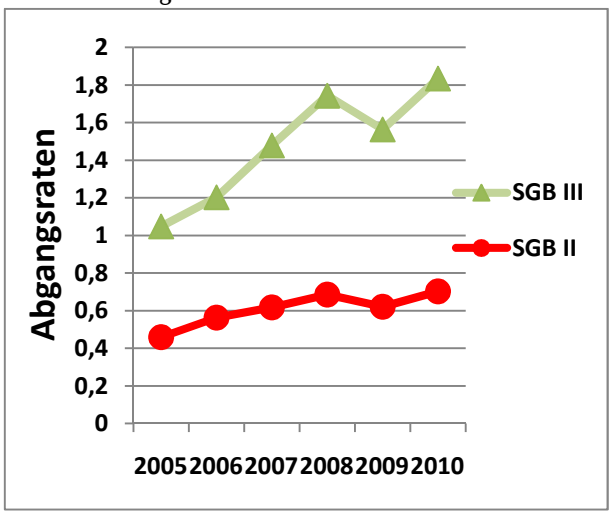
(14) Diese Stellungnahme kann trotz ihres Umfangs nicht alle Aspekte des Gesetzentwurfs behandeln – insbesondere die Bereiche Berufsorientierung und Berufseinstiegsbegleitung wurden ausgeklammert.

1 Zur aktuellen Situation auf dem Arbeitsmarkt

1.1 Sinkende Arbeitslosigkeit durch zunehmende Abgänge in Erwerbstätigkeit und abnehmende Zugänge aus Erwerbstätigkeit

Die Situation des deutschen Arbeitsmarktes stellt sich derzeit widersprüchlich dar. Die Arbeitslosenquote nach der amtlichen Zählung ist auf das Niveau von 1992 gesunken. Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, die von Mitte der 1990er Jahre bis 2004 kaum noch auf Veränderungen der Nachfrage reagiert hatten, haben sich wieder an den Nachfragezyklus angekoppelt. Bei sinkenden Basiswerten hat dieses zu einer beachtlichen Steigerung der Abgangsraten in Erwerbstätigkeit[12] geführt (siehe Abbildung 1). Das Verhältnis von Wachstum der Beschäftigung und Abbau der Arbeitslosigkeit ist günstiger geworden, d.h. mit der gleichen Anzahl zusätzlicher Arbeitsplätze wird mehr Reduzierung der Arbeitslosigkeit bewirkt (Knuth 2010c). Jedoch trifft diese positive Entwicklung auf den Rechtskreis des SGB II in weitaus geringerem Maße zu als im Bereich des SGB III.

Abbildung 1: Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit[13] nach Rechtskreisen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanzen, eigene Berechnung, ohne Daten der zkT

Noch stärker aber hat zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beigetragen, dass der umgekehrte Strom, die Zugänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit, nach Rekordwerten 2003 / 2004 (Vorzieheffekte in Antizipation der Hartz-Reformen?) erheblich zurückgegangen ist. Die während der Wirtschafts- und Finanzkrise erweiterte Kurzarbeitsregelung hat dazu beigetragen, dass dieser Strom trotz eines Rekordeinbruchs des Bruttoinlandsprodukts nur unwesentlich zugenommen hat. Vermutlich wirken die Erwartung von Fachkräftemangel und die weitgehende Beseitigung der Attraktivität von vorruhestandsähnlichen Regelungen, soweit sie mit Arbeitslosigkeit verbunden sind, dahingehend zusammen, dass die Betriebe im Durchschnitt mit Entlassungen in die Arbeitslosigkeit erheblich zurückhaltender geworden sind.

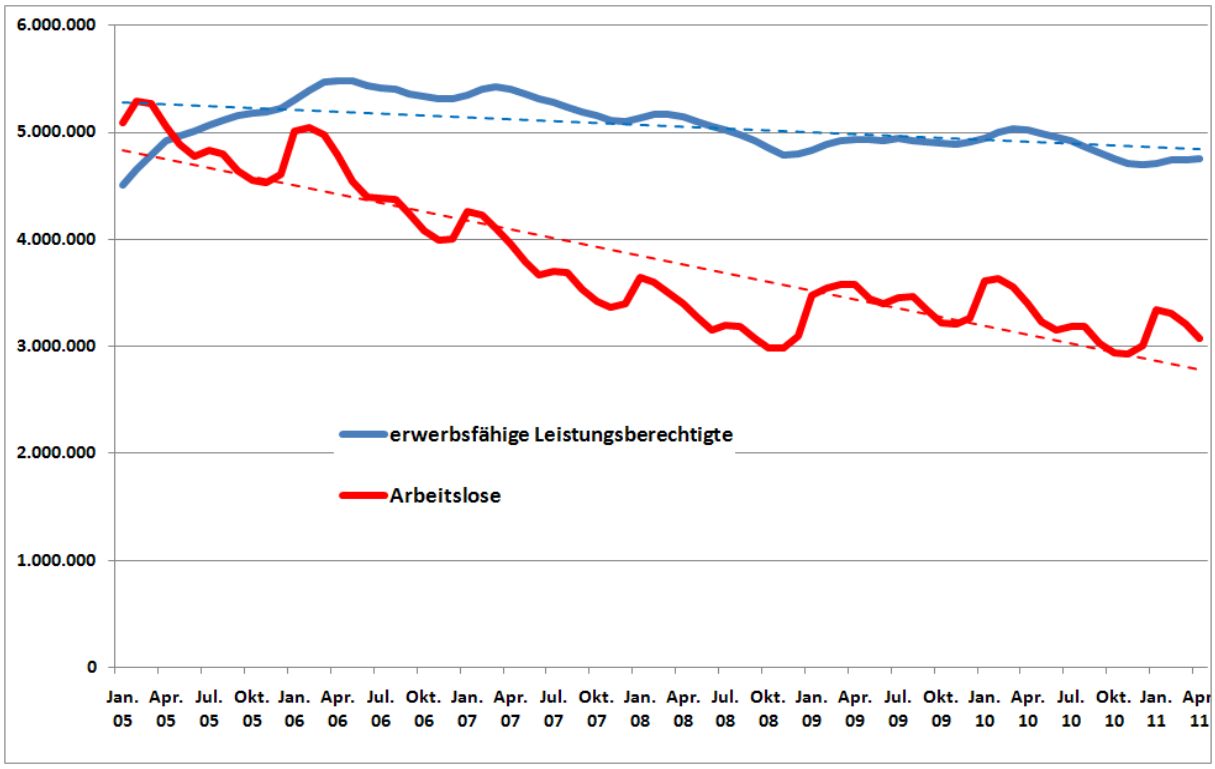
1.2 Sinkende Arbeitslosigkeit nicht gleichzusetzen mit sinkendem Förderbedarf

Die in der Öffentlichkeit übliche Beurteilung der Arbeitsmarktsituation allein aufgrund von Arbeitslosenzahlen ist jedoch unzureichend. Mit der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (SGB II) wurde ein Leistungssystem geschaffen, dessen Zugangsvoraussetzung nicht die Arbeitslosigkeit, sondern die Hilfebedürftigkeit ist. Die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist weit weniger gesunken als die Zahl der Arbeitslosen (vgl. **Abbildung 2**). Bei sinkenden Arbeitslosenzahlen bedeutet das, dass im Rechtskreis des SGB II die Relation von Nichtarbeitslosen zu Arbeitslosen gestiegen ist: Im April 2011 wurden nur noch knapp 46 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten als Arbeitslose gezählt – im Jahre 2006 waren es noch 51,5 Prozent gewesen.

[12] Abgangsrate = Summe der jährlichen Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit / jahresdurchschnittlicher Bestand an Arbeitslosen. Die im SGB III feststellbaren Abgangsraten > 1 bedeuten, dass der Jahresbestand an Arbeitslosen statistisch jährlich mehr als einmal zu Gunsten von Erwerbstätigkeit umschlägt – andere Abgangsgründe nicht gerechnet.

[13] Erwerbstätigkeit nach dieser BA-Statistik schließt geringfügige Beschäftigung, Arbeitsgelegenheiten und berufliche Selbständigkeit ein; jedoch können Tätigkeiten unter 15 Stunden/Woche definitionsgemäß nicht zur Beendigung der Arbeitslosigkeit führen und sind daher nicht enthalten. Eine Beschränkung der Betrachtung auf „sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt“ wäre wünschenswert, jedoch sind hierzu aus den Eingliederungsbilanzen der BA keine längerfristigen Zeitreihen zu erschließen.

Abbildung 2: Arbeitslose und erwerbsfähige SGB II-Leistungsberechtigte seit Einführung des SGB II



Quelle Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung

Der Förderanspruch des SGB II richtet sich prinzipiell an alle Leistungsberechtigten, nicht nur die Arbeitslosen. „Nichtarbeitslosigkeit" im SGB II kann im Hinblick auf den Förderbedarf sehr unterschiedliche, geradezu gegensätzliche Lebenslagen widerspiegeln: Während z.B. Schüler/innen über 15 Jahre ohne Schulprobleme oder in Vollzeit erwerbstätige „Aufstocker" eher keinen Förderbedarf haben, haben Alleinerziehende oder wegen Erkrankung nicht Arbeitslose u.U. mehr Förderbedarf als die arbeitslos Gezählten. Durch die Schaffung des SGB II hat der Gesetzgeber zwar alle „Mühseligen und Beladenen" zusammengeführt, von denen aus medizinischer Sicht angenommen wird, sie könnten drei Stunden täglich arbeiten; doch reicht die soziale Phantasie in Öffentlichkeit und Politik nicht aus, sich die vielfältigen Hemmnisse auszumalen, die in der Praxis einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen können. Erst durch intensive Arbeit mit den Betroffenen werden diese allmählich sichtbar – und damit, dass das „Fördern" im Rechtskreis des SGB II sehr viel weiter gefasst werden

muss als die Arbeitsförderung nach SGB III.[14] Auch die im SGB II ausdrücklich genannten kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a decken die Palette der realen Bedarfe jenseits der Arbeitsförderung bei Weitem nicht ab.

Neben dem Rückgang der Arbeitslosigkeit wird auch der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit positiv vermerkt. Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit durch Teilnahme an Maßnahmen oder durch vorübergehend fehlende Verfügbarkeit führen jedoch zu einer Unterschätzung der Langzeitarbeitslosigkeit. Im Rechtskreis des SGB II sprechen die Befunde zum langjährig durchgehenden oder nach kurzen Unterbrechungen wiederholten Leistungsbezug (vgl. Graf, Rudolph 2009) eine deutlichere Sprache als die statistische Langzeitarbeitslosigkeit. Sinnvollere Kennziffern wären der Zeitraum seit der letzten ungeförderten Erwerbstätigkeit sowie der Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die noch nie erwerbstätig bzw. noch nie sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sind.

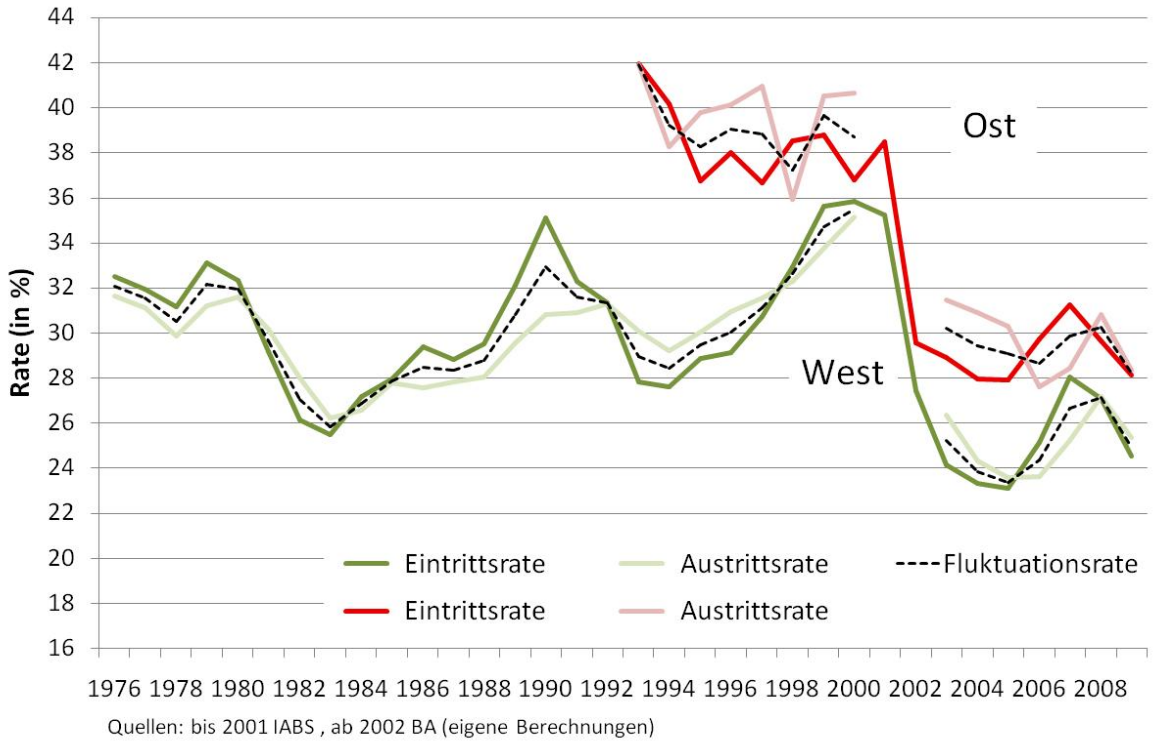
Sinkende Arbeitslosigkeit ist folglich nicht gleichzusetzen mit sinkendem Förderbedarf. Für den Rechtskreis des SGB III ist daran zu erinnern, dass Arbeitsuchende ohne Leistungsanspruch ebenso wie Beschäftigte zu den Personen gehören können, die aufgrund der Zielsetzungen, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern, unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken und die berufliche Situation von Frauen zu verbessern, einer aktiven Förderung bedürfen. Im Rechtskreis des SGB II ergibt sich der Förderbedarf von Beschäftigten (Aufstockern) aus der Zielsetzung, die Hilfebedürftigkeit zu verringern.

[14] In den „Beschäftigungspakten" des Bundesprogramms „Perspektive 50plus" ist es beispielsweise zu einer weit verbreiteten Praxis geworden, in die Nutzung von Fahrkartenautomaten und elektronischer Fahrplanauskunft einzuführen, weil der Zugang zu möglichen Arbeitsplätzen nicht selten am Fehlen eines Pkw und an der Unkenntnis der öffentlichen Mobilitätsmöglichkeiten scheitert.

1.3 Abnehmende Reallokation auf dem Arbeitsmarkt

In auffälligem Kontrast zur gestiegenen Mobilität von Arbeitslosen steht die insgesamt in langfristiger Betrachtung gesunkene Fluktuation am Arbeitsmarkt (siehe Abbildung 3). Das Verhältnis von Nachfrage und Angebot am Arbeitsmarkt ist günstiger geworden, aber dieses schlägt sich weniger als in früheren Wachstumsperioden in einer Zunahme der Arbeitgeberwechsel nieder. Trotz allgegenwärtiger Klagen über Fachkräftemangel sind offenbar die betrieblichen Einstiegskonditionen im Durchschnitt nicht so, dass ein Betriebswechsel verlockend erscheint. Steigende Anteile von Befristungen unter den Neueinstellungen, Deckung betrieblichen Zusatzbedarfs zunehmend über Zeitarbeit, stagnierende Reallöhne und zunehmende Lohnspreizung geben Anhaltspunkte, warum Betriebswechsel nicht attraktiv sind. Zudem wirkt die demographisch bedingte Alterung der Beschäftigten mobilitätsdämpfend. Offensichtlich (s.o., S. 163f.) haben Arbeitslose einen höheren Anteil als früher daran gehabt, die betriebliche Arbeitskräftenachfrage zu befriedigen, so dass es weniger zur Abwerbung Beschäftigter und den daraus resultierenden Vakanzketten gekommen ist. Für den Abbau der Arbeitslosigkeit ist das positiv; die Wirkung auf die Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes insgesamt ist jedoch ambivalent zu beurteilen.

Abbildung 3: Eintritts- und Austrittsraten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung



Quelle: Erlinghagen 2010

Dauerhafte Bindungen von Betrieben und Arbeitnehmern sind grundsätzlich kein Nachteil, sondern ein wesentlicher Bestandteil des eher auf interne als auf externe Flexibilität setzenden deutschen Produktionsmodells, das gerade in und nach der Krise seine Leistungsfähigkeit wieder unter Beweis gestellt hat. Wenn jedoch gleichzeitig die Angst vor Arbeitsplatzverlust steigt (Erlinghagen, Wagner 2010) und die Arbeitszufriedenheit allgemein und mit zunehmendem Alter sinkt (Bohulskyy et al. 2011), so dürfte es sich zu wachsenden Teilen um Betriebsbindungen aus Mangel an Alternativen handeln. Die Möglichkeit freiwilliger Mobilität und die Aussicht, dadurch berufliche Verbesserungen zu erreichen, sind ein wesentlicher Ausdruck personaler Freiheit und tragen zum Selbstbewusstsein und zur Zufriedenheit auch derjenigen bei, die aktuell keinen Gebrauch davon machen. Doch führen Beschäftigungswechsel heute seltener zu Verbesserungen als früher (Trischler, Kistler 2010). Die vielfältigen Hinweise auf die Zunahme psychischer Erkrankungen unter Beschäftigten (Badura et al. 2010) dürften somit nicht allein auf steigende Arbeitsanforderungen zurückgehen, sondern auch auf ein wachsendes Missverhältnis von Arbeitsanforderungen und Gratifikationen materieller wie immaterieller Art sowie auf die wahrgenommene Ausweglosigkeit beruflicher Situationen (Siegrist, Dragano 2008). Im Verhältnis zur ursprünglichen Ausbildung unterwertige Beschäftigung führt zu geringerer Zufriedenheit mit Art und Inhalt der Tätigkeit (Hall 2010, S. 144) und dürfte daher einen Faktor der Störung von Belastungs-Gratifikations-Bilanzen darstellen.

Die lange Zeit angespannte Arbeitsmarktlage in Verbindung mit verschärften Anforderungen der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten hat dazu beigetragen, dass Arbeitsuchende Arbeitsplätze unterhalb

ihres Qualifikationsniveaus angenommen haben – das ist die Kehrseite der vermehrten Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit. Im Jahre 2006 waren 15,2 Prozent der Frauen und 9,5 Prozent der Männer zwischen 18 und 40 Jahren unterwertig beschäftigt (Hall 2010, S. 145). Ein weiteres Indiz ist der überraschend und anhaltend hohe Anteil von Hochschulabsolvent/innen in Niedriglohnbeschäftigung (Kalina, Weinkopf 2010). Bei den derzeit günstigeren Nachfrage-Angebots-Verhältnissen am Arbeitsmarkt wäre es an der Zeit – und aufgrund der Zielbestimmungen der Arbeitsförderung im SGB III auch geboten – , dass unterwertig Beschäftigte in ihrer ursprünglichen Qualifikation und Karriereaspiration adäquate Positionen aufrücken. Offensichtlich kommen derartige Mobilitätsketten aber nicht von selbst in Gang, da die unterwertig Beschäftigten keine aktuelle Berufserfahrung auf ihrem Qualifikationsniveau nachweisen können.

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die durch Auffrischungs-, Anpassungs- und Aufstiegsqualifizierung für Beschäftigte und frisch arbeitslos Gewordene Mobilitätsketten in höherwertige Beschäftigung auslösen würde, würde gleich zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Sie würde dem Fachkräftemangel entgegenwirken, und sie würde Beschäftigungsmöglichkeiten für bisher am Arbeitsmarkt Chancenlose eröffnen, die – ggf. mit passgenauer Förderung – in freiwerdende Positionen aufrücken könnten.

Eine Arbeitsmarktpolitik, die ihre Perspektive auf die „Eingliederungschancen“ und damit ausschließlich auf bisher nicht Eingegliederte verengt, verpasst diese Chance. Es trifft eben nicht zu, dass „Arbeitslosenpolitik“ (in der Praxis: Beschränkung auf „kostenwirksame“ Arbeitslose) zielgenauer sei als eine auf den Gesamtmechanismus des Arbeitsmarktes ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik, die diesen Namen verdienen würde. Arbeitsmarktpolitik ist wesentlich eine Förderung von Übergängen am Arbeitsmarkt (Schmid 2011).

2 Die „blinden Flecken“ der vorgeschlagenen Instrumentenreform

Problematischer als die Inhalte des vorliegenden Gesetzentwurfs sind seine Lücken. Vor dem Hintergrund der zeitgleich statt findenden gesellschaftlichen Debatten scheint dieser Gesetzentwurf in eigentümlicher Weise „aus der Zeit gefallen“. Sogar von der Bundesregierung selbst zur gleichen Zeit verfolgte Ziele finden in diesem Gesetzentwurf keinen Niederschlag. Die Beschränkung von arbeitsmarktpolitischen Reformen auf „Instrumente“ – das Gesetz zur „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vom 21. Dezember 2008 ist gerade gut zwei Jahre in Kraft – greift offensichtlich zu kurz. Reichweite und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik bestimmen sich in einem umfassenderen Kontext als nur der gesetzlichen Definition von Instrumenten. Die Bundesregierung scheint dieses selbst gesehen zu haben, aber diese Einsicht hat sich in nicht mehr als einer semantischen Kosmetik am Gesetzestitel niedergeschlagen.

2.1 Fachkräftemangel und berufliche Weiterbildung

Der durch Turbulenzen im Finanzsektor ausgelöste Produktionseinbruch war noch nicht vorbei, die Zahlen der Kurzarbeiter befanden sich noch auf Rekordniveau, als das jeden Aufschwung begleitende Thema „*Fachkräftemangel*“ wieder die Schlagzeilen eroberte. Zwar ist umstritten, wie verbreitet und relevant der Fachkräftemangel wirklich ist, und ein Konsens in dieser Frage ist schon allein dadurch kaum möglich, dass es keine allgemein anerkannte Definition von „Fachkräftemangel“ und folglich auch keine etablierte Methode zu seiner Messung gibt.[15] Aber angesichts des Stellenwertes, den das Thema auch in den Verlautbarungen der Bundesregierung einnimmt, sollte man erwarten, dass die Arbeitsmarktpolitik dieses Thema aufgreift und ihren Beitrag zur Vermeidung von Engpässen bei der Versorgung der Betriebe mit Fachkräften umreißt. Jedoch sucht man das Stichwort in der Gesetzesbegründung zur Instrumentenreform vergeblich, und inhaltlich kann man allenfalls die Entfristung der Weiterbildungsförderung älterer Arbeitnehmer in KMU (bisher § 417 SGB III, künftig vorgesehen als § 82 SGB III neu) der Fachkräftesicherung zurechnen. Hier geht es jedoch ausschließlich um bereits Beschäftigte, und nach allen Erfahrungen mit Weiterbildungsteilnahme wird die Regelung vor allem denen zu Gute kommen, die bereits Fachkräfte sind – die Erschließung von Fachkräftereserven ist kaum zu erwarten.[16]

Notwendig wäre es, die Förderung der abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung zu stärken (3.1) sowie die Transferleistungen nach §§ 216a und 216b SGB III nicht nur immer wieder von Neuem technisch zu regulieren (3.5), sondern sie einzubetten in eine Strategie der Fachkräftesicherung und der Förderung beruflicher Aufwärtsmobilität.

2.2 Demografischer Wandel

Antworten der Arbeitsmarktpolitik auf den *demografischen Wandel* sucht man im Gesetzentwurf – abgesehen von der gerade erwähnten Weiterbildungsförderung für ältere Beschäftigte in KMU – ebenfalls vergeblich. Im Jahre 2012 beginnt der schrittweise Einstieg in die „Rente mit 67“: Beschäftigte müssen länger als bisher im Erwerbsleben bleiben; Arbeitslose sind bis in ein höheres Alter als bisher darauf angewiesen, eine Beschäftigung zu finden. Zwar gibt es bereits jetzt ermutigende Entwicklungen in diese Richtung, die als Ergebnis eines besseren Gesundheitszustandes und höherer Qualifikation nachrückender Alterskohorten, bereits wirksamer Rentenreformen und der dadurch sowie durch die Arbeitsmarktreformen durchgesetzten Eindämmung des „Vorruhestandes“ zu verstehen sind (Brussig, Knuth

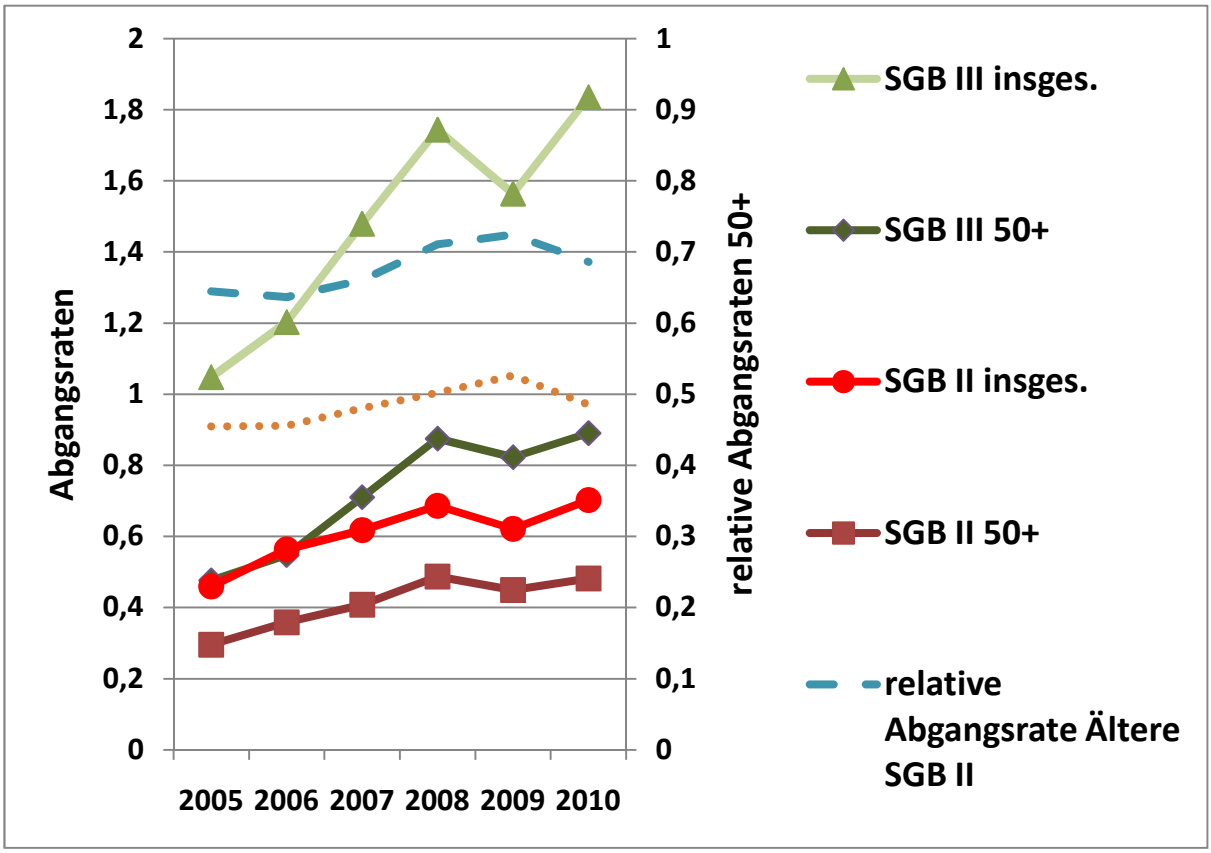
[15] Am 22.6.2011 kündigte das BMAS mit der Vorstellung seines Konzepts zur Fachkräftesicherung BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2011 die Entwicklung eines „Jobmonitors“ an, mit dem künftig Arbeitskräftemangel gemessen werden soll.

[16] Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Förderung zu beschränken auf Maßnahmen, die zu Berufsabschlüssen oder kammerzertifizierten Teilabschlüssen führen, legt andererseits die Latte für dieses bisher – mit rund 6.000 aktuell Geförderten im Dezember 2010 – eher moderat genutzten Instrument so hoch, dass im Falle der Berücksichtigung eine weitere Marginalisierung dieses Instrumentes zu erwarten wäre (vgl.BRH (Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung) 2011).

2011). Zugleich ist aber auch erkennbar, dass es eine Gruppe von Älteren gibt, die buchstäblich zwischen die Mühlsteine von Rentenreformen, Arbeitsmarktpolitik und betrieblichen Einstellungskriterien gerät: „Für eine Arbeitsaufnahme zu alt oder zu krank, für eine Erwerbsminderungsrente nicht krank genug, für eine (abschlagsfreie) Altersrente nicht alt genug“ umschreibt das Dilemma dieser Gruppe, deren Angehörige sich aufgrund der eher restriktiven Voraussetzungen eines Zugangs in Erwerbsminderungsrente und eher diskontinuierlicher Erwerbsbiografien vornehmlich im Langzeitbezug von ALG II konzentrieren. Diese Gruppe, deren genaue statistische Eingrenzung bisher nicht gelungen ist (vgl. Bundesregierung 2011b), bedarf verstärkter arbeitsmarktpolitischer Förderung. Tatsächlich ist aber eine mit zunehmendem Alter abnehmende Aktivierung und Förderung durch die Jobcenter zu beobachten (Mümken et al. 2011). Dieses gilt jedenfalls für die in der BA-Statistik abgebildeten Instrumente; inwieweit hier das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ Abhilfe geschaffen hat, ist der BA-Statistik nicht zu entnehmen.

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Streichung des Eingliederungszuschusses für Ältere (§ 421f SGB III) sowie des Eingliederungsgutscheins für Ältere (§ 223 SGB III) sind nicht zu kritisieren: Diese Instrumenten-Varianten waren als symbolische Begleitmusik zur Gesetzgebung über die „Rente mit 67“ eingeführt worden, nachdem die Differenzierung des Eingliederungszuschusses nach Alter zuvor durch die Hartz-Reformen abgeschafft worden war. Diese Varianten haben nichts gebracht, was nicht auch mit dem „normalen“ Eingliederungszuschuss zu erreichen wäre (BMAS; IAB 2011) – ihre Streichung gehört folglich zu den zu begrüßenden Vereinfachungen der Instrumente und führt zu keinen Nachteilen für die älteren Arbeitsuchenden (Brussig et al. 2011). Es fehlt jedoch an einer positiven arbeitsmarktpolitischen Antwort auf den demographischen Wandel.

Abbildung 4: Verhältnis der jährlichen Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit insgesamt und Ältere

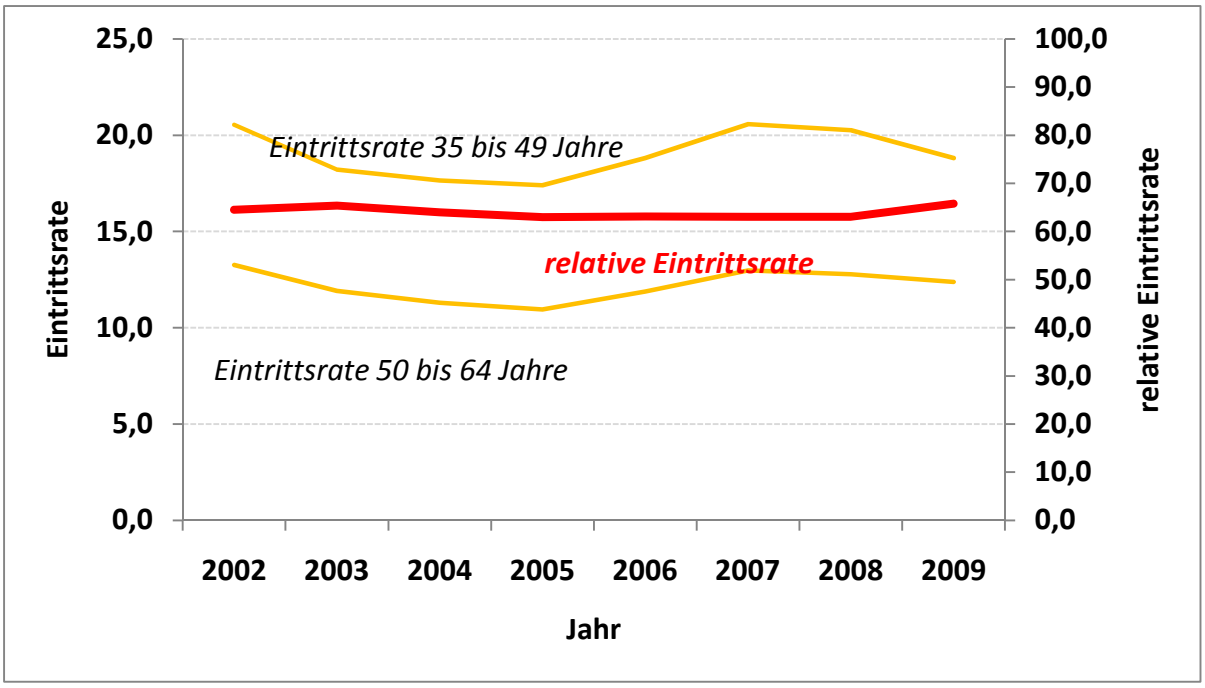


Quelle: Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanzen, eigene Berechnung, ohne Daten der zkT

Die mit dem schrittweisen Einstieg in die „Rente mit 67“ angestrebte Verlängerung von Erwerbsbiografien bis in ein höheres Lebensalter ist nicht allein durch den längeren Verbleib im Betrieb zu erreichen. Aufgrund von Personalabbau, Betriebsstillegungen oder der gesundheitlich bedingten Unmöglichkeit, bestimmte Tätigkeit weiter auszuführen, wird es immer auch Ältere geben, die ihre Erwerbstätigkeit nur unter der Voraussetzung fortsetzen oder wieder aufnehmen können, dass sie auch in höherem Alter noch aus Arbeitslosigkeit eingestellt werden oder den Arbeitgeber wechseln könne. Zwar haben die älteren Arbeitslosen an den in 1.1 dargestellten Entwicklungen partizipiert, und bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit konnte der Rückstand der Älteren bis 2009 sogar etwas verrin-

gert werden (Abbildung 4); der Rückstand von Älteren bei den Einstellungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt, also ungeachtet vorheriger Arbeitslosigkeit, hat sich jedoch in mittelfristiger Betrachtung nicht vermindert (Abbildung 5).

Abbildung 5: Eintrittsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in mittlerem und in höherem Alter



Quelle: Brussig 2011

Nach der Rücknahme von symbolischen Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen von Älteren ohne zusätzliche Wirkung (s.o., besonderer Eingliederungszuschuss für Ältere) fehlt dem vorliegenden Gesetzentwurf ein Ansatz, der die Chancen beruflicher Mobilität Älterer auf dem Arbeitsmarkt verbessert und dadurch der Tendenz zur Zähflüssigkeit des Arbeitsmarktes (vgl. 1.3) entgegenwirkt.

2.3 Arbeitsmarktintegrative Gesundheitsförderung

Merkmale der gesundheitlichen Befindlichkeit wurden als einflussstärkste Komponente eines mehrdimensionalen Indikators für Beschäftigungsfähigkeit ermittelt (Brussig, Knuth 2009). Die Erwerbsintegration nicht nur von Älteren wird häufig durch gesundheitliche Beeinträchtigungen gehemmt, die unterhalb der Schwelle von „Behinderung“ liegen und die häufig nicht mit spezifischen Diagnosen zu belegen sind. Die Betroffenen gelten trotz ihrer Einschränkungen als erwerbsfähig, werden also auf den Arbeitsmarkt verwiesen, kommen aber nicht für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation in Frage.

Die Bundesagentur vermerkt in ihren jährlichen Sondernummern der Amtlichen Nachrichten „gesundheitliche Einschränkungen“ (bis 2005) bzw. „gesundheitliche Einschränkungen mit Auswirkung auf Vermittlung“ (ab 2005). Die verfügbaren Aufgliederungen (z.B. nach Rechtskreisen) wechseln häufig, so dass es nicht möglich ist, aussagekräftige Zeitreihen zusammenzustellen; wir beschränken uns auf die aktuellsten verfügbaren Jahre.

Tabelle 1: Anteil der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen mit Auswirkung auf Vermittlung (in Prozent)

	2008	2009
SGB II	18,8	17,6
SGB III	17,3	16,6
alle Arbeitslosen	18,3	17,2

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2009, Amtliche Nachrichten…, Sondernummer 2

Diese Angaben beziehen sich nur auf Arbeitslose; im Rechtskreis des SGB II sind aber größere Gesundheitsprobleme gerade auch bei den nicht als arbeitslos Gezählten zu erwarten. Auskunft über die subjektive gesundheitliche Situation von erwerbsfähigen leistungsberechtigten gibt die telefonische Kundenbefragung, die im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach dem seinerzeitigen § 6c SGB II Ende 2007/Anfang 2008 durchgeführt wurde. In unterschiedlichem Zusammenhang wurde einerseits nach der täglichen Arbeitsfähigkeit in Stunden, andererseits nach dem gegenwärtigen Gesundheitszustand gefragt. Es zeigt sich, dass 3,9 Prozent der Antwortenden eigentlich gar nicht in den Rechtskreis des SGB II gehören würden, weil ihre Arbeitsfähigkeit unter 3 Stunden angegeben wird (Tabelle 2); schließt man diejenigen aus, die gleichzeitig ihren Gesundheitszustand als „zufriedenstellend“ oder „gut“ bezeichnen, bleiben 3,1 Prozent falsch Zugeordnete. Betrachtet man diejenigen, die nach

eigener Aussage nicht wenigstens 6 Stunden arbeiten könnten und die ihre Gesundheit nicht wenigstens als zufriedenstellend bezeichnen, als die Kerngruppe mit auf jeden Fall problematischer Gesundheit, so macht diese 8,8 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus. Weitere 7,8 Prozent unterschreiten diese Schwellen in einer der beiden Dimensionen und müssen daher als gesundheitlich gefährdet angesehen werden; weitere 5,9 Prozent mit einer Arbeitsfähigkeit von 6 bis unter 8 Stunden und nur „zufriedenstellender" Gesundheit sind offenbar in ihrer Einsatzfähigkeit eingeschränkt. Ingesamt wird man davon ausgehen müssen, dass rund ein Fünftel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten u.a. wegen gesundheitlicher Einschränkungen hilfebedürftig ist. Unter älteren Arbeitslosen beider Rechtskreise berichtet die Bundesagentur für Arbeit etwa 30 Prozent gesundheitliche Einschränkungen mit Auswirkungen auf Vermittlung (Bundesagentur für Arbeit 2011).

Die Anteile von Arbeitslosen oder Hilfebedürftigen mit Gesundheitsproblemen steigen, wenn die Arbeitslosigkeit abnimmt, weil es gerade die Personen mit Einschränkungen sind, die zurückbleiben. Je günstiger sich die Lage am Arbeitsmarkt entwickelt, desto mehr gilt, dass weitere Fortschritte beim Abbau von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit nur noch möglich sind, wenn die gesundheitlichen Probleme der Betroffenen durch arbeitsmarktintegrative Gesundheitsförderung angegangen werden.

Tabelle 2: Gesundheit und Arbeitsfähigkeit nach eigener Einschätzung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, 2007/2008

		tägliche Arbeitsfähigkeit in Stunden				**Zeilen-Summe**
		8 u. mehr	**6…<8**	**3…<6**	**<3**	
gesundheitliches Befinden	„sehr gut"	18,9	3,1	1,0	--	**23,2**
	„gut"	28,2	7,0	2,7	0,2	**38,2**
	„zufriedenstellend"	12,8	5,9	**4,4**	**0,5**	**23,7**
	„weniger gut"	2,4	**2,2**	**3,7**	**1,0**	**9,3**
	„schlecht"	0,9	**0,7**	**2,0**	**2,1**	**5,7**
Spalten-Summe		**63,3**	**19,0**	**13,8**	**3,9**	**100**
Zusammenfassung	**„Problemkern"**	**8,8**				
	„gefährdet"	**7,8**				
	„möglicherweise problematisch"	**5,9**				
	gesamt	**22,5**				

Quelle: (Brussig, Knuth 2010a)

Im seit 2005 laufenden Bundesprogramm „Perspektive 50plus" nimmt die *Gesundheitsförderung* einen zunehmenden Stellenwert ein (Büttner, Schweer 2011), und erklärtes Ziel dieses Programms ist es, Erfahrungen für die Regelförderung zu sammeln. Wo also bleibt die arbeitsmarktintegrative Gesundheitsförderung (Hollederer 2009) als Regelinstrument? Zwar dürfte es noch zu früh sein, derartige Maßnahmen im Detail gesetzlich zu regulieren – falls das überhaupt jemals empfehlenswert sein sollte. Aber es sollte gesetzlich klar gestellt werden, dass das in § 1 Abs. 2 Nr. 2 SGB II normierte Ziel, dass „die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird", wesentlich auch die Dimension der Gesundheit umfasst, und dass derartige Leistungen nach dem SGB II zu erbringen sind, wenn sie nicht von einem anderen Träger erbracht werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines Kooperationsgebots, das die Aufgaben der gesetzlichen Krankenkassen im Bereich der Prävention und Selbsthilfe mit der Arbeitsmarktpolitik verbindet. In diesem Zusammenhang muss entschieden werden, ob gesundheitsförderliche Leistungen im SGB III für alle Arbeitslosen verankert und folglich in den Verweiskatalog der Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 1 aufgenommen werden sollen, oder ob es sich um eine eigenständige Eingliederungsleistung des SGB II handeln soll. Die große Bedeutung von Gesundheitsproblemen auch im Rechtskreis des SGB III (vgl. Tabelle 1) spricht für erstere Lösung; sollte die zweite gewählt werden, muss auch entschieden werden, ob die originäre Zuständigkeit für diese Leistungen bei der Bundesagentur liegt, oder ob es sich hier in Analogie zur psychosozialen Betreuung und zur Suchtberatung um eine kommunale Eingliederungsleistung nach § 16a SGB II handeln soll. Hier, bei der Zuordnung der primären Zuständigkeiten und damit der Kosten, ist das hauptsächliche Hemmnis für die Aufnahme der Gesundheitsförderung in die Regelförderung zu erwarten. Wenn jedoch diese Frage nicht entschieden wird, muss man damit rechnen, dass die im Bundesprogramm „Perspektive 50plus" gewonnenen und sich noch immer entwickelnden positiven Erfahrungen nach dem Auslaufen dieses Programms ab 2016 nicht mehr umgesetzt werden können.

Ein „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt", das die Gesundheitsförderung noch nicht einmal erwähnt, geht an wesentlichen Ursachen von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit vorbei.

2.4 Zunehmende kulturelle Vielfalt

Fast 20 Prozent der Bevölkerung in Deutschland weist einen Migrationshintergrund auf (Statistisches Bundesamt 2010); Arbeitslosen- und Hilfequoten sind in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund mehr als doppelt so hoch wie unter Deutschen ohne Migrationshintergrund. Eine nicht zu vernachlässigende Ursache für eine gescheiterte oder unterwertige Integration von Zuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt liegt in der Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen oder akademischen Qualifikationen (Knuth 2010a; Brussig, Knuth 2010b). Der kürzlich vorgelegte Entwurf eines „Anerkennungsgesetzes" (Bundesregierung 2011a) will diese Situation durch die Einführung des Rechts auf ein Anerkennungsverfahren verbessern. Diese Absicht wird nicht zuletzt mit Verweis auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel begründet. Im Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt findet sich jedoch keinerlei Bezugnahme auf diesen Kontext.

Das „Anerkennungsgesetz" umfasst nur die bundesrechtlich geregelten Berufe (also weder akademische Abschlüsse noch die vollzeitschulischen Berufsausbildungen nach Landesrecht); es kann nur ein Verfahren regeln, aber nicht dessen positiven Ausgang garantieren; und es kann nichts ändern an der Zersplitterung der für die Anerkennung zuständigen Stellen, deren Zahl auf über 400 geschätzt wird. Folglich kann das Anerkennungsgesetz das Problem der Anerkennung nicht lösen, sondern es schafft lediglich einen Verfahrensrahmen für die Bearbeitung eines Teils der Problemfälle. Für die betroffenen Migrant/innen – und insbesondere für künftige Neuankömmlinge – bietet dieser Rahmen dann Chancen, wenn sie rasch Informationen darüber erhalten, wie wichtig ein zertifizierter Abschluss auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist und wer für eine etwaige Anerkennung in ihrem Falle zuständig ist. Sofern die Überprüfung der mitgebrachten Nachweise zu dem Ergebnis führt, dass ergänzende Qualifizierungen notwendig sind, müssen diese rasch zugänglich gemacht werden. Für den erheblichen Teil der Betroffenen, der sich im SGB II-Leistungsbezug befindet oder – im Falle von Neuzuwanderern mit Zugangsproblemen zum Arbeitsmarkt – befinden wird, wird das Jobcenter diejenige Behörde sein, mit der sie am häufigsten Kontakt haben – dieses auch vor dem Hintergrund, dass die von vornherein von einer Integration am Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben.

Deshalb wurden im Ergebnis des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund" u.a. folgende Empfehlungen zur „migrationsfesten" Weiterentwicklung des SGB II gegeben (vgl. ausführlich Frings, Knuth 2010):

- Verankerung der Zielsetzung, „Nachteile aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ethnischen Herkunft oder mangelnder Beherrschung der deutschen Sprache" zu überwinden „und die Integration dieser Personen unter Beachtung ihrer Qualifikationspotenziale" zu fördern (vorgeschlagene Ergänzung zu § 1 Abs. 1 Satz 4 SGB II);
- Bestellung von Integrationsbeauftragten bei Jobcentern, sofern Personen mit Migrationshintergrund einen zu definierenden Anteil der von ihnen zu betreuenden Leistungsberechtigten übersteigen;
- Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund unter den Fachkräften der Jobcenter durch eine gezielte *Diversity*-Politik bei der Einstellung;
- beratende Unterstützung beim Bemühen um die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse („Anerkennungs-Fallmanagement");
- Förderung der Vorbereitung auf Externenprüfungen bei den Kammern;
- abweichend von der für Bildungsinländer geltenden Regelung: Förderung eines kurzzeitigen Hochschulbesuchs zwecks Erwerb eines deutschen Abschlusses, für den im Ausland absolvierte Module anerkannt werden, unter Fortzahlung der Leistungen nach dem SGB II.[17]

Der Gesetzentwurf erwähnt zwar als ein Ziel „die Verbesserung der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund", aber er enthält keinerlei Ansätze, diesem Ziel näher zu kommen. Er stellt keinerlei Verbindung her zum „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen" (Drucksache 17/6260) her, wie auch umgekehrt dieser Entwurf keinen Bezug nimmt auf die Arbeitsförderung. Dieser Gesetzentwurf lässt die bereits heute in der Praxis entscheidende Frage ungelöst, nämlich, wie die Betroffenen überhaupt herausfinden sollen, welches die „zuständige Stelle" ist, an die sie sich zu wenden haben. Wenn sie die zuständige Stelle gefunden haben und wenn diese „wesentliche Unterschiede" feststellt, die durch einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung überbrückt werden müssen, dann bleibt die Finanzierungsfrage offen – die Gesetzesbegründung stellt dazu lediglich fest, dass diese aus den sinkenden Eingliederungstiteln mit zu finanzieren sind.

Es sollte gesetzlich geregelt werden, dass bei Arbeitslosen, Arbeitsuchenden und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die primäre Verantwortung für die Beratung und Begleitung in Fragen der Anerkennung ausländischer berufsqualifizierender Abschlüsse gleich welcher Art bei den Agenturen für Arbeit bzw. den Jobcentern liegt. Darüber hinaus müssen Möglichkeiten der Förderung geschaffen werden, mit denen Abschlüsse nachgeholt werden können, und es müssen Möglichkeiten zur be-

[17] Dieses ist notwendig, weil die betroffenen Personen für Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in der Regel zu alt sind bzw. Angehörige zu versorgen haben.

rufs-, ausbildungs- und weiterbildungsbegleitenden Sprachförderung geschaffen werden.

2.5 Vermittlung und Aktivierung

Vermittlungsstatistik

Wenn eingangs festgestellt wurde (S. 163), dass sich die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit wieder an den Nachfragezyklus angekoppelt haben, so darf dieses nicht mit wirksamerer Arbeitsvermittlung gleichgesetzt werden. Für die in der Gesetzesbegründung (Drucksache 17/6277) behauptete gesteigerte „Effektivität" (S. 1) oder „Effizienz" (S. 158) der Arbeitsvermittlung gibt es nach Angaben der Bundesagentur derzeit keine geeigneten Messgrößen (Bundesagentur für Arbeit 2011, S. 41): Es kann sein, dass Vermittlung eine Rolle spielt; es kann ebenso gut sein, dass die zu beobachtenden Veränderungen allein auf die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die dadurch verstärkten Anreize Arbeitslosengeld Beziehende zurückgehen, zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit auch unterwertige Beschäftigung anzunehmen.

Was den Rechtskreis des SGB II betrifft, so beträgt ausweislich der seit kurzem verfügbaren Kennzahlen nach § 48a SGB II die im Januar 2011 für die zurückliegenden 12 Monate ermittelte *Integrationsquote*[18] 18,7 Prozent.[19] Pro Jahr nimmt also weniger als ein Fünftel der Bezieher/innen von ALG II eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung auf, sei es durch Vermittlung oder auf eigene Faust, wobei es nach der Definition der Kennzahl nicht notwendig zur Beendigung der Arbeitslosigkeit[20] (=Erwerbstätigkeit von mindestens 15 Stunden pro Woche) oder der Hilfebedürftigkeit kommen muss – lediglich Minijobs werden in dieser Integrationsquote nicht gezählt, sondern separat erfasst. Während sich die offiziellen Evaluierungen des SGB II auf die „Experimentierklausel" (den Wettbewerb zwischen Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Trägern) konzentrierten und nicht danach fragen konnten, ob sich durch die Reform der Arbeitsmarktzugang arbeitsloser Bezieher/innen bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen verbessert hat, deutet eine kürzlich veröffentlichte Analyse mit dem Soziooekonomischen Panel darauf hin, dass dieses nicht der Fall ist (Fehr, Vobruba 2011). Insbesondere im Rechtskreis des SGB II besteht also dringender Bedarf, den Arbeitsmarktzugang zu verbessern (siehe auch Abbildung 3, S. 165), und eine wirksamere Vermittlung könnte ein Element zur Erreichung dieses Ziels sein.

Ein Gesetz, das Eingliederungschancen verbessern und die bisherigen Eingliederungsbilanzen um einen gegenüber dem Bundestag zu erstattenden *Eingliederungsbericht* ergänzen will (künftiger § 11 SGB II), sollte daher endlich eine sinnvolle und öffentlich diskutierbare Kenngröße für die Vermittlungsleistungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter etablieren und diese im Rechtskreis des SGB II in die Kennzahlen nach § 48a SGB II integrieren.

Die in den Eingliederungsbilanzen ausgewiesenen „Vermittlungsquoten" drücken die Anteile der Vermittlungen an den ungeförderten Beschäftigungsaufnahmen aus, aber nicht die Vermittlungsleistung in Relation zur Anzahl der Personen, die einer Vermittlung bedürfen. Je weniger SGB II-Arbeitslose eine Beschäftigung ohne Vermittlung aufnehmen, desto günstiger erscheint dann diese „Vermittlungsquote". Der Sinn einer solchen Kennzahl ist zweifelhaft.

Während zudem eine Vermittlung mit Eingliederungszuschuss durchaus eine Vermittlungsleistung darstellt, da Arbeitgeber auf die Zusage eines Eingliederungszuschusses nicht automatisch mit einer Entscheidung zur Einstellung reagieren, handelt es sich bei der „Vermittlung" in eine Arbeitsgelegenheit oder eine andere Beschäftigungsmaßnahme um eine Zuweisung. Insbesondere im Rechtskreis des SGB II stellen daher die ungeförderten Vermittlungsquoten die Leistungen der Arbeitsvermittler/innen viel zu gering dar, während der in den Eingliederungsbilanzen ebenfalls ausgewiesene Vermittlungsanteil an allen Abgängen in Beschäftigung vor allem wegen der Arbeitsgelegenheiten zu positiv ausfällt. Dieses Problem würde sich automatisch lösen, wenn man in der Abgangs- und Vermittlungsstatistik der Eingliederungsbilanzen („Tabelle 5") von vornherein nur Abgänge in Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt berücksichtigen würde – die „Zugänge in Beschäftigung schaffende Maßnahmen" sind ja unabhängig davon in Tabelle 3a erfasst.

Alternativ oder ergänzend zu den bisherigen Vermittlungsquoten (mit der im vorstehenden Kasten empfohlenen Modifikation) wird die Ausweisung von „Vermittlungsraten" nach folgender Definition vorgeschlagen: Arbeitsvermittlungen in Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt im Kalenderjahr (insgesamt und ungefördert) geteilt durch Jahresdurchschnittsbestand von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II.

Zur Ermöglichung von Längsschnittsvergleichen sollte die Bundesagentur diese modifizierten Kennziffern rückwirkend ab 2007[21] bereitstellen.

Wirksamere Vermittlungskonzepte

Die ungeförderten *Vermittlungsraten*[22] betragen im Rechtskreis des SGB II lediglich 2,4 (2007), 3,2 (2008) und 2,9 (2009) Prozent. Sicherlich ist Vermittlung kein Selbstzweck, sondern Hauptzielsetzung des SGB II sind die Integrationen, und wenn Hilfe-

[18] Definition „Integrationsquote": Aufnahmen von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen, voll qualifizierenden beruflichen Ausbildungen oder selbständiger Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den vergangenen zwölf Monaten geteilt durch den durchschnittlichen Bestand der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im gleichen Zeitraum.

[19] http://www.sgb2.info/kennzahlen/statistik, abgerufen am 18.05.2011.

[20] Das liegt auch daran, dass die Integrationsquote Integrationen von Leistungsberechtigten einbezieht, die vorher nicht als arbeitslos registriert waren. Tatsächlich kommen Integrationen unter nichtarbeitslosen Leistungsberechtigten fast so häufig vor wie unter den als arbeitslos Gezählten Bundesagentur für Arbeit 2008.

[21] Eine weitere Rückverfolgung ist anscheinend nicht möglich – jedenfalls fehlt in den Eingliederungsbilanzen der Jahre 2005 und 2006 die jeweilige „Tabelle 5".

[22] Definition siehe oben - eigene Berechnung aufgrund der Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II. Wie im vorstehenden „Kasten" ausgeführt, wäre eine Vermittlungsrate unter Einschluss von Eingliederungszuschüssen (aber ohne Beschäftigung schaffende Maßnahmen) gegenüber der tatsächlich Vermittlungsleistung fairer. Sie lässt sich aber mit den derzeit von der BA veröffentlichten Daten nicht ermitteln.

bedürftige auf eigene Faust Arbeit finden, so ist das nicht zu kritisieren. Dennoch sollte man nach den grundlegenden Reformen der Arbeitsmarktpolitik, die durch einen „Vermittlungsskandal" ausgelöst wurden und in deren grundlegenden programmatischen Dokument es hieß: „Im Zentrum der Arbeit des JobCenter steht der Vermittlungsprozess" (Hartz, et al. 2002), höhere Vermittlungsraten erwarten. Offensichtlich ist es um die Arbeitsvermittlung nach wie vor nicht zum Besten bestellt.

So sehen es offenbar auch die so genannten „Kunden". Bei der Beurteilung der Beratungsgespräche in den Jobcentern erhielt die Aussage „man unterstützt mich, wieder Arbeit zu bekommen" die im Vergleich niedrigste Zustimmung (Tisch 2010) – die Befragten empfinden ihre Ansprechpartner als freundlich, aber wenig hilfreich bei der Lösung ihrer Probleme. Dieser Befund stimmt überein mit den Ergebnissen der Kundenbefragung, die im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel durchgeführt wurde.[23] Für eine wirkliche Unterstützung bei der Arbeitsuche scheint der Personalschlüssel zu gering zu sein; teilweise mag es auch an mangelnder Kenntnis des Arbeitsmarktes bei den Betreuern liegen. In der Gesetzesbegründung zu „Hartz IV" war eine Betreuungsrelation von 1:75 in Aussicht gestellt worden (Bundesregierung 2003); der seit 1.1.2011 gesetzlich „im Regelfall" postulierte Personalschlüssel beträgt jedoch nur für Jugendliche 1:75, für über 25-Jährige dagegen 1:150 (§ 44c Abs. 4 Satz 2 Nr. 2). Im Übrigen sagt diese rechnerische Größe, in die auch Personal ohne direkten Kundenkontakt eingeht, nichts darüber aus, wie viele erwerbsfähige Hilfebedürftige ein(e) Arbeitsvermittler/in, persönliche(r) Ansprechpartner/in oder Fallmanager/in wirklich zu betreuen hat.

Im Rahmen des Modellprojekts der BA „Kunden aktivieren und Integrationsleistung verbessern" wurde in 14 Dienststellen im Rechtskreis des SGB III das Vermittlungspersonal mindestens verdoppelt, so dass Betreuungsrelationen von etwa 1:45 erreicht wurden. Hierdurch wurde die Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant verringert.[24] Dieses sollte auch bei SGB II-Kunden möglich sein. Die naheliegende Lösung für das nach wie vor bestehende Vermittlungsproblem wäre also eine Erhöhung des Personalschlüssels. Das allein wird aber nicht ausreichen. Die SGB II-Evaluation hat ergeben, dass sich das von der BA verfolgte Vermittlungskonzept im Rechtskreis des SGB II eher negativ auf die Integrationswahrscheinlichkeit auswirkt (Bundesregierung 2008): Kundensegmentierung nach dem damaligen BA-Konzept und gemeinsamer Arbeitgeberservice von ARGEn und Arbeitsagenturen schnitten im Vergleich zu eigenständigen Lösungen der Grundsicherungsstellen negativ ab (ebenda, S. 21, 112), während die Integration der Arbeitsvermittlung in das Fallmanagement – also der Verzicht auf die von der BA verfolgte Trennung in „bewerberorientierte" Vermittlung (die i.d.R. keinen Kontakt mit Arbeitgebern hat) und „stellenorientierte Vermittlung" (die i.d.R. keinen Kontakt zu den Arbeitsuchenden hat) – positive Effekte auf verschiedene Zielindikatoren zu haben scheint (ebenda S. 21, 115f., 151). Im Bundesprogramm „Perspektive 50plus", dem Programm für erwerbsfähige Leistungsbeziehende ab 50 Jahren, findet die Evaluation typischer Weise eine Abkehr von der Aufteilung in stellen- und bewerberorientierte Vermittlung, teilweise auch eine vollständige Abkoppelung vom Arbeitgeberservice der BA.[25]

Es scheint also an der Zeit, die Arbeitsvermittlung „neu zu erfinden". Dieses gilt insbesondere für den Rechtskreis des SGB II, in dem die Praktiken aus dem SGB III offensichtlich gerade nicht als Referenz geeignet sind. Es wird daher vorgeschlagen, den erwähnten Modellversuch aus dem Rechtskreis des SGB II mit Schwerpunkt auf der Erprobung von unterschiedlichen Vermittlungskonzepten zu wiederholen und wissenschaftlich evaluieren zu lassen. Zu erproben sind einerseits unterschiedliche Formen der Integration oder Arbeitsteilung bezüglich der Ansprache von Arbeitgebern und der Arbeit mit den Arbeitsuchenden, andererseits unterschiedliche Ansätze der vermittlungsunterstützenden Aktivierung („Vermittlungscoaching", „Selbstvermittlungscoaching", „Jobclub", „Arbeitsfabrik" usw.), sowie schließlich unterschiedliche Formen der Arbeitsteilung und Kooperation zwischen den Beschäftigten der Jobcenter und beauftragten oder im Wege des Gutscheinverfahrens tätigen Dritten.

Aktivierung und Vermittlung im Gesetzentwurf

Im Gegensatz zu den vorstehenden Überlegungen beschränkt sich der Gesetzentwurf darauf, den Vermittlungsgutschein unbefristet zu stellen und ihm als „Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein" ein inhaltlich breiteres Anwendungsspektrum zu eröffnen. Dabei ist positiv zu vermerken, dass ausdrücklich auch Maßnahmen zugelassen werden, die nicht unmittelbar auf eine Eingliederung zielen. Für derartige Maßnahmen müssen dann allerdings auch Wirkungsindikatoren etabliert werden, die nicht an die Beschäftigungsaufnahme geknüpft sind, wie z.B. die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Brussig et al. 2010).

Problematisch ist die Ausweitung der Gutscheinmethode ausgerechnet auf dem Gebiet, auf dem die Markttransparenz und die Informiertheit der „Nachfrager" am geringsten sind. Hierfür gibt es in den Ergebnissen der Evaluationsforschung keine Rechtfertigung. Einerseits gibt es kaum Evidenz für eine im Vergleich zur öffentlichen Arbeitsvermittlung höhere Wirksamkeit von privaten Arbeitsvermittlern (Winterhager 2006; Bernhard, Wolff 2008; BMAS; IAB 2011), und andererseits werden ausgegebene Vermittlungsgutscheine – ähnlich wie andere Arten von Gutscheinen für Arbeitsmarktdienstleistungen – zu weniger als 10 Prozent eingelöst (Bernhard, Kruppe 2010). Dabei ist nicht bekannt, wo die hauptsächliche Schwelle der Einlösung zu verorten ist: Nehmen die Gutscheininhaber/innen gar nicht

[23] Bestnote für die Freundlichkeit, schlechteste Note für die „Förderung der beruflichen Fähigkeiten", „wirkliche Unterstützung bei der Arbeitssuche" wurde hier nur von gut einem Drittel, „Unterstützung bei der Entwicklung einer neuen Perspektive" von knapp einem Viertel der Befragten wahrgenommen ZEW; IAQ; TNS Emnid 2007, S. 173.

[24] Vgl. HEGA 5/08-17, http://www.arbeitsagentur.de/nn_164884/zentraler-Content/HEGA-Internet/A04-Vermittlung/Dokument/HEGA-05-2008-Konzept-Kunden-aktivieren.html, abgerufen am 18.05.2011,

[25] Laufende Evaluation, noch keine Veröffentlichungen zu diesem Sachverhalt.

erst Kontakt zu privaten Vermittlern auf, verfügen diese nicht über geeignete Stellenangebote, kommt es trotz Stellenangebot zu keiner Arbeitsaufnahme, oder ist diese nicht nachhaltig? Jedenfalls führt die Ungewissheit über die Einlösung von Gutscheinen zu Problemen bei der budgetären Steuerung derartiger Instrumente. Im Rechtskreis des SGB II wird bisher von Vermittlungsgutscheinen – relativ zum Bestand an Arbeitslosen – deutlich weniger Gebrauch gemacht, und die Nachhaltigkeit der Vermittlungen ist geringer (ebenda).

Soweit die bisher geringen Einlösequoten auf vermutete Zweifel der Gutscheininhaber/innen an der Qualität des Dienstleistungsangebots zurückzuführen sein könnten[26], sollen diese durch Trägerzertifizierungen ausgeräumt werden. Alternativ können die Maßnahmen auch vergeben werden. In jedem Fall muss also „Markt" simuliert werden – entweder durch eine „Konsumentenentscheidung" in einem Markt, der für die Leistungsberechtigten nicht transparent sein kann, oder durch eine wettbewerbliche Vergabe. Letztere erlaubt bei den in der Zuständigkeit der BA vorherrschenden zentralisierten Verfahrensweisen keine ausreichende Berücksichtigung von Qualität, Problemangemessenheit und regionaler Vernetzung und läuft auf reinen Preiswettbewerb hinaus (Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. 2011). Gutscheine dagegen führen zu verstärkter Selektivität zu Lasten benachteiligter Gruppen, die den Gutschein entweder nicht erhalten oder nicht einlösen, und sie erzeugen erst recht keinen Innovationswettbewerb. Dieses kann auch nicht von der künftig vorgesehenen Zertifizierung der Maßnahmequalität durch eine Stelle erwartet werden, die selbst keinen unmittelbaren Erfahrungszugang zur Praxis der aktiven Arbeitsförderung hat und nicht in ihre Evaluation eingebunden ist.

Hier wie auch bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung steckt die deutsche Arbeitsmarktpolitik in einer Sackgasse bezüglich der Steuerung und qualitativen Weiterentwicklung des Maßnahmeangebots. Bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern, um die es sich ja handelt, kann die Simulation von kurzfristigen Marktbeziehungen durch Gutscheine oder wettbewerbliche Vergabe keine Innovation erzeugen. Diese ist nur möglich in längerfristigen Vertragsbeziehungen, die durchaus ergebnis- und leistungsbezogene Elemente der Vergütung enthalten könnten.

Der in der Begründung zum Gesetzentwurf (Drucksache 17/6277, S. 191) zu Recht positiv bewertete Verzicht auf gesetzliche Vorgaben zur Ausgestaltung von Maßnahmen nach derzeit § 46 und künftig § 45 SGB III hat eine Kehrseite: Es besteht die Gefahr der Intransparenz. Die bereits derzeit bestehende Vorschrift, dass die Eingliederungsbilanzen Auskunft geben sollen über die „Zusammensetzung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung" (§ 11 Abs. 3 Satz 2 SGB III), hat bisher keinen Niederschlag in den veröffentlichten Eingliederungsbilanzen gefunden. Offensichtlich lässt sich im administrativen Verfahren keine sinnvolle Klassifikation entwickeln, mit der die inhaltlich sehr heterogenen Leistungen nach unterschiedlichen Maßnahmeinhalten differenziert und bewertet werden könnten.

Deshalb ist eine Wirkungsforschung dringend erforderlich. Diese sollte nicht isoliert auf das Instrument bezogen werden, sondern den gesamten Vorgang der Arbeitsvermittlung und Vermittlungsunterstützung in den Blick nehmen und hierbei die Wirksamkeit und Effizienz von Vermittlungsdienstleistungen der Bundesagentur bzw. der Jobcenter einerseits und von Dritten unterschiedlicher Provenienz andererseits vergleichen. Dieses wird auch durch die Integration des Vermittlungsgutscheins in den künftigen § 45 SGB III nahe gelegt.

3 Die Kerninstrumente der Arbeitsförderung

3.1 Qualifizierung

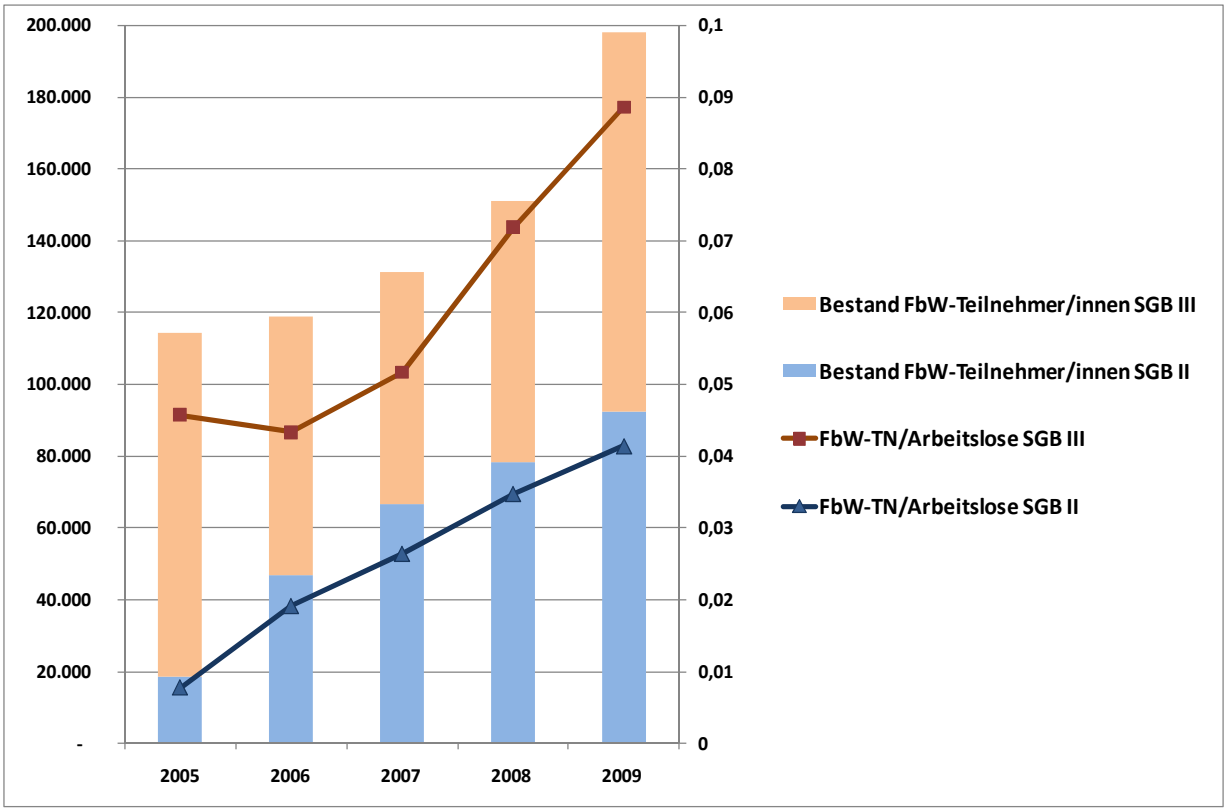
Nachdem arbeitsmarktpolitisch geförderte Weiterbildung (FbW) in zahlreichen Studien mit Datengrundlagen wie dem Sozio-oekonomischen Panel oder vorübergehend in Ostdeutschland eingesetzten Arbeitsmarktmonitorings als wirkungslos oder gar nachteilig für die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden eingeschätzt worden war (Kraus et al. 1999; Prey 1999), steuerte die Arbeitsmarktpolitik mit der Reduzierung von FbW auf eine Ermessensleistung (1997), der Einführung von Bildungsgutscheinen (2004) und der Abschaffung des Unterhaltsgeldes (2005) einen restriktiven Kurs. Mit dem Verfügbarwerden von Geschäftsdaten, die differenziertere Analysen mit größeren Fallzahlen erlaubten, setzte sich dann die Erkenntnis durch, dass längerfristige und insbesondere auf berufliche Abschlüsse zielende Maßnahmen in mittelfristiger Betrachtung durchaus positive Effekte haben (Lechner et al. 2005; Biewen et al. 2006; Fitzenberger et al. 2010).

Diese Befunde haben sich bis heute in der Arbeitsmarktpolitik nicht erkennbar niedergeschlagen. Die Hartz-Reformen haben im Gegenteil zu einem tiefen Einbruch der Teilnahmen an beruflicher Weiterbildung geführt und insbesondere die abschlussbezogenen Maßnahmen völlig marginalisiert (Bosch 2009). Ab 2006 ist es zu einer gewissen Erholung gekommen, die allerdings nach Rechtskreisen betrachtet und relativ zu den jeweiligen Arbeitslosenzahlen im Bereich des SGB II schwächer war als im Bereich des SGB III (vgl. Abbildung 9, S. 177). Der Trend zu eher kurzzeitigen Maßnahmen hat sich dabei fortgesetzt, d.h. die Relation von Beständen zu Zugängen[27] ist weiter gesunken, wenn auch mit abnehmender Tendenz (vgl. Abbildung 7). Im Gesamtspektrum der Maßnahmeförderung im Bereich des SGB II nimmt die berufliche Weiterbildung mit 12,1 Prozent des Teilnehmendenbestandes in 2009 nur einen mittleren Platz ein (vgl. Abbildung 9, S. 177).

[26] Es gibt keine empirischen Befunde zur differenzierten Erklärung der geringen Einlösequoten – die Gesetzesbegründung zitiert rein hypothetische Überlegungen aus einem Evaluationsbericht als angebliches Ergebnis der Evaluation (BT-Drucksache 17/6277: S. 193, mit impliziter Bezugnahme auf Bernhard, Kruppe 2010).

[27] Mangels veröffentlichter Daten über den Anteil abschlussbezogener Maßnahmen dient dieser „Dauerkoeffizient" hier als Hilfsgröße der Maßnahmedauer. Zur Seltenheit abschlussbezogener Maßnahmen in den Jahren 2005 und 2006 vgl. Kruppe 2008, S. 17.

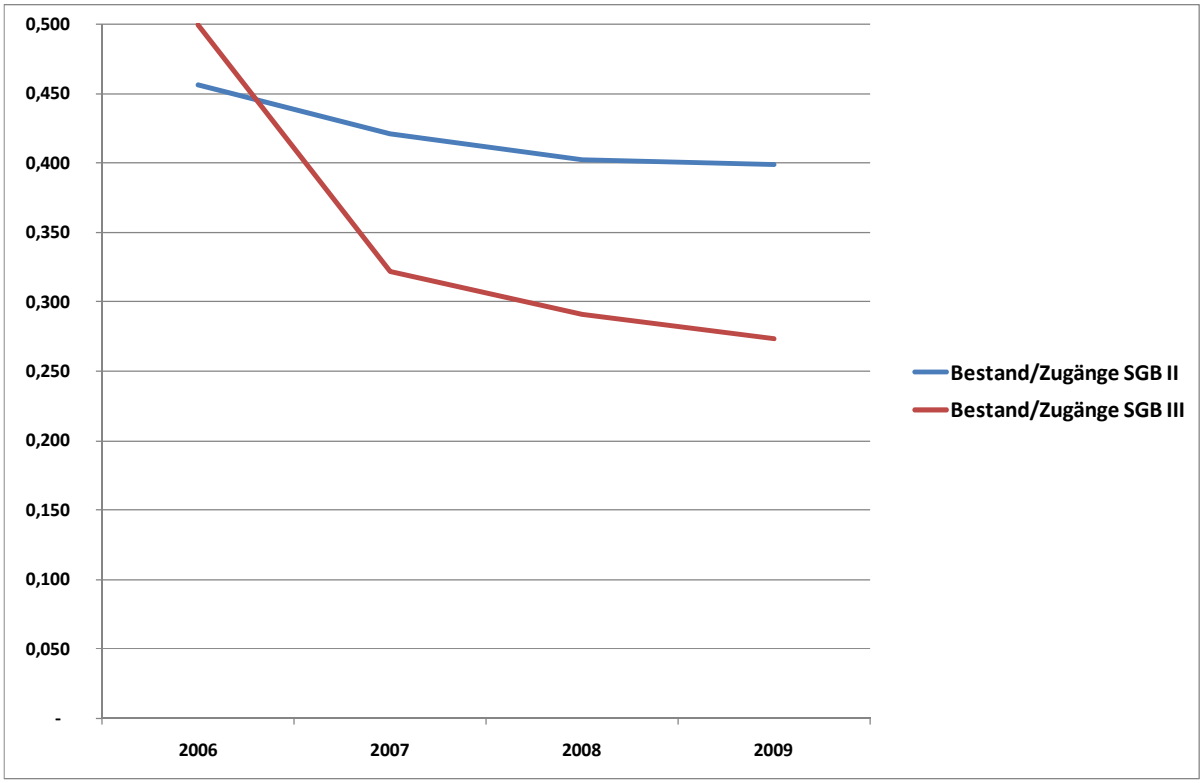
Abbildung 6: Jahresdurchschnittliche Bestände an Teilnehmer/innen an geförderten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung – absolut und im Verhältnis zu jahresdurchschnittlichen Beständen von verbleibenden Arbeitslosen



Quelle: Eingliederungsbilanzen der BA; ohne berufliche Weiterbildung behinderter Menschen; 2005/2006 ohne Daten der zkT

Die arbeitsmarktpolitisch geförderte Weiterbildung wird seit 2003 ausschließlich über Bildungsgutscheine abgewickelt. Anders als bei den Vermittlungsgutscheinen scheint die Einlösequote (86 Prozent) in rein quantitativer Hinsicht kein Problem darzustellen (Kruppe 2008, Kruppe 2009); offenbar ist der Zugang zu einem Bildungsträger weniger voraussetzungsvoll als das Gelingen einer Arbeitsvermittlung. Differenziertere Analysen decken jedoch signifikante Selektivitäten zum Nachteil derjenigen Gruppen auf, die am ehesten einen Nachholbedarf an beruflicher Qualifizierung haben. Diese Selektivitäten ergeben sich sowohl bei der Ausgabe der Gutscheine als auch bei deren Einlösung. Die Zugehörigkeit zum Rechtskreis des SGB II hat einen eigenständigen negativen Effekt auf die Einlösewahrscheinlichkeit, unabhängig vom Qualifikationsniveau (ebenda). Jedoch wurde nicht untersucht – und kann vermutlich mangels vergleichbarer Daten nicht mehr untersucht werden – ob sich diese Selektivitäten durch die Einführung des Gutscheinverfahrens verstärkt haben. Denn auch beim traditionellen Verfahren der Zuweisung in Maßnahmen ist mit Selektivitäten zu rechnen, sowohl bei der Auswahl der Zuzuweisenden durch die Fachkräfte der Arbeitsverwaltung als auch hinsichtlich des tatsächlichen Maßnahmeeintritts nach erfolgter Zuweisung.

Abbildung 7: Dauerkoeffizient bei beruflicher Weiterbildung nach Rechtskreisen



Quelle: Eingliederungsbilanzen der BA; ohne berufliche Weiterbildung behinderter Menschen;2006 ohne Daten der zkT

Angesichts des Fachkräftemangels ist es dringend erforderlich, die auf Abschlüsse bezogene berufliche Weiterbildung wieder auszubauen (siehe auch Bäcker et al. 2011). Hierbei sind neue Ansätze für bildungsferne Personengruppen zu entwickeln, wozu auf einschlägige Modellversuche wie das Projekt „Optimierung der Qualifizierungsangebote für gering qualifizierte Arbeitslose“ zurückgegriffen werden kann. Mögliche Gestaltungselemente sind einerseits die Modularisierung (vgl. aktuell (Krings 2011), andererseits die Aufhebung des „Verkürzungsgebots“ für besondere Fälle. Z.B. kann es sinnvoll sein, jüngeren Zuwanderern durch eine abschlussbezogene Weiterbildung den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu öffnen; aber insbesondere wenn das Erlernen der deutschen Sprache gleichzeitig bewältigt werden muss, ist ein Abschluss für sie i.d.R. nicht in zwei Jahren erreichbar (siehe hierzu 2.4).

Ein weiteres für den Eingliederungseffekt von beruflicher Weiterbildung entscheidendes Merkmal ist ihre Betriebsnähe. Betriebliche Trainingsmaßnahmen haben hohe Eingliederungseffekte gezeigt (Jozwiak, Wolff 2007; Kopf, Wolff 2009). Als „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ nach § 46 SGB III derzeitiger Fassung sind sie jedoch in ihrer Dauer auf vier Wochen beschränkt (früher acht Wochen); der aktuelle Gesetzentwurf (§ 45 SGB III vorgeschlagener neuer Fassung) will es dabei belassen. Vermutlich sollen dadurch Mitnahmeeffekte bei den Betrieben vermieden werden. Hierzu gäbe es jedoch auch andere Möglichkeiten. In Flandern (Belgien) beispielsweise zahlen Betriebe während eines derartigen Betriebspraktikums von Arbeitslosen, deren Lohnersatzleistung weiter gezahlt wird, eine entsprechende Gebühr an die Arbeitsverwaltung, die sich an der Differenz zwischen Lohn und durchschnittlicher Lohnersatzleistung orientiert. So soll verhindert werden, dass Betriebe Praktika zur Senkung ihrer Arbeitskosten nutzen. Nachgewiesene Qualifizierungsaufwendungen können auf diese Gebühr angerechnet werden.

In einem derartigen Rahmen wäre es möglich, ein betriebliches Training „on the job“ ohne die Gefahr von Mitnahmeeffekten auf bis zu drei Monate auszudehnen. In einem solchermaßen verlängerten zeitlichen Horizont der Umsetzung könnte man auch Teilzeit-Praktika mit zielgenauer geförderter Weiterbildung außerhalb des Betriebes kombinieren. Die derzeitige Trennung zwischen „Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ mit ihrer Beschränkung der Vermittlung von beruflichen Kenntnissen auf acht Wochen einerseits und der Förderung der beruflichen Weiterbildung ist künstlich. Ein Gesetzentwurf, der angeblich auf die Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenz zielt, könnte derartige Festlegungen aufheben.
Ausführungen zur Weiterbildung älterer Beschäftigter wurden bereits in 2.1 gemacht.

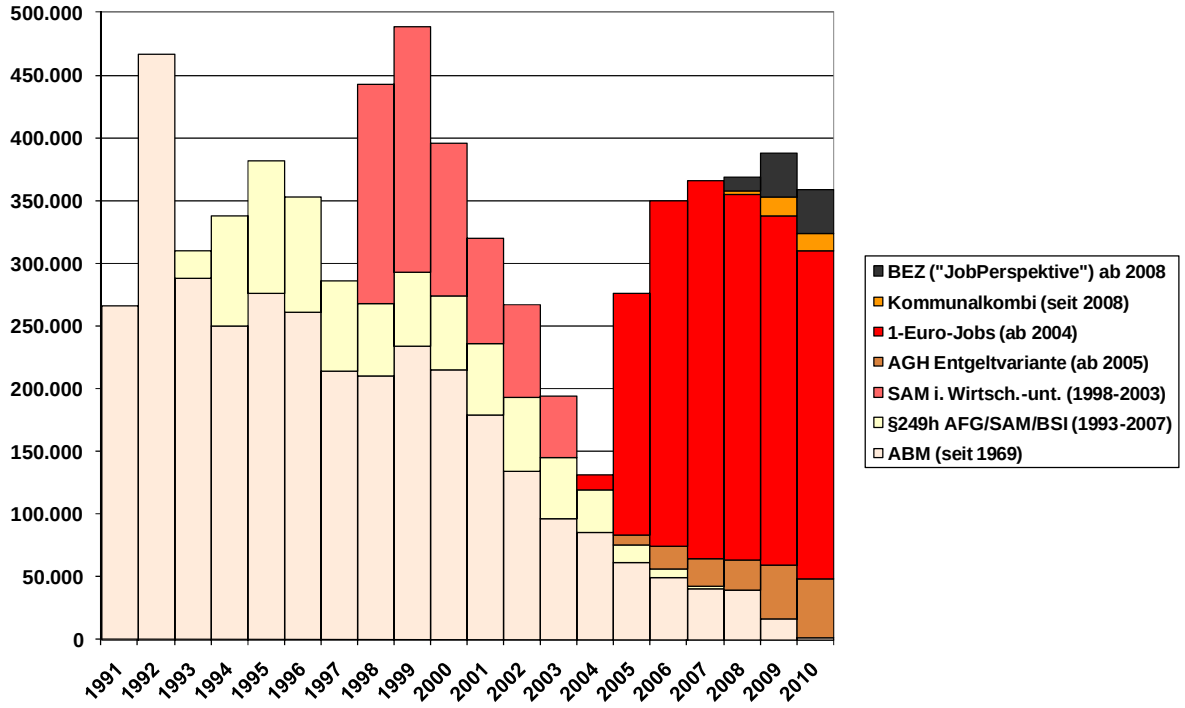
3.2 Öffentlich geförderte Beschäftigung im „Zweiten Arbeitsmarkt“

Gesamtüberblick:

Das neben der beruflichen Weiterbildung zweite traditionelle Standbein der aktiven Arbeitsförderung weist eine ähnlich wechselvolle Geschichte auf wie jene (vgl. Abbildung 8). Auch hier bedeuteten die Hartz-Reformen einen tiefen Einschnitt sowohl hinsichtlich der Anzahl der Förderfälle als auch in der Ausgestaltung der Maßnahmen. Seit 2005 überwiegt mit den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („1-Euro-Jobs“) eine Maßnahmeform, die kein Arbeitsverhältnis beinhaltet. Um leistungsrechtliche „Verschiebebahnhöfe“ zu verhindern – man erinnere sich: eigentlich sollten die ja schon durch die „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als solcher beseitigt sein – wurden geförderte Arbeitsverhältnisse im „2. Arbeitsmarkt“ seit 2004 aus der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Dieses galt zunächst für ABM und seitdem für alle weiteren neu eingeführten Formen geförderter Beschäftigung, sofern sie ein Arbeitsverhältnis beinhalten – seit 2009 auch für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, für die es bis dahin keine ausdrückliche Regelung gab.

Während die Arbeitsmarktpolitik bei beruflicher Weiterbildung die Reaktion auf neuere Evaluationsergebnisse verweigerte, reagiert sie bei der geförderten Beschäftigung auf kritische Befunde mit der Erfindung immer neuer Maßnahmen in immer kürzeren Abständen. Nachdem klar war, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit von Übergängen in reguläre Beschäftigung nicht erhöhen, wurden die aus dem BSHG in das SGB II übernommenen Arbeitsgelegenheiten massiv hochgefahren. 2008 wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für den Rechtskreis des SGB II geschlossen, obwohl positive Wirkungen dieses Instruments zumindest auf die Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit noch am ehesten bei arbeitsmarktfernen Gruppen festzustellen sind (COMPASS; IMU; SÖSTRA; PIW; Universität Hamburg 2006), die sich ja heute eher im Rechtskreis des SGB II als des SGB III konzentrieren. Nachdem sich nicht mehr übersehen ließ, dass auch Arbeitsgelegenheiten die Beschäftigungschancen nicht erhöhen (s.u.), wurden weitere Instrumente wie der „Kommunalkombi“ (kein Regelinstrument, nur regional eingesetzt), der „Beschäftigungszuschuss“ und jüngst die „Bürgerarbeit“ (wiederum kein Regelinstrument, sondern ein ESF-Programm mit optionaler Beteiligung der einzelnen Jobcenter) erfunden.

Abbildung 8: Jahresdurchschnittliche Teilnahmebestände in öffentlich geförderter Beschäftigung



Quelle: Internet-Angebot der BA-Statistik, ab 2005 Eingliederungsbilanzen, für die frühen Jahre Daten heute teilweise nicht mehr verfügbar.

Geförderte Beschäftigung im SGB III

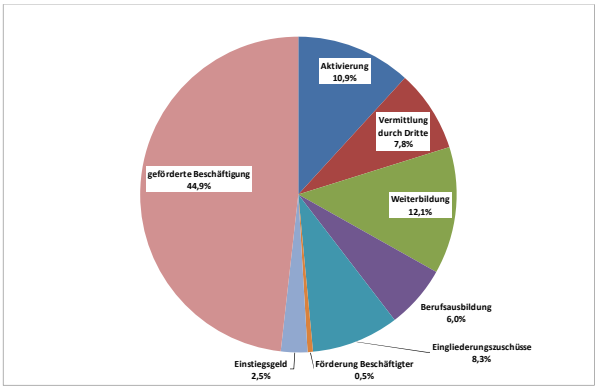
Durch die Instrumentenreform sollen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nunmehr gänzlich abgeschafft werden. Damit gäbe es im SGB III überhaupt kein Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung mehr. Dieses entspricht einer öffentlichen Wahrnehmung, wonach das SGB III der Rechtskreis für „Kurzzeitarbeitlose", das SGB II dagegen derjenige für „Langzeitarbeitlose" sei. Beides trifft in dieser Absolutheit nicht zu. Tatsächlich betrug der statistisch ausgewiesene jahresdurchschnittliche Anteil der Langzeitarbeitslosen im SGB III (nach der Definition des § 18 Abs. 1 SGB III) 11 Prozent im Jahre 2009[28]. Nach förderungsrechtlicher Definition (§ 18 Abs. 2 SGB III), bei der Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigung herausgerechnet werden, ergibt sich ein mit Sicherheit höherer, aber statistisch nicht ausgewiesener Anteil. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass im SGB III überhaupt kein Bedarf an geförderter Beschäftigung bestünde.

Geförderte Beschäftigung im SGB II

Im Rechtskreis des SGB II stellen die „Ein-Euro-Jobs" mit fast 720.000 Zugängen in 2009 das – nach der inhaltlich sehr vielgestaltigen Individualförderung nach § 45 SGB III („Förderung aus dem Vermittlungsbudget") – am häufigsten eingesetzte Instrument dar (vgl. Abbildung 9). Mit jährlich rd. 1 Mrd. Euro (die Fortzahlung der Grundsicherungsleistungen während der Teilnahme nicht gerechnet!)[29], wovon rund zwei Drittel an Träger gehen, handelt es sich um ein auch finanziell gewichtiges Instrument mit großer Bedeutung im Markt der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen.

Abbildung 9: Jahresdurchschnittsbestand geförderter Teilnehmer/innen im Rechtskreis des SGB II, 2009, mit Daten der zkT

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II



Bereits die deskriptiven Eingliederungsbilanzen der BA (in diesem Punkt nur verfügbar ohne Daten der zkT) weisen die Arbeitsgelegenheiten[30] als im Vergleich zu anderen Maßnahmen nicht besonders wirksam im Hinblick auf die Vermeidung anschließender Arbeitslosigkeit ohne Folgeförderung aus.[31] Darüber hinaus liegen – neben wiederholten sehr deutlichen Rügen des Bundesrechnungshofes (2007; 2010) – eine ganze Reihe von Forschungsergebnissen vor:

- Angaben der Einsatzbetriebe über Entlastung des Stammpersonals durch „Ein-Euro-Jobber", über Urlaubsvertretung und Überstundenabbau sowie den Einsatz in Tätigkeiten, die auch früher schon ausgeführt wurden, lassen in erheblichem Maße an der Einhaltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit der Arbeiten zweifeln; Aussagen über Erweiterung des Leistungsangebots oder Ausweitung der Öffnungszeiten wecken Befürchtungen der Wettbewerbsverzerrung, soweit sich die Einsatzbetriebe trotz ihrer überwiegenden Zugehörigkeit zum Bereich der Sozialen Dienstleistungen in einer Art Wettbewerb – z.B. um Klienten – befinden (Kettner, Rebien 2007). Allerdings konnten ökonometrische Analysen nicht nachweisen, dass Betriebe mit Ein-Euro-Jobs reguläre Arbeitsplätze abgebaut oder auf Einstellungen verzichtet hätten, mit denen andernfalls zu rechnen gewesen wäre (Hohendanner 2009). Das liegt vermutlich daran, dass die geleisteten Arbeiten zwar eigentlich notwendig, aber als reguläre Arbeitsplätze unter den Bedingungen, unter denen die betreffenden Arbeitgeber sich in den Quasi-Märkten für soziale Dienstleistungen bewegen, nicht finanzierbar sind.
- Kontakte zwischen den Einsatzbetrieben und den Persönlichen Ansprechpartnern der Hilfebedürftigen in den Jobcentern finden nur sporadisch statt, die Kontaktdichte hat sich im Zeitablauf eher verringert (Bela et al. 2010), und die Jobcenter haben unzureichende Kenntnis über die tatsächlichen Tätigkeiten und Einsatzfelder (BRH (Bundesrechnungshof) 2007). Folglich können die Ein-Euro-Jobs weder zur vertieften Feststellung von Stärken und Schwächen der Teilnehmenden noch als Ausgangspunkt für eine Qualifizierungs- und Eingliederungsstrategie genutzt werden.
- Insbesondere in der Einführungsphase war die Zuweisung nicht zielgerichtet (Wolff, Hohmeyer 2006, Hohmeyer, Wolff 2010).Nach Einschätzung der Einsatzbetriebe wäre etwa die Hälfte der Ein-Euro-Jobber durchaus geeignet für den 1. Arbeitsmarkt, während etwa ein Drittel als ungeeignet eingeschätzt wurden – mit im Zeitverlauf steigender Tendenz (Bela et al. 2010), was sowohl auf die günstige Konjunkturentwicklung als auch auf eine zielgerichtetere Auswahl der Teilnehmenden zurückzuführen sein könnte. Von den Betrieben in erster Linie genannte Defizite lagen im Bereich der Kommunikations- und Teamfähigkeit (ebenda).

[28] Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III für 2009 (Daten für 2010 noch nicht verfügbar).

[29] Ein adäquater Vergleich der Kosten von öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses mit den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante wird dadurch erschwert, dass die Entgeltförderung des Arbeitsverhältnisses vollständig als Maßnahmekosten betrachtet wird, obwohl das Entgelt die Grundsicherung zumindest teilweise ersetzt.

[30] Hier nicht differenzierbar nach Mehraufwands- und Entgeltvariante, letztere fallen aber nach Teilnehmerzahlen nicht stark ins Gewicht.

[31] Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II.

- Für einige Zeit nach der Teilnahme und für einige Gruppen wirkt sich die Teilnahme zwar leicht positiv auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung aus, jedoch nicht oder sogar negativ auf die Wahrscheinlichkeit, dadurch die Hilfebedürftigkeit zu verlassen (Wolff, Hohmeyer 2008; IAQ et al. 2009; Thomsen, Walter 2010; Wolff et al. 2010; Hohmeyer, Wolff 2010). Drei komplementäre Erklärungen bieten sich hierfür an: (a) In dem eher seltenen Fall der Fortsetzung der Tätigkeit durch Übernahme durch den Einsatzbetrieb wird diese Tätigkeit so niedrig entlohnt oder umfasst eine so geringe Arbeitszeit, dass dadurch kein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt werden kann. (b) Wer eher unfreiwillig einen Ein-Euro-Job ausgeübt oder diesen Einsatz als negativ erlebt hat und künftigen Zuweisungen in weitere Ein-Euro-Jobs aus dem Weg gehen möchte, kann sich durch Aufnahme einer Beschäftigung in geringem zeitlichem Umfang, die folglich nicht bedarfsdeckend ist, vor weiteren Zuweisungen schützen. (c) Die Teilnahme an einem Ein-Euro-Job erhöht zwar die Beschäftigungsfähigkeit, aber nicht so weit, dass es für die Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung ausreichen würde.

Zielsetzungen und Funktionen von Ein-Euro-Jobs neben der unmittelbaren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt könnten sein:

(1) Test der Verfügbarkeit und Arbeitsbereitschaft

(2) vertiefte Feststellung von Potenzialen und Förderbedarfen durch praktische Erprobung

(3) soziale, psychische und gesundheitliche Stabilisierung durch Einbindung in eine feste Tagesstruktur

(4) Stärkung des Selbstbewusstseins durch Vermittlung von Erfolgs- und Sinnerlebnissen

(5) Entlastung des Arbeitsmarktes und der Statistik durch „Marktersatz“.

Zumindest die Funktionen (2) bis (4) könnten längerfristig durchaus die Chancen auf Aufnahme einer regulären, im günstigen Fall sogar bedarfsdeckenden Beschäftigung erhöhen.

Reform der Arbeitsgelegenheiten

Das SGB II normierte bisher für die Arbeitsgelegenheiten keine Zielsetzung, sondern lediglich eine Zielgruppe:

„Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, ***die keine Arbeit finden können****, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.“ (§ 16d Satz 1 SGB II)*

Damit war der Personenkreis, der für Arbeitsgelegenheiten in Frage kommen soll, definiert durch seine Chancenlosigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt – insofern ist es paradox, wenn sich die Bewertung des Instrumentes sich bisher durchweg am Ziel der Integration in den regulären Arbeitsmarkt orientiert hat.

Nach dem Gesetzentwurf soll das Instrument nun künftig „zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit“ dienen – wobei sich der Sinn des Zusatzes „die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist“ nicht ganz erschließt, weil unter Beschäftigungsfähigkeit schon immer (mindestens auch) die individuellen Voraussetzungen einer Arbeitsaufnahme verstanden wurden (Brussig, Knuth 2009). Immerhin hält der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit, der sich bisher nur im SGB III fand, nun auch Einzug in das SGB II, wo er mindestens ebenso notwendig ist. Die Gesetzesbegründung macht klar, dass Arbeitsgelegenheiten, die es künftig nur noch in der Mehraufwandsvariante geben wird, die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen und Integrationsfortschritte erzielen sollen. Damit dürfte implizit klar gestellt sein, dass sich ihr Erfolg nicht unmittelbar an Eingliederungsquoten bemessen lässt und dass es weiterer Förderung bedarf, um Eingliederungen zu erzielen. Wie bei Aktivierungsmaßnahmen müssen dann allerdings auch Wirkungsindikatoren etabliert werden, die nicht an die Beschäftigungsaufnahme geknüpft sind, wie z.B. die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Brussig et al. 2010).

Etwaige Integrationswirkungen von Arbeitsgelegenheiten werden sich folglich nur einstellen, wenn sie eingebettet sind in mehrstufige Förderkonzepte. Anschlussförderung ist auch deshalb erforderlich, weil das Instrument künftig noch marktferner ausgestaltet werden soll als bisher: Zu den bisherigen Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses tritt als dritte Einschränkung die Wettbewerbsneutralität, nämlich dass durch sie „Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weder verdrängt noch in ihrer Entstehung verhindert wird“. Ob diese Formulierungen eher zur Beschwichtigung ordnungspolitischer Kritiker dienen sollen oder zu tatsächlichen Änderungen der Förderpraxis führen werden, ist derzeit nicht absehbar. Gerade aber auch vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Arbeitsgelegenheiten in der einzig verbleibenden Form der Mehraufwandsvariante nicht um Arbeitsverhältnisse handelt, ist diese Einschränkung sachlich nachvollziehbar. Man darf dann aber auch nicht erwarten, dass sie unmittelbar in Arbeitsverhältnisse im allgemeinen Arbeitsmarkt führen.

Umso wichtiger wäre die Kombination mit qualifizierenden Elementen, damit das Ziel der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und damit der mittelfristigen Integration im ersten Arbeitsmarkt auch erreicht werden kann. Für „begleitende Betreuung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit besonderem Anleitungsbedarf“ definiert der Gesetzentwurf Trägerpauschalen von bis zu 120 Euro pro Monat und zugewiesenem Teilnehmer, zusätzlich zu den Verwaltungskosten von künftig 30 Euro. Diese Festlegungen lösen Kritik der Träger aus, die bisher höhere Maßnahmekostenpauschalen erhalten haben. In der Tat ergeben sich aus diesen Kostensätzen unzureichende Betreuungsrelationen. Andererseits fehlt es aber auch bisher an einer klaren Definition der Leistungen, die für diese Kostenpauschalen erbracht werden, sowie an einer Ergebniskontrolle.

Deshalb sollte ergänzend zu den Pauschalzuschüssen zu den Anleitungskosten die Möglichkeit wahrgenommen werden, Arbeitsgelegenheiten durch Gruppenmaßnahmen zur Aktivierung und berufli-

chen Eingliederung begleiten zu lassen oder sie mit beruflicher Weiterbildung zu kombinieren[32], wenn damit Träger beauftragt werden, die nicht identisch sind mit dem jeweiligen Träger der Arbeitsgelegenheit.[33]

Förderung von Arbeitsverhältnissen

Das neue Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen" führt Traditionen und Bestimmungen der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und des Beschäftigungszuschuss („JobPerspektive") zusammen. Im Referentenentwurf sollte wie bei den Arbeitsgelegenheiten die dreifache Einschränkung von Zusätzlichkeit, öffentlichem Interesse und Wettbewerbsneutralität gelten. Solchermaßen auf marktferne Tätigkeiten eingeschränkt, blieb rätselhaft, wie ein etwaiger Arbeitgeber bei einer Förderung von maximal 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts die fehlenden Kostenbestandteile darstellen sollte. Das Instrument schien festgelegt auf ergänzende Förderung durch Länder oder Kommunen, die sich das in der Regel gar nicht würden leisten können.

Im Kabinettsentwurf sind nun diese Beschränkungen entfallen. Danach wäre es zulässig, mit diesem Instrument in Marktnischen zu operieren und den Teilnehmenden realitätsnähere Arbeitserfahrungen zu vermitteln. Im Gegenzug wurden jedoch andere Beschränkungen eingeführt: Die maximale Förderdauer beträgt zwei innerhalb von fünf Jahren (Referentenentwurf noch drei), und es dürfen nur maximal 5 Prozent des Eingliederungstitels für dieses Instrument eingesetzt werden. Damit könnte in Anknüpfung an Erfahrungen aus den 1990er Jahren mit „Sozialen Betrieben" (Bonn 1995; Christe 1995; Freier 1994) so etwas wie ein „sozialer Arbeitsmarkt" nahe am regulären Arbeitsmarkt entstehen, der jedoch in seiner Größe beschränkt bleiben soll. Zum Vergleich: Für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante plus Beschäftigungszuschuss wurden im Jahre 2009 etwa 21,5 Prozent des Eingliederungstitels ausgegeben[34] – die vorgesehene quantitative Einschränkung ist also durchaus erheblich, zumal der Eingliederungstitel, von dem die 5 Prozent zu berechnen sind, beträchtlich gekürzt wird. **Es ist sicherlich richtig, dass ein geförderter „sozialer Arbeitsmarkt", der nicht hermetisch vom allgemeinen Arbeitsmarkt abgeschottet ist, in seiner Größe beschränkt bleiben muss, um negative Wettbewerbseffekte zu vermeiden. Diese Anforderung wäre jedoch auch noch bei einem Anteil von 10 Prozent des Eingliederungstitels erfüllt.**

Weitere Einschränkungen werden aus dem Beschäftigungszuschuss sowie den Regelungen zum Bürgergeld übernommen: Die zuzuweisenden Personen müssen neben Langzeitarbeitslosigkeit zwei weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen und zuvor für 6 Monate „verstärkte vermittlerische Unterstützung" erhalten haben. Durch den Misserfolg dieser Bemühungen soll wohl gewissermaßen praktisch bewiesen werden, dass eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Förderung nicht in Frage kommt.

Eine solche Stigmatisierung der potenziell Teilnehmenden passt jedoch nicht recht zu einem Instrument, bei dem immerhin 25 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts sowie alle weiteren Kosten inklusive Anleitung und Betreuung im Markt verdient werden müssen. Im Übrigen ist nach den bisherigen Erfahrungen auch künftig mit dem Vorwurf an die Jobcenter zu rechnen, dass die geforderte verstärkte Aktivierung häufig nicht durchgeführt oder zumindest nicht dokumentiert wird. Offensichtlich gehen derartige Konstruktionen an der Praxis in den Jobcentern vorbei: Angesichts der bestehenden Betreuungsrelationen (s.o., S. 172) kann man von den Fachkräften nicht wirklich erwarten, dass sie besonders arbeitsmarktferne Personen verstärkt aktivieren und betreuen, nur um zu beweisen, dass diese Bemühungen aussichtslos sind. Wären sie andererseits wider Erwarten erfolgreich, so entstünden Probleme mit dem Mittelabfluss für die vorgesehenen Maßnahmen.

Wenn man die „Förderung von Arbeitsverhältnissen" in der vom Bundeskabinett am 25.5.2011 verabschiedeten Fassung als ein marktnahes Instrument der geförderten Beschäftigung ansehen will, mit dem die Teilnehmenden – anders als bei den Arbeitsgelegenheiten – an reale betriebliche Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes herangeführt werden können, dann fehlt hier noch dringender als bei den Arbeitsgelegenheiten eine Qualifizierungskomponente. Es wurde versäumt, dieses Element aus dem Beschäftigungszuschuss (bis zu 200 Euro monatlich) zu übernehmen, obwohl das Instrument ansonsten diesem Vorläuferinstrument außerordentlich ähnlich ist.

3.3 Förderung von Existenzgründungen

Der *Gründungszuschuss* nach derzeit § 57, künftig § 58 SGB III soll vollständig in eine Ermessensleistung umgewandelt werden. Da auch der bisherige Anspruch nicht voraussetzungslos gegeben war, sondern vom Nachweis der Tragfähigkeit des Gründungskonzepts und der Darlegung der Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit abhing, werden die sachlichen Beurteilungsspielräume der Agenturen für Arbeit durch die Neuregelung nicht wirklich erweitert. Denn wenn es in der Gesetzesbegründung (S. 173) heißt, „Jenseits der Beurteilung der Tragfähigkeit des Geschäftskonzepts ist durch den Vermittler die persönliche Eignung der Gründerin oder des Gründers einzuschätzen", so ist im vorgeschlagenen neuen Gesetzestext vom Erfordernis einer derartigen Beurteilung nichts

[32] Die Bundesregierung schließt diese Möglichkeit offenbar nicht aus (vgl. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode 2011) – es ist aber fraglich, ob es angesichts der Kürzungen des Eingliederungstitels in der Praxis zu derartigen Kombinationen kommen wird.

[33] Vom Ideal der „Förderung aus einer Hand" (siehe Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes) sollte hier ausdrücklich abgewichen werden, um eine gewisse gegenseitige Kontrolle der beteiligten Träger im Prozess zu institutionalisieren und zu verhindern, dass ein und derselbe Träger gleichzeitig von den Arbeitsleistungen der Teilnehmenden und vom Auftrag zu ihrer Betreuung profitiert. Eine ähnliche Trennung ist seit langem etabliert bei der Förderung während des Bezugs von Transfer-Kurzarbeitergeld, wo die Transfergesellschaft nicht gleichzeitig als Träger der Bildungsmaßnahmen für ihre in Kurzarbeit Beschäftigten auftritt.

[34] Berechnung nach Eingliederungsbilanz 2009, ohne Daten der zkT.

zu lesen. Zu fragen wäre hier außerdem, aufgrund welcher Ausbildung die Fachkräfte in den Agenturen in der Lage sind, eine derartige Einschätzung vorzunehmen (vgl. (Bernhard, Wolff 2011, S. 85f.).

Zukünftige Minderausgaben beim Gründungszuschuss stellen bei den mit diesem Gesetzentwurf beabsichtigten Entlastungen des Haushaltes der Bundesagentur für Arbeit den größten Einzelposten dar. Entsprechend der deklarierten Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die Eingliederungschancen von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohter zu verbessern, muss man davon ausgehen, dass es sich nach Ansicht der Autoren des Gesetzentwurfs hier um Ausgaben handelt, die die Eingliederungschancen *nicht* verbessern und die daher ohne Schaden für die Arbeitsmarktpolitik eingespart werden können. Die *impliziten Hypothesen*, die ein solches Vorhaben rechtfertigen könnten, sind also:

Ein relevanter Anteil von Existenzgründungen, die mit dem Gründungszuschuss gefördert werden, scheitert mangels Tragfähigkeit des Konzepts, mangels Kenntnissen und Fähigkeiten oder mangels persönlicher Eignung.

Die Fachkräfte in den Arbeitsagenturen können diese Faktoren letztlich besser beurteilen als die fachkundigen Stellen. Durch die Ausübung des Ermessens der Arbeitsagenturen kann der Gründungszuschuss folglich stärker auf aussichtsreiche Gründungen konzentriert werden.

Die Fachkräfte können durch Ausübung ihres Ermessens Mitnahmeeffekte vermeiden, indem sie die ganz besonders aussichtsreichen Gründungen, die auch ohne Förderung erfolgreich sein werden, von der Förderung ausschließebn.

Gründungen bei noch hoher Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld, also in einer frühen Phase der Arbeitslosigkeit, sind aussichtsreicher als spätere Gründungen.

Für keine dieser Hypothesen gibt es einen empirischen Nachweis (vgl. BMAS; IAB 2011); lediglich Hypothese 1 kann Plausibilität beanspruchen, was aber ohne praktische Relevanz bleibt, solange kein Instrumentarium verfügbar ist, mit dem sich die Erfolgsaussichten von Gründungsvorhaben besser prognostizieren lassen. Die Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung wird daher dazu führen, dass vorrangig die Haushaltslage das Ermessen diktiert. Dieses ist zum einen ungerecht, da über vergleichbare Gründungsvorhaben unterschiedlich entschieden werden wird, je nachdem, in welcher Phase des Haushaltsjahres man sich befindet und wie die Kassenlage eingeschätzt wird; zum anderen ist es arbeitsmarktpolitisch verfehlt, weil sich unschwer prognostizieren lässt, dass die Zielgenauigkeit beim Einsatz des Instruments künftig eher *abnehmen* wird, weil dieser Einsatz durch sachfremde Erwägungen gesteuert wird.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist dagegen die Ergänzung der Gründungsförderung im SGB II durch die künftige Fassung von § 16c Abs. 2 SGB II. Hierdurch soll es künftig möglich sein, die berufliche Selbständigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch eine von Dritten durchzuführende Beratung oder durch Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten zu fördern, wenn dies für die weitere Ausübung der selbständigen Tätigkeit erforderlich ist. Dadurch wird eine Lücke der bisherigen Förderungsmöglichkeiten geschlossen, da die Förderung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 4 („Heranführung an eine selbständige Tätigkeit") nur vor Aufnahme der Selbständigkeit in Betracht kommt.

Das Beispiel zeigt allerdings auch, wie schwierig der „rechtskreisübergreifende Ansatz einer ganzheitlichen Arbeitsmarktpolitik" (Drucksache 17/6277, S. 160) gesetzgebungstechnisch durchzuhalten ist: Da bereits selbständig Tätige im SGB III nicht als Adressaten von Eingliederungsleistungen vorgesehen sind, führt die Verweisstruktur von § 16 SGB II auf § 46 SGB III dazu, dass selbständige „Aufstocker" bisher nicht gefördert werden können. Die Förderung der beruflichen Selbständigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist verteilt auf Bestimmungen des SGB III und ergänzende Bestimmungen des SGB II. Während der Gesetzentwurf das SGB III mit dem Ziel der besseren Übersichtlichkeit neu ordnet, wird das SGB II immer unübersichtlicher.

Die Begründung der beabsichtigten Gesetzesänderung beim Gründungszuschuss ist unzureichend, sie entbehrt jeder Fundierung durch Ergebnisse der Evaluationsforschung, und sie ist sogar irreführend, indem sie Änderungen suggeriert, die gar nicht im Gesetzentwurf enthalten sind.

Die ausdrückliche Ergänzung der Gründungsförderung im SGB II durch die Förderung von Beratung oder der Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten (künftig § 16c Abs. 2 SGB II) ist dagegen zu begrüßen.

3.4 Kurzarbeitergeld

Die in Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise eingeführten Sonderregelungen zur Kurzarbeit (§ 421t SGB III) wären nach ihrer Verlängerung durch das „Beschäftigungschancengesetz" von 2010 bis zum 31. März 2012 verlängert, sollen nun aber durch das Eingliederungschancengesetz bereits zum 31. Dezember 2011 enden. Die Begründung lautet, dass diese Regelungen aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung und Prognosen über das Jahr 2011 hinaus nicht mehr erforderlich seien.

Seit der Abfassung dieser Begründung ist die wirtschaftliche Erholung im zweiten Quartal 2010 ins Stocken gekommen, und die Prognosen haben sich verschlechtert. Solange es der Politik nicht gelingt, die Finanzmärkte zu stabilisieren, kann auf Prognosen wenig gebaut werden, da die Konjunkturentwicklung nicht mehr vorrangig von realwirtschaftlichen Investitions- und Konsumzyklen bestimmt wird. Die Beschäftigungslage der Unternehmen kann sich mittlerweile in Zeiträumen grundlegend ändern, in denen die Gesetzgebung nicht in der Lage ist zu reagieren. Deshalb ist es unsinnig, derartige, nach allgemeiner Einschätzung bewährte Sonderregelungen durch Gesetzgebung in Kraft und außer Kraft zu setzen.

Deshalb wird der bereits in der Anhörung zum „Beschäftigungschancengesetz" (Drucksache 17/1945) vorgebrachte Vorschlag erneuert, den Rah-

men für Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld auf Dauer gesetzlich zu fixieren und ihre Anwendung in die Verordnungsermächtigung nach dem künftigen § 109 SGB III zu integrieren, wobei die Zulässigkeit einer solchen Verordnung von Indikatoren der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes abhängig gemacht werden kann.

3.5 Freie Förderung im SGB II (§ 16 f.)

Die Gesetzesbegründung verspricht eine weitere Flexibilisierung der freien Förderung nach § 16f. SGB II: Das in Abs. 2 geregelte Aufstockungs- und Umgehungsverbot werde nunmehr für langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte vollständig aufgehoben. Dieses bedeute, „dass künftig keine Einschränkungen mehr bezüglich der zulässigen Abweichungen von den gesetzlich geregelten Leistungen bestehen“ (Drucksache 17/6277, S. 247).

Diese angebliche Flexibilisierung ist jedoch im Regelungsteil nicht nachvollziehbar. Bereits nach derzeitigem Gesetzeswortlaut sind Maßnahmen für Langzeitarbeitslose mit ungünstiger Eingliederungsprognose für die nächsten 6 Monate vom Aufstockungs- und Umgehungsverbot ausgenommen. Dieses schließt nach derzeitigem Wortlaut (Satz 5) auch ausdrücklich die Möglichkeit ein, auf gesetzlich geregelte Maßnahmen zurückzugreifen, aber von den gesetzlichen Voraussetzungen und der gesetzlichen Förderhöhe abzuweichen. Dieser Satz soll nunmehr gestrichen werden (Drucksache 17/6277, S. 143). Ob es sich dabei um eine redaktionelle Änderung handelt oder ob eine Änderung in der Sache beabsichtigt ist, lässt sich nicht erkennen – jedoch ebenso wenig, inwiefern der Anwendungsbereich der Freien Förderung für Langzeitarbeitslose durch die Änderung erweitert wird.

Wie bereits beim Gründungszuschuss nach SGB III festgestellt, macht die Gesetzesbegründung auch bei der freien Förderung nach SGB II Ankündigungen, die durch den Wortlaut der vorgeschlagenen Änderungen nicht gedeckt sind.

3.6 Trägerzertifizierung und Beschäftigtentransfer

Nachdem bereits das „Beschäftigungschancengesetz“ von 2010 umfangreiche Änderungsregeln beim Beschäftigtentransfer eingeführt hatte (siehe hierzu kritisch die seinerzeitige Stellungnahme in Drucksache 17/1945, sowie Knuth 2010b), erfolgen nunmehr zwei weitere Änderungen:

(1) Die gerade eingeführte Voraussetzung, dass „ein System zu Sicherung der Qualität angewendet wird“ (§ 216a Abs. 1 Satz 1 Ziff. 5 sowie § 216b Abs. 3 Satz 1 Ziff. 4 SGB III derzeitiger Fassung) wird nunmehr für die Transfermaßnahmen nach dem künftigen § 110 SGB III fallen gelassen (Redaktionsversehen?) und für das Transferkurzarbeitergeld in einer „betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit“, die von einem Dritten durchgeführt wird, durch die allgemeine Trägerzulassung nach dem künftigen § 178 SGB III ersetzt.

(2) Befristet und probeweise wird für die Vergütung von Transfermaßnahmen nach dem künftigen § 110 SGB III auch eine erfolgsabhängige Vermittlungspauschale für Vermittlungen in eine mindestens sechs Monate fortbestehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugelassen.

Grundsätzlich ist zu kritisieren, dass durch ständige gesetzgeberische Eingriffe, die anschließend durch Anpassung der einschlägigen HEGA der Bundesagentur verarbeitet werden müssen, die Handlungsbedingungen im Beschäftigtentransfer destabilisiert werden. Derartige kleinteilige Eingriffe des Gesetzgebers sind das genaue Gegenteil der mit dem Gesetzentwurf bekundeten Absicht, die Entscheidungskompetenzen der örtlich zuständigen Akteure zu stärken.

In der Sache ist darauf hinzuweisen, dass Transfergesellschaften nunmehr behandelt werden wie andere Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung nach § 21 SGB III. Indem sie jedoch auch Funktionen für den Personal abgebenden Betrieb erfüllen, der sich ja an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligt, geht ihre Funktion über die aktive Arbeitsförderung hinaus. Beschäftigtentransfer ist eingebettet in die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und erfüllt Funktionen für die betriebliche Personalpolitik sowie die wirtschaftliche Gesundung gefährdeter Betriebe und damit die Sicherung der verbleibenden Arbeitsplätze. Indem der Gesetzgeber diese Zusammenhänge ausblendet, gefährdet er die Akzeptanz der Instrumente des Beschäftigtentransfers seitens der Sozialpartner und Betriebparteien und riskiert die weitere Marginalisierung des Instrumentes. Damit werden die Ziele einer frühzeitigen Intervention bei Gefahr von Arbeitslosigkeit sowie der Abkürzung von Suchprozessen nicht gefördert, sondern gefährdet.

Es gibt bisher keinen empirischen Beleg dafür, dass die Trägerzulassung in den Bereichen, in denen sie seit Juli 2004 angewendet wird, die Qualität und Wirksamkeit von Maßnahmen verbessert hätte – dennoch soll der Anwendungsbereich des Zulassungsverfahrens auf nunmehr alle „Träger“ im Rechtskreis des SGB III (einschließlich der über § 16 SGB II für erwerbsfähige Leistungsberechtigte zugänglich gemachten SGB III-Maßnahmen) ausgeweitet werden. Damit werden die zu beurteilenden Sachverhalte noch heterogener, und insbesondere bei Transfergesellschaften stellt sich aufgrund der oben genannten Besonderheiten die Frage, ob die Anerkennungsstellen über den erforderlichen Einblick in die betrieblichen und arbeitsrechtlichen Zusammenhänge des Beschäftigtentransfers verfügen, um die Träger angemessen beurteilen zu können. Die Befürchtung ist hierbei weniger, dass Träger des Beschäftigtentransfers oder andere Träger massenhaft die Zulassung nicht bestehen, als vielmehr, dass Bürokratiekosten in Millionenhöhe (ca. 16 Mio. Euro laut Drucksache17/6277, S. 173) entstehen für ein Verfahren, mit dem Qualitätssicherung letztlich nur inszeniert und die Verantwortung für Qualitätsmängel aus dem politischen Raum wegdelegiert und auf zahlreiche Stellen verteilt wird, anstatt die Qualität tatsächlich zu steigern. Dabei ist daran zu erinnern, dass die Träger diese Bürokratiekosten aufbringen müssen aus Maßnahmevergütungen, die einem immer stärkeren Preiswettbewerb unterliegen. Diese Bedingungen wirken insgesamt eher qualitäts-

gefährdend als qualitätssteigernd. Sie wirken zudem als Markteintrittsbarriere, wodurch Innovationen in der Arbeitsförderung, die von neuen Trägern ausgehen könnten, eher verhindert werden.

Vor einer Ausweitung der Zertifizierungspflicht für Träger sollte zunächst wissenschaftlich überprüft werden, inwiefern die bisherigen Zertifizierungsverfahren zu einer Verbesserung der Qualität geführt haben. Erstmals am Markt auftretende Träger sollten auf Antrag eine zinslose Vorfinanzierung der Zertifizierungsgebühren erhalten, die nur im Falle tatsächlich erfolgender Beauftragungen oder tatsächlicher Einlösung von Gutscheinen in einem bestimmten Gesamtumfang nach Ablauf von zwei Jahren zurückzuzahlen ist.

Gegen eine erfolgsabhängige Pauschalvergütung für Transfermaßnahmen ist nichts einzuwenden; die Bedeutung dieser Möglichkeit sollte jedoch auch nicht überschätzt werden. Wie bei allen zur Probe befristeten Instrumenten stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage eine etwaige spätere Entfristung bewertet werden soll. Diese Frage bleibt hier unbeantwortet.

Literaturverzeichnis

Bäcker, Gerhard; Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2011): Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Duisburg. Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2011/iaq-gutachten_baecker_bosch_weinkopf.pdf.

Badura, Bernhard; Klose, Jochim; Macco, Katrin, et al. (Hg.) (2010): Fehlzeiten-Report 2009. Arbeit und Psyche: Belastungen reduzieren - Wohlbefinden fördern Zahlen, Daten, Analysen aus allen Branchen der Wirtschaft. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag (Fehlzeiten-Report, 2009).

Bela, Daniel; Kettner, Anja; Rebien, Martina (2010): Viele sind fit für den Arbeitsmarkt. Ein-Euro-Jobber aus Sicht der Betriebe. (IAB-Kurzbericht, 5). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb0510.pdf.

Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas (2010): Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst. (IAB-Kurzbericht, 21). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb2110.pdf.

Bernhard, Sarah; Wolff, Joachim (2008): Nur Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung. Arbeitslosengeld-II-Empfänger. (IAB-Kurzbericht, 5). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb0508.pdf.

Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim (2011): Die Praxis des Gründungszuschusses. (IAB-Forschungsbericht, 3). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/forschungsbericht/2011/fb0311.pdf.

Biewen, Martin; Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert; Waller, Marie (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung, H. 3/4, S. 365–390. Online verfügbar unter http://doku.iab.de/zaf/2006/2006_3-4_zaf_-biewen_fitzenberger_osikominu_voelter_waller.pdf.

BMAS; IAB (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. BMAS; IAB. Berlin; Nürnberg. Online verfügbar unter http://doku.iab.de/-grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_-Arbeitsmarktinstrumente.pdf.

Bohulskyy, Yan; Erlinghagen, Marcel; Scheller, Friedrich (2011): Arbeitszufriedenheit in Deutschland sinkt langfristig. Auch geringe Arbeitszufriedenheit im europäischen Vergleich. (IAQ-Report, 3). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2011/report2011-03.pdf.

Bonn, Gunter (1995): Soziale Betriebe in Niedersachsen. In: Sozialer Fortschritt, H. 1, S. 274–280.

Bosch, Gerhard (2009): Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2009: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94–111.

BRH (Bundesrechnungshof) (2007): Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der wirtschaftlichen und zielgerichteten Durchführung und der Erfolgsbeobachtung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II. GZ VI 6 2006 - 1133 v. 6.12.2007. BRH (Bundesrechnungshof). Bonn.

BRH (Bundesrechnungshof) (2010): Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Arbeitsgelegenheiten und Leistungen zur Beschäftigungsförderung (§§16d und 16e SGB II). GZ VI 6 - 2009 - 0740 vom 12.08.2010. BRH (Bundesrechnungshof). Bonn.

BRH (Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung) (2011): Stellungnahme zum "Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente". Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 6. April 2011. BRH (Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung). Bonn.

Brussig, Martin (2011): Neueinstellungen im Alter: Tragen sie zu verlängerten Erwerbsbiografien bei? (Altersübergangs-Report, 3). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2011/2011-03/auem2011-03.pdf.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: WSI-Mitteilungen, H. 6, S. 287–294.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2010a): Rise up and work! Workless people with impaired health under Germany's new activation regime. In: Social Policy and Society, Jg. 9, H. 3, S. 311–323. Online verfügbar unter http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=SPS&volumeId=9&issueId=03&seriesId=0#

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2010b): Zugewanderte und ihre Nachkommen in Hartz IV. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 48. Online verfügbar unter http://www.bpb.de/publikationen/U1XAJ9,0,Zugewanderte_und_ihre_Nachkommen_in_Hartz_IV.html.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2011): Am Vorabend der Rente mit 67. Erkenntnisstand und Erkenntnislücken zur Entwicklung der Erwerbschancen Älterer. In: WSI-Mitteilungen, H. 3, S. 99–106. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/wsimit_2011_03_Brussig.pdf.

Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela; Stephan, Gesine (2011): Eingliederungszuschüsse: Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten. (IAB-Kurzbericht, 12). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb1211.pdf.

Brussig, Martin; Walter, Thomas; Knuth, Matthias; Boockmann, Bernhard (2010): Die Veränderung individueller Beschäftigungsfähigkeit durch arbeitsmarktpolitische Intervention. Eine empirische Analyse für ALG II-Beziehende. In: Sozialer Fortschritt, H. 10-11, S. 279–289.

Bundesagentur für Arbeit (2008): Übergänge aus Grundsicherung in Beschäftigung. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. (Grundsicherung in Deutschland).

Bundesagentur für Arbeit (2011): Arbeitsmarkt 2010. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. (Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 58. Jahrgang, Sondernummer 2). Online verfügbar unter http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Jahresbericht-Arbeitsmarkt-Deutschland/Generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-2010.pdf.

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. (2011): Neue Vergabeverfahren von Arbeitsmarktdienstleistungen. Eine Reforminitiative der bag arbeit. Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.

Bundesregierung (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stand: 15.8.2003. Bundesrat. Berlin. (Bundesratsdrucksache, 558/03). Online verfügbar unter http://dipbt.bundestag.de/doc/brd/2003/0558-03.pdf.

Bundesregierung (2008): Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundesregierung. Berlin. (Bundestagsdrucksache, 16/11488). Online verfügbar unter http://www.bmas.de/coremedia/generator/31066/property=pdf/f390__forschungsbericht.pdf

Bundesregierung (2011a): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Fassung vom 17.03.2011. Bundesregierung. (Bundestagsdrucksache, 17/6260). Online verfügbar unter http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706260.pdf.

Bundesregierung (2011b): Index Älterer am Arbeitsmarkt vor dem Übergang in Rente. Antwort der Bundesregierng auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Franktion DIE LINKE - Drucksache 17/5138. Deutscher Bundestag. Berlin. (Bundestagsdrucksache, 17/5410). Online verfügbar unter http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/054/1705410.pdf.

Büttner, Renate; Schweer, Oliver (2011): Gesundheitliche Orientierung in der Arbeitsmarktpolitik. Aktuelle Entwicklungen und Praxisbeispiele im Rahmen einer arbeitsmarktintegrativen Gesundheitsförderung. (IAQ-Report, 1). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2011/report2011-01.pdf.

Christe, Gerhard (1995): Soziale Betriebe - Konzeption, Erfahrungen, Folgerungen. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, H. 6.

COMPASS; IMU; SÖSTRA; PIW; Universität Hamburg (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission - Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. COMPASS; IMU; SÖSTRA; PIW; Universität Hamburg. Berlin/ Bremen/ Hamburg. (Forschungsbericht, F356c). Online verfügbar unter http://www.bmas.de/coremedia/generator/1810/property =pdf/evaluation__der__massnahmen__hartz__arbeitspaket__1c.pdf

Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode (2011): Zukunft der Träger nach der Reform der Arbeitsmarktinstrumente. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode. (Bundestagsdrucksache, 17/6721). Online verfügbar unter http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/067/1706721.pdf.

Erlinghagen, Marcel (2010): Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland. (IAQ-Report, 2010-02). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2010/report2010-02.pdf.

Erlinghagen, Marcel; Wagner, Gert G. (2010): Die Angst vor Jobverlust verursacht hohe Kosten. In: Handelsblatt, 6.5.2010.

Fehr, Sonja; Vobruba, Georg (2011): Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz-IV-Reform. In: WSI-Mitteilungen, H. 5, S. 211–217. Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/wsimit_2011_05_fehr.pdf.

Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Paul, Marie (2010): The heterogeneous effects of training incidence and duration on labor market transitions. (ZEW Discussion Paper, 077). Online verfügbar unter ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp10077.pdf.

Freier, Dietmar (1994): Konzeption "Sozialbetriebe". Gutachten für die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen. Berlin: BBJ Consult Info I/94 6-23.

Frings, Dorothee; Knuth, Matthias (2010): Weiterentwicklung des SGB II und seiner Organisationspraxis in integrationspolitischer Perspektive. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-

Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 213–234.

Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2009): Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. Dynamik im SGB II 2005-2007. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (IAB-Kurzbericht, 5). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0509.pdf.

Hall, Anja (2010): Arbeiten Frauen und Männer unter ihrem Wert? Zum Einfluss dualer und schulischer Ausbildungsberufe auf ausbildungsinadäquate Erwerbstätigkeit in Deutschland. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, Jg. 36, H. 1, S. 131–159.

Hartz, Peter; et al. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

Hohendanner, Christian (2009): Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels. (IAB Discussion Paper, 24). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/discussionpapers/2009/dp2409.pdf

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher. Macht die Dosierung einen Unterschied? (IAB-Kurzbericht, 4). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb0410.pdf.

Hollederer, Alfons (2009): Arbeitsmarktintegrative Gesundheitsförderung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen. In: Hollederer, Alfons (Hg.): Gesundheit von Arbeitslosen fördern! Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis: Fachhochschulverlag Frankfurt a.M., S. 12–38.

IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Berlin. (Forschungsbericht, 395). Online verfügbar unter http://www.bmas.de/portal/39960/f395__forschungsbericht.html

Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2007): Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II. (IAB-Kurzbericht, 24). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb2407.pdf

Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2010): Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus. (IAQ-Report, 6). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2010/report2010-06.pdf.

Kettner, Anja; Rebien, Martina (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten - Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. (IAB-Forschungsbericht, 2). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/forschungs-bericht/2007/fb0207.pdf

Knuth, Matthias (Hg.) (2010a): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Knuth, Matthias (2010b): Die Gesetzesänderungen bei den Transferleistungen. Neue Chancen für Beschäftigung - oder für Bürokratie? In: Soziale Sicherheit, H. 9, S. 285–291.

Knuth, Matthias (2010c): Fünf Jahre Hartz IV: Zwischenbilanz und Reformbedarf. In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, H. 123, S. 14–23. Online verfügbar unter http://www.ludwig-erhard-stiftung.de/files/Orientierungen_123.PDF.

Kopf, Eva; Wolff, Joachim (2009): Auf den Inhalt kommt es an. Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher. (IAB-Kurzbericht, 23). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2309.pdf

Kraus, Florian; Puhani, Patrick A.; Steiner, Viktor (1999): Employment effects of publicly financed training programs. The East German experience. In: Jahrbücher f. Nationalökonomie u. Statistik, Jg. 219, H. 1-2, S. 216–248.

Krings, Ursula (2011): Modularisierung in der beruflichen Bildung. In: Icking, Maria (Hg.): Die berufliche Bildung der Zukunft. Herausforderungen und Reformansätze. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung (Schriften zu Bildung und Kultur, 7), S. 59–66.

Kruppe, Thomas (2008): Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen. Nürnberg. (IAB Discussion Paper, 17). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp1708.pdf

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 1, S. 9–19.

Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2005): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. (IAB Discussion Paper, 3).

Mümken, Sarah; Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2011): Beschäftigungslosigkeit im Alter. Die Älteren ab 60 Jahren sind besonders betroffen. (Altersübergangs-Report, 1). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2011/2011-01/auem2011-01.pdf.

Prey, H. (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

Schmid, Günther (2011): Übergänge am Arbeitsmarkt. Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern. Berlin: Ed. Sigma.

Siegrist, Johannes; Dragano, Nico (2008): Psychosoziale Belastungen und Erkrankungsrisiken im Erwerbsleben. Befunde aus internationalen Studien zum Anforderungs-Kontroll- Modell und zum Modell beruflicher Gratifikationskrisen. In: Bundesgesetzblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz, Jg. 51, S. 305–312.

Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. (Fachserie 1 Reihe 2.2). Online verfügbar unter http://www. destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/ Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/MigrationIntegration/ Migrationshintergrund2010220097004,property=file.pdf.

Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2010): Temporary extra jobs for immigrants: Merging lane to employment or dead-end road in welfare? (ZEW Discussion Paper).

Tisch, Anita (2010): Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. Kundenzufriedenheit im SGB II. (IAB-Kurzbericht, 7). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb0710.pdf.

Trischler, Falko; Kistler, Ernst (2010): Erwerbsverläufe im Wandel. inifes. Stadtbergen. (Gute Erwerbsbiographien, 1). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2009-236-3-1.pdf.

Winterhager, Henrik (2006): Private job placement services. A microeconometric evaluation for Germany. Mannheim. (ZEW Discussion Paper, 06-026). Online verfügbar unter ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp06026.pdf.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert. (IAB-Forschungsbericht, 10). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb1006.pdf.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Für ein paar Euro mehr. Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. (IAB-Kurzbericht, 2). Online verfügbar unter http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb0208.pdf.

Wolff, Joachim; Popp, Sandra; Zabel, Cordula (2010): Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung. In: WSI-Mitteilungen, H. 1.

ZEW; IAQ; TNS Emnid (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Optierende Kommune" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: "Wirkungs- und Effizienzanalyse". Erster Bericht durch den Forschungsverbund. ZEW; IAQ; TNS Emnid. Online verfügbar unter http://www.bmas.de/portal/22396/property=pdf/f362__forschungsbericht.pdf

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**521**

3. Mai 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Arbeitskreises Leipziger Personalvermittler e. V.

Zum Entwurf eines Gesetzes zur "Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente"

Der Arbeitskreis Leipziger Personalvermittler e.V. bezieht zur vorgeschlagenen Ausgestaltung der Vermittlungsgutscheine wie folgt Stellung:

Grundsätzlich schließen wir uns den Ausführungen des Rings der Arbeitsvermittler e.V. an und ergänzen zu einzelnen Punkten.

1. Zulassung und Qualitätsmanagement

Dem stimmen wir zu.

Das Audit durch fachkundige Stellen sollte jedoch finanzierbar sein. Hier schlagen wir eine einheitliche und verträgliche Kostenregelung vor. Dabei sollte beachtet werden, dass der Großteil der privaten Arbeitsvermittler* Einzelunternehmer sind, häufig auch Existenzgründer und ohne besondere Kapitaldecke.

2. Höhe des Vermittlungsgutscheines und Auszahlungsbedingungen

2.1. Höhe

Als Einzelunternehmer ohne Personal, mit Kosten für Büro und Büromiete, Telekommunikation, Kranken- und Rentenversicherung, sonstige Versicherungen, dienstlich genutztem Kraftfahrzeug, Berufsgenossenschaft, IHK, Werbung, Telefonbucheinträge und noch vielen weiteren Kosten und Beiträgen sowie einer kleinen Entnahme zum Leben liegt der break-even-point bei etwa 3.500 - 4.000 € Bruttoumsatz pro Monat.

Während viele dieser Kosten entsprechend der Inflationsrate in den letzten Jahren gestiegen sind, hat sich an der Höhe des Vermittlungsgutscheines (VGS) nichts geändert. Wir stellen uns hinter den Vorschlag des Rings der Arbeitsvermittler, die Höhe marktgerecht auf 3.000 Euro brutto anzuheben.

Aufgrund der nun hoffentlich eintretenden Planungssicherheit wird es nämlich endlich zu größeren Investitionen und vor allem der Einstellung von Personal sowie Azubis in stärkerem Umfang als bisher kommen können. Der Mindestumsatz wird damit jedoch weiter erheblich steigen.

Es könnte sich endlich ein Mittelstand im Bereich der privaten Arbeitsvermittlung herausbilden mit dem Vorteil der Beständigkeit auch in der Qualität und partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den öffentlichen Leistungsträgern zur Förderung der Arbeitsaufnahme. Es stünden mehr Mittel für gezieltes Marketing und für Information zur Verfügung. Die Vermittlungszahlen dürften erheblich steigen.

Die Höhe des Vermittlungsgutscheines bedarf einer Anpassung an die Inflation und kaufmännische Notwendigkeiten.

2.2. Auszahlungsbedingungen

Nach den vorliegenden Statistiken liegt die Verbleibsquote (Probezeit von 6 Monaten überstanden) bei rund 50 Prozent. An dieser Quote wird sich nur wenig ändern lassen. Sie ist von vielen Faktoren abhängig; immerhin steht die Probezeit beiden Parteien des Arbeitsverhältnisses zu. Jedenfalls ist mit einer solchen Fluktuation auch bei hochwertiger, möglichst passgenauer Vermittlung immer zu rechnen. Sie dürfte auch der Fluktuation nach Selbstsuche entsprechen, gewiss auch die der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht überschreiten.

Damit setzt der private Arbeitsvermittler im Durchschnitt 1.500 Euro brutto pro Vermittlung mit VGS um (1.000 € erste Rate + die Hälfte der zweiten Rate - entsprechend der Verbleibsquote).

Die jetzt vorgeschlagene Änderung der Auszahlungsbedingungen 1/3 nach 6 Wochen Beschäftigung zu 2/3 nach 6 Monaten vermindert jedoch den Durchschnittsumsatz auf 1.333,33 Euro brutto (666,67 Euro + die Hälfte der zweiten Rate - entsprechend der Verbleibsquote).

Die Auszahlungsbedingungen wären also unter Beibehaltung der Höhe des Vermittlungsgutscheines eine wesentliche Verschlechterung. Sie würden Investitionen sowie Arbeits- und Ausbildungsplätze

im Bereich der privaten Arbeitsvermittlung nicht fördern.

Trotz einer Inflationsrate von 2002 bis 2010 von 15,5 % und damit einer Abwertung des Vermittlungsgutscheines um diesen Wert soll nun der Vermittlungsgutschein durch die geänderten Auszahlungsbedingungen faktisch um weitere 11,11 % (tatsächlicher Umsatz pro VGS beide Raten jetzt 1.333,33 € statt 1.500 €) gesenkt werden, dies ergäbe eine Senkung seit 2002 von insgesamt 26,6 %.

Damit dürfte die bereits im Titel des Gesetzes erhoffte "Leistungssteigerung arbeitsmarktpolitischer Instrumente", speziell hier des Vermittlungsgutscheines, wesentlich erschwert werden.

Unklar bleibt letztlich, wie die Umsatzlücke in der Wartezeit auf die 2. Rate vom 1. April 2012 (Datum der Änderung der Auszahlungsbedingungen) bis 1. Oktober 2012 (Auszahlung der zweiten Rate) bei den privaten Arbeitsvermittlern geschlossen werden soll.

Nach allen Ihnen vorliegenden Berechnungen, einschließlich einer einfachen Kopfrechnung, ist selbst die Auszahlung der ersten Rate von 1.000 € brutto durch die Ersparnis der Leistungen für den Arbeitslosen von sechs Wochen und durch das Einzahlen in die Sozialkassen in dieser Zeit der Vermittlungsgutschein mindestens kostenneutral.

Wir sehen keinen sachgerechten Grund einer Änderung der Auszahlungsbedingungen.

3. Ermessensentscheidung

Wir sind für den Rechtsanspruch aller Arbeitssuchenden auf den Vermittlungsgutschein.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Ermessensentscheidung hat so gravierende Nachteile, dass dies einer faktischen Abschaffung des Vermittlungsgutscheines gleichkommt.

Wir verweisen auf das Extrembeispiel des Jobcenters Hamburg (team.arbeit.hamburg), bei welcher durch die interne Arbeitsanweisung 21/2010 die Ausgabe des Vermittlungsgutscheines in ganz erheblichem Maße eingeschränkt, im Prinzip abgeschafft worden ist. Die Arbeitsanweisung trägt im Titel "ermessenslenkende Weisung".

Bei jeder Ermessensentscheidung ist das "Ermessen zu betätigen". Nach Rechtsprechung und vorherrschender Lehrmeinung und nicht zuletzt gemäß § 35 SGB X bedeutet diese Ermessensbetätigung die nachvollziehbare Abwägung von Interessen.

Welches Interesse des Leistungsträgers kann der Erteilung eines Vermittlungsgutscheines aber entgegenstehen? Es gibt kein überwiegendes Interesse des Leistungsträgers: Noch nicht einmal die Kassenlage des Leistungsträgers kann als Interesse herhalten, denn der Vermittlungsgutschein ist doch bei Einlösung mindestens kostenneutral! Statt dessen ist es nicht nur das Interesse des Leistungsträgers, dass der Arbeitslose in Arbeit vermittelt wird, sondern sein gesetzlicher Auftrag.

Bei jedem Ablehnungsbescheid für die Nichtausstellung eines Vermittlungsgutscheines wird es künftig eine ausführliche, erkennbare Interessenabwägung geben müssen. Dabei sind die Interessen am Einzelfall zu prüfen. Der Mehraufwand dürfte erheblich sein auch für die Sozialgerichte. Allein diese rechtstechnisch-praktischen Probleme dürften in Kürze zur Wiedereinführung des Rechtsanspruches führen.

Alle unsere Kunden mit Ablehnungsbescheid würden wir auf einer ausführlichen Begründung gemäß § 35 SGB X bestehen lassen und ihnen danach den Rechtsweg raten.

Das Ermessen des Leistungsträgers ist aber nach gesundem Menschenverstand auf Null reduziert: Der Arbeitslose soll vermittelt werden und der Vermittlungsgutschein kostet nichts. Also kann man den Vermittlungsgutschein auch gleich allen Arbeitssuchenden per Rechtsanspruch zugestehen.

Die subjektive Seite von Ablehnung nach Lust und Laune des Fallmanagers und der eventuell nicht stimmenden Chemie zum Arbeitssuchenden ist dabei des deutschen Rechtsstaates unwürdig. Es hat nichts mit Modernisierung der Arbeitsvermittlung zu tun, wenn um eine Leistungsgewährung der Arbeitslose bei seiner (Arbeitslosen-)Versicherung bitten muss.

Wir sehen dabei auch in Teilen den sozialen Frieden gefährdet, insbesondere wenn vom Arbeitslosen eine Ablehnung als Schikane empfunden wird. Stellen Sie sich nur den Frust vor, der sich bei einem Arbeitslosen dann entwickelt, wenn er eine ausgeschriebene Stelle nur deshalb nicht bekommt, weil ihm der Vermittlungsgutschein verweigert wurde - sein Gesprächspartner im Wartebereich mit gleichen objektiven Kriterien mehr Gnade seines Arbeitsvermittlers erfuhr und er mit dem Vermittlungsgutschein auf diese Stelle vermittelt werden konnte.

Die teilweise Privatisierung der Arbeitsvermittlung führte zwangsläufig bei Mitarbeitern von Leistungsträgern zu Neid, Konkurrenzdenken und Arbeitsplatzangst. Dies haben wir in unserer täglichen Arbeit immer wieder schmerzvoll zu spüren. Die Leidtragenden sind häufig die Arbeitslosen, aber auch private Arbeitsvermittler die durch häufig extrem lange Auszahlungszeiten oder rechtswidrig ablehnende Auszahlungsbescheide und damit den langwierigen Gang zum Sozialgericht an den Rand des Ruins getrieben werden, und auch darüber hinaus.

Sowohl das Beispiel Hamburg als auch die permanent behindernden und immer weiter einschränkenden Geschäftsanweisungen der Bundesagentur zum Vermittlungsgutschein zeigen, dass nur mit klaren gesetzlichen Regelungen die privaten Arbeitsvermittler als die vermeintliche Konkurrenz der Leistungsträger in der Ausübung ihres Berufes geschützt werden können und müssen. Es bedarf tatsächlich eines rechtlichen Schutzes, sonst werden durch "ermessenslenkende Weisungen" einzelner Leistungsträger oder der Bundesagentur den Fallmanagern bei Strafe der Nichtverlängerung ihrer meist befristeten Arbeitsverhältnisse oder anderer arbeits- oder dienstrechtlicher Nachteile die Ausstellung der Vermittlungsgutscheine weitgehend untersagt. Der einzelne Fallmanager hat sich an die Vorgaben seines Vorgesetzten zu halten und dann den VGS ohne Interessenabwägung abzulehnen.

Das ist bereits jetzt im SGB-II-Bereich die häufige Praxis. Hamburg ist kein Einzelfall, sondern die Spitze des Eisberges.

Die Einführung der Ermessensentscheidung ist kontraproduktiv und erniedrigt die Arbeitslosen zu Bittstellern. Hören Sie bitte auf uns, die wir in der täglichen Praxis immer wieder mit diesen Ungleichbehandlungen auf Dritte-Welt-Niveau im SGB-II-Bereich zu tun haben. Führen Sie dies nicht auch noch im SGB-III-Bereich ein. Statt dessen sollen alle Arbeitslosen einen Rechtsanspruch auf Vermittlung durch private Arbeitsvermittler haben.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**530**

11. Mai 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit

zum Gesetzentwurf zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Stand 6. April 2011)

Vorbemerkung

Wie schon bei vorangegangen Instrumentenreformen, nimmt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit erst allgemein zum aktuellen Gesetzentwurf und danach zu konkreten Regelungen Stellung. Im Fokus steht dabei die Fördersituation junger Menschen, die auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Grundlage unserer Bewertungen und Vorschläge sind die umfassenden Erfahrungen in der praktischen, bundesweiten Umsetzung der bisherigen Instrumente und Maßnahmen im SGB II und III durch die Träger der Jugendsozialarbeit, die zudem durch eigene Expertisen und Untersuchungen des Kooperationsverbundes vertieft und ausgewertet wurden.

I. Grundsätzliche Bewertung der Reformvorschläge

Der Kooperationsverbund begrüßt grundsätzlich das Anliegen, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente passgenauer und effizienter zu gestalten. Der vorliegende Entwurf wird diesem Anliegen – besonders bezogen auf die Verbesserung der Chancen junger Menschen – aber in weiten Teilen nur unzureichend gerecht.

Angesichts der kaum mehr zu überschauenden Vielfalt von rund 230 Förderinstrumenten für Jugendliche der unterschiedlichen Bundesministerien, der Bundesländer, der Jobcenter, der Arbeitsagenturen sowie der Jugendämter muss ein Beitrag zur Qualitätssteigerung bei der beruflichen Förderung Jugendlicher diese Fördermaßnahmen in erster Linie besser aufeinander abstimmen. Aus Sicht der Jugendsozialarbeit ist daher nicht nachvollziehbar und kritisch zu bewerten, dass für diese Reform die Ergebnisse der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Konsolidierung der Förderinstrumente für Jugendliche am Übergang Schule-Beruf offensichtlich nicht abgewartet wurden, sondern die Instrumentenreform bereits auf den Weg gebracht wird, bevor diese vorliegen.

Bei der Förderung von Jugendlichen am Übergang Schule-Beruf setzt der Gesetzentwurf darauf, dass die Förderung stärker auf förderungsbedürftige (anstelle von marktbenachteiligten) Jugendliche konzentriert wird. Dieses Anliegen vertritt auch die Jugendsozialarbeit – allerdings wird dies in den konkreten Neuregelungen, z. B. zu den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und den Fördermöglichkeiten zum Nachholen eines fehlenden Hauptschulabschlusses, zu wenig umgesetzt.

Eine wirksame Förderung von benachteiligten Jugendlichen ist aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit nicht alleine und ausschließlich durch die Arbeitsförderung zu gewährleisten, sondern setzt eine gute Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe voraus. Benachteiligte Jugendliche mit komplexem Förderbedarf bedürfen neben der Unterstützung der Arbeitsförderung bei der beruflichen Integration ebenso der Begleitung durch die Jugendhilfe beim Erwachsenwerden und bei ihrer Persönlichkeitsentwicklung. Hierzu ist eine verlässliche Zusammenarbeit vor Ort unabdingbare Voraussetzung. In dem Gesetzentwurf fehlen jedoch notwendige Ansatzpunkte, um die Kooperation zwischen Arbeitsförderung und Jugendhilfe insbesondere auch auf der kommunalen Ebene zu befördern.

Insgesamt muss die Arbeitsmarktförderung aus unserer Sicht grundsätzlicher umgestaltet und vor allem durch eine stärkere Beteiligung der Betroffenen selbst verbessert werden. Arbeitslose junge Menschen dürfen sich nicht länger als unbeteiligte Zuschauer/-innen oder gar als Objekte im Hilfeprozess fühlen, sondern sollen als maßgebliche Akteure selbst an der Analyse der Möglichkeiten und den Schritten zur Integration beteiligt sein. Die Förderung muss dafür individueller und partizipativer ausgestaltet sein, wenn sie Jugendliche erreichen und zur Eigenaktivität ermutigen will. In diesem Sinne können die nun vorgesehenen Gutscheine dazu beitragen, die Wunsch- und Wahlrechte von Arbeitslosen zu stärken – allerdings müssen insbesondere für Jugendliche und benachteiligte Perso-

nenkreise dazu entsprechende Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote greifen.

Ebenfalls sehen wir die wesentliche und wichtige Intention, mit der Reform dezentrale Entscheidungskompetenzen zu stärken, viel zu wenig realisiert. Dies zeigt sich u. a. daran, dass weithin Verordnungsermächtigungen vorgesehen sind, die dem Bundesarbeitsministerium eine hohe Regelungskompetenz sichern und Freiräume auf der kommunalen Ebene verhindern. Unverständlich ist, warum die „freie Förderung“ im SGB II weiterhin auf den Personenkreis von Langzeitarbeitslosen beschränkt bleibt und nicht für eine innovative Förderung aller Arbeitslosen zugänglich gemacht werden soll. Ansatzpunkte für eine entsprechende Regelung im SGB III, die anstelle der in der Praxis völlig fehlgeschlagenen Regelung gem. § 421 h SGB III (Erprobung innovativer Ansätze) greifen könnte, sind nicht erkennbar. Damit eine an den regionalen Bedingungen des Arbeitsmarktes ausgerichtete dezentrale Arbeitsmarkt- und Förderpolitik umgesetzt werden kann, sprechen sich die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit dafür aus, die Qualifikation der Mitarbeiter/-innen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern zu verbessern und den Anteil befristeter Stellen zu reduzieren. Soweit ermessensleitende Weisungen beziehungsweise Handreichungen zur besseren Handhabe benötigt werden, sollten diese von den örtlichen Arbeitsagenturen/Jobcentern verantwortet und nicht zentral vorgegeben werden.

Kritisch sehen wir insgesamt die Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen, die rein fiskalisch begründet wird. Dies gilt insbesondere auch für den Wegfall des Rechtsanspruches auf eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme. Im Zusammenhang mit den Kürzungen der Mittel für aktive Arbeitsmarktförderung werden arbeitslosen Menschen auf diese Weise Fördermöglichkeiten und Rechte beschnitten, gleichzeitig sinken ihre Chancen, auf dem ersten Arbeitsmarkt tatsächlich Fuß zu fassen. Die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordern, diese Kürzungen zurückzunehmen.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit bewertet ebenfalls kritisch, dass der Gesetzentwurf an der jetzigen Praxis öffentlicher Ausschreibungen zur Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen festhält. Die notwendige Qualität der Fördermaßnahmen kann damit nicht gesichert werden, außerdem werden die Maßnahmen sowie ihre Überprüfungen in unzumutbarer Weise formalisiert und bürokratisiert. Öffentliche Ausschreibungen erschweren zudem die Entwicklung niederschwelliger Angebote, auf die gerade benachteiligte Jugendliche angewiesen sind, und verhindern die Einbeziehung der umfassenden fachlichen Kompetenz der Träger bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Förderinstrumente. Sie bürden darüber hinaus den Trägern seit Jahren einen so massiven Kostendruck auf, der es kaum noch möglichst, qualifiziertes Personal langfristig zu beschäftigen.

Die Verbände sprechen sich dafür aus, dass die Leistungserbringung insbesondere im Rechtskreis SGB II vorrangig über das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Sinne des § 17 Abs. 2 SGB II erfolgen sollte. Wie auch in anderen Bereichen des Sozialrechts wäre ein Wettbewerb beispielsweise dadurch gesichert, dass die Leistungsberechtigten auf der Grundlage ihres Wunsch- und Wahlrechtes selbst unter verschiedenen Angeboten konkurrierender Leistungserbringer auswählen und so im Wettbewerb entscheiden können. In Vereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern können passgenaue, lokal verankerte Förderangebote entwickelt und die Kompetenzen der Träger bei der Angebotsentwicklung genutzt werden.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit teilt die Grundannahme des Gesetzentwurfs nicht, dass die Förderinstrumente des SGB III gleichermaßen auch im SGB II umgesetzt werden sollten, sondern fordert, hier spezifische Förderinstrumente einzusetzen. Die Praxis der Jugendsozialarbeit zeigt, dass gerade junge Erwachsene in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ihre Schulkarriere häufig nur mit niedrigen oder sogar ohne Schulabschlüsse beenden konnten und ihrer beruflichen Integration oft auch schwierige persönliche Lebensumstände im Wege stehen. Für diese jungen Menschen sind besonders individualisierte Hilfsangebote nötig, die ihre Lebenssituation umfassend in den Blick nehmen und gegebenenfalls auch längerfristige Hilfestellung bei der Überwindung persönlicher und sozialer Probleme gewährleisten. Die Kontinuität von Bezugspersonen ist dabei zentral.

Damit das gelingen kann, müssen rechtskreisbedingte Wechsel von Ansprechpartnern/-innen, wie sie durch die Zuständigkeit für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnamen begründet sind (siehe dazu auch S. 9), zukünftig ebenso vermieden werden wie Trägerwechsel, die etwa bei der Abfolge von Aktivierungshilfen und Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen oder auch bedingt durch die Ausschreibungen häufig vorkommen.

Gleichwohl bewerten es die Verbände im Kooperationsverbund positiv, dass die präventive Förderung für Schüler/-innen zur Verringerung von Schnittstellenproblemen stärker bei einem Leistungsträger gebündelt werden soll und sich die Arbeitsagentur bei der Unterstützung des Übergangs Schule-Beruf weiterhin aktiv beteiligen will.

Schließlich greift der Gesetzentwurf aus unserer Sicht ein wesentliches Problem gar nicht auf: Die verschärften Sanktionsregelungen für Jugendliche werden weiterhin nicht aufgehoben, obwohl inzwischen deutlich ist, dass diese gesondert geltenden Sanktionen nicht nur kontraproduktiv und unangemessen scharf sind, sondern viele Fachleute und Juristen/-innen sie für verfassungsrechtlich angreifbar halten. Jugendliche dürfen nicht länger in Folge von Sanktionen in soziale Not und ins endgültige Abseits geraten – zumal sich auch die Jugendhilfe vielerorts diesen Jugendlichen nicht mehr zuwendet, weil sie ansonsten das Risiko eingeht, widerrechtlich die Regelungen des SGB II zu unterlaufen. Der Kooperationsverbund setzt sich deshalb dafür ein, dass junge Menschen unter keinen Umständen ganz ohne Unterstützung bleiben, und verlangt, die Sanktionsregelungen für Jugendliche im SGB II zu entschärfen, indem auf die speziellen Regelungen für Jugendliche verzichtet wird.

II. Bewertung zu ausgewählten Neuregelungen im SGB III

Zu den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, § 45 SGB III n.F.

Neuregelung:

Der Vermittlungsgutschein wird als eigenständiges Förderinstrument mit Rechtsanspruch abgeschafft und als Ermessensleistung in die neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung integriert. Neu ist die Möglichkeit, Gutscheine an Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende auszugeben, sofern die Eignung bzw. persönliche Fähigkeiten der Arbeitslosen und die örtliche Verfügbarkeit von Förderangeboten dies ermöglichen.

Bewertung:

Es wird weitergehender Flexibilisierungsbedarf gesehen, um die Qualität der Förderung zu verbessern. So dürfen betriebliche Erprobungsphasen bei einem Arbeitgeber nur 4 Wochen dauern. Der Qualifizierungsanteil einer Aktivierungsmaßnahme darf 8 Wochen nicht überschreiten. Wir fordern hingegen, dass die Qualifizierungszeiten und Praktika in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für eine bessere Förderung von gering qualifizierten Arbeitslosen flexibilisiert – insbesondere zeitlich ausgedehnt – werden können. So reicht die Praktikumsdauer von maximal vier Wochen insbesondere bei schwierigeren Jugendlichen meist nicht aus, um Arbeitgeber von der Leistungsfähigkeit der Bewerber/-innen zu überzeugen. Zudem ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten sehr gering, weil es einer besonders hohen Motivation der Arbeitgeber bedarf, diese Jugendlichen in ein Praktikum aufzunehmen.

Die Evaluationsforschung zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente hat gezeigt, dass Gutscheine von benachteiligten, arbeitsmarktferneren Personen weitaus weniger in Anspruch genommen werden als von arbeitsmarktnahen Personen. Allerdings sollten deshalb benachteiligte Personenkreise nicht von der Gewährung von Gutscheinen ausgeschlossen werden, wie es der Gesetzentwurf nahe legt, sondern die Rahmenbedingungen zur Gutscheinausgabe müssen so ausgestaltet werden, dass auch diese einbezogen werden können.

Benachteiligte Jugendliche müssen daher von den Arbeitsvermittlern/-innen und Integrationsfachkräften so informiert und beraten werden, dass sie an der Entscheidung über die Auswahl einer bestimmten Fördermaßnahme mitwirken können. Jugendliche sollten z. B. die Möglichkeit haben, sich an „Schnuppertagen“ bzw. Informationsveranstaltungen der Träger der Jugendsozialarbeit informieren zu können. Die Bundesagentur für Arbeit wäre zu bitten, jugendadäquate Informationen über verschiedene Fördermaßnahmen am Übergang Schule-Beruf bereit zu stellen. Arbeitsagenturen und Jobcenter müssen mit entsprechenden Jugendberatungsstellen kooperieren, um Gutscheine für Jugendliche gut zugänglich zu machen.

Der Rechtsanspruch für Arbeitslose, nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung antreten zu können, sollte erhalten bleiben.

Die Verordnungsermächtigung nach **§ 47 SGB III** sollte im Hinblick auf die gewünschten dezentralen Handlungsspielräume entfallen.

Zu den Berufsorientierungsmaßnahmen gem. § 48 SGB III n.F.

Neuregelung:

Es wird eine gesetzliche Regelung geschaffen, damit Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf und schwerbehinderte Schüler/-innen mittelfristig ein breites Angebot der Berufsorientierungsmaßnahmen erhalten. Zugänge zu Werkstätten für Menschen mit Behinderungen sollen damit begrenzt und Wege in den allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet werden. Die befristete Möglichkeit zur sog. erweiterten Berufsorientierung (bislang § 421 q a.F.) bleibt bis 2013 erhalten. Wichtig ist die Neuregelung im SGB II, wonach Berufsorientierung nur noch von der Arbeitsagentur, nicht mehr von Jobcentern finanziert werden kann mit der Begründung, dass damit Doppelzuständigkeiten beim Übergang von der Schule in den Beruf und eine unterschiedliche Behandlung von Schülern/-innen vermieden werden können. Neu ist die Möglichkeit, dass sich die Arbeitsagentur mit bis zu 50 % an Maßnahmen beteiligen kann, die von Dritten eingerichtet werden.

Bewertung:

Die Neuregelungen werden begrüßt. Es muss sichergestellt sein, dass ein zwischen Schulen, Wirtschaft und unterschiedlichen Akteuren in der Berufsorientierung abgestimmtes und qualitativ hochwertiges Berufsorientierungsangebot an allen allgemeinbildenden Schulen aufgebaut wird.

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist die Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.

Die Befristung der Regelung zur erweiterten Berufsorientierung ist nicht sachgerecht. Die Möglichkeiten der erweiterten Berufsorientierung haben sich in der Praxis bewährt und sollten entfristet werden.

Flexibilisiert werden sollte die Kofinanzierungsregelung für Maßnahmen, an denen sich die Arbeitsagentur beteiligt. Auch ein geringerer Finanzierungsteil Dritter sollte die Möglichkeit zur Beteiligung der Arbeitsagentur eröffnen. Es muss sichergestellt werden, dass sich die Bundesagentur für Arbeit nicht finanziell aus der Förderung zurückzieht, damit ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges Angebot der Berufsorientierung bereitgestellt werden und die gewünschte Einbeziehung behinderter Schüler/-innen gelingen kann.

Öffentliche Ausschreibungen von Maßnahmen der beruflichen Orientierung an Schulen darf es nicht geben, stattdessen müssen alternative Vergabeformen wie die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb beziehungsweise Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen (sog. vorteilhafte Gelegenheit) realisiert werden, damit die Berufsorientierung passgenauer im Förderspektrum der jeweiligen

Schulen platziert und ihre Qualität gesichert werden kann.

Zur Berufseinstiegsbegleitung, § 49 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bestehende modellhafte Regelung wird nunmehr unbefristet in das SGB III übernommen. Allerdings gibt es mit der neu gefassten Regelung des § 49 SGB III nun eine Kofinanzierungserfordernis, d. h. es ist vorgesehen, dass sich Dritte mit mindestens 50 % an der Finanzierung beteiligen. In der Begründung wird auf die gemeinsame Verantwortung von Ländern und Bundesagentur für Arbeit für den Übergang Schule-Beruf hingewiesen. Das Sonderprogramm im Rahmen der sog. „Bildungsketten" soll nicht mehr gesondert fortgeführt, sondern in das Regelinstrument überführt werden.

Bewertung:

Die Entfristung der Förderung wird ausdrücklich begrüßt, weil sich die Berufseinstiegsbegleitung im Grundsatz sehr bewährt hat.

Die Absicht, die beiden Maßnahmen – Berufseinstiegsbegleitung als Regelinstrument im SGB III und Teil des Sonderprogramms Bildungsketten – zusammenzuführen, findet ebenfalls unsere Zustimmung. Positiv zu sehen ist auch die neu geschaffene Möglichkeit, bei Bedarf die Begleitung über das erste Halbjahr des Ausbildungsjahres hinaus anzubieten.

Die Kofinanzierungserfordernis ist im Hinblick auf die Verantwortung der Länder und eine abgestimmte Umsetzung mit den Schulen begründet. Allerdings darf sich die Bundesagentur für Arbeit nicht aus der Finanzierung zurückziehen und muss ihr derzeitiges Finanzierungsvolumen für die Berufseinstiegsbegleitung (§421 s SGB III und BerEb BK) mindestens aufrechterhalten. Damit ein ausreichendes Angebot an Schulen geschaffen werden kann und nicht etwa Schulen in sozialen Brennpunkten mangels finanzieller Ressourcen von der Förderung ausgeschlossen werden, sind außerdem die Bundesländer gefragt, sich finanziell zu engagieren.

Die neuen Finanzierungsgrundlagen müssen Gewähr dafür bieten, dass anstelle der öffentlichen Ausschreibungen alternative Vergabeformen wie die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb bzw. Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen (sog. vorteilhafte Gelegenheit) realisiert werden kann. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit hatte infolge der öffentlichen Ausschreibungen der Berufseinstiegsbegleitung massive Qualitätsprobleme in der Praxis feststellen müssen. So können z. B. Fachkräfte häufig nicht aufgabenadäquat vergütet werden und es kommt zu einer starken Personalfluktuation, die auch im wissenschaftlichen Zwischenbericht der Programmbegleitung problematisiert wird (Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/3890 vom 22.11.2010).

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist eine Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.

Zu den Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, § 51 ff. SGB III n.F.

Neuregelungen:

Die betriebliche Einstiegsqualifizierung wird in die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen integriert, u. a. um die Förderung am Übergang Schule-Beruf stärker auf förderungsbedürftige Jugendliche konzentrieren zu können.

Erhalten bleibt der Rechtsanspruch für junge Menschen, sich innerhalb einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme auf einen nachträglich zu erwerbenden Hauptschulabschluss vorzubereiten. Neue Alternativen, den Hauptschulabschluss auch in einer anderen Fördermaßnahme erwerben zu können, werden allerdings nicht eröffnet. Es erfolgt eine Klarstellung, dass Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen förderungsbedürftige Jugendliche vorrangig auf Berufsausbildung vorbereiten und erst nachrangig in Arbeit vermitteln helfen sollen.

Bewertung:

Die Zielsetzung, die Förderung stärker auf förderungsbedürftige Jugendliche innerhalb von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu konzentrieren, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Evaluationsforschung hat gezeigt, dass nicht nur in der Einstiegsqualifizierung, sondern auch in Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ein hoher Prozentsatz marktbenachteiligter Jugendlicher einbezogen ist. In Zukunft muss das Förderinstrument sehr viel stärker auf die Bedürfnisse von förderungsbedürftigen Jugendlichen angepasst werden, als dies bislang der Fall ist. Die bisherigen Vorgaben für den Inhalt sowie der Zeitrahmen werden den Kompetenzen der Zielgruppen zum Teil nicht gerecht. So brauchen Jugendliche mit multiplen Problemlagen die Möglichkeit, mit einer herabgesetzten Tagesarbeitszeit regelmäßig und kontinuierlich teilzunehmen, um ihr Maßnahmeziel erreichen zu können. Um die Anforderungen des Konzeptes auch wirklich für alle Jugendlichen bedarfsgerecht umsetzen zu können, müssen die personellen Ressourcen aufgestockt werden. Bestimmte Zielgruppen brauchen eine intensive Betreuung, die auch das Umfeld mit einbezieht (z. B. Eltern). Wenn die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zukünftig dementsprechend neu ausgerichtet werden, müssten diese Jugendlichen nicht länger eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung durchlaufen, bevor sie an einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teilnehmen können.

In der Praxis sind außerdem dezentrale Handlungsspielräume sehr wichtig, sie sollten bei einer Anpassung des Fachkonzepts zukünftig verankert werden. Denkbar wäre es, den Arbeitsagenturen wieder die Möglichkeit einzuräumen, ein bestimmtes Auftragsvolumen (z. B. bis zu 25 %) außerhalb des Fachkonzeptes zu vergeben.

Wir fordern außerdem, die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in den Katalog der Eingliederungsleistungen gemäß § 16 SGB II aufzunehmen, um Schnittstellenprobleme zwischen den Rechtskreisen zu verringern und die Förderung zugunsten der Jugendlichen zu optimieren. Für die Umsetzung der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ist

alleine die Arbeitsagentur gemäß SGB III zuständig, selbst wenn es um die Förderung von Jugendlichen aus dem Rechtskreis SGB II geht. Gerade besonders förderbedürftige Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II werden durch diese zusätzlichen Schnittstellen benachteiligt, insofern sich Rechtskreis- und Maßnahmenwechsel verbunden mit Wechseln bei den Ansprechpartnern/-innen auf ihre Förderung besonders nachteilig auswirkt (vgl. S. 4).

Dagegen sollten erfolgsbezogene Prämien nicht länger gesetzlich vorgeschrieben werden. Im Sinne der gewünschten dezentralen Entscheidungsspielräume sollte es in der Handhabe der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen belassen sein, diese einzuführen. Die Erfahrungen und Einschätzungen der Praxis sowohl auf Seiten der Leistungserbringer wie auch der Leistungsträger sind sehr heterogen. Positive Effekte, wie verstärkte Integrationsbemühungen der Träger, werden ebenso gesehen wie ausbleibende Effekte oder auch negative Auswirkungen, z. B. auf nachhaltige Integrationserfolge.

Einstiegsqualifizierungen sollen nach regionaler Bedarfslage auch zukünftig finanziert werden können, solange in bestimmten Regionen Deutschlands weiterhin Lehrstellenmangel herrscht. Dabei ist allerdings zukünftig sicherzustellen, dass Jugendliche die Berufsschule besuchen und verbindliche Regularien zur Anrechenbarkeit auf eine spätere Berufsausbildung greifen.

Aus Sicht der Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit sollte der Hauptschulabschluss nicht nur im Rahmen von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nachgeholt werden können. Wie auch der Evaluationsbericht von INBAS zum Nachholen von Schulabschlüssen gezeigt hat, sind für arbeitsmarktfernste Jugendliche mit komplexen Problemlagen Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen als alleinige Möglichkeit häufig ungeeignet. Diese Jugendlichen benötigen niederschwelligere Förderangebote, in denen z. B. eine feste Ansprechperson für sie kontinuierlich verfügbar ist und die sozialpädagogische Betreuung so umfassend angelegt ist, dass komplexe Problemlagen – z. B. Probleme im Bereich des Wohnens oder in der Familie – bearbeitet werden können. Alternative Fördermöglichkeiten, etwa einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer Produktionsschule oder einer Arbeitsgelegenheit nachzuholen, sollten vor diesem Hintergrund wieder eröffnet werden.

Zu Änderungen bei der Berufausbildungsbeihilfe, auch im Zusammenhang mit dem Jugendwohnen, § 56 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bisherige Verknüpfung des Rechtsanspruchs von Auszubildenden auf Berufsausbildungsbeihilfe während einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme mit den Zugangsvoraussetzungen, Maßnahmevoraussetzungen und Kostenerstattungsregelungen wird getrennt.

Es erfolgt eine modifizierte Bedarfsberechnung für den Lebensunterhalt in Wohnheimen und Internaten (§ 65 Abs. 3 a.F.): Für Jugendwohnheime werden die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mit den Trägern der örtlichen Jugendhilfe zugrunde gelegt, gleichzeitig wird die sozialpädagogische Begleitung von der Bedarfsermittlung ausgenommen.

Bewertung:
Wenn der Rechtsanspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe nicht mehr mit den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen verknüpft wird, entfällt der Rechtsanspruch auf diese und die Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme wird – außer in Verbindung mit dem Nachholen des Hauptschulabschlusses – zur reinen Ermessensleistung. Diese Änderung lehnt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit ab.
Die vorgesehene Änderung § 61 (3) ist abzulehnen. Stattdessen ist darauf hin zu wirken, dass die sozialpädagogische Begleitung Bestandteil der Berufsausbildungsbeihilfe bleibt, wie es im Übrigen auch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 24.11.2010 einstimmig gefordert hat.

Die sozialpädagogische Begleitung unterstützt den Ausbildungserfolg unmittelbar, somit sind eine Zuordnung zu den direkten Ausbildungskosten und eine Verankerung im SGB III notwendig. Anders als es die Gesetzesbegründung nahe legt, zeigt die Erfahrung der Praxis, dass eine Ausbildung fernab des Wohnorts der Eltern für viele Jugendliche eine große Herausforderung darstellt und eine pädagogische Unterstützung notwendig macht. Es ist also darauf hinzuwirken, dass die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen die Grundlage für die Berufsausbildungsbeihilfe bleiben.

Ergänzende Anmerkung:

Im Jahr 2008 wurde die Regelung des § 252 SGB III zur Bezuschussung bauinvestiver Kosten in Jugendwohnheimen aus dem SGB III gestrichen. Der aktuelle Gesetzentwurf sieht keine Wiederaufnahme der Regelung vor. Das Forschungs- und Praxisentwicklungsprojekt „leben.lernen.chancen nutzen“ hat bei einer Befragung von Einrichtungen des Jugendwohnens einen hohen Investitions- und Sanierungsbedarf gezeigt, der von ihnen nicht alleine getragen werden kann. Gleichzeitig ergibt sich aufgrund der gestiegenen Mobilität junger Menschen und massiver regionaler Ungleichgewichte am Ausbildungsstellenmarkt ein steigender Bedarf an Plätzen in Jugendwohnheimen. Jugendwohnen bietet jungen Menschen während einer Ausbildung fernab des Heimatorts Unterkunft, Verpflegung und eine verlässliche Begleitung an und sichert so die Ausbildung ab. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit spricht sich vor diesem Hintergrund für die Auflage eines steuerfinanzierten Bundesprogramms zur Bezuschussung und Darlehensgewährung für Bauinvestitionen der Jugendwohnheime aus.

Zur Außerbetrieblichen Ausbildung, § 76 SGB III n.F.

Neuregelung:

Das Erfordernis zur Teilnahme an einer vorhergehenden sechsmonatigen, auf den Beruf vorbereitenden Maßnahme entfällt, um Jugendlichen unnötige Warteschleifen vor einer Berufsausbildung zu ersparen.

Bewertung:

Die Regelung entspricht einer langjährigen Forderung der Verbände im Kooperationsverbund und wird sehr begrüßt. In einigen Fällen, nicht aber in jedem Einzelfall ist es für Jugendliche erforderlich und sinnvoll, vor Eintritt in eine außerbetriebliche Ausbildung eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme zu durchlaufen.

Ergänzende Anmerkung:

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit regt an, die Voraussetzungen für eine bundesweite Umsetzung der so genannten „Trialen Ausbildung" zu schaffen. Diese neue Form der Ausbildung erschließt – unter Einbezug eines dritten Partners, der als Träger die sozialpädagogische Begleitung der Jugendlichen und die Unterstützung der Betriebe gewährleistet – gewissermaßen als „dritten Weg" zwischen ungeförderter Ausbildung und außerbetrieblicher Ausbildung bisher ungenutzte Ausbildungspotenziale sowohl bei jungen Menschen mit unterschiedlichen Problemlagen und Vermittlungshemmnissen als auch bei Betrieben und sichert deren Realisierung ab. Für benachteiligte Jugendliche lassen sich so neue Chancen auf eine betriebliche Ausbildung erschließen.

Zu den Ausbildungsbegleitenden Hilfen, § 78 SGB III n.F.

Neuregelung:

Es gibt eine erweiterte Fördermöglichkeit: Ausbildungsbegleitende Hilfen sollen auch Auszubildenden offen stehen, die bereits eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen haben und deren Abschluss in einer neuen Berufsausbildung gefährdet ist.

Bewertung:

Die Neuregelung ist positiv, hat aber vermutlich wenig Praxisrelevanz.

Zur Fort- und Weiterbildung, § 81 ff. n.F.

Neuregelung:

Der notwendige Vierjahreszeitraum einer „beruflichen Entfremdung" als Voraussetzung der Förderung wird erweitert um Tatbestände wie Familienphase, Arbeitslosigkeit und Pflegezeiten. Die Weiterbildungsförderung für ältere Beschäftigte wird in das Regelinstrumentarium übernommen.

Bewertung:

Angesichts des demografischen Wandels und Fachkräftemangels sollte sich die Bundesagentur für Arbeit stärker an der Fort- und Weiterbildung gering qualifizierter Arbeitnehmer/-innen beteiligen. Dabei sollte zugleich der Vierjahreszeitraum einer beruflichen Entfremdung verkürzt werden. Dies ist aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit besonders wichtig, um in die beruflichen Qualifikationen ungelernter junger Erwachsener zu investieren.

Jahrelange Defizite am Ausbildungsstellenmarkt haben dazu geführt, dass nach wie vor viel zu viele junge Erwachsene ohne Berufsabschluss bleiben. Jeder sechste junge Mensch in Deutschland zwischen 20 und 30 Jahren hat keinen Berufsabschluss und befindet sich auch nicht mehr in Bildungsmaßnahmen. Noch schwieriger stellt sich die Situation für Jugendliche und junge Erwachsene dieser Altersgruppe mit Migrationshintergrund dar. Von ihnen ist fast ein Drittel ohne Berufsabschluss und qualifiziert sich auch nicht mehr weiter. Auch angesichts des demografischen Wandels und Fachkräftebedarfs kann sich unsere Gesellschaft diesen hohen Anteil unqualifizierter Arbeitskräfte nicht leisten. Die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordern vor diesem Hintergrund, jungen Menschen verstärkt Angebote zur Nachqualifizierung zu eröffnen.

Für junge Menschen mit Mitgrationshintergrund müssen niederschwellige Qualifizierungsmaßnahmen kombiniert mit Förderangeboten in der deutschen Sprache ausgeweitet werden. Wurden im Rahmen des Verfahrens zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse Ausgleichsmaßnahmen als notwendig anerkannt, sind diese durch Weiterbildung zu fördern.

Außerdem müssen Gesetzesfehler der Vergangenheit korrigiert werden. Das betrifft z. B. die Einschränkung der Fördermöglichkeiten für die Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Altenpfleger/-in bzw. Krankenpfleger/-in.

Die im Rahmen des Konjunkturpaktes II mit § 421t Abs. 6 SGB III eröffnete Möglichkeit zur vollständigen Finanzierung der dreijährigen Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Alten- bzw. Krankenpfleger/-in hat der Gesetzgeber zum Jahresende 2010 entfallen lassen. Die Fördermöglichkeit sollte mit der aktuellen Instrumentenreform wieder eröffnet werden. Die nach § 85 Abs. 2 SBG III erforderliche Sicherstellung der Finanzierung des letzten Ausbildungsjahres durch Bund oder Länder ist notwendig. Mit der Aufhebung der Regelung liegt die Finanzierung des 3. Ausbildungsjahres wieder in der Entscheidung des jeweiligen Bundeslandes. Der hier bereits jetzt herrschende Mangel an Fachkräften wurde dadurch unnötig verstärkt, was einen Rückschritt für die Sicherstellung der qualifizierten professionellen Pflege in den nächsten Jahren bedeutet.

Im Rahmen eines stärkeren Einbezuges von gering qualifizierten Arbeitslosen in Angebote der Fort- und Weiterbildung stellen sich für die Fortsetzung des Gutscheinverfahrens besondere Herausforderungen. Die Betroffenen müssen gezielt informiert und begleitet werden, damit das Angebot besser in Anspruch genommen werden kann.

Zur Erprobung innovativer Ansätze, § 136 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bestehende Vorschrift wird übernommen.

Bewertung:

Das bestehende Instrument ist in der Praxis bislang völlig fehlgeschlagen und muss deshalb dringend reformiert werden. Die Regelung ist von der Bundesagentur für Arbeit und den Trägern bislang kaum angenommen worden. Nach Recherchen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit wird derzeit bundesweit nur ein einziges Modellprojekt an fünf

Standorten (sog. Qualifizierungsverbünde) gefördert.

Dabei ist das Instrument z. B. auch daran gescheitert, dass freie Träger befürchten müssen, innovative Projektideen an die Bundesagentur für Arbeit heranzutragen, bei der anschließenden öffentlichen Ausschreibung ihres Konzepts dann aber keinen Zuschlag zu erhalten. Zudem hat die Bundesagentur für Arbeit hohe Hürden für förderfähige Maßnahmen gelegt: Eine Idee muss nach dem Verständnis der Bundesagentur für Arbeit innovativ und darf nicht bereits zusammen mit der Behörde oder in einer bestimmten Region erprobt worden sein. Außerdem sollen nur bundesweit als strategisch bedeutsam eingeschätzte Fördermaßnahmen gefördert werden. Rein lokal auszugestaltende Fördermaßnamen für spezielle Zielgruppen liegen nicht im Interesse.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit spricht sich vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen dafür aus, das Instrument analog der Regelung im SGB II als freie Förderung auszugestalten (siehe auch S. 16). Es muss den Arbeitsagenturen vor Ort ermöglicht werden, lokal angepasste Maßnahmen und innovative Projekte zu fördern.

Zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen, § 177 ff. SGB III

Neuregelungen:

Um Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem 2. oder 3. Sozialgesetzbuch durchzuführen, bedürfen Träger zukünftig einer Zulassung durch anerkannte Zertifizierungsagenturen, die von der der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH anerkannt sind. Damit werden wesentliche Bestimmungen des Zulassungsverfahrens in der Fort- und Weiterbildung (AZWV) übertragen. Auch die Regelungen zur Qualitätsprüfung werden auf alle Maßnahmen übertragen.

Wie auch bislang bei der Weiterbildung mit Bildungsgutschein, müssen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die mittels des neuen Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins zugänglich gemacht werden sollen, zugelassen werden. Bei der Bundesagentur für Arbeit wird der bestehende Anerkennungsbeirat fortgeführt, der Empfehlungen für die Anerkennung als fachkundige Stellen und die Zulassung von Trägern und Maßnahmen ausspricht. Trägerseitig sind nur die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten.

Bewertung:

Das in der Fort- und Weiterbildung grundsätzlich bewährte Verfahren auf andere Arbeitsmarktbereiche zu übertragen, erscheint prinzipiell sinnvoll.

Ein Zulassungsverfahren auf alle Träger von Maßnahmen zu übertragen, greift zum Zweck der Qualitätssicherung alleine aber viel zu kurz, solange in der Arbeitsmarktförderung zentral gesteuerte, öffentliche Ausschreibungen überwiegen. Bei den Trägern von Maßnahmen kommt es bekanntlich zu äußerst schwierigen Arbeitsbedingungen und niedrigen Lohnniveaus, die es kaum erlauben, längerfristig tätige und qualifizierte Mitarbeiter/-innen zu gewinnen.

Zusätzlich muss vermieden werden, dass kleinere Träger durch die kostenintensiven Auflagen benachteiligt werden. Die Kosten und der bürokratische Aufwand des Zulassungsverfahrens müssen deshalb möglichst gering gehalten werden. Dies gilt umso mehr als das Verfahren darüber hinaus zukünftig auch auf einzelne Maßnahmen ausgeweitet werden soll. In jedem Fall sollten die Träger die Kosten nicht alleine tragen müssen, sondern die Möglichkeit zur Bezuschussung erhalten.

Freie Träger sollten im Anerkennungsbeirat mitwirken dürfen. Mit der Erweiterung der einbezogenen Arbeitsmarktdienstleistungen ergibt sich die Notwendigkeit, auch Freie Träger zu berücksichtigen, die nicht durch die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten werden.

III. Bewertung der Änderungen im Rechtskreis SGB II

Zu den Leistungsgrundsätzen § 3 SGB II:

Neuregelung:

Jugendliche sollen nach Antragstellung auf Leistungen der Grundsicherung nunmehr unverzüglich in Ausbildung oder Arbeit statt in Arbeit, eine Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit vermittelt werden.

Bewertung:

Die Neuregelung betont die nachrangige Funktion von Arbeitsgelegenheiten und stellt klar, dass in der beruflichen Biografie junger Menschen grundsätzlich die Ausbildung vor einer Arbeitsaufnahme stehen soll. Damit entspricht sie langjährigen Forderungen der Wohlfahrtsverbände und der Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit. Allerdings sollten all diejenigen Jugendlichen, die nach neuer Gesetzeslage nicht in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden können, in eine geeignete Fördermaßnahme vermittelt werden. Damit soll das gesamte Spektrum geeigneter Eingliederungsleistungen eröffnet und zugleich weiterhin Sorge dafür getragen werden, dass Jugendliche verbindlich und zeitnah gefördert werden.

Zur Neuregelung im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung, § 16 d SGB II:

Neuregelung:

Die bestehenden Instrumente – Zusatzjobs, Arbeitsgelegenheiten Entgeltvariante und der Beschäftigungszuschuss – werden zu zwei Instrumenten zusammengefasst: Zusatzjobs sowie zusätzliche Arbeitsverhältnisse mit Zuschuss zum Arbeitsentgelt. Der Zweck der Arbeitsgelegenheiten wird neu ausgerichtet.

Dass Arbeitsgelegenheiten für erwerbsfähige Hilfebedürftige geschaffen werden sollen, die keine Arbeit finden, entfällt. Arbeitsgelegenheiten werden dazu erbracht, die Beschäftigung zu erhalten bzw. wieder zu erlangen. Der Vorrang anderer Fördermaßnahmen – einschließlich der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – wird gesetzlich verankert. Die Fördervoraussetzungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses werden gesetzlich präzisiert und außerdem das Kriterium der Wettbewerbsneutralität aufgenommen. Die Förderdauer in einer Arbeitsgelegenheit wird gesetz-

lich begrenzt – auf zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren. Die Förderung der Maßnahmenkosten der Träger wird pauschaliert und begrenzt – auf 30 € pro Teilnehmer/-in und Monat bzw. 150 Euro, soweit eine begleitende Betreuung für Hilfebedürftige mit besonderem Anleitungsbedarf erbracht wird.

Bewertung:

Arbeitsgelegenheiten können für benachteiligte Jugendliche, die in Beschäftigungsmaßnahmen zu motivieren sind, förderlich sein, wenn die Arbeitsgelegenheit sozialpädagogisch begleitet wird und einem Qualifizierungskonzept folgt. Völlig kontraproduktiv ist vor diesem Hintergrund die beabsichtigte Beschränkung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf ausschließlich zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende und wettbewerbsneutrale Tätigkeitsfelder. Nach aller Erfahrung werden auch marktnahe Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung unbedingt benötigt, um qualifizierende und sinnstiftende Tätigkeiten anbieten und Wiedereingliederungschancen steigern zu können. Die Akzeptanz von Wirtschaft und Gewerkschaften dafür kann nach unserer Erfahrung in regionaler Abstimmung der Arbeitsmarktakteure gesichert werden.

Auch die gesetzliche Festschreibung der Pauschalen wird abgelehnt. Qualitativ besonders ausgestaltete Konzepte für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten zugunsten von benachteiligten Jugendlichen können mit diesen niedrigen Pauschalen nicht mehr realisiert werden. Den Jobcentern sollte auch im Sinne dezentraler Handlungsspielräume die Entscheidung über die Einführung von Pauschalen und die Höhe der Maßnahmenkostenförderung selbst überlassen bleiben.

Zur Freien Förderung, § 16 f SGB II n.F

Neuregelung:

Die Freie Förderung soll flexibilisiert werden, indem das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für Langzeitarbeitslose aufgehoben wird.

Bewertung:

Die Neuerung weist in die richtige Richtung, ist aber unvollständig. Nicht ersichtlich ist, warum die Freie Förderung im SGB II weiterhin auf den Personenkreis von Langzeitarbeitslosen beschränkt bleibt und nicht für eine innovative und passgenau ausgestaltete Förderung aller Arbeitslosen zugänglich gemacht werden soll. Außerdem sollten die Jobcenter die Möglichkeit erhalten, 20 % ihrer Eingliederungsmittel im Rahmen der Freien Förderung zu verausgaben.

Abschließende Bemerkung

Für eine verbesserte Förderung an der Schnittstelle zur Jugendhilfe regt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit folgende gesetzlichen Neuregelungen und untergesetzlichen Klarstellungen an:

- In § 16 SGB II werden sinngemäß folgende Aussagen aufgenommen:

Den besonderen Bedürfnissen von stark förderungsbedürftigen Jugendlichen ist bei der Ausgestaltung von Maßnahmen Rechnung zu tragen. Die Agentur für Arbeit kann sich zu diesem Zweck an der Förderung von Angeboten der Jugendsozialarbeit gem. § 13 SGB VIII beteiligen. Mit dieser Regelung können rechtskreisübergreifende und gemeinsam finanzierte Projekte von Arbeitsförderung und Jugendhilfe befördert werden.

- Sofern am Vergaberecht zur Erbringung von Arbeitsmarktfördermaßnahmen festgehalten wird, müssen die Möglichkeiten zur Beauftragung eines Unternehmens („vorteilhafte Gelegenheit“) erleichtert werden:

Nach Auffassung des Bundesarbeitsministeriums ist diese Vergabe bislang nur möglich, wenn die Jugendhilfe einen Finanzierungsanteil von mindestens 50 % übernimmt. Aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit sollte das auch in den Fällen ermöglicht werden, in denen der Finanzierungsanteil der Jugendhilfe unter 50 % liegt. Häufig ist der erzieherische Anteil geringer als 50 % und lässt sich insofern der hälftige Finanzierungsanteil der Jugendhilfe nur schwer rechtfertigen.

Den Jugendämtern ist außerdem zumeist daran gelegen, an der Auswahl besonders qualifizierter und in der Jugendhilfe verankerten Träger für die Durchführung solcher Maßnahmen mitzuwirken.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**531**

11. Mai 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Verbandes Deutscher Gründungsinitiativen e. V.

zum Gesetzentwurf zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Stellungnahme des Verbands Deutscher Gründungsinitiativen (VDG)

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im April 2011 einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur „Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vorgelegt. Die Neuregelungen, die zum 1. April 2012 in Kraft treten sollen, sehen zahlreiche Sparmaßnahmen vor, die unter anderem die Gründungsförderung betreffen. Die Vergabe des Gründungszuschusses soll zukünftig im Ermessen der Vermittlungsfachkraft liegen. Zudem wird der Leistungsumfang erheblich eingeschränkt. Während die Bundesagentur für Arbeit derzeit rund 1,8 Milliarden Euro für den Gründungszuschuss ausgibt, sollen ab 2013 nur noch etwa 400 Millionen Euro für dieses Instrument zur Verfügung stehen. Das entspricht einer Kürzung von fast 80 Prozent[35]. Dieses Vorhaben steht unserer Ansicht nach im Gegensatz zu den im Koalitionsvertrag formulierten Vorhaben, die Gründungsneigung zu stärken und die Qualität der Instrumentarien zu verbessern.

Gründungen aus Arbeitslosigkeit sind ein bedeutender Wirtschaftsfaktor

Nach Angaben des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) betrug die Zahl der Existenzgründungen im Jahr 2010 mit rund 417.600 1,2% mehr als im Vorjahr. Über 39% dieser Gründungen erfolgten aus der Arbeitslosigkeit[36] und rund 35% unter Inanspruchnahme des Gründungszuschusses. Nach einem leichten Rückgang von 2004 bis 2008 steigt die Zahl der Gründungen aus Arbeitslosigkeit seit 2009 wieder an. Im Jahr 2010 nahmen rund 7% mehr Personen den Gründungszuschuss in Anspruch als im Vorjahreszeitraum.[37] Die Zahl der geförderten Gründungen erreichte somit den höchsten Stand der letzten vier Jahre und stellt einen erheblichen Wirtschaftsfaktor dar. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsförderung (DIW) kommt in einem Wochenbericht im Jahr 2010 zu folgendem Fazit:

„Auch wenn die Zahl der geförderten Gründungen im Vergleich zu 2004 genauso sprunghaft wieder zurückgegangen ist, wie sie mit Einführung des ExGZ [Existenzgründungszuschuss; Anm. der Verfasser] von 2002 auf 2003 zugenommen hatte, kann man konzedieren, dass diese Neue Selbständigkeit von ehemals arbeitslosen Gründern ein eigener Wirtschaftsfaktor gewor-den ist. […] Die weitaus überwiegende Mehrzahl dieser Gründer muss nicht nur, sondern will auch selbständig werden. Anstatt alle als Notgründer und damit als Selbständige zweiter Klasse abzutun, sollten vielmehr die Chancen für Wachstumsperspektiven und größere Unterneh-menseinheiten gezielter gefördert werden.“[38]

Die vorliegenden Reformvorschläge stehen dieser Forderung bedauerlicherweise entgegen.

Im gerade veröffentlichten, jährlich erscheinenden, Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2010 wird die Gründungsaktivität in Deutschland im internationalen Vergleich als „allenfalls durchschnittlich“[39] bezeichnet. Zu den Stärken des Gründungsstandortes Deutschlands gehören dabei nach den aktuellen Untersuchungen die öffentlichen Förderprogramme. Der Gründungszuschuss ist die wesentliche Förderung für Menschen, die sich aus der Arbeitslosigkeit heraus selbstständig machen möchten. Dies belegen die oben angeführten Zahlen.

Ein zentrales Ergebnis des GEM 2010 ist, dass Migranten in Deutschland sehr viel häufiger Gründen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Fast jede/r vierte Gründer/in (23,1%) hat einen Migrationshintergrund. Einen wesentlichen Grund vermuten die

[35] Nachrichtenagentur Reuters: http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEE72S0IZ20110329; Stand: 08.04.2011

36 Laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit haben 2010 rund 163.000 Personen den Gründungszuschuss (146.538) bzw. das Einstiegsgeld (16.486) in Anspruch genommen.

37 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht Dezember und das Jahr 2010, Nürnberg

38 Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 18/2010: „Gründungen aus Arbeitslosigkeit: Nur selten aus der Not geboren und daher oft erfolgreich“

39 Vgl. Brixy, U. et al.: GEM 2010, Länderbericht Deutschland, S. 23

Autoren in ihrem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko, „denn die Arbeitslosenquote von Ausländern ist doppelt so hoch wie die deutscher Staatsbürger. Gerade für Migranten ist der Weg in Beschäftigung oft schwierig oder sogar versperrt […]. In dieser Situation bietet sich die Selbstständigkeit als beruflicher Ausweg an.“[40] Da Gründungen durch Migranten eine höhere Beschäftigungswirkung haben[41] und ihre Gründungen nicht weniger innovativ als die Gründungen von Nicht-Migranten sind, kommen die Autoren zu dem Schluss, dass Migranten „mit ihrer Initiative […] einen wichtigen Beitrag für die deutsche Wirtschaft“ leisten.[42]

Gerade Gründer/innen, die aus der Arbeitslosigkeit starten, benötigen eine gesicherte finanzielle Unterstützung, um ihren Lebensunterhalt in der Anfangszeit ihrer Gründung abzusichern. Die vorliegenden Reformvorschläge drohen den Gründungszuschuss als Instrument zur Förderung von Existenzgründungen wirkungslos werden zu lassen.

Der Gründungszuschuss ist ein wirkungsvolles Instrument

Als Grundlage der Neuregelung beruft sich Arbeitsministerin Ursula von der Leyen auf die Evaluationsergebnisse der vergangenen Jahre. Doch genau diese bestätigen die Effektivität der Gründungsförderung als arbeitsmarktpolitisches Instrument[43]. Im Rahmen der Evaluation der Hartz-Gesetze wurden die arbeitsmarktpolitischen Instrumente[44] auf ihren Erfolg untersucht. Dabei kam heraus, dass 60 bis 70% der geförderten Gründungen 5 Jahre nach dem Start noch selbstständig waren. Weitere 20% gingen einer abhängigen Beschäftigung nach und nur ca. 10% waren erneut arbeitslos gemeldet[45].

2006 wurden mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) zwei erfolgreiche Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik abgeschafft, bevor entsprechende Evaluationsergebnisse vorlagen. Das IAB kam daher 2007 zu dem Schluss: „Alles in allem lässt sich die Abschaffung der beiden Programme zumindest nach bisherigem Kenntnisstand nicht mit Erfolglosigkeit begründen. […]Wünschenswert wäre es, der Evaluationsforschung mehr Zeit zu geben, um auch längerfristige Effekte von Programmen einschätzen zu können.“[46] Das jetzige Vorhaben kann vor dem Hintergrund der nun vorliegenden Erkenntnisse nur als Rotstiftpolitik bezeichnet werden.

Die Einführung des Gründungszuschusses hatte einen Einbruch der Gründungszahlen zur Folge. Wie oben angeführt, haben sich diese in den vergangenen Jahren deutlich stabilisiert und Gründungen aus der Arbeitslosigkeit zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor werden lassen. Der Gründungszuschuss (§ 57 SGB III) stellt somit nachweislich ein wirkungsvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument dar, das den Gründerinnen und Gründern den Lebensunterhalt sichert und ihnen ermöglicht, eine Selbstständigkeit aufzubauen, ohne vom eigenen Einkommen leben können zu müssen. Dies bestätigt auch das folgende Zitat von der Website des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: "Empirische Evaluationsstudien belegen, dass die Überlebensquoten von geförderten Gründungen hoch und die Wiedereintrittsquoten in Arbeitslosigkeit niedrig sind. Existenzgründungsförderung gehört seit vielen Jahren zu den erfolgreichsten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik.“[47] Die geplanten Änderungen zielen in die falsche Richtung, weil sie ein funktionierendes Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschneiden, um kurzfristige Einsparungen zu erzielen.

Prof. Dr. Alexander Kritikos vom DIW in einem Interview der Süddeutschen Zeitung zu den geplanten Änderungen beim Gründungszuschuss: „Wenn Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen sparen muss, sollte sie dies lieber bei den Maßnahmen tun, die weniger effektiv sind.“[48]

Aus Sicht des VDG werden hier Sparmaßnahmen als Reformen verkauft und Gründungen aus Arbeitslosigkeit deutlich erschwert.

40 IAB Kurzbericht (2011), Ausgabe Nr. 8, S. 1

41 „Mehr als 70 Prozent beschäftigen bereits direkt nach dem Eintritt in die Selbstständigkeit Mitarbeiter oder beabsichtigen, Arbeitnehmer einzustellen. Dies sind gut 20 Prozentpunkte mehr als bei den Betrieben der einheimischen Gründer. Unternehmensgründungen von Migranten haben daher eine etwas höhere Beschäftigungswirkung als die von Nicht-Migranten.“ (vgl. ebd., S. 6)

42 Vgl. ebd., S. 6

43 Siehe u.a. IAB Kurzbericht (2007), Ausgabe Nr. 10

44 Bewertet wurde der Existenzgründungszuschuss und das Überbrückungsgeld als Vorgänger des Gründungszuschusses.

45 Vgl. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 18/2010: „Gründungen aus Arbeitslosigkeit: Nur selten aus der Not geboren und daher oft erfolgreich“

46 IAB Kurzbericht (2007), Ausgabe Nr. 10, S. 6

47 http://www.bmas.de/portal/37440/2009__09__07__gruendungsfoerderung.html; Stand: 27.4.2011

48 SZ vom 31.03.2011; http://www.sueddeutsche.de/karriere/2.220/finanzhilfen-fuer-existenzgruender-versuch-dein-glueck-aber-ohne-unser-geld-1.1079371; Stand: 27.4.2011

DIE ÄNDERUNGEN BEIM GRÜNDUNGSZUSCHUSS UND IHRE KONSEQUENZEN

	altes Recht	neues Recht *(voraussichtlich ab 1. April 2012)*
Förderphase 1 *(Gründungszuschuss plus Sozialversicherungspauschale in Höhe von 300 Euro)*	9 Monate	6 Monate
Förderphase 2 *(nur Sozialversicherungspauschale in Höhe von 300 Euro)*	6 Monate (Ermessensleistung)	9 Monate (Ermessensleistung)
Erforderlicher Restanspruch auf ALG 1 zum Gründungszeitpunkt	90 Tage (3 Monate)	180 Tage (6 Monate)
Verbindlichkeit	Rechtsanspruch bei positiver fachkundiger Stellungnahme	Ermessensleistung

Die Verkürzung der 1. Förderphase

Der neue Gesetzentwurf kürzt faktisch die Höhe der Leistungen, da sich die Dauer der für die Gründerinnen und Gründer so wichtigen Grundförderung um drei Monate verringert. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Liquidität der Jungunternehmer/innen und wird dazu führen, dass von Gründungsvorhaben abgesehen bzw. abgeraten werden muss, weil der Lebensunterhalt nicht gesichert ist.

Die Erweiterung des ALG1-Restanspruchs auf 180 Tage

Bereits nach den derzeit geltenden Regelungen ist es häufig schwer, die Frist der 90 Tage zu wahren *und* die eigene Gründung angemessen vorzubereiten. Viele arbeitslose Menschen suchen zunächst nach einer abhängigen Beschäftigung und fällen eine Entscheidung für die Selbstständigkeit erst, wenn andere Erwerbsperspektiven ausscheiden. Die geplante Ausweitung des Restanspruchs auf 180 Tage vergrößert das Risiko, dass potenzielle Selbstständige von der Förderung ausgeschlossen werden, weil die benötigte Frist bereits verstrichen ist. Zum anderen hat sie zur Folge, dass Gründungsvorhaben überstürzt begonnen werden und andere Förderprogramme anschließend als Reparaturbetrieb herhalten müssen.[49]

Noch gravierender werden die Auswirkungen, wenn durch eine kürzere Beschäftigungszeit kein voller Anspruch auf das Arbeitslosengeld erworben wird. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld beträgt bei einer vorherigen Beschäftigung von 12 Monaten beispielsweise lediglich 6 Monate. Die vorausgesetzten 6 Monate Restanspruch bedeuten in dem Fall, dass die Gründung unmittelbar im Anschluss erfolgen muss. Gründungsinteressierte Arbeitslose mit Beschäftigungszeiten unter 12 Monaten werden durch die geplante Reform komplett von einer Inanspruchnahme des Gründungszuschusses ausgeschlossen. Gerade jungen Menschen wird der Zugang zum Förderinstrument damit erheblich erschwert, weil sie durch ihre Berufsbiografie häufig noch keinen (vollen) Anspruch auf ALG 1 erwerben konnten. Zieht man hier noch einmal die aktuellen Erkenntnisse des GEM 2010 heran, die bereits heute in Deutschland einen deutlichen Rückgang der Gründungsaktivitäten der 18- bis 24-Jährigen konstatieren, kann das vor dem Hintergrund der Forderungen der Initiative „Gründerland Deutschland“ politisch nicht gewollt sein.

Auch Frauen, die nach allen wissenschaftlichen Erkenntnissen sehr intensiv die Chancen und Risiken einer Gründung abwägen und daher in der Regel eine längere Vorbereitungszeit benötigen als Männer, werden mit den geplanten Reformen zusätzliche Hürden in den Weg gelegt.

Die Verlängerung des Restanspruchs ist mit dem Anliegen der Förderung von Gründungen nicht vereinbar. Auch Mitnahmeeffekten kann mit dieser Maßnahme nicht wirksam entgegen getreten werden, weil Hürden aufgebaut werden, die es Menschen erschweren, ihre Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer selbstständigen Existenz zu beenden. Wenn Alternativen im Bereich der abhängigen Beschäftigung fehlen, führt diese Praxis dazu, dass Probleme von einem Rechtskreis (SGB III) in den anderen (SGB II) übertragen werden.

Die Streichung des Rechtsanspruchs

Der Rechtsanspruch auf den Gründungszuschuss reduziert das Risiko des Scheiterns in der Anfangsphase einer Gründung und ist für viele dadurch das entscheidende Argument, den Schritt in die Selbstständigkeit überhaupt zu wagen. Der Wegfall und die damit einhergehende Verlagerung der Entscheidung in Verwaltungsprozesse erschwert zudem auch die Einschätzung über die Tragfähigkeit eines Vorhabens immens, weil erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Liquiditätsplanung bestehen.

Die Entscheidung über die Förderung verbleibt nach dem jetzigen Entwurf allein bei den Vermitt-

49 Gemeint ist beispielsweise das Gründercoaching Deutschland, das von der KfW angeboten wird und Gründer/innen nach vollzogener Gründung zur Verfügung steht.

ler/innen der Arbeitsagenturen. Völlig unklar ist jedoch, auf welchem Erfahrungsstand und Fachwissen an dieser Stelle Entscheidungen über so sensible Fragen getroffen werden können. Außerdem stellt sich die Frage, weshalb dann noch ein Gutachten einer fachkundigen Stelle notwendig sein sollte, wenn selbst im positiven Ausgang des Gutachtens die Förderung noch versagt werden kann. Diese Praxis führt zu einer weiteren Schwächung des erforderlichen Fachgutachtens und steht somit einer Forderung nach mehr Qualität deutlich entgegen. Wenn auf diesem Weg Mitnahmeeffekte beseitigt werden, dann geschieht dies zu dem Preis, dass deutlich weniger Arbeitslose den Weg in die Selbstständigkeit wagen und damit den Bezug öffentlicher Transferleistungen beenden. Ein erfolgreiches Instrument wird so wirkungslos.

Alternativvorschläge des VDG

Wie bereits dargelegt, besteht ein Rechtsanspruch auf den Gründungszuschuss bereits nach heutiger Rechtslage lediglich dann, wenn eine positive fachkundige Stellungnahme die Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens bescheinigt. Nach Meinung des VDG muss es daher darum gehen, die „Fach kundigkeit“ der vergebenden Stelle abzusichern, um den beklagten Missbrauch zu beseitigen und Mitnahmeeffekte zu verringern. Hierfür fordert der VDG seit vielen Jahren die Einführung verbindlicher Qualitätskriterien. Die Erfahrungen zeigen, dass in Regionen, in denen die Tragfähigkeit ausschließlich von ausgewiesenen und seriösen Fachexpert/innen (zertifizierten Gründungsberater/innen) bescheinigt wurde, öffentliche Gelder deutlich effizienter eingesetzt werden konnten, weil eine kompetente und passgenaue Beratung sicherstellte, dass nur tragfähige Gründungsvorhaben gefördert wurden.

Gleichzeitig werden angemessene Unterstützungsangebote zur Vorbereitung von Gründungen benötigt. Untersuchungen der KfW und des IAB zeigen, dass begleitete Gründungsvorhaben am Markt erfolgreicher sind als Gründungen ohne entsprechende Unterstützung. Auch hierbei ist es allerdings erforderlich, auf die Qualität der Anbieter zu achten, indem verbindliche Standards in Form von branchenspezifischen Qualitätssiegeln eingefordert werden.

Eine effiziente und effektive (individuelle, bedarfsgerechte) Gründungsberatung hilft Kosten zu sparen und öffentliche Transferleistungen durch erfolgreiche Existenzgründungen zu verringern. Mit (bereits bestehenden) wirkungsvollen Instrumenten zur Qualitätssicherung kann dies erreicht werden, ohne dabei funktionierende Instrumente der Beschäftigungsförderung durch übereilte Reformen wirkungslos werden zu lassen.

Ergänzung zur Stellungnahme des Verbands Deutscher Gründungsinitiativen (VDG)

Der Verband Deutscher Gründungsinitiativen begrüßt ausdrücklich das Vorhaben, zukünftig alle Träger im Rahmen eines Prüf- und Zulassungsverfahrens durch anerkannte Zertifizierungsagenturen prüfen zu lassen. In Bezug auf das Angebot von Leistungen für Existenzgründende ist hierbei allerdings zu berücksichtigen, dass diese nicht zwangsläufig in Form von Seminaren oder Schulungen erbracht werden. Im Sinne der Qualität der Maßnahmen ist somit dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Leistungen für Existenzgründer/innen nicht durch Weiterbildungsträger, sondern spezialisierte Fachexperten erbracht werden sollten. Diese verfügen über die Kompetenzen, die Tragfähigkeit einer Idee und die gründungsbezogenen Vorerfahrungen eines/ einer Gründungsinteressierten einzuschätzen, um darauf basierend eine angemessene, bedarfsbezogene Begleitung anzubieten. Ein Vorgehen, das dem formulierten Anliegen nach maßgeschneiderten, individuellen und bedarfsgerechten Angeboten eher gerecht wird, als standardisierte Seminare.

Für die Anerkennung von Trägern spezialisierter Angebote im Bereich der Existenzgründungsförderung sind bislang allerdings keine Zertifizierungsagenturen zugelassen. Die bisherigen Zertifizierungen sind auf den Weiterbildungsbereich fokussiert und bewerten Qualitätsmanagementsysteme, die ausschließlich von Organisationen vorgehalten werden können. Betrachtet man den Markt von Anbietern öffentlich geförderter Gründungsunterstützungsangebote, so finden sich hier vornehmlich kleine und Kleinstorganisationen[50], die in der Regel keine Unterstützungsprozesse vorhalten (können). Für Einzelberater/innen oder solche Kleinstorganisationen ist es praktisch kaum möglich, ein entsprechendes Qualitätsmanagement aufzubauen, geschweige denn, es aufrecht zu erhalten und parallel die Leistungen am Kunden zu erbringen.

Vor diesem Hintergrund und weil es im individuellen Beratungsprozess um die Qualifikationen der ausführenden Person geht, hat der VDG bereits im Jahr 2006 (gefördert durch das BMAS) ein Testierungsangebot für Gründungsberater/innen entwickelt. Durch unabhängige Gutachter/innen werden die Kompetenzen und Vorerfahrungen der Bewerber/innen geprüft und durch ein dokumentenbasiertes Verfahren sichergestellt, dass die Leistungsangebote den vorgegebenen, durch ein bundesweites Expertengremium entwickelten, Qualitätsstandards genügen.

Vergleichbare Angebote wurden inzwischen auch von anderen Anbietern entwickelt. Derartige branchenspezifische Qualitätssiegel (z.B. vom Verband Deutscher Gründungsinitiativen, vom Bundesqualitätszirkel Gründungsberatung oder vom Deutschen Gründerinnen Forum) sollten im Bereich der Förderung von Leistungen für Existenzgründer/innen Anwendung finden. Wenn darauf verzichtet wird, wird zukünftig ein Großteil der spezialisierten Anbieter (Gründungsberater/innen) von der Leistungserbringung ausgeschlossen, weil diese nicht über die Voraussetzungen zur Erfüllung der Zulassungskriterien verfügen.

Der Verband Deutscher Gründungsinitiativen steht gern für weitere Gespräche zur Verfügung.

[50] Vgl. KfW Research, Mittelstands- und Strukturpolitik (2007), Ausgabe 38, S. 128

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**533**

16. Mai 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V. der Landesvereingung Sachsen (bag arbeit)

zum Gesetzentwurf zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente/ Instrumentenreform

Am 06. April diesen Jahres veröffentlichte die Bundesregierung einen Entwurf zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

Unabhängig vom begrüßungswerten Anliegen des Vorhabens für mehr Dezentralität, Flexibilität, Individualität, Qualität und Transparenz in der Arbeitsförderung zu sorgen, reicht allein der Wille nicht, wenn es an durchdachten, bedarfsorientierten und nachhaltigen Konzepten wie Ideen mangelt.

Bedauerlicherweise spiegeln sich im vorgelegten Entwurf kaum Erfahrungswerte und Empfehlungen der Praxis wider.

Beginnend bei der Annahme, dass es

- **nach wie vor einen einheitlichen Instrumentenkoffer geben soll, der sowohl dem Personenkreis des Rechtskreises des SGB III wie auch des SGB II gleichermaßen gerecht werden könnte,**
- **eine (noch) weitere Verschärfung der Zusätzlichkeit geplant ist, ergänzt um Wettbewerbsneutralität, und**
- **zum nunmehr fast ausschließlichen Erfolgskriterium „Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt" kommen soll,**

lassen sich daraus keine substanziellen Verbesserungen ableiten.

Erfahrungen seit 2005 belegen, dass weder der Förderbedarf der beiden Rechtskreise identisch, noch eine wirkliche Integration für marktferne Personen ohne

individuelle, sinnstiftende, qualifizierende und längerfristige Angebote stattfinden kann. Deutschland mag zwar die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise mit am besten überstanden haben, verfügt aber nach der aktuellsten ILO-Studie (Internationale Arbeitsorganisation) vom März 2011 immer noch über die meisten Langzeitarbeitslosen aller Industriestaaten.

Im Zusammenhang mit den bereits beschlossenen Mittelkürzungen zur Eingliederung in den Jahren 2012 ff besteht bei der so umzusetzenden Neuausrichtung der Instrumente die Gefahr, dass die verbleibenden Mittel der Arbeitsförderung nahezu ausschließlich so genannten „marktnahen" Kunden zur Verfügung gestellt werden können.

Schließt öffentlich geförderte Beschäftigung nach § 16 SGB II zukünftig den gewerblichen Bereich noch stärker aus als bisher, wird für die angesprochene Zielgruppe der bisher dauerhaft Langzeitarbeitslosen eine effiziente Heranführung an einen, eventuell auch leistungsgeminderten, ersten Arbeitsmarkt nahezu unmöglich.

Insbesondere sehen wir hier auch die Gefahr einer „gleitenden Überführung" der Betroffenen in den Rechtskreis des SGB XII und damit eine weitere dauerhafte Belastung der kommunalen Finanzen.

Dem gilt es, im Interesse der betroffenen Menschen und eines zukunftsfähigen Arbeitsmarktes verantwortungsvolle und tragfähige Konzepte entgegenzusetzen.

Wir bitten Sie deshalb, sich dafür stark zu machen,

- **dass den Akteuren vor Ort im Sinne von mehr <u>Dezentralität</u> tatsächlich ein größerer Spielraum für passgenaue Entscheidungen vor Ort zugestanden wird,**
- **dass größere <u>Individualität</u> in der Tat zu mehr Teilhabe und nachhaltiger Unterstützung von Betroffenen führt,**
- **dass höhere <u>Qualität</u> bei der Einbindung von Arbeitsmarktdienstleistern gefordert aber auch entsprechend gefördert wird,**
- **dass eine höhere <u>Flexibilität</u> von Instrumenten den besonderen Ausgangsbedingungen der je-**

weiligen Zielgruppen auch tatsächlich gerecht wird und

- **dass mehr Klarheit und Transparenz nicht nur zu bedarfsorientierteren Hilfen, sondern auch zu realeren Einschätzungen der jeweiligen Arbeitsmarktlage führen.**

Gern stehen wir Ihnen mit unseren konkreten Erfahrungen aus 20 Jahren Tätigkeit zur inhaltlichen Diskussion zur Verfügung.

Der Bundesverband der BAG Arbeit hat im Rahmen eines offenen Briefes an Frau Bundesministerin von der Leyen eine erste Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf abgegeben, den wir als Argumentationshilfe beifügen.

BMAS-Eckpunkte für ein Gesetz zur „Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente" vom 25.03.2011 - Offener Brief

Mit großer fachlicher Enttäuschung und in Teilen Entrüstung haben wir das Eckpunktepapier aus Ihrem Hause für ein Gesetz zur „Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente" vom 25. März 2011 zur Kenntnis genommen.

Das Eckpunktepapier will mehr Dezentralität, Flexibilität, Individualität, höhere Qualität und mehr Transparenz erreichen. Wir unterstützen diese Ziele nachdrücklich. Allerdings können wir die Einlösung dieser Ziele nicht erkennen.

Mit den Eckpunkten werden - abgesehen von vereinzelten Verbesserungen und einer Reihe von eher wirkungs- bzw. bedeutungslosen Verschlankungen - weder die von der Fachöffentlichkeit seit langem angemahnten Reformbedarfe, insbesondere mit Blick auf die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit, angegangen noch die formulierten Zielsetzungen einer „effektiven und effizienten Arbeitsmarktpolitik" angesichts eines wachsenden Fachkräftebedarfs eingelöst noch die Akteure vor Ort in ihrer Entscheidungskompetenz wirksam gestärkt.

Entgegengesetzt zu den Ergebnissen der Wirkungsforschung und dem Wissen der Praktiker wird unterstellt, „Ziele und Lage der Arbeitslosen" aus den beiden Rechtskreisen SGB III und SGB II seien „ähnlich". Diese gravierende Fehleinschätzung der tatsächlichen Ausgangsbedingungen der Zielgruppen führt in den skizzierten Vorhaben Ihres Ministeriums wie ein roter Faden zu entweder nicht lösungsorientierter Beibehaltung oder in etlichen Punkten kontraproduktiven Veränderungen des Status Quo. Das SGB III auch weiterhin als Referenzgesetz für die Grundsicherung auszuweisen *ohne* eine zwingend erforderliche Differenzierung bzw. Öffnung der darin enthaltenen Instrumente im Hinblick auf die besonderen individuellen Förderbedarfe Langzeitarbeitsloser im SGB II zeugt von fachlicher Kurzsichtigkeit und/oder von gewollter bzw. in Kauf genommener fortgesetzter Spaltung des Arbeitsmarktes.

Dazu gehört unter anderem die Ausrichtung aller Instrumente auf Vermittlung in den so genannten 1. Arbeitsmarkt als ausschließlichem Erfolgsmaßstab. Namhafte Teile der von anhaltender Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung gezeichneten Zielgruppen insbesondere des SGB II werden auf diese Weise ins Aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik manövriert.

Damit werden nicht nur die künftigen Anforderungen des Marktes ignoriert, die angesichts von demografischer Entwicklung und wachsenden Qualifizierungsansprüchen gerade eine deutliche konzeptionelle Hinwendung und finanzielle Schwerpunktsetzung auf marktferne Zielgruppen erfordern. Zugleich gibt die offensichtlich ausschließliche, aber aus unserer Sicht tatsächlich im Entwurf gar nicht umgesetzte Effizienzorientierung bei der von Ihnen angestrebten Instrumentenreform wesentliche gesellschaftlich notwendige Ansprüche auf Teilhabe und Inklusion auf. Der Entwurf belässt die „alten" Instrumente in ihrer Starrheit und fehlenden Flexibilität, wo kreative und mutige Schritte zu einer effektiven Fachkräfteförderung der Menschen, die wir auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich vorfinden, nötig wäre.

Zudem werden Anforderungen aus der Sicht von Chancengleichheit und Gendermainstreaming - auch dies entgegen aller Analysen einer zukunftsfähigen Gestaltung des Arbeitsmarktes - im vorliegenden Eckpunktepapier noch nicht einmal erwähnt.

Als besonders gravierende Beispiele im Einzelnen für die aus unserer Sicht falsche Ausrichtung der geplanten Instrumentenreform seien an dieser Stelle genannt:

1. **Aktivierung und berufliche Eingliederung § 45 und § 46:**

   Das Gutscheinsystem soll auf die Förderung in diesem Bereich ausgedehnt werden. Durch das IAB wurde 2008 bereits die Bildungsgutscheinpraxis in der beruflichen Fort- und Weiterbildung untersucht und als ein Verfahren erkannt, das insbesondere bildungsferne Zielgruppen besonders benachteiligt. Ein solches Verfahren nun auch bei Aktivierungsmaßnahmen einzuführen, löst das tatsächliche Problem fehlender zielführender Angebote für Langzeitarbeitslose gerade nicht. Die scheinbare Marktermächtigung der Kund/innen bleibt für Menschen mit erhöhtem Förderbedarf und größerer Marktferne weitgehend Makulatur und verfehlt eine beabsichtigte individuelle Passgenauigkeit in der Förderung.

   Die im § 46 bestehenden Einschränkungen (nicht mehr als 4 Wochen betriebliche Trainingsmaßnahmen und nicht mehr als 8 Wochen berufliche Bildung), die eine effektive Förderung verhindern, bleiben dagegen unverändert bestehen.

2. **Förderung der beruflichen Weiterbildung §§ 81 ff:**

   Auch die seit Jahren überfällige und immer dringender werdende Modernisierung der Förderinstrumente in diesem Bereich ist kein Thema. Weder soll eine Revision der veralteten Definition von beruflicher Qualifizierung im Verhältnis zu Schlüsselqualifikationen erfolgen, noch werden die Erkennt-nisse der Lernforschung mit Blick auf methodische Fragen, etwa in Bezug auf individuelle Lernbegleitung, Gruppengrößen oder Qualifizierung am Arbeits-platz, aufgegriffen. Weder werden endlich die besonderen Förderbedarfe bildungsferner Zielgruppen z.B. im Rechtskreis

des SGB II berücksichtigt, etwa durch die Einrichtung passgenauer, nicht standardisierter Maßnahmen jenseits des Bildungsgutscheins, noch der wachsenden Bedeutung abschlussbezogener modularisierter beruflicher Weiterbildung Rechnung getragen. Bliebe es dabei, würde Bildungsteilhabe für Viele weiterhin verweigert und damit zugleich die Erschließung wichtiger Ressourcen für den Arbeitsmarkt verfehlt.

3. **Eingliederungsleistungen des SGB II §§ 16 d/e (öffentlich geförderte Beschäftigung):**

   Gänzlich missrät die „Neuordnung" der Beschäftigungsförderung. Mehr noch: Die angegebenen Änderungen - Ausrichtung der AGH-MAE auf Vermittlung, Abschaffung der AGH-E (die bisher auch marktnäher eingesetzt werden konnten) und deren Ersatz durch die „Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse" sowie die Festschreibung der Kriterien zusätzlich, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität für beide verbleibende Förderinstrumente - behindern die Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für die Teilnehmenden weiter, verschärfen die hinlänglich erforschten und bekannten Zielkonflikte der Förderung und erhöhen den bürokratischen ineffizienten Aufwand. Die endgültige Abdrängung der Teilnehmenden in „zusätzliche", explizit marktferne Arbeiten und Aufgaben trägt weiter zu ihrer gesellschaftlichen und arbeitsmarktlichen Ausgrenzung sowie zur Unterminierung ihrer Selbstachtung und Würde bei, da sinnhaftes und auf Arbeitsmarktnähe und Vermittlungsfähigkeit gerichtetes Arbeiten so nicht möglich ist. Die Aufrechterhaltung des Paradigmas „Zusätzlichkeit" führt bereits jetzt zu einem immensen Verwaltungsaufwand; durch die Einschränkung der geförderten Beschäftigung auf mehr oder weniger sinnlose Arbeiten wird letztendlich zur Mittelverschwendung beigetragen. Die behaupteten Wettbewerbsbeeinträchtigungen sind zudem bislang nicht nachgewiesen worden.

   Die Deckelung der Förderung eines offenbar in Planung befindlichen § 16 e (neu) auf 75% bei gleichzeitiger Verhinderung marktnaher Tätigkeiten liefe zudem auf die Notwendigkeit einer Kofinanzierung hinaus und droht vor dem Hintergrund der öffentlichen Haushaltslage zu einer weiteren Marginalisierung der gerade für marktferne Zielgruppen so dringend notwendigen Beschäftigungsförderung beizutragen.

4. **Berufseinstiegsbegleitung § 49 SGB III:**

   Zwar soll die Förderung der tatsächlich sinnvollen Berufseinstiegsbegleitung richtigerweise entfristet werden, die zugleich aber zwingend vorgesehene Kofinanzierung der Maßnahmen durch Dritte dürfte zu einer erheblichen Hürde bei der Realisierung qualitativ hochwertiger und ausreichend finanzierter Angebote werden.

5. **Reform der Einkaufs- und Vergabepraxis:**

   Mit keinem Wort greift das Eckpunktepapier die lähmende und Qualität zerstörende Wirkung der geltenden Einkaufs- und Vergabepraxis arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen auf, deren Reform dringend Not täte und im Kern zu den eingeschränkten Wirkungen der meisten Instrumente im Regelkreis des SGB III führt.

   Fachleute und die Beteiligten in der Praxis wissen um die z.T. gravierenden Qualitätsmängel, die ungenügende Berücksichtigung regionaler und/oder zielgruppenspezifischer Bedarfe und die entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Teilnehmenden. Die vorgesehene Ausweitung der Trägerzulassung löst das Problem nicht annähernd. Dass die Ihnen vorliegenden Vorschläge und Hinweise verschiedenster Verbände für eine tatsächliche Reform von Vergaberecht und -praxis (siehe hierzu auch das Reformpapier der bag arbeit) ignoriert werden, ist insofern ein weiterer gravierender Mangel Ihres Gesetzesvorhabens.

Im Interesse der betroffenen Menschen und der Zukunftsfähigkeit des Arbeitsmarktes wenden wir uns mit diesem offenen Brief an Sie mit der dringenden Bitte und Aufforderung, vor einer weiteren Verfolgung der mit dem Eckpunktepapier verbundenen Ausrichtung der Instrumentenreform das Gespräch mit uns und anderen Fachverbänden und beteiligten gesellschaftlichen Institutionen zu suchen.

Wir werden Ihnen dafür in den kommenden Wochen detailliertere Reformvorstellungen aus unserer Sicht zustellen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**536**

24. Mai 2011

Information für den Ausschuss

Gemeinsame Stellungnahme der im ISB e.V. zusammengeschlossenen Dortmunder Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger

Arbeitsmarktreform 2012 - Gesetzentwurf des BMAS zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 06.04.2011

Wir möchten alle politischen Entscheidungsträger dringend bitten, die geplante Reform in der jetzigen Fassung dringend zu überdenken. Aus unserer Sicht führt sie zu keiner Verbesserung, sondern zur Ausgrenzung Langzeitarbeitsloser vom Arbeitsmarkt.

Mit dem vorgelegten Entwurf zur Instrumentenreform in der Arbeitsförderung möchte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mehr Dezentralität, Flexibilität, Individualität, höhere Qualität und mehr Transparenz erreichen. Die ISB und ihre Mitgliedsorganisationen unterstützen diese Ziele, sehen jedoch nicht, wie sie mit dem geplanten Entwurf umgesetzt werden können.

Die Arbeitslosenzahlen gehen zwar auch in Dortmund zurück, aber der wirtschaftliche Aufschwung erreicht nicht alle Arbeitslosen. Insbesondere den Langzeitarbeitslosen verhilft er nicht zu neuen Arbeitsplätzen. In Dortmund ist ihre Zahl im Jahr 2011 sogar leicht angestiegen (von April 2010 auf April 2011, 1,3%, bei Schwerbehinderten sogar um 4,6 %), wohl auch weil die ersten Einsparungen des BMAS Wirkung zeigen. Den Problemen von Menschen, die über lange Zeit arbeitslos sind, ihre beruflichen Qualifikationen nicht aufrecht erhalten konnten und unter psychischen Auswirkungen ihrer sozialen Situation leiden, kann nur mit großen Kraftanstrengungen und angepassten Arbeitsmarktinstrumenten begegnet werden. Diese Instrumente können nicht „1:1“ aus dem Bereich des SGB III übernommen werden, wie es nun geplant ist.

Die Potenziale der arbeitsmarktferneren Menschen müssen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und eines drohenden Fachkräftemangels dringend erschlossen werden. Hierfür bedarf es ausreichender finanzieller Mittel, geeigneter Förderinstrumente und einer regional definierten Gesamtstrategie aller relevanten Arbeitsmarktakteure.

Mit dieser Zusammenarbeit haben wir in Dortmund z.B. im Beirat des Jobcenters ausgezeichnete Erfahrungen gemacht, nun ist es wichtig, der kommunalen Ebene Handlungsspielräume und Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit auch die Langzeitarbeitslosen vom Aufschwung profitieren können.

Die ISB hält es vor diesem Hintergrund für dringend geboten, den Betroffenen längerfristige Förderangebote aus einer Hand anzubieten, um den Motivationsverlust zu vermeiden, dem die Menschen ausgesetzt sind, wenn sie von Kurzmaßnahme zu Kurzmaßnahme und von

Träger zu Träger geschickt werden, ohne dass sich an ihrer Situation etwas ändert. In jeder neuen Maßnahme werden sie dann wieder von immer neuen Betreuern einer beruflichen und sozialen „Diagnose“ unterzogen und durchlaufen oft das x-te Bewerbungstraining. Die geplante Instrumentenreform bietet keine Verbesserung für dieses hilflos wirkende zersplitterte Aktivierungs- und Fördersystem. Gemeinsam mit dem Jobcenter Dortmund schlagen wir eine Bündelung der unterschiedlichen Förderprogramme in lokalen Förderzentren vor: Der zuständige Ansprechpartner im Jobcenter bespricht mit seinen Kunden den notwendigen Förderbedarf und vermittelt ihn zu einem Träger, der die optimale Förderung garantiert. Mit dem Casemanager des Trägers, dem Kunden und dem persönlichen Ansprechpartner im Jobcenter werden dann die weiteren Qualifizierungsmodule ausgewählt, die eine unterbrechungsfreie weitere Förderung durch die vertrauten Betreuer gewährleistet und mit einer bestmöglichen Arbeitsmarktintegration abschließt.

Dabei kommt Programmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung für diese marktferneren Kunden eine zentrale Bedeutung zu, wenn das Schließen einer Facharbeiterlücke tatsächlich gelingen soll. Die standardisierte Förderung zweijähriger Ausbildungen reicht für diesen Personenkreis oft nicht aus. Das zeigt sich z.B. in der Altenpflege, wo uns der Pflegenotstand durch Personalmangel bereits erreicht hat. Das praktizierte System der Bildungsgutscheine geht

nachweislich auf Kosten der bildungsferneren Bevölkerungsschichten und muss in Richtung Teilhabe reformiert werden.

Die Neuordnung der Beschäftigungsförderung führt in der vom BMAS vorgeschlagenen Form zu der wohl gravierendsten Fehlsteuerung zur „Leistungssteigerung von Instrumenten". Von den Leitlinien, der von der Europäischen Kommission geforderten Inklusion, der Teilhabe aller EU-Bürger am gesellschaftlichen Leben bleibt nicht viel übrig. Die vorgeschlagene Deckelung der Maßnahmekosten für Arbeitsgelegenheiten führt zwangsläufig zum Qualitätsverlust dieser Form der Heranführung an Beschäftigung und berufliche Bildung. Viele in Dortmund verankerte, gemeinsam entwickelte und dem Gemeinwohl verpflichtete Projekte, wie z.B. die PLAN B-Jugendprojekte, die Förderung Alleinerziehender oder die PortIn – Migrantenprojekte, können mit dem neuen Instrumentarium nicht weitergeführt werden. Die bisherige Dezentralität und regionale Passgenauigkeit wird einer zentralistisch vorgegebenen Einheitsmaßnahme geopfert, die keine Teilhabe, sondern nur Einsparungen zum Ziel und Exklusion zur Folge hat.

Das gilt ebenso für die Auswirkungen auf das Programm JobPerspektive, in dem Dortmund jahrelang eine bundesweite Vorreiterrolle übernommen hatte. Viele Menschen mit Multiproblemlagen haben sich nach langer Arbeitslosigkeit wieder Hoffnungen auf eine berufliche Zukunft gemacht. Durch den Sparkurs, aber auch durch die vorgeschlagene Verengung der Förderbestimmungen, werden diese Hoffnungen zerstört. Wenn durch Regelungen marktnahe Tätigkeiten untersagt werden, können notwendige Eigenanteile nicht mehr erwirtschaftet werden und die Arbeitgeber müssen sich von den Integrationsbeschäftigten trennen. Die Logik „Marktferne bleiben marktfern, wir konzentrieren uns auf die Starken" lehnen wir entschieden ab.

Die ISB und ihre Mitgliedsorganisationen halten es für unumgänglich in Arbeit statt in Arbeitslosigkeit zu investieren. Dabei spielt es eine untergeordnete Rolle, ob das in gemeinnützigen oder herkömmlichen Unternehmen geschieht, wenn sie bereit sind, angepasste Arbeitsplätze für Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit einzurichten.

Die eingesparten Mittel für die gezahlte Hilfe zum Lebensunterhalt und die Kosten der Unterkunft sollten in die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze investiert werden und somit in die Zukunft von Menschen. Wir brauchen einen geförderten, unterstützenden Arbeitsmarkt für die Menschen im SGB II, die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Beschäftigungsförderung sind überflüssig und kontaproduktiv.

Wir möchten daher dringend an alle Dortmunder Entscheidungsträger in Land und Bund appellieren, sich für eine Optimierung der Instrumente der Arbeitsförderung einzusetzen, die die Schwächeren unserer Gesellschaft einschließt.

Tragen Sie bitte dazu bei, dass weiterhin ausreichend Mittel für ihre Förderung zur Verfügung gestellt werden.

Setzen Sie sich dafür ein, dass die Kompetenzträger aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Verbänden, öffentlicher Verwaltung, Politik etc. in Dortmund die passgenaue Ausgestaltung der Maßnahmen im Interesse der betroffenen Bürgerinnen und Bürger miteinander vereinbaren können.

Wir laden Sie ein, sich vor Ort in unseren Einrichtungen ein Bild von unserer Arbeit zu machen und mit uns über die Weiterentwicklung unserer Arbeit zu diskutieren

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**549**

6. Juni 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Deutschen Gründerinnen Forum e.V.

Arbeitsmarktreform 2012 - Gesetzentwurf des BMAS zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 06.04.2011

1) Ausgangslage

Um der veränderten Arbeitswelt und den **gestiegenen Qualifikationsanforderungen** an Arbeitnehmer-Innen Rechnung zu tragen, ist die Förderung von Selbstständigkeit ein probates Mittel.

Gründungen aus der **Arbeitslosigkeit** heraus sind eher selten Gründungen zweiter Klasse. Nur rund zehn Prozent von ihnen beginnen nur aus der Not heraus. Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) waren 55 bis 70 Prozent der Geförderten gut fünf Jahre nach der Gründung noch selbstständig. 20 Prozent hatten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, nur zehn Prozent waren erneut arbeitslos gemeldet.

Das IfM Bonn kam zu ähnlich positiven Ergebnissen, als es den Werdegang von Gründern verfolgte, die vorher arbeitslos oder von Jobverlust bedroht waren. Demnach sind neun von zehn mit ihrem Schritt in die **Selbstständigkeit** - meist sogar sehr - zufrieden.

Die Auseinandersetzung mit den Fragestellungen der Existenzgründung und die Erprobung der eigenen Fähigkeiten auf dem freien Markt, entsprechen einem selbstorganisierten „training on the job“ und sensibilisieren die betroffenen Personen für ihre eigenen Kompetenzen ebenso wie für die Anforderungen von Kunden / Arbeitgebern. Die durch die Selbstständigkeit erworbenen Kenntnisse erhöhen die Vermittlungschancen auch in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, da auch dort selbstständiges Denken und Handeln gefordert ist.

Insbesondere für ältere ArbeitnehmerInnen, die auf dem Arbeitsmarkt geringe Chancen haben, aber auch Erwerbspersonen mit diskontinuierlichen Berufsverläufen, stellt der Weg in die Selbstständigkeit ein probates Mittel dar, um ihre Erfahrungen und Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt einzubringen und auszubauen. Vor dem Hintergrund des **demografischen Wandels** wird diese Zielgruppe eine noch größere Bedeutung bekommen. Gleiches gilt für Frauen, die nach der Geburt eines Kindes bzw. nach der Familienphase wieder in den Beruf zurückkehren möchten, allerdings immer noch auf sehr unflexible Strukturen von Unternehmen treffen und daher häufig nur in Beschäftigungsverhältnisse unterhalb ihrer Qualifikationen zurückfinden. Ihnen wird durch eine Existenzgründung die Chance auf Erhalt und Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten ermöglicht.

2) Grundverständnis und Förderinstrumente

Effektive und effiziente Arbeitsmarktpolitik (im SGB II Bereich durch den Slogan „„Fördern und Fordern“ beschrieben) baut auf **der *Leistungsbereitschaft und Mitarbeit der Arbeitssuchenden*** auf. Die Erfahrung in der Arbeit mit ExistenzgründerInnen zeigt, dass gerade diese Zielgruppe ein hohes Maß an Leistungsbereitschaft zeigt und bereit ist, das persönliche Risiko einer Gründung einzugehen. Daher ist es das falsche Signal gerade für diese Personengruppe die Förderung einzuschränken, statt sie auf ihrem Weg zur Eigenverantwortung zu unterstützen und zu bestärken.

Am 1. Januar 2003 wurde der Existenzgründungszuschuss für die so genannten Ich-AG- Gründungen aus der Arbeitslosigkeit eingeführt und löste einen wahren Gründungsboom aus. Zeitgleich wurden Existenzgründungen nach wie vor mit dem Überbrückungsgeld gefördert. Auch hier nahmen die Gründungen seit 2002 kräftig zu. Am Höhepunkt im Jahr 2004 hatten sich mehr als 350.000 Arbeitslosengeldempfänger, das entspricht mehr als 25 Prozent der im KfW-Gründungsmonitor ausgewiesenen Gründer, mit Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss selbstständig gemacht.

Um die Qualität und Nachhaltigkeit der Existenzgründungen zu verbessern und Mitnahmeeffekte zu begrenzen, mussten Gründungswillige seit

November 2004 nachweisen, dass ihr Vorhaben tragfähig ist. Damit halbierte sich die Zahl der geförderten Gründungen aus der Arbeitslosigkeit im Jahr 2005, die Qualität der Gründungsvorhaben konnte jedoch deutlich erhöht werden.

Ab August 2006 wurden das Überbrückungsgeld und der Existenzgründungs-zuschuss durch einen neuen, 15 Monate umfassenden Gründungszuschuss zusammengelegt (§ 57 SGB III). Die Neuregelung verbindet die Stärken der beiden Instrumente und bietet Gründerinnen und Gründern verlässliche und transparente Rahmenbedingungen.

Die Bundesagentur gewährt zwei Hilfen: Wer Arbeitslosengeld I (ALG I) bezieht, erhält für neun Monate Fördergeld in Höhe des ALG I. Zusätzlich gibt es 300 Euro für die soziale Absicherung. Nach einer Erfolgsprüfung kann die BA für weitere sechs Monate einen Zuschuss von maximal 300 Euro bezahlen. 2010 waren dies mehr als 146.000 Personen, 6,9 Prozent mehr als im Vorjahr.

Wer länger arbeitslos ist, Arbeitslosengeld II (ALG II bzw. Hartz IV) erhält und sich selbstständig macht, erhält dagegen das Einstiegsgeld, für maximal zwei Jahre. Es kann je nach Dauer der **Arbeitslosigkeit** und der Größe des Haushalts mehrere hundert Euro betragen. 16.500 Hartz-IV-Empfänger haben dies 2010 erhalten - ein Minus von fast 17 Prozent im Vergleich zum Vorjahr, u a. bedingt durch eine restriktivere Vergabepraxis der Arbeitsvermittler in den Jobcentern.

Knapp 50 Millionen Euro kostet diese Förderung - mit positiven Folgen. So fanden Arbeitsmarktforscher des IAB heraus, dass die Beschäftigungsquoten der Geförderten drei Jahre nach Auszahlungsbeginn deutlich höher sind als bei denjenigen, die kein Geld bekommen haben. Die Förderung kann dazu beitragen, dass die zukünftige Erwerbskarriere deutlich stabiler verläuft, als dies ohne Förderung der Fall wäre.

Seit seiner Einführung in 2006 stellt der Gründungszuschuss nachweislich ein wirkungsvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument dar, das den Gründerinnen und Gründern den Lebensunterhalt sichert und ihnen ermöglicht, eine Selbstständigkeit aufzubauen, ohne zunächst vom eigenen Einkommen leben können zu müssen.

Aus der Förderstatistik der Bundesagentur geht hervor, dass v. a. das Überbrückungsgeld zumeist von männlichen Selbstständigen in Anspruch genommen wurde (72,1%). Das Instrument des Gründungszuschusses (ab August 2006) wurde bis Ende 2008 von 63,5% Männern und 36,5% Frauen in Anspruch genommen. Dagegen hat das Instrument Existenzgründungszuschuss (Ich-AG, Jan. 2005 – Juli 2006) Frauen und Männer etwa zu gleichen Teilen erreicht.

Der Unterstellung von „Mitnahmeeffekten“ bei Existenzgründungen lässt sich der *Effekt der „Versorgungsmentalität“* bei Arbeitssuchenden, die sich ausschließlich an einer Festanstellung orientieren, gegenüberstellen. Darüber hinaus wird hiermit ein *Bild der Selbstständigen* geprägt, das in der öffentlichen Diskussion negativ besetzt ist, zusätzliche Hürden für Existenzgründungen aufbaut und keine ausreichende Orientierung an der Realität der Arbeitswelt nimmt.

Die Mitnahmeeffekte beim Gründungszuschuss lassen sich insgesamt kaum beziffern. Deutschland hat im internationalen Vergleich insgesamt zu wenig GründerInnen. Die Kürzungen sind deshalb gesellschaftspolitisch äußerst fragwürdig.

3) Effekte bei der Veränderung der Förderinstrumente

Die gesteigerte Inanspruchnahme des Gründungszuschusses in den vergangenen Jahren weist den grundsätzlich bestehenden Bedarf auf Seiten der Arbeitssuchenden deutlich nach.

Die **Umstellung** bei dem Gründungszuschuss von „Rechtsanspruch“ auf **„Ermessensleistung“** schafft Unsicherheit bei potenziellen Antragstellern über die Auswahlkriterien.

Der neue Gesetzentwurf kürzt faktisch die Höhe der Leistungen, da sich die Dauer der für die Gründerinnen und Gründer so wichtigen Grundförderung um drei Monate verringert. Die geplante Reform schließt Gründungsinteressierte mit Beschäftigungszeiten unter 12 Monaten komplett von einer Inanspruchnahme des Gründungszuschusses aus. **Benachteiligt werden hier vor allem junge Menschen, aber auch verschiedene andere Zielgruppen wie Frauen, die oft längere Zeiten für eine sorgfältige Gründungsvorbereitung benötigen.**

1,8 Milliarden Euro gibt die Bundesagentur für Arbeit (BA) derzeit jährlich aus. Zukünftig sollen dafür nur noch 400 Millionen Euro zur Verfügung stehen. Die Entlastung des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit durch die **Reduzierung des Budgets** für den Gründungszuschuss wirft daher die Frage auf, nach welchen Kriterien die Gelder künftig vergeben werden sollen.

Eine drastische Reduzierung bedeutet eine Selektion von Geschäftsideen, bei denen strukturelle Benachteiligungen von bestimmten Zielgruppen zu befürchten sind.

Die **Verkürzung** der geförderten **Anlaufphase** auf 6 Monate ist ein Rückschritt in Richtung des früheren Förderinstrument s „Überbrückungsgeld“, ohne die positiven Erfahrungen, die mit dem Instrument „Existenzgründungszuschuss“ („Ich-AG“) gemacht wurden, weiter zu berücksichtigen. Die geschlechtsspezifische Auswertung der Förderinstrumente zeigte, dass das Überbrückungsgeld wesentlich seltener von Frauen beantragt wurde, als die „Ich-AG“.

Die GEM-Expertinnenbefragung 2008 zu den Rahmenbedingungen in Deutschland ergibt, dass Deutschland hinsichtlich der öffentlichen Förderinfrastruktur im internationalen Vergleich mit an vorderster Stelle steht (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 15/2009, S. 2). **Hinsichtlich der Rahmenbedingungen „Unterstützung für Gründungen durch Frauen“ liegt Deutschland**

jedoch auf dem vorletzten Platz (IAB, 15/2009, S. 5f.)

Um Chancengleichheit zu garantieren, dürfen insbesondere auch Gründungsvorhaben von Frauen nicht durch Branchenwahl, Betriebsgröße, Investitionsvolumen etc. künftig eine weitere strukturelle Benachteiligung erfahren. Dies setzt daher eine klare Definition der Entscheidungsstrukturen und –kriterien voraus.

Insgesamt ist zudem zu befürchten, dass viele zuvor arbeitslose GründerInnen womöglich gerade in der Anlaufphase scheitern, wenn sie ohne Zuschuss bleiben und nur geringe Einkünfte aus ihrem Betrieb erzielen. Die Förderpraxis aus dem SGB II Bereich, bei dem in den meisten Fällen 6 Monate das sog. „Einstiegsgeld" zur Förderung einer Gründung gewährt wird, zeigt in der Praxis, dass 6 Monate ein zu geringer Zeitraum ist, um die Geschäftstätigkeit soweit auszubauen, dass der Lebensunterhalt gesichert ist und damit erste Einnahmen in den Betrieb re-investiert werden können.

Zudem sollte bedacht werden, in welchem Umfang durch die Kürzungen und Einschränkungen gegebenenfalls die Ausgaben für Arbeitslosengeld steigen werden. So ist davon auszugehen, dass Personen, die den Gründungszuschuss nicht in Anspruch nehmen, da sich die Förderbedingungen verändert haben, dennoch weiterhin Leistungen (ALG I) erhalten, allerdings ohne sich eine Perspektive auf Beschäftigung zu erarbeiten.

4) Nachhaltigkeit und Effektivität der Förderung von Existenzgründungen

Studien des IAB haben belegt, dass die geförderten Existenzgründungen nicht nur nachhaltigen Bestand haben, sondern auch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Der „return of public invest" ist daher gerade bei diesen Förderinstrumenten gewährleistet. Darüber hinaus ist eine Erhöhung der Selbstständigen-Quote in Deutschland sichtbares Zeichen für einen flexiblen und zukunftsfähigen Arbeitsmarkt.

Die Hilfen für *ExistenzgründerInnen* sind deshalb *insgesamt eines der erfolgreichsten Instrumente der Bundesagentur für Arbeit*. Die Pläne bei der Reform

der Förderinstrumente, die Förderung von 2012 an einzuschränken, beobachten wir daher mit großer Sorge. **Einsparungen sollte bei den Maßnahmen erfolgen, die weniger effektiv sind.**

Untersuchungen belegen, dass die Begleitung von Existenzgründungen durch hochwertige Gründungsberatung, den Erfolg erhöht und diese nachhaltiger macht. Effiziente Gründungsberatung hilft also Kosten sparen und staatliche Transferleistungen zu verringern. **Wir fordern daher wirkungsvolle Instrumente zur Qualitätssicherung von Beratung. Eine kompetente, passgenaue Beratung muss sicherstellen, dass nur tragfähige Gründungsvorhaben gefördert werden. Mitnahmeeffekte lassen sich so weitgehend ausschließen.**

Die Nachhaltigkeit der geförderten Gründungen sollte zudem durch eine obligatorische zielgruppengerechte, qualitativ hochwertige Beratung erhöht werden.

Qualitätsstandards in der Beratung sollten verbindliches Auswahlkriterium der öffentlichen Hand (insbesondere auch beim KfW Gründercoaching) für Leistungsanbieter sein und in Ausschreibungen und Vergabekriterien der öffentlichen Hand verankert werden, um die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Förderung von Existenzgründungen zu erhöhen.

Das Deutsche Gründerinnen Forum hat hierzu Qualitätskriterien für Beratungsanbieter mit Unterstützung des BMAS und des BMFSFJ entwickelt, die Anwendung finden sollten (vgl. www.dgfev.de /Zertifizierung).

Anlage:

Als niedersächsische Beratungsstellen für Existenzgründerinnen verfügen die Unterzeichnerinnen über langjährige Erfahrung in der Begleitung von Frauen in die Selbstständigkeit, auch aus der Arbeitslosigkeit heraus. Vor diesem Hintergrund schließen wir uns der „**Stellungnahme des Deutschen Gründerinnen Forums e.V.** zum Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente" vom 19. April 2011 an (siehe Anlage).

Vertretung des Niedersächsischen Netzwerks:

Gez. Andrea Zobel,

EXISTA,- Service für Gründerinnen und Unternehmerinnen, Uelzen

Gez. Jutta Dehoff-Zuch,

Existenzgründungsgentur für Frauen – EFA, Oldenburg

Gez. Cornelia Klaus,

Gründerinnen-Consult Hannover, hannover impuls GmbH

Gez. Angelika Becker,

Koordinierungsstelle Frau und Wirtschaft, Landkreis Cuxhaven

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**550**

6. Juni 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Rings der Arbeitsvermittler e.V.

Arbeitsmarktreform 2012 - Gesetzentwurf des BMAS zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 06.04.2011

Zunächst begrüßen wir die durch die Regierung beabsichtigte Reform der Arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

In verschiedenen Punkten sehen wir jedoch Schwierigkeiten, bis hin zur Existenzgefährdung innerhalb der Branche der Privaten Arbeitsvermittler.

1. Absolut Existenz gefährdend ist die im Gesetzentwurf enthaltende 1/3 Lösung für die Auszahlung des Vermittlungsgutscheines.

   Ausgehend davon, dass die Kosten für die Private Arbeitsvermittlung in den letzten Jahren immens gestiegen sind und der Vermittlungsgutschein in 8 Jahren in seiner Ausgestaltung nicht angepasst wurde, verbleibt den Privaten Arbeitsvermittlern nach dem beabsichtigten Gesetzesvorschlag nur eine Summe von 547,00 € in der ersten Rate.

   Der größte Aufwand der Privaten Arbeitsvermittler entsteht jedoch im Vorfeld der Vermittlung durch Profiling, Beratung und die aktive Suche nach passender Arbeit. Weiterhin ist festzustellen, dass ein Großteil der Arbeitsuchenden auf Grund mangelnder Qualifizierung und begrenzter Einsatzmöglichkeiten einen deutlich höheren Beratungs- und Motivationsbedarf hat.

   Die von der Politik geforderte Nachhaltigkeit der Vermittlung liegt schon de facto im Interesse der wirtschaftlich geführten Privaten Arbeitsvermittler. Jedoch ist es ihnen nicht möglich, nach Aufnahme einer Tätigkeit noch aktiv von Außen in das Arbeitsverhältnis einzugreifen.

   Zusätzlich wird vom Gesetzgeber ein QM-System für die Private Arbeitsvermittlung verlangt, welches wir vom Grundsatz her durchaus begrüßen.

   Jedoch sind das ebenfalls Kosten, die durch die Privaten Arbeitsvermittler zunächst erbracht werden müssen.

   All dies kann eine Abstufung des Vermittlungshonorars nicht rechtfertigen. Jegliche Kostenrechnung und Studien haben ergeben, dass der Vermittlungsgutschein das preiswerteste Instrument ist, Arbeitsuchende in Arbeit zu bringen. Wir weisen dringlichst darauf hin, mindestens die bewährte 50% Lösung beibehalten wird.

   Dies hat auch positive Effekte auf den Verwaltungsaufwand innerhalb der Bundesagentur für Arbeit, der durch die 1/3 Lösung erheblich erhöht werden würde.

2. Beim Rechtsanspruch plädieren wir als Branche für die Formulierung 12 Wochen ab dem Tag der Arbeitslosmeldung und die Ausweitung des Rechtsanspruches auch auf den Bereich des SGB II.

   Dies ist auch wichtig, um regionale Ungleichbehandlungen zu unterbinden.

3. Wir unterstützen den Vorschlag der Regierung zur Umsetzung eines QM-Systems für den Bereich der Privaten Arbeitsvermittlung.

   Eine Trägerzulassung für Kleinstunternehmen zu fordern, ist an der Stelle jedoch überzogen. (ab ca. 6000,00 €) Während Bildungsträger ihre Kosten aus dem QM-Verfahren in ihre Maßnahmen umlegen können, haben die die Privaten Arbeitsvermittlungen diese Möglichkeiten nicht. Eine Private Arbeitsvermittlung kann nicht sagen, dass QM-System habe „so viel gekostet und deswegen wird der AVGS um Summe X erhöht“.

   Wir sind als Private Arbeitsvermittlung durchaus bereit, uns einer Trägerzertifizierung zu stellen, wenn der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Matrixzertifizierung in die Trägerzulassung mit einbaut.

Diese Matrixzertifizierung bietet dem Kleinstunternehmen die Möglichkeit, zu überschaubaren Kosten ein QM-System einzuführen.

4. Um bei Problemen am Arbeitsmarkt, die sowohl bundesweit als auch regional auftreten, schnell reagieren zu können und als zukünftiger Partner der Agenturen, Jobcenter und Kommunen ist es für uns äußerst wichtig, nicht nur im Beirat der Bundesagentur einen Sitz zu bekommen, sondern auch in den regionalen Beiräten der jeweiligen Agenturen.

Wir bitten Sie und Ihre Fraktionen um Unterstützung beim Erhalt der Branche Privater Arbeitsvermittler.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**565**

22. Juni 2011

Information für den Ausschuss

zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 25. Mai 2011

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigt die Bundesregierung, Effektivität und Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu erhöhen. Dazu sollen die Qualität der Angebote gesichert und die dezentralen Entscheidungsspielräume vergrößert werden, um eine passgenaue, an individuellen Bedürfnissen der Arbeitsuchenden ausgerichtete Unterstützung und Förderung zu ermöglichen.

Vorbemerkung

Die Zielsetzungen des Gesetzesvorhabens sind aus Sicht der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossenen Verbände im Prinzip sinnvoll. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird die Zielstellung eines „flexiblen Rechtsrahmens“ für die aktive Arbeitsmarktpolitik und einer passgenauen Förderung allerdings nicht erreicht. Die notwendige Öffnung und Individualisierung der Eingliederungsinstrumente wird durch die vorgeschlagenen Regelungen nicht ermöglicht.

Die Erfahrungen der wohlfahrtsverbandlichen Träger und Einrichtungen, die in der Förderung Arbeitsuchender zahlreich engagiert sind, zeigen, dass die Zielrichtung größerer Entscheidungsspielräume vor Ort in der Arbeitsförderung essenziell sind. Arbeitsuchende können nur dann bedarfsgerecht effektiv unterstützt und gefördert werden, wenn dabei die örtlichen Arbeitsmärkte und die personenbezogenen Bedarfe berücksichtigt werden. In dieser Hinsicht greifen die vorgelegten gesetzlichen Änderungspläne zu kurz.

Aus Sicht der BAGFW kann die proklamierte Ausrichtung aller arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt für einen Teil der Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht unmittelbar gelten. Für die Gruppe der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen muss vielmehr eine schrittweise, längerfristige soziale und arbeitsmarktliche Integrationsstrategie verfolgt werden. In Zusammenhang mit den massiven Kürzungen der Mittel zur Eingliederung besteht die Gefahr, dass die verbleibenden Mittel und Kräfte der Arbeitsförderung insbesondere auf so genannte marktnahe Kundinnen und Kunden konzentriert werden. Auch die beabsichtigte Umwandlung von arbeitsmarktpolitischen Pflicht- in Ermessensleistungen ist aus Sicht der BAGFW rein fiskalisch begründet. Arbeitsuchenden werden dadurch Fördermöglichkeiten und Rechte beschnitten. Die BAGFW wendet sich entschieden gegen diese politische Ausrichtung.

Der Gesetzentwurf beinhaltet massive Einschnitte und Qualitätsverluste bei den Förderangeboten der öffentlich geförderten Beschäftigung. Die Förderung wird so beschnitten, dass qualitativ hochwertige Konzepte etwa zur Qualifizierung und sozialpädagogischen Betreuung von arbeitsmarktfernen Personen in Arbeitsgelegenheiten nicht mehr möglich sind. Die weitergehende Begrenzung der Arbeitsgelegenheiten durch das Erfordernis der Wettbewerbsneutralität reduziert Handlungsspielräume der gegenwärtigen Förderpraxis. Bestehende Möglichkeiten, sinnvolle und qualifizierende Tätigkeitsfelder anzubieten, werden ohne Not beschnitten. Die Heranführung arbeitsmarktferner Personen an den Arbeitsmarkt wird dadurch erschwert.

Für arbeitsmarktferne Personengruppen müssen auch zukünftig längerfristige Beschäftigungsangebote, wie sie bislang auf Grundlage des Beschäftigungszuschusses gem. § 16 e SGB II („Jobperspektive“) möglich waren, erhalten bleiben. Die BAGFW begrüßt daher, dass das Instrument beibehalten werden soll, kritisiert aber den Wegfall des Qualifizierungszuschusses sowie die Beschränkung der Fördermittel auf 5 Prozent des Eingliederungstitels. Teilhabe an Arbeit durch Beschäftigungsangebote für ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen zu schaffen, muss Auftrag und Aufgabe des SGB II bleiben. Die Einschnitte bei Arbeitsgelegenheiten und öffentlich geförderter Beschäftigung können auch durch die weitere Flexibilisierung der Freien

Förderung nach § 16 f SGB II nicht aufgewogen werden.

Die BAGFW bewertet sehr kritisch, dass die Ergebnisse der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Konsolidierung der Förderinstrumente für Jugendliche am Übergang Schule-Beruf nicht abgewartet werden, sondern die Instrumentenreform schon auf den Weg gebracht wird, bevor diese vorliegen. Angesichts der kaum mehr zu überschauenden Vielfalt von rund 230 Förderinstrumenten für Jugendliche der unterschiedlichen Bundesministerien, der Bundesländer, der Jobcenter, Agenturen für Arbeit und Jugendämter muss ein Beitrag zur Qualitätssteigerung bei der beruflichen Förderung Jugendlicher daran ansetzen, diese Fördermaßnahmen besser aufeinander abzustimmen.

Arbeitsmarktförderung muss nicht zuletzt durch eine stärkere Beteiligung der Arbeitslosen selbst verbessert werden. Arbeitslose dürfen sich nicht länger als unbeteiligte Zuschauer oder gar als Objekt im Hilfeprozess fühlen, sondern sollen als maßgebliche Akteure selbst an der Analyse von Möglichkeiten und den Schritten zur Integration beteiligt sein. Die Förderung muss dafür individueller und partizipativer ausgestaltet sein, wenn sie Arbeitslose erreichen und zur Eigenaktivität ermutigen will. Gutscheine können dazu beitragen, die Wunsch- und Wahlrechte von Arbeitslosen zu stärken. Dann müssen jedoch insbesondere für benachteiligte Personenkreise dazu entsprechende Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote greifen. Weil die Förderangebote im SGB II auf den individuellen Hilfebedarf zugeschnitten sein müssen, ist die öffentliche Ausschreibung mit ihrem Zwang zur Standardisierung nicht sachgerecht. Sie muss deshalb auf solche Fälle begrenzt werden, in denen standardisierbare Maßnahmen eine adäquate Förderung sein können.

Die BAGFW nimmt im Einzelnen zu folgenden Regelungen Stellung:

Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

§ 45 SGB III Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Neuregelung

Die Bestimmungen über Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederungen werden flexibilisiert:

Der neue § 45 greift Ansätze der derzeit geltenden Gutscheinregelungen in § 421g SGB III auf und ermöglicht es, alternativ zur Zuweisung zu Aktivierungs- und Vermittlungsmaßnahmen auch Gutscheine über entsprechende Leistungen auszustellen. Mit diesen Gutscheinen können Arbeitsuchende im SGB II und SGB III eigenständig einen Leistungserbringer aufsuchen. Diese Regelung schafft damit vor allem Spielraum bei der Auswahl von Leistungserbringern, ohne die Leistung ihrem Umfang nach zu ändern. Maßgeblich für die Erteilung ist eine am Einzelfall ausgerichtete Förderentscheidung, die auf die Eignung, die persönlichen Verhältnisse beim Förderberechtigten und die örtliche Verfügbarkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen abstellen soll.

Während z. B. das Fehlen adäquater Angebote für den individuellen Förderbedarf gegen die Ausgabe eines Gutscheins sprechen kann, verlangt der Entwurf zugleich eine Einschätzung darüber, ob der Förderberechtigte im Stande ist, die mit dem Gutschein einhergehende eigenständigen Auswahlentscheidungen zu treffen.

Arbeitslose, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und nach einer Arbeitslosigkeit von 12 Wochen innerhalb einer Rahmenfrist von sechs Monaten noch nicht vermittelt sind, haben nach § 45 Abs. 7-neu Anspruch auf einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein.

Beim Zuschnitt der Leistungen bleibt der zeitliche Rahmen von betrieblichen Trainingsmaßnahmen und Qualifizierungszeiten von bis zu vier bzw. acht Wochen erhalten.

Absatz 3 hält an der in § 46 Abs. 4 SGB III geltenden Regelung fest, dass bei der Beauftragung von Trägern mit der Durchführung der Maßnahmen Vergaberecht anzuwenden ist.

Bewertung

Leistungsberechtigte sollen mit dem Gutschein-Modell die Freiheit erhalten, die für ihren Unterstützungsbedarf am besten geeignete Maßnahme und Maßnahmeträger selbst zu suchen. Als Instrument, um einer größeren Orientierung an den individuellen Bedürfnissen der Leistungsberechtigten Rechnung zu tragen, ist der Gutschein jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll.

Die in Abs. 5 genannten Kriterien für die Gestaltung nach dem Gutschein- oder Zuweisungsmodell lassen Klarheit vermissen. Gerade weil das Gutschein-Modell grundsätzlich die Eigenverantwortung der Förderungsberechtigten anerkennt, läge ein Anspruch auf einen Gutschein für alle Arbeitslosen und nicht nur unter den Voraussetzungen des neuen Abs. 7 nahe. Allerdings wird der gewährenden Behörde ein Ermessensspielraum zuerkannt, bei dem folgende Kriterien berücksichtigt werden sollen: Eignung des Förderberechtigten, persönliche Lebensverhältnisse, örtliche Verfügbarkeit. Das Gutscheinmodell muss aus Sicht der BAGFW aber so ausgestaltet sein, das alle, auch benachteiligte Personen, diese Gutscheine in Anspruch nehmen können. Dafür ist es notwendig, die Ausgabe von Gutscheinen mit intensiver Information, Begleitung und Beratung zu verbinden. Leistungsberechtigte sollten von den Arbeitsvermittlern und Integrationsfachkräften darüber informiert und beraten werden, dass sie an der Entscheidung über die Auswahl einer bestimmten Fördermaßnahme mitwirken können. So sollten beispielsweise Jugendliche die Möglichkeit haben, sich an „Schnuppertagen“ bzw. Informationsveranstaltungen der Träger von Fördermaßnahmen informieren zu können. Nicht eine festzustellende Eignung der Person muss für die Gutscheinausgabe ausschlaggebend sein, sondern die Leistung muss so ausgestaltet werden, dass sie die Ressourcen der Leistungsberechtigten berücksichtigt und so die Inanspruchnahme ermöglicht.

Neben der Entwicklung des Gutscheinmodells hält der Gesetzentwurf am unflexiblen und in der Praxis

wenig bewährten Vergabemodell fest. Das Verfahren mit seinen starren Leistungsbeschreibungen lässt individualisierte Leistungsangebote nicht zu, die aber gerade den Ansprüchen dieses Gesetzgebungsvorhaben entsprächen. Zugleich stehen Vergabeverfahren unter den Gegebenheiten des sozialen „Marktes“ dem Ausbau einer pluralen Trägerstruktur entgegen. Einer solchen bedarf es aber, um vor Ort insgesamt ein qualifiziertes Leistungsangebot bereitzustellen. Schließlich erweisen sich die bei Vergabeverfahren zum Tragen kommenden Steuerungsinstrumente mit ihren starren und frühzeitigen Festlegungen als wenig geeignet, um flexibel und kurzfristig auf örtliche Gegebenheiten einzugehen.

Vergabeverfahren erschweren die Entwicklung niedrigschwelliger Angebote im Sinne der Leistungsberechtigten und verhindern die Einbeziehung der umfassenden fachlichen und inhaltlichen Kompetenz der Träger bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Angebote. Allein bei standardisierten Leistungsangeboten wäre das Vergabeverfahren denkbar. Wo Leistungsberechtigte individuell konzipierte Angebote brauchen, konterkariert das Vergabeverfahren eine passgenaue Förderung.

Für die Erbringung sozialer Dienstleistungen auf der Grundlage des deutschen Sozialrechtes sind das Subsidiaritätsprinzip und das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten maßgeblich. Bei der Umsetzung dieser Grundprinzipien entsteht ein Dreiecksverhältnis, bei dem sich die staatlichen, so genannten Leistungsträger, nichtstaatlichen Leistungserbringer (Dienstleister) und Leistungsberechtigte (Nutzer der Dienstleistung) in unterschiedlichen Rechtsverhältnissen gegenüberstehen. Leistungserbringer und Leistungsträger schließen Vereinbarungen, wobei bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllt werden müssen (vgl. auch SGB VIII und SGB XI). Alle Anbieter, die diese Kriterien erfüllen, können Leistungsvereinbarungen schließen und werden damit auf dem Markt zugelassen.

In diesem Dreiecksverhältnis entsteht hierdurch ein Wettbewerb. Im Rahmen dieser Anbietervielfalt sind es die Leistungsberechtigten, die die Auswahl auf der Grundlage des Wunsch- und Wahlrechtes unter den zugelassenen Konkurrenten treffen und so den Wettbewerb entscheiden.

Dementsprechend betont die BAGFW, dass die vorrangige Anwendung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Sinne des § 17 Abs. 2 SGB II eine wesentlich größere Zielgenauigkeit und inhaltliche Verhältnismäßigkeit ermöglicht. Sie stellt eine sachgerechtere Alternative zum Gutscheinmodell dar.

Die BAGFW kritisiert darüber hinaus den Wegfall des Rechtsanspruchs für Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld auf die Zuweisung zu einer Maßnahme, sobald die Arbeitslosigkeit seit sechs Monaten besteht und damit die Dringlichkeit der Unterstützungsbedarfe deutlicher wird.

Forderung

Gutscheine stellen grundsätzlich eine Chance dar, um die Wunsch- und Wahlrechte Arbeitslosen zu stärken und die Förderung partizipativer auszugestalten. Das Gutscheinmodell muss aus Sicht der BAGFW aber so ausgestaltet sein, dass alle, auch benachteiligte Personen, diese Gutscheine in Anspruch nehmen können. Hierfür muss die Bundesagentur für Arbeit adäquate Informationen über verschiedene Fördermaßnahmen bereitstellen. Damit auch arbeitsmarktferne Personen Gutscheine sinnvoll nutzen können, sollte ein flankierendes Informations- und Beratungsangebot geschaffen werden. Arbeitsagenturen und Jobcenter sollten außerdem mit Arbeitslosenberatungsstellen und Jugendberatungsstellen kooperieren, um Gutscheine für Jugendliche gut zugänglich zu machen. Während die örtliche Verfügbarkeit ein sachgerechtes Kriterium für die Gutscheinausgabe darstellt, sollten die Kriterien „Eignung der Person“ und „persönliche Lebensverhältnisse“ entfallen.

Die Höhe des Gutscheins muss sich an den tatsächlich anfallenden Kosten orientieren. Neben dem Gutscheinmodell sollte anstelle von öffentlichen Ausschreibungen nach dem Vergaberecht das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis eine tatsächliche Gültigkeit im SGB II erhalten. Im Sinne der angestrebten höheren Flexibilität und größeren Individualität in der Ausbildungs- und Arbeitsförderung sind aus Sicht der BAGFW die Qualifizierungszeiten und Praktika in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für eine bessere Förderung von gering qualifizierten Arbeitslosen zu flexibilisieren, sie müssen insbesondere zeitlich ausgedehnt werden können. Die Verordnungsermächtigung nach § 47 SGB III sollte im Hinblick auf die gesetzliche Zielsetzung der Erhöhung dezentraler Handlungsspielräume und Flexibilität entfallen. Der Rechtsanspruch auf Zuweisung zu einer Maßnahme nach einer sechsmonatigen Arbeitslosigkeit muss auch für Arbeitsuchende, die kein Arbeitslosengeld beziehen, beibehalten werden.

§ 48 in Verbindung mit 130 SGB III Berufsorientierungsmaßnahmen

Neuregelung

Es wird eine gesetzliche Regelung geschaffen, damit Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf und schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler mittelfristig ein breites Angebot der Berufsorientierungsmaßnahmen erhalten. In Übereinstimmung mit den Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention sollen Zugänge zu Werkstätten für Menschen mit Behinderungen begrenzt und offene und inklusive Wege in den allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet werden. Die befristete Möglichkeit zur so genannten erweiterten Berufsorientierung (bislang § 421 q a.F.) bleibt gem. § 130 SGB III-neu bis 2013 erhalten.

Die Berufsorientierung soll nur noch von den Agenturen für Arbeit und nicht mehr von Jobcentern finanziert werden. Hierdurch sollen Doppelzuständigkeiten beim Übergang von der Schule in den Beruf sowie eine unterschiedliche Behandlung von Schülerinnen und Schülern vermieden werden. Neu ist die Möglichkeit, dass sich die Arbeitsagentur mit bis zu 50 Prozent der Kosten an Maßnahmen beteiligen kann, die von Dritten eingerichtet werden.

Bewertung

Die BAGFW begrüßt die Neuregelungen und die damit einhergehenden Ansätze zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass ein zwischen Schulen, Wirtschaft und unterschiedlichen Akteuren in der Berufsorientierung abgestimmtes und qualitativ hochwertiges Berufsorientierungsangebot an allen allgemeinbildenden Schulen aufgebaut wird.

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist die Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.

Die Befristung der Regelung zur erweiterten Berufsorientierung ist nicht begründbar und nicht notwendig. Der Zeitraum von 1,5 Jahren ist nicht zweckmäßig, um in der Praxis feststellbare Erfolge bei den Teilnehmenden erreichen zu können, noch ist er ausreichend für eine fachlich fundierte Evaluation.

Forderung

Die Befristung der Regelung zur erweiterten Berufsorientierung ist nicht sachgerecht und sollte daher entfallen.

Die Kofinanzierungsregelung für Maßnahmen, an denen sich die Arbeitsagentur beteiligt, sollten flexibilisiert werden. Auch ein geringerer Finanzierungsteil Dritter sollte die Möglichkeit zur Beteiligung der Arbeitsagentur eröffnen.

Es muss sichergestellt werden, dass sich die Bundesagentur für Arbeit nicht finanziell aus der Förderung zurückzieht, damit ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges Angebot der Berufsorientierung bereitgestellt werden kann.

Öffentliche Ausschreibungen der Berufsorientierungsmaßnahmen an Schulen darf es nicht geben. Die neuen Finanzierungsgrundlagen müssen Gewähr dafür bieten, dass anstelle der öffentlichen Ausschreibungen alternative Vergabeformen wie zum Beispiel die beschränkte Ausschreibung mit Teilnehmerwettbewerb bzw. die freihändige Vergabe realisiert werden können.

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist eine Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.

§ 49 SGB III Berufseinstiegsbegleitung

Neuregelung

Die bestehende modellhafte Regelung wird nunmehr unbefristet in das SGB III übernommen.

Allerdings entsteht mit der neu gefassten Regelung des § 49 SGB III (vgl. mit § 421 s SGB III a.F.) nun ein Kofinanzierungserfordernis, d. h. es ist vorgesehen, dass sich Dritte mit mindestens 50 Prozent an der Finanzierung beteiligen. In der Begründung wird auf die gemeinsame Verantwortung von Ländern und Bundesagentur für Arbeit beim Übergang Schule-Beruf hingewiesen. Die qualitativen Anforderungen an die Ausgestaltung der Maßnahmen gemäß § 421 s Abs. 4 a. F. sind entfallen. Das Sonderprogramm im Rahmen der so genannten „Bildungsketten“ soll nicht mehr gesondert fortgeführt, sondern in das Regelinstrument überführt werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung werden derzeit rund 22.000 Schülerinnen und Schüler an 1.000 allgemeinbildenden Schulen erreicht.

Bewertung

Die BAGFW begrüßt die Entfristung der Förderung, weil sich die Berufseinstiegsbegleitung im Grundsatz sehr bewährt hat.

Auch das Ansinnen, die beiden Maßnahmen – Berufseinstiegsbegleitung als Regelinstrument im SGB III und Teil des Sonderprogramms Bildungsketten – zusammenzuführen, findet die Unterstützung der BAGFW.

Ebenso sinnvoll ist die neu geschaffene Möglichkeit, bei Bedarf die Begleitung über das erste Halbjahr der Ausbildungsjahres hinaus anzubieten.

Forderung

Das Kofinanzierungserfordernis ist im Hinblick auf die Verantwortung der Länder und eine abgestimmte Umsetzung mit den Schulen eine begründete Regelung. Allerdings darf sich die Bundesagentur für Arbeit nicht aus der Finanzierung zurückziehen. Das derzeitige Finanzierungsvolumen der Berufseinstiegsbegleitung (§ 421 s SGB III und BerEb BK) sollte mindestens aufrecht erhalten werden, damit ein ausreichendes Angebot an Schulen erhalten und ausgebaut werden kann.

Die neuen Finanzierungsgrundlagen müssen Gewähr dafür bieten, dass anstelle der öffentlichen Ausschreibungen alternative Vergabeformen wie die beschränkte Ausschreibung mit Teilnehmerwettbewerb bzw. Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen (sog. vorteilhafte Gelegenheit) realisiert werden kann. In der Praxis mussten infolge der öffentlichen Ausschreibungen der Berufseinstiegsbegleitung massive Qualitätsprobleme bei der Umsetzung dieses Instrumentes festgestellt werden; Mitarbeiterinnen konnten nicht aufgabenadäquat vergütet werden und es kam zu einer hohen Personalfluktuation.

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist eine Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.

§ 51ff. SGB III Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Neuregelung

Der Rechtsanspruch für junge Menschen, sich innerhalb einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme (BvB) auf einen nachträglich zu erwerbenden Haupt-

schulabschluss vorzubereiten, bleibt erhalten. Es wird klargestellt, dass eine BvB förderungsbedürftige Jugendliche vorrangig auf eine Berufsausbildung vorbereiten und erst nachrangig in Arbeit vermitteln helfen soll.

Bewertung

Die Zielsetzung, die Förderung stärker auf förderungsbedürftige Jugendliche innerhalb von BvB zu konzentrieren ist grundsätzlich zu begrüßen. Dazu muss das Förderinstrument aber stärker an die Bedürfnisse von förderungsbedürftigen Jugendlichen angepasst werden als bisher. Die Evaluationsforschung hat gezeigt, dass in BvB ein hoher Prozentsatz lediglich marktbenachteiligter Jugendlicher einbezogen ist. Zwar bietet das Fachkonzept BvB nach Einschätzung der BAGFW eine gute inhaltliche Grundlage für die Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Beruf. Um die darin formulierten Ziele aber für alle Jugendlichen erreichen zu können, bedarf es einiger Veränderungen. Die Vorgaben für den Inhalt und der Zeitrahmen, in dem die Ziele erreicht werden müssen, werden den Kompetenzen der Zielgruppen zum Teil nicht gerecht. So brauchen Jugendliche mit multiplen Problemlagen die Möglichkeit, mit einer herabgesetzten Tagesarbeitszeit regelmäßig und kontinuierlich teilzunehmen, um ihr Maßnahmeziel erreichen zu können. Um die Anforderungen des Konzeptes auch wirklich für alle Jugendlichen bedarfsgerecht umsetzen zu können, müssen die personellen Ressourcen aufgestockt werden. Bestimmte Zielgruppen brauchen eine intensive Betreuung, die auch das Umfeld mit einbezieht, z.B. die Eltern.

Forderung

Die BAGFW fordert, die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in den Katalog der Eingliederungsleistungen gemäß §16 SGB II aufzunehmen, um Schnittstellenprobleme zwischen den Rechtskreisen zu verringern und die Förderung zugunsten der Jugendlichen zu optimieren. Für die Umsetzung der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ist alleine die Arbeitsagentur gemäß SGB III zuständig, selbst wenn es um die Förderung von Jugendlichen aus dem Rechtskreis SGB II geht. Gerade besonders förderbedürftige Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II werden durch diese zusätzlichen Schnittstellen benachteiligt, da sich Rechtskreis- und Maßnahmenwechsel, verbunden mit Wechseln bei den Ansprechpartnern, auf ihre Förderung besonders nachteilig auswirkt.

Erfolgsbezogene Prämien sollten nicht länger gesetzlich vorgeschrieben werden. Im Sinne der gewünschten dezentralen Entscheidungsspielräume sollte den Arbeitsagenturen (und Grundsicherungsstellen, die nach Auffassung der BAGFW ebenfalls für die Umsetzung von BvB verantwortlich sein sollen) Handhabe belassen werden, um diese einzuführen. Die Erfahrungen und Einschätzungen der Praxis, sowohl auf Seiten der Leistungserbringer wie auch Leistungsträger, sind sehr heterogen. Positive Effekte, wie verstärkte Integrationsbemühungen der Träger werden ebenso gesehen wie negative Effekte, z. B. reine Kostensenkungseffekte, oder keine Effekte auf die Integrationswirkung, z. B. angesichts lokaler Arbeitsmarktbedingungen. In der Praxis sind außerdem dezentrale Handlungsspielräume sehr wichtig, sie sollten bei einer Anpassung des Fachkonzepts auch zukünftig verankert werden. Denkbar wäre, den Arbeitsagenturen wieder die Möglichkeit einzuräumen, ein bestimmtes Auftragsvolumen (z. B. bis zu 25 Prozent des Auftragsvolumens) außerhalb des Fachkonzeptes zu vergeben.

Aus Sicht der Wohlfahrtsverbände sollte der Hauptschulabschluss nicht nur im Rahmen von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nachgeholt werden können. Wie auch der Evaluationsbericht von INBAS zum Nachholen von Schulabschlüssen gezeigt hat, sind für arbeitsmarktfernste Jugendliche mit komplexen Problemlagen Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen als alleinige Möglichkeit häufig ungeeignet. Diese Jugendlichen benötigen niederschwelligere Förderangebote, in denen z. B. eine feste Ansprechperson für sie kontinuierlich verfügbar ist und die sozialpädagogische Betreuung so umfassend angelegt ist, dass komplexe Problemlagen, z. B. Probleme im Bereich des Wohnens oder in der Familie, bearbeitet werden können. Alternative Fördermöglichkeiten, etwa einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer Produktionsschule oder einer Arbeitsgelegenheit nachzuholen, sollten vor diesem Hintergrund wieder eröffnet werden.

§ 81 ff. SGB III Berufliche Weiterbildung

Neuregelung

Der notwendige Vierjahreszeitraum einer „beruflichen Entfremdung“ als Voraussetzung der Förderung wird erweitert um Tatbestände wie Familienphase, Arbeitslosigkeit und Pflegezeiten.

Die Weiterbildungsförderung für ältere Beschäftigte wird in das Regelinstrumentarium übernommen.

Bewertung

Angesichts des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels sollten sich die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter stärker an der Fort- und Weiterbildung gering qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beteiligen.

Die Einschränkung der Fördermöglichkeiten für die Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Altenpfleger/in bzw. Krankenpfleger/in, sollte rückgängig gemacht werden.

Forderung

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung sollte ausgeweitet werden. Eine Verkürzung des Vierjahreszeitraums ist daher geboten.

Die im Rahmen des Konjunkturpaktes II mit § 421t Abs. 6 SGB III eröffnete Möglichkeit zur vollständigen Finanzierung der dreijährigen Ausbildung bzw. Umschulung zum Alten- bzw. Krankenpfleger/in hat der Gesetzgeber zum Jahresende 2010 entfallen lassen. Die Fördermöglichkeit sollte mit der aktuellen Instrumentenreform wieder eröffnet werden. Die nach § 85 Abs. 2 SGB III erforderliche Sicherstellung der Finanzierung des letzten Ausbildungsjahres durch Bund oder Länder ist jetzt wieder notwendig.

Mit der Aufhebung der Regelung liegt die Finanzierung des dritten Ausbildungsjahres wieder in der Entscheidung des jeweiligen Bundeslandes. Der bereits jetzt herrschende Mangel an ausgebildeten Fachkräften in diesem Bereich wird durch diesen Schritt unnötig verstärkt, was einen Rückschritt für die Sicherstellung der qualifizierten professionellen Pflege von pflegebedürftigen Menschen in unserer Gesellschaft in den nächsten Jahren bedeutet. Eine bundeseinheitliche Lösung ist auch für die Länder von großem Interesse, da andernfalls ein Ungleichgewicht in der Versorgung von alten und kranken Menschen droht (Stichwort Landarztdiskussion). Die Notwendigkeit einer Weiterbildung bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sollte auch für diejenigen anerkannt werden, die das Verfahren zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse durchlaufen haben, und bei denen die Notwendigkeit von Ausgleichsmaßnahmen anerkannt wurde.

Hinsichtlich einer stärkeren Einbeziehung von gering qualifizierten Arbeitslosen in Angebote der beruflichen Weiterbildung stellen sich für die Fortsetzung des Gutscheinverfahrens besondere Herausforderungen. Die Betroffenen müssen gezielt informiert und begleitet werden, damit das Angebot besser in Anspruch genommen werden kann.

§§ 93f. SGB III Gründungszuschuss

Neuregelung

Der Gründungszuschuss wird in eine Ermessensleistung umgewandelt. Zugleich verkürzt sich der Zeitraum, in dem der Versicherte die selbstständige Tätigkeit aufnehmen muss. Während er die selbstständige Tätigkeit bislang spätestens zu einem Zeitpunkt aufnehmen musste, zu dem er noch 90 Tage Anspruch auf Arbeitslosengeld hatte, verlangt der Entwurf, dass dieser Schritt bereits erfolgt, wenn er noch 150 Tage Anspruch hat. Ebenfalls ändert sich die Aufteilung der Förderphasen. Die Zeit, innerhalb der die Versicherten die Gründungsunterstützung des um 300 Euro aufgestockten Arbeitslosengeldes erhalten, verkürzt sich von neun auf sechs Monate, die darauf folgende Absicherungsphase, in der sie dann nur noch 300 Euro pro Monat erhalten, verlängert sich von sechs auf neun Monate.

Bewertung

Nicht allein der Wegfall des Rechtsanspruchs auf den neuen Gründungszuschuss, sondern insbesondere der Gesamtzuschnitt der Neuregelung bestätigt den Eindruck, dass die Umgestaltung in erster Linie Einsparzwecken dient. Hinzu kommt, dass nach dem „Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente“ (Seite 22) noch keine Wirkungsergebnisse zum Gründungszuschuss vorliegen. Sowohl die vorgesehenen verschärften Voraussetzungen als auch die Rahmenbedingungen für die Leistung selbst tragen dazu bei, die Anreize für den Schritt in die Selbstständigkeit zu verringern. Unklar ist, welche Kriterien für die Nutzung der Entscheidungsspielräume gelten sollen, die das Gesetz der Bundesagentur für Arbeit einräumt. Insbesondere gilt dies für die Bewilligung der Zuschüsse. Dass finanzielle Einsparpotenziale bei der Ausübung der Entscheidungsbefugnisse zum Tragen kommen werden, legt schon die Begründung nahe, die die Neuregelung auch als Beitrag zur Haushaltsentlastung der Bundesagentur für Arbeit erläutert.

Forderung

Die BAGFW fordert dazu auf, den Rechtsanspruch auf den Gründungszuschuss beizubehalten und das Förderinstrument nicht in der geplanten Weise einzuschränken.

§ 131 SGB III Einstiegsqualifizierung

Neuregelung

Die Einstiegsqualifizierung nach § 131 SGB III-neu wird befristet bis Ende 2014 und soll nach der Gesetzesbegründung verstärkt für noch nicht ausbildungsreife junge Menschen genutzt werden.

Bewertung

Die BAG FW begrüßt den Willen, die Einstiegsqualifizierung in Zukunft verstärkt für noch nicht ausbildungsreife junge Menschen zu nutzen. Rückmeldungen aus der Praxis der Wohlfahrtsverbände haben gezeigt, dass nicht immer gewährleistet ist, dass die jungen Menschen tatsächlich die Berufsschule besuchen. Oft tauchen auch bei der Anrechenbarkeit der Förderzeiten auf eine spätere Berufsausbildung Probleme auf.

Forderung

Zukünftig ist sicherzustellen, dass Jugendliche tatsächlich die Berufsschule besuchen und dass verbindliche Regularien zur Anrechenbarkeit auf eine spätere Berufsausbildung greifen.

§ 135 SGB III Erprobung innovativer Ansätze

Neuregelung

Die bestehende Vorschrift bleibt unverändert.

Bewertung

Das Instrument ist in der Praxis fehlgeschlagen, weil die Bundesagentur für Arbeit den Innovationsgehalt einer beantragten Maßnahme nur äußerst selten anerkennt. Aus Sicht der BAGFW muss die Regelung daher dringend reformiert werden.

Forderung

Das Instrument sollte analog der Regelungen im SGB II als „Freie Förderung“ ausgestaltet werden. Eine Maßnahme muss dann nicht explizit „innovativ“ sein.

§§ 176 ff. SGB III Trägerzulassung und Maßnahmezulassung

Neuregelung

Der Entwurf verlangt von Trägern (sofern sie sich nicht als Arbeitgeber ausschließlich auf betriebliche Maßnahmen oder betriebliche Teile von Maßnahmen beschränken) eine Zulassung durch eine fachkundige Stelle. Dabei hat der Träger Anspruch auf die Zulassung wenn er die Voraussetzungen aus § 178 SGB III-E erfüllt.

Einrichtungen, die bereits eine Zulassung nach § 84 SGB III aufweisen, können diese beibehalten. Die erreichte Zulassung kommt dem Bieter insbesondere in Vergabeverfahren zugute, denn dort vermag sie die Eignungsprüfung zu ersetzen.

Gemäß § 176 Abs. 2 müssen auch Maßnahmen nach § 45 SGB III zertifiziert werden, die mit Hilfe eines Gutscheins in Anspruch genommen werden. Wie bei § 178 SGB III haben die Träger gem. § 179 SGB III-E Anspruch auf die Zulassung der Maßnahme, wenn diese alle Voraussetzungen erfüllt hat.

Bewertung

Die Zertifizierung erspart insbesondere Bietern, die sich regelmäßig für bestimmte Leistungen bewerben, den Formalismus, als verwaltungsbekannter Bieter immer wieder bereits bekannte Fakten vortragen zu müssen. Ein Zulassungsverfahren im Sinne eines Zertifizierungsverfahrens ist zur Qualitätssicherung und zur Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts prinzipiell geeignet. Solange in der Arbeitsmarktförderung jedoch zentral gesteuerte, öffentliche Ausschreibungen überwiegen, greift es zum Zweck der Qualitätssicherung zu kurz. Diese gehen an den lokalen Bedarfen der Jobcenter und Arbeitsagenturen häufig vorbei. Bei den Trägern von Maßnahmen führen diese Bedingungen bekanntlich zu äußerst schwierigen Arbeitsbedingungen wie zum Beispiel vielen befristeten Arbeitsverhältnissen, die es kaum erlauben, längerfristig tätige und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und zu halten.

Die Teilnahme an diesem Zulassungsverfahren muss allen Interessierten offenstehen und möglich sein. Ein Problem für die Träger können die hohen Zertifizierungskosten sein.

Aus wettbewerblicher Sicht ist ein Verfahren, in dem mehrere Anbieter zugelassen werden und in dem Arbeitsuchende sich mit einem Gutschein die für sie passende Leistung aussuchen können, ein geeignetes Verfahren zur Stärkung des Wunsch und Wahlrechts der Leistungsberechtigten. Auch im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses, in dem Leistungsvereinbarungen mit verschiedenen Anbietern getroffen werden, ist das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten gesichert.

Forderung

Aus Sicht der BAGFW ist die öffentliche Ausschreibung sozialer und arbeitsmarktlicher Dienstleistungen nicht sachgerecht. Auch in der Arbeitsförderung nach SGB II sollte das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis gelten (siehe hierzu die Ausführungen zu § 45 SGB III). Leistungsvereinbarungen ermöglichen die Einbindung der hohen Trägerkompetenzen bei der Maßnahmenkonzeption, das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten sorgt für den Wettbewerb unter den Leistungsanbietern. Bleibt die Vergabe dennoch Verfahren der Wahl, können Träger- und Maßnahmezulassungsverfahren den Bietern unnötige Formalitäten ersparen. Alternativ zu öffentlichen Ausschreibungen sollten vermehrt Verfahren mit Teilnehmerwettbewerb und die freihändige Vergabe greifen.

Werden Träger- und Maßnahmezulassungen zwingend, fordert die BAGFW eine Beteiligung im Anerkennungsbeirat, da ansonsten das Trägerspektrum nicht repräsentativ vertreten ist. Mit der Erweiterung der einbezogenen Arbeitsmarktdienstleistungen ergibt sich die Notwendigkeit, auch freie Träger zu berücksichtigen, die nicht durch die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten werden.

Die Kosten des Zertifizierungsverfahrens müssen gering gehalten und gegebenenfalls bezuschusst werden. Bis zum Inkrafttreten der Zulassung von Trägern und Maßnahmen sind längere Übergangsfristen vorzusehen, damit insbesondere kleinere Träger ausreichend Vorbereitungszeit haben.

§§ 260 bis 271 SGB III Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Neuregelung

Die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) soll nun auch im SGB III entfallen. Zur Begründung verweist der Entwurf auf die stark gesunkene Relevanz des Instruments und die gesunkene Teilnehmendenzahl (rund 1.000 im Jahr 2010). Zudem beruft sich der Entwurf auf Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung, die festgestellt habe, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Übergang in eine ungeförderte Beschäftigung verzögern. Eine solche Wirkung stehe aber der Ausrichtung der Arbeitsförderung auf die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt entgegen.

Bewertung

Die Begründung des Gesetzentwurfs, die das Streichen der Förderung nach den §§ 260 ff SGB III mit deren fehlender Relevanz begründet, überzeugt nicht. Dass die Förderung nicht in Anspruch genommen wurde, ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Bedingungen zur Bereitstellung von ABM kontinuierlich verschlechtert wurden. Insofern stellt der Wegfall der Regelungen nunmehr den Abschluss dieser Entwicklung dar, mit der der Gesetzgeber nachvollzieht, was die Verwaltungspraxis in die Wege geleitet hat.

Aus Sicht der BAGFW ist auch im Rechtskreis SGB III ein Instrument zur öffentlich geförderten Beschäftigung notwendig. Insbesondere in strukturschwachen Regionen und für (ältere) Langzeitarbeitslose im SGB III müssen Möglichkeiten zur öffentlich geförderten Beschäftigung offenstehen, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und das Anwachsen der Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Die Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für arbeitsmarktferne Personengruppen wird auch durch den „Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente“ (Seite 25 f.) bestätigt, der feststellt, dass sich die Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen und Personen mit Vermittlungshemmnissen durch eine ABM-Teilnahme mittelfristig verbessern.

Forderung

Die BAGFW fordert, die §§ 260 ff. SGB III beizubehalten und die Förderkonditionen so zu verbessern, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ihre Bedeu-

tung als arbeitsmarkt- und strukturpolitisches Gestaltungsinstrument wiedererlangen. ABM sollte nach dem Vorbild der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante weiterentwickelt werden, um eine sinnvolle Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeit für Langzeitarbeitslose zu eröffnen, die auch im Rechtskreis SGB III zu fördern sind.

Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

§ 3 SGB II Leistungsgrundsätze

Neuregelung

Jugendliche sollen nach Antragstellung auf Leistungen der Grundsicherung nunmehr unverzüglich in Ausbildung oder Arbeit statt in Arbeit, eine Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit vermittelt werden.

Bewertung

Die Neuregelung betont die nachrangige Funktion von Arbeitsgelegenheiten. Die BAGFW begrüßt diese Änderung, denn sie entspricht einer langjährigen Forderung der Freien Wohlfahrtspflege und der Verbände der Jugendsozialarbeit.

Forderung

Ergänzend hierzu sollten diejenigen Jugendlichen, die nach neuer Gesetzeslage nicht in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden können, in eine geeignete Fördermaßnahme vermittelt werden. Durch eine solche Regelung wäre das gesamte Spektrum geeigneter Eingliederungsleistungen eröffnet und zugleich Sorge dafür getragen, dass Jugendliche verbindlich und zeitnah gefördert werden.

§ 16d SGB II Arbeitsgelegenheiten

Neuregelung

Arbeitsgelegenheiten (AGH) soll es künftig nur noch in der Mehraufwandsvariante geben. Neben den Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ wird nun auch die „Wettbewerbsneutralität“ im Gesetz festgeschrieben, um die Bedeutung dieser Fördervoraussetzung zu unterstreichen. Die Entgeltvariante nach §16d entfällt, sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung wird künftig ausschließlich in §16e geregelt. Für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten wird künftig der Verwaltungsaufwand pauschal mit 30 Euro je Teilnehmerin oder Teilnehmer und Fördermonat erstattet. Für Personal- und Betreuungsaufwand wird dem Maßnahmeträger bis zu 120 Euro je Teilnehmerin oder Teilnehmer und Fördermonat gewährt.

Bewertung

Die Neuregelungen deckeln und vereinheitlichen die Finanzierungszuschüsse für Arbeitsgelegenheiten. Eine flexible, individuelle Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten wird deshalb kaum mehr möglich sein. Zugleich wird der Handlungsspielraum des örtlichen Trägers eingeengt, so dass die Gesetzesziele, die dezentrale Entscheidungskompetenz und -verantwortung zu stärken, „das Instrumentarium flexibel und auf den individuellen Handlungsbedarf ausgerichtet einsetzen“ zu können, konterkariert werden. Eine Steigerung der Effektivität wie der Effizienz der eingesetzten Mittel ist durch die Neuregelungen ebenso wenig zu erwarten.

Eine qualitätsgerechte Umsetzung des Integrationsinstruments AGH ist unter diesen Förderkonditionen nicht mehr möglich. Die Pauschalförderung ist zu niedrig, um eine ausreichende fachliche Anleitung und sozialpädagogische Begleitung bereitstellen zu können, die zur Erreichung der Zielsetzung („(Wieder-) Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit“) und angesichts der Zielgruppe („arbeitsmarktferner Personenkreis“) von Arbeitsgelegenheiten erforderlich ist, sollen die Maßnahmen nicht lediglich der Verwahrung dienen. Die Bundesregierung zielt auf einen Funktionswandel der AGH: das Förderinstrument soll von seinem massenhaften Einsatz, der oftmals ohne Zielorientierung erfolgte, weggeführt werden und als Integrationsinstrument auf die eigentliche Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Arbeitsuchenden konzentriert werden. Mit der vorgesehenen Förderbegrenzung wird das Instrument allerdings im Gegenteil entwertet, denn mit der gedeckelten Maßnahmepauschale können allenfalls marktnähere Personengruppen adäquat gefördert werden.

Forderung

Die Zuschusshöhe für den Anbieter von Arbeitsgelegenheiten sollte sich nach den konkret anfallenden Kosten für die Betreuung, die pädagogische, fachpraktische bzw. technische Anleitung und Qualifizierung richten und von Jobcentern vor Ort festgelegt werden können.

Die Fördervoraussetzungen „Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“ sind nicht geeignet, um zentral definiert zu werden. Im Sinne der Nutzung dezentraler Entscheidungskompetenzen sollte die Festlegung der Tätigkeitsfelder von Arbeitsgelegenheiten den örtlichen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteuren vorbehalten sein.

§ 16e SGB II Förderung von Arbeitsverhältnissen

Neuregelung

Öffentlich geförderte Arbeitsverhältnisse sollen im Rechtskreis SGB II künftig sehr eingeschränkt werden. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante entfallen gänzlich als Förderinstrument, der Beschäftigungszuschuss wird seiner Kernelemente beraubt.

Die Höhe des Förderzuschusses bleibt auf bis zu 75 Prozent der Lohnkosten beschränkt. Die Möglichkeit begleitender Qualifizierungsförderung und die Einzelfallförderung notwendiger Kosten des Arbeitgebers beim Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten sollen entfallen.

Arbeitsuchende können künftig maximal 24 Monate innerhalb von fünf Jahren an Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung teilnehmen.

Bewertung

Mit den Neuregelungen wird die Idee des Sozialen Arbeitsmarktes weitgehend aufgegeben. Angesichts der Beschränkung der Förderung auf bis zu 24 Monate wird § 16 e zukünftig kaum geeignet sein, die Ansprüche auf Teilhabechancen von Langzeitar-

beitslosen ohne Marktaussichten – auch dauerhaft – zu verwirklichen. In diesem Zusammenhang ist auch die Streichung der Arbeitsgelegenheit in Entgeltvariante zu kritisieren.

Aufgrund der Finanzierungsproblematik der Beschäftigungsverhältnisse nach § 16e SGB II ist der Beschäftigungszuschuss bereits de facto außer Kraft gesetzt. Mit der nun geplanten gesetzlichen Begrenzung des Fördervolumens auf 5 Prozent der Eingliederungsmittel wird öffentlich geförderte Beschäftigung zu einer arbeitsmarktpolitischen Restgröße. Die schon jetzt niedrige Zahl der Teilnehmenden wird damit nochmals um etwa die Hälfte reduziert. Die Streichung jeglicher Qualifizierungsförderung weist gleichfalls in die falsche Richtung.

Die Einführung des Beschäftigungszuschusses im Jahr 2007 war der übergreifenden fachpolitischen Erkenntnis gefolgt, dass für Langzeitarbeitslose mit weiteren Vermittlungshemmnissen durch Lohnkostenzuschüsse auch längerfristig geförderte Beschäftigung angeboten werden muss, um ihnen Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen. Der momentane Arbeitsmarktaufschwung kommt dieser Gruppe Langzeitarbeitsloser nicht zugute. Mit dem weitergehenden Abbau öffentlich geförderter Beschäftigung wird diese Personengruppe nunmehr auf Vermittlungs- und Aktivierungsinstrumente verwiesen, die sie aufgrund ihrer qualifikatorischen und persönlichen Schwierigkeiten nicht hinreichend fördern.

Die maximale Förderung in Höhe von 75 Prozent der Lohnkosten reicht nicht aus, um die Einrichtung und Durchführung von Maßnahmen mit Personengruppen zu gewährleisten, die neben der Arbeitsanleitung einer persönlichen Begleitung bedürfen.

Die umfassende Veränderung des Beschäftigungszuschusses erfolgt darüber hinaus zu einem Zeitpunkt, an dem noch keine abschließenden Evaluationsergebnisse vorliegen. Die Zwischenergebnisse im „Sachstandsbericht zur Evaluation der Instrumente“ machen deutlich, dass es „darauf ankommt, durch eine sorgfältige Teilnehmerauswahl die richtigen – in diesem Fall die arbeitsmarktfernen – Personen in die Förderung zu bekommen“ (Seite 29).

Forderung

Die BAGFW fordert den Erhalt unbefristeter Förderungsmöglichkeiten von Beschäftigungsverhältnissen, wie sie mit dem Beschäftigungszuschuss nach § 16e in das SGB II eingeführt wurde. Langfristige öffentlich geförderte Beschäftigung ist für die arbeitsmarktpolitische Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen mit weiteren Vermittlungshemmnissen erforderlich. Die Förderbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung müssen der Zielgruppe und dem Auftrag des Instrumentes adäquat sein. Anstatt das Fördervolumen willkürlich auf 5 Prozent der verfügbaren Eingliederungsmittel zu begrenzen, könnte die regionale Langzeitarbeitslosigkeitsquote als Indikator angewendet werden. Regionale bzw. örtliche arbeitsmarktpolitische Gremien, wie beispielsweise die Beiräte der Jobcenter, sollten bei der Entscheidung über Anzahl, Dauer und Tätigkeitsbereiche öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen beteiligt werden.

Höhe und Art der Lohnkostenzuschüsse sollten dem Einzelfall angepasst werden können. Dies bedeutet ausdrücklich auch die Gewährung eines Lohnkostenzuschusses von bis zu 100 Prozent der Kosten. Begleitende Qualifizierungsmaßnahmen und Kosten der sozialpädagogischen Begleitung müssen ebenfalls generell förderungsfähig sein. Für schwer behinderte Arbeitnehmer sollten die Kosten für eine notwendige Arbeitsassistenz und die behindertengerechte Ausgestaltung des Arbeitsplatzes übernommen werden, wie dies noch im Referentenentwurf vorgesehen war.

Um die Finanzierungsgrundlage längerfristiger öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen sicherzustellen, sollten aus Sicht der BAG FW die Fördermittel für sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse unabhängig vom Eingliederungstitel sichergestellt werden. Hierzu ist unabdingbar, die so genannten passiven Leistungen der Grundsicherung für die aktive Arbeitsförderung nutzbar zu machen. Angesichts der drastischen Kürzungen der Eingliederungsmittel ist die Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers zur Schaffung gesellschaftlicher Teilhabechancen für Personen in verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit notwendiger denn je.

§ 16f SGB II Freie Förderung

Neuregelung

Die Regelungen der Freien Förderung sollen weiter flexibilisiert werden, um die individuelle Förderung Langzeitarbeitsloser zu verbessern. Hierzu soll das Umgehungsund Aufstockungsverbot für Langzeitarbeitslose aufgehoben werden. Trotz der Kürzung des Eingliederungstitels im SGB II bleibt das einsetzbare Fördervolumen auf 10 Prozent der Eingliederungsmittel begrenzt.

Bewertung

Die tatsächliche Aufhebung des Aufstockungs- und Umgehungsverbotes bei Maßnahmen der Freien Förderung wäre ein Schritt in die richtige Richtung, um die Maßnahmegestaltung stärker an die individuellen Bedarfslagen der Arbeitsuchenden anzupassen. Die vorgesehene Regelung bleibt jedoch auf halbem Wege stehen

Alle Arbeitslose haben Anspruch auf Förderung durch die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III. Auch für die Arbeitsuchenden in der Grundsicherung ist das SGB III das Referenzsystem. Allerdings verhindern die starren Vorgaben der Instrumente des SGB III oftmals einen sinnvollen Einsatz für große Gruppen Leistungsberechtigter in der Grundsicherung. Deren Problemlagen sind häufig weitaus vielschichtiger als diejenigen der Arbeitslosen im SGB III. Die Aufhebung des Aufstockungs- und Umgehungsverbots wäre daher sinnvoll, um Maßnahmen aus dem SGB III und SGB VIII um spezifische Elemente ergänzen zu können. Auf diese Weise könnten die spezifischen Förderbedarfe der SGB-II-Leistungsberechtigten effektiver erfüllt werden. Der vorliegende Gesetzestext ermöglicht dies aber nicht.

Forderung

Die BAGFW fordert deshalb, innerhalb der Freien Förderung das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für alle Leistungsberechtigte konsequent aufzuheben und damit den Weg für den wirksamen Einsatz der Freien Förderung freizumachen. Außerdem sollten die Jobcenter nicht nur 10 Prozent ihrer Eingliederungsmittel sondern mindestens 20 Prozent für die Freie Förderung einsetzen dürfen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**595**

15. Juli 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Managementsystemen

Wir begrüßen die durch die Regierung beabsichtigte Reform der Arbeitsmarktpolitischen Instrumente und die darin enthaltene Verpflichtung der Träger zu Nachhaltigkeit und Qualität im Vermittlungsprozess.

Diese Aufwertung der Qualitätsanforderungen an arbeitsmarktrechtliche Dienstleistungen wird die Leistungsfähigkeit und Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems nachhaltig verbessern sowie letztlich auch die Akzeptanz auf Seiten der Geförderten und der Akteure steigern.

In einem Punkt möchten wir gern als Fachkundige Stelle für Begutachtungsleistungen nach AZWV für Träger- und Maßnahmezertifizierungen Stellung beziehen.

In der jetzigen Fassung der Gesetzesvorlage sehen wir Schwierigkeiten in Bezug auf:

- den Erhalt der Wirtschaftlichkeit innerhalb der Branche der Privaten Arbeitsvermittler
- neue Entwicklungen zur Zertifizierungstätigkeit, die den heutigen Anforderungen an akkreditierte Zertifizierer nicht genügen und eine Herabstufung des Qualitätsgedankens nach sich ziehen können.

Wir unterstützen den Vorschlag der Regierung zur Umsetzung eines QM-Systems für den Bereich der Privaten Arbeitsvermittlung.

Eine Trägerzulassung unter ähnlichen Voraussetzungen, wie die bisherigen AZWV-Begutachtungsverfahren für Bildungsdienstleister zu fordern, ist an dieser Stelle u.E. überzogen. Der Begutachtungsaufwand für Kleinstunternehmen (bis 5 Beschäftigte) würde für einen 3-Jahreszyklus, inklusive

- Systemanalyse
- Systembegutachtung und
- Systemförderungsaudit im zweiten und dritten Jahr

Kosten in Höhe von ca. 4.500,00 € pro Unternehmen verursachen.

Da die Vergütung für erfolgreiche Vermittlungen der privaten Arbeitsvermittler gesetzlich limitiert ist, kann keine Umlage dieser zusätzlich entstehenden Kosten erfolgen.

Es sollte dem geringeren Prüfaufwand Rechnung getragen werden, der bei kleineren Trägern oder Trägern mit bereits vorhandenen zertifizierten Qualitätssicherungssystemen anfällt.

Eine Verlängerung der Geltungsdauer der Zertifizierungen von 3 auf 5 Jahren berücksichtigt nicht die Anforderungen der Akkreditierungsgrundlagen – ISO 17021 und ISO 19011.

Die privaten Arbeitsvermittler sind durchaus bereit, sich einer Trägerzertifizierung zu stellen, wenn der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Matrixzertifizierung im Rahmen der Trägerzulassung vorsieht.

Über dieses Instrument wäre eine Nachhaltigkeit der Qualitätsleistung über jährliche Begutachtungen vor Ort möglich. Diese Vor-Ort-Begutachtungen erfolgen bei einer repräsentativen Anzahl von Standorten der Verbandsmitglieder der Arbeits- und Personalvermittlerverbände.

Dieses Instrument berücksichtigt die Zielstellung des Gesetzes – Sicherung einer hohen Qualität von Arbeitsmarktdienstleistungen – sehr stark und kann Konformitätsnachweise erbringen.

Eine Matrixzertifizierung bietet den Kleinstunternehmern zudem die Möglichkeit, zu überschaubaren Kosten ein QM-System aufrecht zu erhalten.

Wir bitten Sie und Ihre Fraktionen um Unterstützung bei der Durchsetzung des Qualitätsgedankens und der Gedanken zur Nachhaltigkeit der Vermittlungsprozesse.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**599**

19. Juli 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Fachverband Sucht e. V.

Arbeitsmarktinstrumente müssen auch zukünftig auf den Bedarf von Menschen mit Vermittlungshemmnissen zugeschnitten sein!

Das Bundeskabinett hat am 25. Mai 2011 das „Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ beschlossen. Dieses soll im November 2011 in Kraft treten. Bis zum Jahr 2015 sollen demnach ca. 7,5 Mrd. € in der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingespart werden. Ein Großteil der Einsparsumme soll hierbei durch Kürzungen beim Zuschuss für Existenzgründer zustande kommen. Wesentliche Kürzungen sind allerdings auch bei weiteren Instrumenten zu erwarten, welche bislang dazu eingesetzt wurden, die Eingliederungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen am Arbeitsmarkt zu verbessern. Betroffen sind hiervon sowohl Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung (SGB III) als auch Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Zwar ist es politische Zielsetzung, dass die Arbeitsvermittler und Fallmanager vor Ort mehr Flexibilität und Entscheidungsspielräume für eine passgenaue Förderung erhalten und Arbeitslose durch eine wirksame und zielgenaue Förderung schneller wieder in Beschäftigung kommen. Doch ist zu erwarten, dass es in der Realität aufgrund der erheblichen Budgetkürzungen und der daraus resultierenden Reduktion einzelner Leistungen zu einer deutlichen Verschärfung der Probleme insbesondere für die Gruppe von Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen kommen wird.

Maßgebliche Veränderungen werden im Weiteren aufgeführt.

1. Ein-Euro-Jobs

Es sollen die „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“, die sog. Ein-Euro-Jobs, welche für die am Arbeitsmarkt benachteiligten Arbeitslosen - zu denen auch Menschen mit psychischen Problemen oder ehemals suchtkranke Menschen sowie substituierte Personen gehören - von besonderer Bedeutung sind, konsequent nachrangig ausgestaltet werden. Im Jahr 2010 erhielten insgesamt 300.000 Hartz-IV-Empfänger entsprechende Leistungen, die Kosten lagen hierfür bei ca. 1 Mrd. €. Ziel

dieses Instrumentes ist es, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen und Personen mit Vermittlungshemmnissen an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Gerade für Menschen, die angesichts der Anforderungen des Arbeitsmarktes und ihres persönlichen Profils kaum Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt haben, ist dieses Instrument von besonderer Bedeutung. Impliziter Bestandteil entsprechender Maßnahmen ist, dass eine zielgenaue und qualifizierte professionelle sozialpädagogische Unterstützung durch die jeweiligen Maßnahmeträger sichergestellt wird. Die Höhe der monatlichen Mehraufwandsentschädigung soll jetzt durch Einführung einer Grundpauschale in Höhe von 30 € und einer Zusatzpauschale für nachweislich betreuungsintensive Fälle in Höhe von bis zu 120 € pro Monat gesetzlich drastisch reduziert werden. Damit ist eine qualifizierte sozialpädagogische bzw. therapeutische Betreuung für diese Personengruppe nicht mehr möglich. Angesichts der politischen Vorgaben, welche auch eine Einschränkung der Einsatzmöglichkeiten von Ein-Euro-Jobs beinhalten, ist davon auszugehen, dass gerade in diesem Bereich eine deutliche Reduzierung der Leistungen erfolgen wird. Personen mit Vermittlungshemmnissen – und hierzu gehören arbeitslose Personen mit einer früheren Suchtproblematik bzw. in Substitution befindliche Personen - benötigen aber häufig eine nachhaltige, d.h. längerfristige und verlässliche Unterstützung. Wichtig ist dabei auch zu berücksichtigen, dass entsprechende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht nur dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen, sondern darüber eine Stabilisierung der betroffenen Personen erfolgt und damit beispielsweise einem Rückfall nach einer erfolgreich abgeschlossenen Entwöhnungsbehandlung entgegen gewirkt wird. Entsprechende Tätigkeiten bieten ferner eine Tagesstruktur, fördern ein positives Selbstwertgefühl und haben eine soziale und sinnstiftende Funktion.

2. Freie Eingliederungsleistungen

Zu begrüßen ist zwar, dass die Jobcenter mehr Gestaltungsspielraum als bisher erhalten sollen, um eigene Förderinstrumente für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen vorzuhalten, bei denen nicht mit Aussicht auf Erfolg auf das Regelinstrumentarium des SGB II oder SGB III zurückgegriffen werden kann, zu entwickeln. Da es sich um Ermessensleistungen handelt, ist angesichts der deutlich reduzierten Budgets allerdings sicherlich nicht damit zu rechnen, dass es zu einer Zunahme entsprechender Leistungen oder sogar einer Aufstockung der Mittel kommen wird.

3. Berufliche Weiterbildung

Des Weiteren müssen auch zukünftig für arbeitsmarktfernere Gruppen Leistungen zur beruflichen Weiterbildung zur Verfügung stehen. Hier dürfen die Ermessensspielräume der Jobcenter und Agenturen für Arbeit angesichts der vorgesehenen Budgetentwicklung nicht dazu führen, dass entsprechende Selektionsprozesse einsetzen und vorrangig Personen ohne weitere Vermittlungshemmnisse entsprechend umfangreiche Leistungen der beruflichen Weiterbildung und Qualifizierung erhalten.

4. Öffentlich geförderte Beschäftigung

Auch sollte das Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung, dessen Zielsetzung die Eröffnung einer Rückkehrperspektive der dadurch beschäftigten Langzeitarbeitslosen in den ersten Markt ist, Flexibilität hinsichtlich des Bewilligungszeitraumes aufweisen. Vorgesehen ist derzeit, dass Arbeitsuchende, ohne unmittelbare Perspektive auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden, innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums im Rahmen zusätzlicher Arbeitsverhältnisse und Arbeitsgelegenheiten für die Dauer von zwei Jahren beschäftigt werden können. Damit sollen durchgehende Förderketten vermieden werden. Dieser generellen Ausrichtung widerspricht allerdings nicht, dass es gleichwohl sinnvoll sein kann, zusätzliche Arbeitsverhältnisse und Arbeitsgelegenheiten im Einzelfall zu verlängern, um eine drohende dauerhafte Arbeitslosigkeit mit entsprechenden Folgeproblemen zu verhindern.

5. Höhere Qualität der Beratung und Betreuung

Des Weiteren ist zwar zu begrüßen, dass die Qualität von Beratung und Betreuung der Agenturen für Arbeit und Jobcenter erhöht werden soll. Eine wichtige Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Beratung und Betreuung ist allerdings, dass ein entsprechender Personalschlüssel vorgehalten wird und genügend Zeit im Beratungsprozess zur Verfügung steht, um auf die individuellen Problemlagen einzugehen und dafür entsprechende Lösungen zu suchen. Eine aktuelle Erhebung bei den Grundsicherungsstellen (Henke, Henkel, Nägele, Pagels, Wagner [2009]. Erhebung von Ansätzen guter Praxis zur Integration Suchtkranker ins Erwerbsleben – bundesweite Erhebung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. In: Bundesministerium für Gesundheit [Hrsg.] Forschungsbuch ‚Integration Suchtkranker ins Erwerbsleben im Rahmen des SGB II') ergab, dass von 323 rückmeldenden Stellen nur 8 % eine Betreuungsrelation im Bereich Betreuung/Vermittlung von 1:75 für die unter 25-jährigen, und 11 % die Zielrelation von 1:150 für die über 25-jährigen erreicht hatten. Zu fordern ist, dass entsprechende personelle Ressourcen vorhanden sind, um gerade Menschen mit Vermittlungshemmnissen adäquat beraten und betreuen zu können. Darüber hinaus hängen die Vermittlungsquoten der Jobcenter und Agenturen für Arbeit natürlich auch mit der Arbeitsmarktnähe bzw. –ferne der Kunden und deren Problembelastungen zusammen. Von daher sind bei entsprechenden aktuellen und zukünftigen Qualitätsvergleichen von Jobcentern bzw. Agenturen für Arbeit im Rahmen eines Benchmarkings entsprechende Risikokonstellationen der jeweiligen Klientel zu berücksichtigen und differenzierte Beurteilungsmaßstäbe zu verwenden.

Fazit:

Angesichts der deutlichen Budgetkürzungen bei der Bundesagentur für Arbeit von 1,49 Mrd. € im Jahr 2012, 1,95 Mrd. € im Jahr 2013, 1,98 Mrd. € im Jahr 2014 und 2,01 Mrd. € im Jahr 2015 ist mit einer deutlichen Verschlechterung gerade hinsichtlich der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben und der Gesellschaft von Langzeitarbeitslosen und Menschen mit besonderen Eingliederungsproblemen und Unterstützungsbedarf zu rechnen. Vor diesem Hin-

tergrund sollten der im Gesetzgebungsverfahren vorgesehene Instrumentenkasten und die erheblichen Budgetkürzungen kritisch überprüft und entsprechend dem vorhandenen Bedarf abgeändert werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**601**

25. Juli 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

Die BAGüS hat Kenntnis von den inzwischen stattfindenden Beratungen eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt erhalten. Sie war in die bisherigen Beratungen nicht eingebunden.

Gleichwohl möchten wir zu dem Gesetzesentwurf Stellung nehmen, da die beabsichtigten Änderungen auch Auswirkungen auf die Sozialhilfe und damit für die 23 überörtlichen Träger der Sozialhilfe haben werden.

Es geht um die Schnittstelle zwischen dem allgemeinen Arbeitsmarkt und dem besonderen Arbeitsmarkt für behinderte Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und deshalb auf einen Arbeitsplatz in einer Werkstatt angewiesen sind.

Sie erhalten daher als Anlage unsere Stellungnahme zum o. a. Entwurf.

Wir hoffen sehr, dass unsere Einwendungen und Bedenken bei den anstehenden Beratungen im Ausschuss noch Berücksichtigung finden können. Daher wären wir Ihnen sehr dankbar, wenn Sie den Mitgliedern des Ausschusses unsere Stellungnahme zur Verfügung stellen würden.

Die Stellungnahme wird zeitgleich auch dem BMAS, den Ländern, den Kommunalen Spitzenverbänden und dem Deutschen Verein zur Kenntnis gegeben.

Im Übrigen wird die Stellungnahme in den nächsten Tagen auf der Internetseite der BAGüS zum download unter (http://www.lwl.org/LWL/Soziales /BAGues /Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/) zur Verfügung stehen.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

1. Vorbemerkungen

Die BAGüS hat Kenntnis vom laufenden Gesetzgebungsverfahren eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt erhalten, zu dem der Bundesrat bereits in seiner Sitzung am 08.07.2011 Änderungsanträge gestellt und beschlossen hat.

Die BAGüS bedauert, dass sie als betroffener Verband über die Gesetzesabsicht weder informiert, noch an den Beratungen beteiligt wurde.

Die Mitglieder der BAGüS, also die 23 überörtlichen Träger der Sozialhilfe, erbringen im Wesentlichen die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen, die nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können und für die deshalb die Werkstatt für behinderte Menschen[51] die einzige Form der beruflichen Teilhabe ist. Die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten haben daher auch unmittelbare Auswirkungen für die Träger der Sozialhilfe.

Aus Sicht der BAGüS ist es wichtig, dass die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker als nach geltendem Recht darauf ausgerichtet sind, dass benachteiligte Menschen mit großen Vermittlungshemmnissen, die oftmals auch behindert im Sinne des § 2 SGB IX sind, mit entsprechender flexibler Unterstützung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Platz finden. Dies ist aber nicht zu erreichen, wenn die Maßnahmen für Personengruppen mit schwerwiegenden Problemen und einer geringen Leistungsfähigkeit weiter eingeschränkt werden.

2. Grundsätzliche Anmerkungen zur Zielsetzung des Gesetzes

Die im Entwurf des Gesetzes benannten Ziele, wie die Schaffung von mehr Dezentralität im Rahmen der örtlichen Entscheidungskompetenzen, höherer Flexibilität beim Einsatz der Instrumente, größerer Individualität im Betreuungsprozess, höherer Qualität bei der Einbindung von Arbeitsmarktdienstleistern sowie mehr Transparenz für die Adressaten, werden grundsätzlich befürwortet. Ebenso stimmen wir zu, dass es Ziel sein muss, das Potential erwerbsfähiger Personen besser zu ermitteln, um anschließend eine erfolgreiche Eingliederung in die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Oberstes Ziel aller Rehabilitationsbemühungen muss sein, mehr behinderte Menschen als bisher auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern. Dies gilt sowohl für die Beschäftigung arbeitsloser schwerbehinderter Menschen als auch für Menschen, die anstelle einer Beschäftigung in einer Werkstatt eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder den Übergang aus der Werkstatt nach dorthin anstreben.

Die Ziele erscheinen unstreitig und wurden von der Politik bzw. der Bundesregierung immer wieder betont, u.a.

- in der Koalitionsvereinbarung 2005, worin zum Ausdruck kommt, dass es Ziel sein muss, mehr behinderte Menschen als in der Vergangenheit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern
- im Behindertenbericht der Bundesregierung 2009, der auf die notwendigen Aktivitäten zur Eingliederung behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingeht,
- durch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz, die auf ihrer 87. Sitzung im November 2010 in den verabschiedeten Eckpunkten zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen gefordert hat, sicherzustellen, dass die Anreize und Bemühungen bei der Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben zur vorrangigen Eingliederung bzw. zum Wechsel aus der Werkstatt auf den ersten Arbeitsmarkt nicht geschwächt oder konterkariert werden und es nicht zu einer Ausweitung des nach derzeitigem Recht anspruchsberechtigten Personenkreises auf einen Werkstattplatz kommt,
- im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

3. Problemlage aus Sicht der Sozialhilfe

Aus Sicht der BAGüS haben die Entwicklung des Arbeitsmarktes und insbesondere die Erfolge der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen mit besonders geringen Wiedereingliederungschancen Wechselwirkungen mit den Zugangszahlen der Werkstätten.

Die Zahl der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen steigt stetig an und hat im Jahre 2009 mit über 276.500 den Höchststand erreicht[52], wobei die Zahlen der Leistungsempfänger der Rentenversicherung noch nicht enthalten sind.

Zwar hat eine Studie der Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik gGmbH Berlin im Jahre 2008 festgestellt, dass die oftmals vermuteten Fehlbelegungen nicht stattfinden. Gleichwohl stellen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe fest, dass ein immer größerer Anteil von sogenannten Quereinsteigern, d. h. von behinderten Menschen, die nicht unmittelbar nach Beendigung der Schullaufbahn, sondern erst später, zum Teil im Verlauf ihres Berufslebens, Aufnahme in die Werkstätten begehren, größer wird.

So hat die BAGüS in einem Pilotprojekt 2009 die Tätigkeit der Fachausschüsse in Werkstätten untersucht, u. a. mit der Frage der Herkunft und Vorgeschichte der Antragsteller. Die Ergebnisse im Untersuchungszeitraum zeigen, dass die Anzahl der Entlassschüler aus der Förderschule G nur noch 1/3 der Gesamtaufnahmen ausmachte, der Personenkreis der Rentner und ehemals Arbeitslosen bereits 25 %. Bezieht man noch die sonstigen Personen, die nicht direkt zugeordnet werden konnten, sowie die Personen aus anderen Maßnahmen der BA einschließlich aus BBW und BFW ein, so macht der Anteil der sogenannten Quereinsteiger mehr als 50 % aus.

Diese Zahlen zeigen aus Sicht der BAGüS deutlich die Wechselwirkungen zwischen einem funktionierenden ersten Arbeitsmarkt und dem besonderen Arbeitsmarkt für behinderte Menschen. Je weniger Arbeitsplatzangebote der erste Arbeitsmarkt nämlich für diese Personen anbietet, desto mehr Personen

[51] Im Folgenden Werkstatt genannt

[52] S. Tabelle 10 der BT Drs. 17/6171

mit Behinderungen drängen auf diesen besonderen Arbeitsmarkt.

Deshalb ist es aus Sicht der Sozialhilfe so wichtig, dass die vorrangigen Instrumente der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weiter ausgebaut und nicht zurückgeführt werden, weil die mit hohen staatlichen Leistungen dauerhaft subventionierte Beschäftigung auf dem besonderen Arbeitsmarkt der Werkstätten keine Alternative sein darf.

4. Arbeitsgelegenheiten und Förderung von Arbeitsverhältnissen (§§ 16d, 16e SGB II)

Die Arbeitsgelegenheiten als Eingliederungsleistung sind aus Sicht der Sozialhilfe weiterhin von großer Bedeutung. Es darf nämlich nicht verkannt werden, dass sie für arbeitsmarktferne Personen mit verschiedenen Vermittlungshemmnissen oftmals die einzige Möglichkeit sind, wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt zu werden. Dies gilt vor allem für Langzeitarbeitslose mit unterschiedlichen Vermittlungshemmnissen, insbesondere auch für Langzeitarbeitslose in fortgeschrittenem Alter. Für diese Personen ist es wichtig, die bestehenden Maßnahmen weiterzuentwickeln und auszubauen. Die bisher bestehenden engen Grenzen sollten zur Verbesserung dieses Instrumentes abgebaut werden. Dazu gehört auch die Aufhebung der Begrenzung der Zuweisungsdauer, die in Abs. 6 des Entwurfes vorgesehen ist, sowie die nach Abs. 8 vorgesehene Festlegung von Höchstbeträgen für Trägerpauschalen. Im Übrigen gehen die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates vom 27.06.2011 (Drs. 313/1/11) in die richtige Richtung und werden von der BAGüS unterstützt.

Durch die Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e des SGB II-E soll arbeitsfernen und deutlich leistungsgeminderten Erwerbslosen die Teilhabe an einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Gleichwohl soll der Wechsel in eine ungeförderte Beschäftigung vorrangiges Ziel sein. Dem ist zwar grundsätzlich zuzustimmen, es darf jedoch kein Ausschlusskriterium sein, wenn es Langzeitarbeitslose mit besonders geringen Wiedereingliederungschancen (z. B. psychisch kranke und behinderte Menschen) die Möglichkeit nähme, längerfristig am Arbeitsleben teilzunehmen.

Deshalb tritt die BAGüS nachhaltig dafür ein, die vorgesehenen Restriktionen zu beseitigen. Dies betrifft sowohl die Begrenzung der Förderung durch ein Budget auf höchstens 5 % der auf ein JobCenter entfallenden Eingliederungsmittel, zum anderen die vorgesehene Befristung.

Die Vorgabe, wonach Zuschüsse höchstens für die Dauer von 24 Monaten erbracht werden dürfen, ist zugunsten einer unbefristeten Förderung zu ersetzen, da ansonsten die Sozialhilfeträger befürchten, dass dieser Personenkreis auf Dauer vom Rentenversicherungsträger mangels alternativer Angebote als voll erwerbsgemindert festgestellt und damit auf Leistungen nach dem SGB XII verwiesen wird. Auf die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur selbstbestimmten Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf an der Grenze zwischen Werkstatt und allgemeinen Arbeitsmarkt vom 18.03.2009 wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Die diesbezüglich darin erhobenen Forderungen werden von der BAGüS nachdrücklich unterstützt.

5. Berufsorientierungsmaßnahmen und Berufseinstiegsbegleitung (§§ 48, 49 SGB III)

Der Entwurf enthält Neuregelungen für Berufsorientierungsmaßnahmen und die Einstiegsbegleitung. Nach Auffassung der BAGüS bleiben diese Regelungen jedoch deutlich hinter den Erwartungen zurück.

In den Beratungen mit den Verbänden zur Reform der Eingliederungshilfe bestand breiter Konsens über die Notwendigkeit der Einführung eines beruflichen Orientierungsverfahrens. Dies findet auch im Eckpunktepapier zum Beschluss der 87. ASMK 2010 seinen Niederschlag.

Bereits im Jahre 2009 hatte die UAG III „Teilhabe am Arbeitsleben“ der Bund-Länder-Beratungen sich auf alle wesentlichen Eckpunkte für den Übergang von der Schule in den Beruf verständigt und dabei Mindestforderungen formuliert, die gesetzlich geregelt werden müssen. Dies waren:

- gesetzlich verankerte Berufsorientierungsmaßnahmen für alle behinderten Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf in Förderschulen und Regelschulen,
- Vorgabe, dass die Berufsorientierung bereits vor dem vorletzten Schuljahr eingeleitet werden müssen, damit das Verfahren im vorletzten Schuljahr stattfindet.
- Benennung der Beteiligten am Verfahren,
- Festlegung, dass in erster Linie der behinderte Mensch und seine Angehörigen zu beteiligen sind,
- Vorgabe, dass alle Beteiligten am Verfahren die erforderlichen Unterlagen und Informationen rechtzeitig erhalten (datenschutzrechtliche Regelung),
- verbindliche Beteiligungs- und Finanzierungsregelung für die Integrationsfachdienste bei Verzicht auf Ausschreibungen, um Beratungskontinuität zu erreichen.

Die BAGüS ist nach wie vor der Auffassung, dass diese wesentlichen Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung bedürfen, um die Berufsorientierungsmaßnahmen und der Berufseinstiegsbegleitung reibungslos und erfolgreich einsetzen zu können.

6. Schlussbemerkung

Die BAGüS begrüßt den Gesetzesentwurf und dessen sozialpolitische Ziele.

Sie fordert jedoch die Verbesserung und den Ausbau von Arbeitsgelegenheiten und der Förderung von Arbeitsverhältnissen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anstelle von Einschränkungen und Restriktionen sowie klarere Regelungen für verbindliche Berufsorientierungsmaßnahmen und Berufseinstiegsbegleitung. Nur dann kann das gemeinsame, mehr Menschen mit Benachteiligungen und Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu beschäftigen, auch erreicht werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**612**

25. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Wuppertaler Kreis e. V., Bundesverband betriebliche Weiterbildung

1. Grundsätzliches
2. Anmerkungen zu den Neuerungen bei den Instrumenten

§ 44 Förderung aus dem Vermittlungsbudget

§ 45 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

§ 76 Außerbetriebliche Berufsausbildung

§ 81 Grundsatz

§ 82 Förderung besonderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

§ 93 Gründungszuschuss

§ 94 Dauer und Höhe der Förderung

§ 131 Einstiegsqualifizierung

§ 176 Grundsatz

§ 178 Trägerzulassung

§ 179 Maßnahmezulassung

§ 180 Ergänzende Anforderungen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

§ 182 Beirat

§ 183 Qualitätsprüfung

1. Grundsätzliches

1.1. Zielsetzungen der Neuregelung

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die politische Zielsetzung durch eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente flexibler und individueller zu gestalten. In einem dynamischen Arbeitsmarkt und regional sehr unterschiedlichen Anforderungen muss das Instrumentarium vielseitig einsetzbar bleiben und sich den wandelnden Bedingungen des Arbeitsmarktes anpassen.

Voraussetzung für die angestrebte Steigerung der Effizienz ist allerdings ein funktionierender Wettbewerb. Wenn eine stärkere Dezentralisierung der Verantwortung dazu führen sollte, dass Wettbewerb

nur noch eingeschränkt stattfindet und z.B. kommunale Bildungsträger bevorzugt werden, wäre das Ziel damit verfehlt. Das Erhalten des Wettbewerbs ist somit ein wichtiges Element im Zielsystem.

Die Neuordnung der Arbeitsmarktinstrumente im Sinne der Orientierung an den Arbeitsmarktkontexten ist eine sinnvolle Neuerung, die eine stärkere Ausrichtung an den Bedürfnissen der zu fördernden Personen vorsieht.

Wichtigste Voraussetzung für eine wirksame aktive Arbeitsmarktpolitik ist in jedem Fall die Qualität der Unterstützung und Hilfe, die förderungsbedürftige Personen erhalten.

Statt undifferenzierte Sparziele zu verfolgen, sollte die Effizienz im Sinne einer hochwertigen und möglichst individuellen Förderung für förderungsbedürftige Personengruppen des Arbeitsmarktes im Vordergrund stehen. Die Orientierung an Zielvorgaben ist dafür aus Sicht des Wuppertaler Kreises zu begrüßen.

1.2. Sparvorgaben

Mit der aktuellen positiven wirtschaftlichen Entwicklung und dem damit verbundenen Rückgang der Arbeitslosigkeit verbindet die Bundesregierung die Hoffnung, wie im Zukunftspaket im Juni 2010 beschlossen erhebliche Einsparungen bei den Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit vornehmen zu können. Der Großteil der Einsparungen wird dabei im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeplant. Das Ziel, Vermittlungsprozesse zu verbessern, soll mit einem jährlich sinkenden Mitteleinsatz erreicht werden. Voraussetzung dafür ist ein erheblicher Effizienzgewinn bei der Umsetzung, der durch eine stärkere Zielsteuerung, die Vereinfachung des Instrumentariums sowie durch eine Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen mit entsprechendem Controlling erreicht werden soll.

Es darf aber nicht übersehen werden, dass es weiterhin eine hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen gibt, die von der aktuell positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt nicht profitieren konnten. Auch die Förderung von Jugendlichen, die Unterstützung beim Einstieg in ihr Berufsleben benötigen, darf nicht kurzfristigen Einsparnotwendigkeiten zum Opfer fallen.

Verbunden wird die Sparvorgabe mit der Forderung nach verbesserter Qualitätssicherung auf Seiten der Leistungserbringer, eine Forderung, für die sich der Wuppertaler Kreis seit vielen Jahren aktiv einsetzt. Im Vordergrund sollte dabei die Qualitätsorientierung stehen, indem bevorzugt Maßnahmen mit hohen Vermittlungsquoten gefördert werden. Die Vermittlungsquote, also die Integration in den Arbeitsmarkt, ist das entscheidende Kriterium bei der Förderung.

Es bleibt offen, wie die Anforderungen der wirtschaftlichen Entwicklung und des demografischen Wandels mit den beschlossenen Kürzungen im Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente realisiert werden können.

Zur Integration in den Arbeitsmarkt gibt es keine sinnvolle und wirtschaftliche Alternative – erfolgreiche Maßnahmen erzielen schon nach kurzer Zeit ein wirtschaftlich positives Ergebnis. Ehemalige Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden wieder zu Beitragszahlern in die Sozialsysteme und die Aufwendungen für hochwertige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen damit zu einer guten bzw. rentablen Investition.

Aktive Arbeitsmarktpolitik dient der Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft – deshalb dürfen die Förderungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik nicht allein von den Sparerfordernissen der Finanzpolitik beherrscht werden. Gerade vor dem Hintergrund der Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt ist es unerlässlich, Personen, wie z.B. Geringqualifizierte, nicht ausbildungsreife Jugendliche oder auch Ältere zu fördern, um Potenziale zu erschließen und dem Fachkräftemangel in Deutschland entgegenzuwirken.

2. Anmerkungen zu den Neuerungen bei den Instrumenten

2.1. Drittes Kapitel – Aktive Arbeitsförderung Zweiter Abschnitt – Aktivierung und berufliche Eingliederung

§ 44 Förderung aus dem Vermittlungsbudget

§ 45 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die Entfristung und Erweiterung der Möglichkeit, betroffene Arbeitslose über das Instrument der Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine passende Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung auswählen zu lassen. Dieses Instrument fördert den qualitätsorientierten Wettbewerb unter den Trägern.

Grundsätzlich ist es eine richtige und gute Entscheidung, von den Bildungsträgern dieser Maßnahmen – unabhängig, ob die Aufträge über Gutscheine oder im Rahmen der Vergabe erteilt werden – eine Trägerzulassung zu verlangen. Der Wuppertaler Kreis setzt sich aktiv für die Qualitätssicherung in der Weiterbildung ein und hat die Trägerzulassung für Bildungsunternehmen im Bereich aller arbeitsmarktpolitischen Instrumente seit Jahren gefordert.

Es ist somit ein sinnvoller Schritt, das Instrument der Träger- und Maßnahmezulassung auf die Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung auszuweiten.

Für Träger weiterhin problematisch bei der Durchführung von Maßnahmen über das Gutscheinverfahren ist die Tatsache, dass Maßnahmen erst bei Vorliegen einer Mindestanzahl von Teilnehmern durchgeführt werden können. Hier führt das Gutscheinverfahren zu zeitlichen Verzögerungen bei der Eingliederung bzw. auch dazu, dass Maßnahmen nicht durchgeführt werden können. Die Dezentralisierung bzw. stärkere Eigenverantwortung der Agentur für Arbeit sollte auch dazu genutzt werden, für dieses Problem jeweils regional sinnvolle Lösungen zu finden.

In diesem Zusammenhang ist es dringend erforderlich, im Sinne einer stärkeren Individualisierung der Förderung die Durchführung von Angeboten in kleineren Gruppen zu ermöglichen.

2.2. Drittes Kapitel – Aktive Arbeitsförderung Dritter Abschnitt – Berufswahl und Berufsausbildung

§ 76 Außerbetriebliche Berufsausbildung

§ 76 Nr. 1 legt fest, dass der Anteil betrieblicher Ausbildungsphasen die Dauer von sechs Monaten je Ausbildungsjahr nicht überschreitet. Aktuell werden die Voraussetzungen für Außerbetriebliche Berufsausbildung im § 242 SGB III beschrieben. In § 272 Nr.1 heißt es, dass der Anteil betrieblicher Praktikumsphasen die Dauer von sechs Monaten je Ausbildungsjahr nicht überschreitet.

In der praktischen Anwendung wäre diese Änderung des Begriffes „Praktikumsphasen" zu „Ausbildungsphasen" nicht nur ein semantischer Unterschied, sondern sie würde die kooperative Form der Außerbetrieblichen Berufsausbildung gefährden, wenn nicht sogar unmöglich machen. Die betrieblichen Ausbildungsphasen müssten bei dieser Form dann auf sechs Monate reduziert und die Präsenz beim Bildungsträger erhöht werden.

In der heutigen Praxis gibt es die kooperative und die integrative Form der Außerbetrieblichen Berufsausbildung, für die jeweils eigene Vergabeverfahren angewendet werden. Beiden Formen gemeinsam ist die Ergänzung der Ausbildung durch sozialpädagogische Betreuung und Förderunterricht. Bei der integrativen Form findet die Ausbildung in Einrichtungen statt, die eigens für den Zweck der außerbetrieblichen Ausbildung etabliert werden. Die praktische Ausbildung erfolgt direkt beim Träger.

Bei der kooperativen Form erfolgt hingegen die praktische Ausbildung in einem echten Ausbildungsbetrieb durch die dort tätigen Ausbilder. Aufgabe des beauftragten Bildungsträgers ist es, für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer geeignete Kooperationsbetriebe zu gewinnen und die betrieblichen Ausbildungsphasen zu begleiten. Zwischen dem Bildungsträger und dem Kooperationsbetrieb wird eine Vereinbarung geschlossen, die als Anlage dem Ausbildungsvertrag beigefügt wird.

Bei der kooperativen Form entstehen der Bundesagentur für Arbeit oder den Jobcentern keine Kosten für das Ausbildungspersonal. Neben den geringeren Kosten sind auch die besseren Eingliederungschancen ein bedeutendes Merkmal.

2.3. Drittes Kapitel – Aktive Arbeitsförderung Vierter Abschnitt – Berufliche Weiterbildung

§ 81 Grundsatz

§ 82 Förderung besonderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die Integration des Sonderprogramms „WeGeBau" in das reguläre Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik. Damit ist weiterhin die Möglichkeit gegeben, Kosten der Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu fördern. Auch wenn grundsätzlich die Weiterbildung von Beschäftigten in den Verantwortungsbereich der Arbeitgeber und Arbeitnehmer fällt, ist insbesondere bei bildungsfernen, geringqualifizierten und älteren Beschäftigten, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, eine Förderung sinnvoll und notwendig. Diese Unterstützung von Beschäftigten mit besonderen Bedürfnissen und Risikogruppen ist auch durch die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gerechtfertigt.

Es sollte allerdings verhindert werden, dass durch die Integration des bisherigen Sonderprogramms „WeGeBau" in den Eingliederungstitel eine Verdrängung dieser Maßnahmen zugunsten der Maßnahmen für Arbeitslose (Leistungsbezieher) stattfinden wird.

2.4. Drittes Kapitel – Aktive Arbeitsförderung Fünfter Abschnitt – Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

§ 93 Gründungszuschuss

§ 94 Dauer und Höhe der Förderung

Grundsätzlich ist es für den Übergang in eine berufliche Selbstständigkeit z.B. von gründungswilligen Teilnehmerinnen oder Teilnehmern in Transfermaßnahmen bedenklich, dass der Gründungszuschuss von einer Pflichtleistung in eine Ermessensleistung umgewandelt werden soll. Damit sinkt auch die Attraktivität von Transfermaßnahmen, bei denen bisher das Ziel einer beruflichen Selbstständigkeit und die Existenzgründung ebenfalls unterstützt werden konnte.

Aufgrund der möglichen Verwechslung mit der „fachkundigen Stelle" nach §177 sollte in den §§ 93, 94 ein anderer Begriff verwendet werden.

2.5. Drittes Kapitel – Aktive Arbeitsförderung Achter Abschnitt – Befristete Leistungen

§ 131 Einstiegsqualifizierung

Aus Sicht des Wuppertaler Kreises ist es sehr zu begrüßen, dass mit der betrieblichen Einstiegsqualifizierung eine erfolgreiche eigenständige und arbeitsplatznahe Maßnahme erst einmal weitergeführt wird, wobei eine Entfristung über den 31.12.2014 hinaus anzustreben ist. Mit der betrieblichen Durchführung besteht die Chance auf eine frühzeitige betriebliche Bindung des Jugendlichen und eine hohe Übernahmequote. Eine vorwiegend überbetriebliche Durchführung hätte diese Chance verringert.

2.6. Fünftes Kapitel – Zulassung von Trägern und Maßnahmen

§ 176 Grundsatz

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die gesetzliche Regelung, eine Trägerzulassung für alle Bildungsunternehmen vorzusehen, die Maßnahmen anbieten, unabhängig davon ob sie sich am Vergabeverfahren beteiligen oder Maßnahmen im Rahmen der Gutscheinvergabe durchführen wollen.

Ebenfalls positiv ist die Festlegung einheitlicher Kriterien der Qualitätssicherung (Maßnahmezulassung) für die Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung in gleicher Weise wie für die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

Unabhängig davon sollte weiterhin das Ziel verfolgt werden, unnötige und aufwändige Mehrfachprüfungen für die Träger zu vermeiden.

§ 178 Trägerzulassung

Aus Qualitätsgründen sollte bei der Trägerzulassung anstatt der unspezifischen Forderung „...sie ein Qualitätsmanagementsystem anwendet“ die Forderung konkretisiert werden: „sie ein anerkanntes und entsprechend zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem anwendet“.

Aus Sicht des Wuppertaler Kreises sollte hier explizit die Zertifizierung nach der internationalen Norm ISO 9001 gefordert werden.

§ 179 Maßnahmezulassung

Es ist unklar was damit gemeint ist, dass die Kosten einer Maßnahme die durchschnittlichen Kostensätze „nicht unverhältnismäßig übersteigt“.

§ 180 Ergänzende Anforderungen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

Abs. 3 Nr. 3 sieht eine Deckelung der Maßnahmekosten vor, so dass Maßnahmen, deren Kosten über den durchschnittlichen Kostensätzen liegen, nur mit Zustimmung der zuständigen Stelle innerhalb der Bundesagentur durchgeführt werden können.

Diese Regelung ist aus Sicht des Wuppertaler Kreises in der Praxis problematisch und für die Träger nicht akzeptabel. Wenn nur diejenigen Maßnahmen durchgeführt werden, deren Kosten nicht über den jährlich ermittelten Durchschnittskostensätzen für ein Bildungsziel liegen, ist damit eine weitere Verschärfung des Preiswettbewerbs möglicherweise zu Lasten der Qualität vorprogrammiert. Im Interesse der Qualität der durchgeführten Maßnahmen sollte diese geplante Deckelung deshalb nicht eingeführt werden.

Zumindest sollte eine Regelung getroffen werden, die den Bildungsträgern Planungssicherheit gibt. Es sollten dafür Informationen über die Entscheidungs- und Beantragungswege, Ermessensspielräume und Beschwerdeverfahren vorgesehen werden, um im Falle einer Nichtzulassung ohne viel Bürokratie und Zeitverlust über die Durchführung entscheiden zu können.

Ein weiteres wichtiges Anliegen in diesem Zusammenhang ist die Lockerung der vorgesehenen Mindestteilnehmerzahl im Sinne der Individualisierung und Flexibilisierung der Instrumente. Eine feste und starre Mindestanzahl führt in vielen Fällen dazu, dass sinnvolle Maßnahmen nicht durchgeführt werden können, obwohl sie für die betroffenen Arbeitslosen voraussichtlich zu einer nachhaltigen Integration führen können. Eine pragmatische und flexible Handhabung ist hier anzustreben, um eine arbeitsmarktgerechte und individuelle Förderung auch in kleineren Gruppen zu ermöglichen.

§ 182 Beirat

Die gesetzliche Regelung des Beirates sowie die inhaltliche Erweiterung der Zuständigkeit des ehem. Anerkennungsbeirates sind sinnvoll. Entsprechend der neu aufgenommenen Zuständigkeit für die Zulassung von Trägern und Maßnahmen auch aus dem Aufgabenfeld der Aktivierung und Vermittlung ist die Erweiterung des Mitgliederkreises des Beirates eine notwendige Konsequenz.

§ 183 Qualitätsprüfung

Die Agentur für Arbeit ist berechtigt, die Durchführung einer Maßnahme zu überwachen und den Erfolg zu beobachten. Die Zusammenarbeit mit den fachkundigen Stellen ist allerdings weiterhin nicht klar geregelt.

Insbesondere sollte für alle beteiligten Akteure festgelegt werden, welche weiteren Schritte nach einer Prüfung durch die Agentur für Arbeit durch die fachkundigen Stellen bzw. den Träger vorzunehmen sind (eindeutige Klärung der Schnittstelle).

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**616**

26. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Sozialverband Deutschland e.V. SoVD

I. Grundsätzliche Erwägungen zum Gesetzentwurf

Der am 25. Mai 2011 vom Bundeskabinett beschlossene und am 1. Juli 2011 in 1. Lesung im Bundestag beratene Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt liegt nunmehr den Ausschüssen zur Befassung vor und soll voraussichtlich zum 1. April 2012 in Kraft treten. Der Gesetzentwurf hat die Aufgabe, die Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen, die Eingliederung Arbeits- und Ausbildungssuchender zu verbessern und dabei die Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen und Qualifizierungsbedarf besonders zu berücksichtigen.

Als Ziele des Gesetzentwurfs werden ausdrücklich benannt: Mehr Dezentralität bei den Entscheidungskompetenzen; höhere Flexibilität bei der Anpassung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf die jeweiligen Problemsituationen; größere Individualität bei Beratung und Arbeitsmarktförderung; höhere Qualität derjenigen, die Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen sowie mehr Transparenz der verfügbaren Maßnahmen und Instrumente. Vorgesehen ist eine deutliche Reduzierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Dies soll dadurch erreicht werden, dass unwirksame Maßnahmen ersatzlos entfallen und andere Detailregelungen zusammengeführt werden. Zudem sollen die Zulassungsverfahren für Träger von Maßnahmen durch Zertifizierung verschärft und damit die Qualität ihrer arbeitsmarktpolitischen Leistungen verbessert werden.

Die benannten Grundsätze und Ziele des Gesetzentwurfs erscheinen auf den ersten Blick durchaus sachgerecht. Es steht jedoch zu befürchten, dass sie vor dem Hintergrund der strikten Sparvorgaben der Bundesregierung gerade im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu einem „Bumerang“ für die betroffenen Menschen werden. So sieht die Finanzplanung der Bundesregierung bis 2014 vor, dass im Rahmen des Kürzungsprogramms von 80 Mrd. Euro allein 16 Mrd. Euro auf die Bundesagentur für Arbeit entfallen. Massive Streichungen erfolgen bei der Arbeitsmarktpolitik: 2 Mrd. Euro im Jahr 2011; 2,5 Mrd. Euro 2012 sowie danach jährlich 3 Mrd. Euro. Zu-

sätzlich werden der Bundesagentur für Arbeit zur Finanzierung der Kinderleistungen im Rahmen der Hartz-Reform bis zu 4,5 Milliarden Euro jährlich an Einnahmen aus der ihr zustehenden Mehrwertsteuer entzogen. Darüber hinaus streicht die Bundesregierung ihre Erstattungspflicht für die Rentenversicherungsbeiträge für Menschen mit Behinderungen, die im Eingangsverfahren oder im Berufsbildungsbereich von Werkstätten tätig sind, was zu Belastungen der Bundesagentur für Arbeit als Rehabilitationsträgerin i.H.v. 120 Mio. Euro jährlich sowie rückwirkend nochmals 400 Mio. Euro führen wird. Insgesamt werden damit die Beitragszahlenden zur Bundesagentur für Arbeit erneut mit hunderten von Millionen Euro belastet.

Die Bundesagentur für Arbeit steht in der Gefahr, in finanzielle Defizite zu geraten und damit in eine größere Abhängigkeit von der Bundesregierung gezwungen zu werden, die von ihr einen ausgeglichenen Haushalt und die Bildung von finanziellen Rücklagen erwartet. Dies wird ohne weitere gesetzliche Leistungseinschränkungen und/oder Erhöhung der Beiträge – beides von der Bundesregierung bislang ausgeschlossen – zu weiteren Kürzungen bei der Arbeitsmarktpolitik führen. Der Anspruch des Gesetzentwurfs – die Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik zu verbessern – ist insoweit nicht erfüllbar: Einerseits soll die Autonomie der Bundesagentur für Arbeit gestärkt werden, Arbeitsvermittler mehr Flexibilität bei der Ausgestaltung der Arbeitsmarktprogramme erhalten – z. B. indem Pflichtleistungen in Ermessensleistungen umgewandelt werden. Gleichzeitig werden jedoch auf der anderen Seite die finanziellen Mittel für die Arbeitsmarktpolitik erheblich gekürzt.

Der SoVD sieht die konkrete, nicht hinnehmbare Gefahr, dass die Gesetzesreform vor dem Hintergrund der beschriebenen Kürzungspolitik der Bundesregierung vor allem zu Lasten der schwer vermittelbaren Personengruppen, insbesondere zu Lasten gering qualifizierter Jugendlicher sowie älterer und schwer-/behinderter Menschen wirken wird.

II. Zu den Neuregelungen im Einzelnen

1. Maßnahmen zur Aktivierung und berufliche Eingliederung (§§ 45 ff. SGB III-E)

Die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung umfassen folgende Maßnahmen: Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt; Feststellung, Verringerung und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen; Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung; Heranführung an eine selbständige Tätigkeit; Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll zukünftig auf gesetzliche Vorgaben über die Ausgestaltung dieser Maßnahmen weitgehend verzichtet und stattdessen die damit verfolgten Zielsetzungen in den Vordergrund gestellt werden. Die Arbeitsagenturen sollen insoweit größere Spielräume erhalten, am individuellen Bedarf orientierte Maßnahmenangebote zu machen. Diese Zielsetzung ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, steht jedoch unter dem generellen Vorbehalt mangelnder finanzieller Spielräume.

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf weitere Bedingungen und Einschränkungen vor, die vor allem zu Lasten der benachteiligten Personengruppen wirken:

a. Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein

Zur „Vermittlung beruflicher Kenntnisse“ im Rahmen der „Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ ist zusätzlich zur Vergabe an externe Dienstleister die Gewährung von Gutscheinen zur freien Wahl der Weiterbildungsanbieter durch die arbeitslosen Menschen vorgesehen. Die Vergabe derartiger Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine ist grundsätzlich Ermessensleistung der Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsagenturen und Jobcentern. Allerdings haben Arbeitslosengeld I-Beziehende nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen derartigen Gutschein zur Wahl eines externen Dienstleisters. Hierzu wird in der Gesetzesbegründung (S.188) festgestellt: „Die privaten Arbeitsvermittler werden durch die Einbindung ihrer Leistungen in die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zu Partnern der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter […].“

Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen in der beruflichen Fort- und Weiterbildung (IAB Discussion Paper 17/2008) werden vor allem die bildungsfernen, schwer vermittelbaren Personengruppen – namentlich gering qualifizierte, ältere, alleinerziehende und schwer-/behinderte Menschen – durch die Vergabe von Bildungsgutscheinen benachteiligt. Zudem wird auch nicht der Mangel an ausreichenden Weiterbildungsangeboten für Langzeitarbeitslose behoben. Nicht zuletzt besteht bei Ausweitung der Vergabe von Bildungsgutscheinen für kurzfristige Maßnahmen der Aktivierung und Eingliederung – z. B. Bewerbungstrainings – das Problem mangelnder Markttransparenz und der Sicherstellung ausreichender Qualität. Die betroffenen benachteiligten Personengruppen sind ohne eine qualifizierte Beratung und Heranführung an geeignete Maßnahmeträger vielfach überfordert. Hierfür enthält der Gesetzentwurf keine Angebote.

Der SoVD spricht sich dafür aus, die Vergabe von Vermittlungsgutscheinen an externe Dienstleister für Maßnahmen der Aktivierung und Eingliederung insbesondere vor dem Hintergrund der Evaluierungsergebnisse des IAB nochmals grundsätzlich zu überdenken. Es erscheint in hohem Maß problematisch, die „Privatisierung“ der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik noch weiter auszudehnen. Dies gilt besonders für die Aktivierung und berufliche Eingliederung der schwer vermittelbaren Personengruppen. In jedem Fall ist die Gutscheinvergabe mit ausreichenden Informations- und Beratungsleistungen zu verbinden.

Angesichts der besonderen Situation sowie der besonderen Bedarfe schwerbehinderter Menschen im Hinblick auf Unterstützung und Vermittlungsdienstleistungen betont der SoVD erneut seine Forderung nach spezifischen Diensten zur Gewährleistung ihrer beruflichen Teilhabe. Diese spezifischen Dienste müssen hohen qualitativen Anforderungen genügen,

flächendeckend dauerhafte regionale Unterstützungsstrukturen zugunsten schwerbehinderter Menschen gewährleisten und zugleich als verlässliche Ansprechpartner für BA, Jobcenter und Integrationsämter sowie für Unternehmen fungieren. Der SoVD appelliert in diesem Zusammenhang erneut daran, die Beauftragung sowie die wichtige und bewährte Arbeit der Integrationsfachdienste rechtlich und rechtspraktisch abzusichern und deren ausreichende Finanzierung zu gewährleisten. Der SoVD fordert in diesem Zusammenhang insbesondere die Ausschreibungspflicht für Vermittlungsdienstleistungen von Integrationsfachdiensten nochmals eingehend kritisch zu prüfen und nach Möglichkeit aufzuheben.

b. Zeitliche Einschränkung von betrieblichen Trainingsmaßnahmen

§ 45 Abs. 2 SGB III-E sieht vor, dass die bisher schon geltenden Einschränkungen der Dauer von betrieblichen Trainingsmaßnahmen von nicht mehr als vier Wochen und bei der beruflichen Bildung von nicht mehr als acht Wochen bestehen bleiben sollen. Der SoVD betont zwar das Erfordernis, dass die Wirtschaft ihrer eigenen Verantwortung für die berufliche Qualifizierung nachkommt und diese Pflicht grundsätzlich nicht zu Lasten der Beitragszahlenden abgewälzt werden darf. Jedoch verweist der SoVD auch auf den Umstand, dass es sich bei den schwer vermittelbaren Arbeitslosen, insbesondere auch solchen mit Behinderungen, vielfach um Personen handelt, die ohne eine zusätzliche Trainings- oder Weiterbildungsmaßnahme nicht vermittelt werden können. Daher besteht gerade in diesen Fällen die Notwendigkeit, eine dem Einzelfall angepasste Qualifizierungsförderung zu ermöglichen. Evaluierungsuntersuchungen zeigen, dass diese Maßnahmen einen ausreichenden Zeitrahmen benötigen, um nachhaltig wirksam zu sein.

c. Verordnungsermächtigung

In großem Maß widersprüchlich erscheint aus Sicht des SoVD zudem, dass § 47 SGB III-E eine Verordnungsermächtigung zugunsten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vorsieht. Damit wird die grundsätzliche Zielsetzung des Gesetzes, größerer Spielräume für die Arbeitsagenturen und eine stärkere Orientierung am individuellen Fall des jeweiligen Arbeitslosen zu ermöglichen, in Frage gestellt. Diese Verordnungsermächtigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sollte daher gestrichen werden.

Im Übrigen betont der SoVD das Erfordernis, die Einkaufs- und Vergabeverfahren stärker auf die jeweiligen lokalen und regionalen Arbeitsmarktbedingungen sowie die speziellen Erfordernisse der benachteiligten Arbeitslosen auszurichten. Die Qualität externer Dienstleister ist durch geeignete Zertifizierungsverfahren zu gewährleisten; vgl. insoweit Kapitel 5 „Zulassung von Trägern und Maßnahmen“ (§§ 177 ff. SGB III-E).

2. Berufswahl und Berufsausbildung (§§ 48 ff. SGB III-E)

Der SoVD unterstützt die Zusammenführung und Neugliederung der Instrumente in Bezug auf Berufsorientierung, Berufseinstiegsbegleitung und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Dies gilt ebenso für die vorgesehene Kofinanzierung derartiger Maßnahmen durch Dritte nach § 48 Abs. 1 SGB III-E. Jedoch erscheint eine größere Flexibilität gegenüber der vorgesehenen starren 50-Prozent-Beteiligung durch Dritte dringend geboten. Bereits heute ist die Bundesagentur für Arbeit und damit die Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Beitragszahlende mit erheblichen finanziellen Aufwendungen für benachteiligte Jugendliche belastet, die vom Steuerzahler in Bund und Ländern zu finanzieren wären. Allerdings darf diese Auseinandersetzung nicht zu Lasten der benachteiligten jungen Menschen geführt werden.

Grundsätzlich zu begrüßen ist die Absicht in § 48 Abs. 3 SGB III-E, schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler sowie Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf bei der Ausgestaltung der Berufsorientierungsmaßnahmen besonders zu berücksichtigen. Fraglich ist allerdings vor dem Hintergrund der gravierenden finanziellen Beschränkungen der Arbeitsmarktpolitik, inwieweit die hierfür erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen im erforderlichen Umfang zur Verfügung gestellt werden können.

Problematisch erscheint aus Sicht des SoVD die Gesetzesbegründung für die „erweiterte Berufsorientierung“ nach § 48 Abs. 3 SGB III-E. Hierzu heißt es auf S. 193: „Die Zugänge in die Werkstatt für behinderte Menschen sollen damit reduziert werden.“ Zwar ist es aus Sicht des SoVD richtig und notwendig, den behinderten jungen Menschen deutlich mehr Möglichkeiten beim Zugang zum ersten Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu eröffnen und die weiterhin bestehenden erheblichen Defizite bei der betrieblichen Ausbildung behinderter Jugendlicher entschlossen anzugehen. In der Vergangenheit wurden für diese Jugendlichen zu wenig Initiativen und Erfolge hinsichtlich des ersten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes erzielt und stattdessen schneller in Werkstätten überwiesen. Das Ziel der Norm darf jedoch nicht sein, das Recht der Betroffenen auf Zugang zur Werkstatt zu relativieren oder in Frage zu stellen. Es bleibt offen, inwieweit die Wirtschaft künftig Jugendlichen mit Behinderungen verstärkt eine geeignete und qualifizierte Ausbildung bzw. Beschäftigung anbietet. Trotz anhaltend guter Konjunktur und Warnungen vor einem Arbeitskräftemangel hat der SoVD erhebliche Zweifel, ob ohne verbesserte gesetzliche und weitere flankierende Maßnahmen in ausreichendem Maße Ausbildungs- und Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt für junge Menschen mit Behinderungen geschaffen werden. Insoweit darf auch in Zukunft ihr Recht auf Werkstattaufnahme nicht in Frage gestellt werden.

Ausdrücklich zu begrüßen ist, insbesondere unter Berücksichtigung der schwer vermittelbaren benachteiligten jungen Menschen, der Erhalt des Rechtsanspruches auf Vorbereitung für einen Hauptschulabschluss in § 53 SGB III-E. Es ist sicherzustellen, dass dieser auch künftig nicht dem Spardiktat zum Opfer fällt.

Die bisher in den §§ 235 a und 236 SGB III geregelten Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung behinderter und schwerbehinderter Menschen werden nunmehr in § 73 SGB III-E zusammengefasst. Damit soll

die Transparenz erhöht und die Normendichte reduziert werden. Zudem werden die Zuschüsse an Arbeitgeber zur Ausbildungsvergütung für behinderte Menschen denjenigen der Ausbildungsvergütung bei schwerbehinderten Menschen angepasst, indem der pauschalierte Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag gleichermaßen in den Zuschuss zur Ausbildungsvergütung einbezogen wird.

3. Berufliche Weiterbildung (§§ 81ff. SGB III-E)

Es ist zu begrüßen, dass die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung älterer und gering qualifizierter Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen (WeGebAU) entfristet, hinsichtlich der Kostenübernahme durch die BA flexibler ausgestaltet und mit der Qualifizierung Arbeitsloser zusammengeführt werden (§ 82 SGB III-E). Jedoch bleiben sie angesichts der generellen Kürzungsvorgaben problematisch. Es ist zu befürchten, dass derartige Ermessensleistungen insoweit ebenfalls den Sparvorgaben unterworfen werden.

Zahlreiche Untersuchungen und Erfahrungen bei der schwierigen praktischen Umsetzung dieser Weiterbildungsförderung der BA zeigen, dass gerade bei der beruflichen Weiterbildung für Ältere und Geringqualifizierte, insbesondere auch mit Behinderungen, in kleineren und mittleren Betrieben z. T. erhebliche Defizite bestehen. Insoweit wären nach Ansicht des SoVD Rechtsansprüche und präventive Fördermaßnahmen der Arbeitsagenturen und Jobcenter mit ausreichender finanzieller Förderung in diesem Bereich besonders notwendig. Entsprechendes gilt für die Verzahnung von Kurzarbeit und Qualifizierung in wirtschaftlichen Krisenzeiten und zur Anpassung an Umbrüche in den Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen.

Darüber hinaus bedarf es Verbesserungen der Inhalte der förderungsfähigen beruflichen Weiterbildung. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Lernerfordernisse der benachteiligten Personengruppen mit personalpolitischer, sozialer und lernpädagogischer Unterstützung gemäß den individuellen Anforderungen. Der SoVD sieht es als dringend erforderlich an, passgenaue, nicht standardisierte Lernangebote über den Bildungsgutschein hinaus zu gewährleisten. Insoweit erforderlich sind gerade für die benannten Personengruppen Lernangebote über die meist angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen von sechs Monaten hinaus, die modular ausgestaltet und mit anerkannten Bildungsabschlüssen beendet werden.

4. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Zu unterstützen ist die Zusammenfassung der vielfältigen Eingliederungszuschüsse (§§ 88 bis 92 SGB III-E; bisher §§ 217 bis 222 SGB III). Dabei wird es auch künftig für die spezifischen Belange behinderter und schwerbehinderter Menschen z.T. erweiterte Förderungstatbestände geben.

Zu begrüßen ist die Erweiterung der maximalen Förderungsdauer für besonders betroffene schwerbehinderte Personen unabhängig vom Alter von 36 auf 60 Monate. Dies galt bisher nur für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen ab dem vollendeten 50. Lebensjahr. Allerdings soll dafür die Möglichkeit der Förderungsdauer bis zu 96 Monaten für über 55-jährige besonders betroffene schwerbehinderte Menschen entfallen. Mit dieser Regelung konnten bisher in Ausnahmefällen Eingliederungszuschüsse bis zur Inanspruchnahme einer abschlagfreien Altersrente gewährt werden. Ihre Streichung stellt eine klare Verschlechterung zu Lasten der besonders betroffenen älteren schwerbehinderten Menschen dar und ist, auch mit Blick auf das Reformziel der Flexibilisierung, abzulehnen. Darüber hinaus wird die Absenkung der Förderung nach Ablauf von 12 Monaten (und für besonders betroffene schwerbehinderte Arbeitnehmer nach Ablauf von 24 Monaten) auf einheitlich 10 Prozent festgelegt.

Die zunächst vorgesehene Entfristung der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer ist im Gesetzentwurf nicht mehr enthalten und würde somit Ende 2011 auslaufen. Sie gilt für Arbeitslose, die das 50. Lebensjahr vollendet haben und eine neue Beschäftigung aufnehmen, bei der die Nettoentgeltdifferenz mindestens 100 Euro beträgt. Mit der zunächst vorgesehenen Entfristung dieser Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass „flexible“ und „atypische“ Beschäftigungsformen erheblich an Bedeutung gewinnen und zu Einkommensverlusten führen können.

Liefe diese Regelung zum Schutz älterer Arbeitnehmer vor einem starken Einkommensabfall 2011 aus, stünde dies im klaren Widerspruch zur erklärten Politik der Bundesregierung, die Beschäftigungschancen älterer Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Die gegenteilige Politik ist aus Sicht des SoVD erforderlich: Das Instrument muss entfristet und der Rechtanspruch erhalten bleiben. Zudem müssen Information, Aufklärung und Beratung der Betroffenen erheblich verbessert werden, um der bisherigen geringen Inanspruchnahme entgegenzuwirken und damit die berufliche Eingliederung älterer Arbeitsloser zu fördern.

Der SoVD begrüßt, dass die spezifischen Regelungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben in §§ 113 bis 130 SGB III-E im Wesentlichen den bisherigen Vorschriften des 7. Abschnitts (§§ 97 ff.) des SGB III entsprechen und insoweit keine Verschlechterungen beabsichtigt sind. Er weist jedoch darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen durchaus von den Verschlechterungen außerhalb dieses Abschnitts nachteilig betroffen sind (vgl. hierzu insbesondere die Ausführungen zu Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen sowie zu Eingliederungszuschüssen). Insoweit kann den Verlautbarungen des Bundesarbeitsministeriums, bei behinderten Menschen gebe es keine Verschlechterungen, nicht zugestimmt werden.

5. Öffentlich geförderte Beschäftigung (§§ 16 ff. SGB II-E)

Höchst problematisch sind die vorgesehenen Neuregelungen zur öffentlich geförderten Beschäftigung für besonders schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose. Die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung werden zu zwei Instrumenten zusammengefasst: Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und zusätzliche Arbeitsver-

hältnisse durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt. Diese sollen gegenüber den Pflichtleistungen der Vermittlung und den Ermessensleistungen zur Eingliederung nachrangig eingesetzt werden. Für beide Instrumente gelten – wie bisher – die Fördervoraussetzungen der „Zusätzlichkeit“ und des „öffentlichen Interesses“. Darüber hinaus wird die „Wettbewerbsneutralität“ als zusätzliche eigenständige Fördervoraussetzung in das Gesetz aufgenommen.

Gestrichen werden damit die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB III sowie die bisherigen Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt im Rechtskreis des SGB II. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben trotz aller Unzulänglichkeiten zumindest die Möglichkeit eines arbeitsrechtlichen Arbeitsverhältnisses mit Einkommenspauschalen geboten. Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt konnten nach tariflichem und ortsüblichem Entgelt entlohnt werden. In beiden Fällen war ein zumindest begrenzter sozialversicherungsrechtlicher Schutz vorgesehen. Somit konnte die Abhängigkeit von den „Hartz IV“-Verfahren zumindest grundsätzlich verringert werden.

Dies ist bei den Arbeitsgelegenheiten mit Aufwandsentschädigung – den sog. Ein-Euro-Jobs – nachweislich nicht möglich. Sie haben sich nach allen Untersuchungen und Erfahrungen als perspektivlos erwiesen und sind mit Missbräuchen und Mitnahmeeffekten behaftet. Entsprechend der Wirkungsforschung müssten sie umgehend durch eine Eingliederung der betroffenen Menschen in längerfristige sinnvolle existenzsichernde öffentliche Tätigkeiten ersetzt werden. Dieser Weg wird mit der vorgesehenen Neuregelung der beiden Instrumente – Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschüsse – praktisch weitgehend ausgeschlossen. Fragwürdig ist zudem, wie die als Pilotprojekt begonnene Bürgerarbeit in diese rigorose Beschränkung der öffentlich geförderten Beschäftigung eingefügt werden soll. Der SoVD weist im Übrigen darauf hin, dass er das Konzept der Bürgerarbeit (900 Euro brutto für 30 Wochenstunden Arbeit) nicht für geeignet hält, den betroffenen Arbeitslosen einen Weg aus Armut und Langzeitarbeitslosigkeit zu ermöglichen und befürchtet im Gegenteil eine Gefährdung regulärer Beschäftigung infolge „Lohndumpings“.

Eine grundsätzliche Korrektur dieser Neuregelungen der öffentlich geförderten Beschäftigung ist aus Sicht des SoVD dringend erforderlich: Für ansonsten nicht in den Arbeitsmarkt zu vermittelnde langzeitarbeitslose Menschen sind sinnvolle existenzsichernde öffentliche Tätigkeiten anzubieten, die ihnen den Weg aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende ermöglichen. Dabei muss die Förderungsdauer an den Erfordernissen der arbeitslosen Menschen sowie der zu erbringenden Leistungen orientiert sein, ein existenzsicherndes Einkommen einschließlich der Sozialversicherung – d.h. tarifliche oder ortsübliche Löhne, in jedem Fall nicht unter einem Mindestlohn von 8,50 Euro – ermöglichen und Möglichkeiten der Qualifizierung bieten. Die Streichung der Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt ist daher rückgängig zu machen und die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand (Ein-Euro-Jobs) mittelfristig abzuschaffen. Die Lohnkostenzuschüsse bis zu 75 Prozent im Rahmen der Beschäftigungsperspektive sind an die Gewährleistung eines Mindestlohnes von nicht unter 8,50 Euro zu binden. Über die Einrichtung und Förderung derartiger Maßnahmen öffentlicher Beschäftigung für Langzeitarbeitslose muss ein „Job-Beirat“ verbindlich entscheiden, in dem Arbeitgeber und Gewerkschaften ein Vetorecht haben.

6. Weitere Forderungen des SoVD zur Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik für behinderte und schwerbehinderte Menschen anlässlich der Instrumentenreform

Der SoVD nimmt die Instrumentenreform zum Anlass, deutliche Verbesserungen zugunsten der beruflichen Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen einzufordern. Insoweit unterbreitet der SoVD auch Vorschläge für gesetzliche Verbesserungen der Arbeitsmarktpolitik zugunsten behinderter und schwerbehinderter Menschen. Sie müssen im Rahmen der Instrumentenreform Berücksichtigung finden.

Zentral ist die Gewährleistung einer qualifizierten Berufsberatung, Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung für behinderte Menschen auch durch die Jobcenter. Hierfür bedarf es einer § 104 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. IV SGB IX entsprechenden Regelung für den Rechtskreis des SGB II. Damit würde die Pflicht der Jobcenter zu qualifizierter Beratung und Vermittlung schwer-/behinderter Menschen gesetzlich normiert. Zugleich würden die Jobcenter gesetzlich verpflichtet, besondere Stellen zu schaffen, die den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen und auch über eine entsprechende personelle Ausstattung verfügen.

Mit Nachdruck müssen die gravierenden Defizite bei der Betreuung behinderter und schwerbehinderter Menschen in den Jobcentern insgesamt behoben und den Rechtsansprüchen der Betroffenen genügt werden. Der SoVD verweist in diesem Zusammenhang nochmals auf die erheblichen Defizite bei der Anerkennung beruflicher Rehabilitanden im Rechtskreis des SGB II hin. Es bedarf ausreichender institutioneller und personeller Ressourcen für einen problemgerechten Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente; die Reha-Bedarfserkennung muss verbessert und die Zusammenarbeit mit internen und externen speziellen Diensten, insbesondere Integrationsfachdiensten, in der Praxis verwirklicht werden. Der SoVD betont in diesem Zusammenhang, dass fast zwei Drittel der schwerbehinderten arbeitslosen Menschen inzwischen im Rechtskreis des SGB II betreut werden.

Zur Verwirklichung eines inklusiven Arbeitsmarktes für behinderte Menschen müssen die Arbeitgeber nachdrücklich aufgefordert und darin unterstützt werden, ihrer gesetzlichen Pflicht zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen nachzukommen. Es ist nicht hinnehmbar, dass mehr als 35 000 Unternehmen in Deutschland trotz gesetzlicher Verpflichtung keinen einzigen schwerbehinderten Menschen beschäftigen.

Die Beschäftigungspflichtquote muss wieder von 5 auf 6 Prozent angehoben werden, da die mit ihrer Absenkung verbundene Zielsetzung, die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen durch Schaf-

fung von 50 000 neuen Jobs dauerhaft deutlich zu senken, nicht erreicht wurde. Zugleich ist die Ausgleichsabgabe für solche Unternehmen spürbar anzuheben, die ihrer gesetzlichen Beschäftigungspflicht längerfristig nicht bzw. nicht in ausreichendem Maß nachkommen. Die nach § 27 SchwbAV bereits rechtlich möglichen, aus Mitteln der Ausgleichsabgabe zu finanzierenden Zuschüsse an Arbeitgeber zur Abgeltung außergewöhnlicher Belastungen (Minderleistungsausgleich) sollten als Arbeitsmarktinstrument des SGB III und SGB II Verankerung finden.

Gemeinsam mit der Arbeitgeberschaft muss die Bundesregierung auf einen umfassenden, verbindlichen Stufenplan zur nachhaltigen Verbesserung der Ausbildungs- und Beschäftigungssituation schwer-/behinderter Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt hinwirken.

Der SoVD möchte an dieser Stelle nochmals seine große Sorge über die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes zu Lasten behinderter Menschen zum Ausdruck bringen. Seit Jahren ist die Arbeitslosigkeit unter schwerbehinderten Menschen überdurchschnittlich hoch und lang anhaltend. Der Negativtrend hat sich in letzter Zeit deutlich verstärkt: Während die allgemeine Arbeitslosigkeit 2010 um 5,5 Prozent sank, stieg sie bei behinderten Menschen um 4,8 Prozent an. Im Januar 2011 erreichte sie mit 189 000 Betroffenen einen neuen, alarmierenden Höhepunkt und verharrt seither auf hohem Niveau.

Der SoVD betont vor diesem Hintergrund die vorrangige Notwendigkeit, die benannten gesetzlichen Änderungen zügig auf den Weg zu bringen, das geltende Recht konsequent anzuwenden und das bestehende gesetzliche Instrumentarium – anders als bisher – offensiv zugunsten schwer-/behinderter Menschen zu nutzen, so dass er auf noch weitergehende gesetzliche Änderungsforderungen einstweilen verzichtet.

III. Schlussbemerkungen

Das berechtigte Anliegen der Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erscheint in der Gesamtschau primär und real als ein Kürzungsprogramm auf dem Rücken der Betroffenen und zu Lasten der Beitragszahler. Die wiederholte Position der Bundesregierung, es werde nicht zu Lasten der benachteiligten und behinderten Menschen gespart, kann der SoVD nicht teilen. In der arbeitsmarktpolitischen Realität werden der Bundesagentur für Arbeit bei der Genehmigung des defizitären Haushaltes erhebliche Sparauflagen aufgezwungen. So bedeuten die Kürzungsbeschlüsse von Bundesregierung und Bundestag im Rahmen des so genannten „Zukunftspaketes“, dass die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktförderung in den nächsten drei Jahren zu halbieren sind. Die Bundesagentur für Arbeit kann bei diesem rigorosen Spardiktat nur verlieren. Erfüllt sie die Kürzungszwänge, muss sie die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen drastisch einschränken, was unweigerlich zu Lasten der Schwächsten geht. Erfüllt sie die Sparzwänge nicht oder nur unzureichend, spielt dies denjenigen politischen Kräften in die Hände, denen sie schon längst ein Dorn im Auge ist und die ihre Abschaffung fordern.

Der gesamte Hartz IV-Bereich nach SGB II wird zunehmend zur Makulatur. Es wurden ständig weitere Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik im SGB II auf die Beitragszahler zur Bundesagentur für Arbeit und damit den Bereich des SGB III übertragen. Damit ist die Begründung für die Einführung von Hartz IV – die saubere Trennung der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherungsleistungen im SGB III von den steuerfinanzierten gesamtgesellschaftlichen Aufgaben zur Eingliederung und Betreuung langzeitarbeitsloser Menschen und ihrer Bedarfsgemeinschaften – immer mehr entfallen: de facto müssen die Beitragszahlenden bald vollständig die Arbeitsmarktpolitik für langzeitarbeitslose Menschen finanzieren, ohne jedoch die diesbezüglichen Entscheidungen ausreichend beeinflussen zu können. Dies ist keine Grundlage für eine nachhaltige Arbeitsmarktpolitik – weder im SGB III, noch im SGB II.

Notwendige gesetzliche Verbesserungen zugunsten behinderter und schwerbehinderter Menschen im Recht der beruflichen Teilhabe finden sich im Gesetzentwurf bislang nicht. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund einer zunehmenden Spaltung des Arbeitsmarktes zu Lasten behinderter und schwerbehinderter Menschen in erheblicher Weise problematisch.

Erforderlich ist nach Ansicht des SoVD nicht ein finanzpolitisch motiviertes Herumkurieren an einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in der Intention eines Privatisierungs- und Kürzungsprogramms, sondern ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel zu einer nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik. Nur dann kann die erklärte Zielsetzung der Bundesregierung – eine an den einzelnen Menschen orientierte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten – erfüllt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**617**

26. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V.

Der BBB hat sich frühzeitig mit den Überlegungen für das ursprünglich „Instrumentenreform“ genannte Vorhaben der Bundesregierung befasst. Wir haben zahlreiche Gespräche mit dem BMAS und mit den arbeitsmarktpolitischen Sprechern besonders der Regierungsfraktionen geführt. In einigen Punkten sind die von uns dabei vorgetragenen Anregungen auch aufgegriffen worden. Bevor wir gleich weitere Punkte benennen werden, die nach unserer Überzeugung verändert werden sollten, wollen wir – quasi vor der Klammer – darauf hinweisen, dass wir mit dem jetzt vorliegenden Entwurf vor allem ein Problem haben:

Wir sind in Sorge, dass mit dieser Reform zwar die Instrumente reformiert werden, aber gleichzeitig das Spielfeld, auf dem diese eingesetzt werden sollten, nicht mehr vorhanden sein wird, weil der Arbeitsmarktpolitik ihre notwendige finanzielle Basis entzogen zu werden droht. Leidtragende wären davon nicht nur die Langzeitarbeitlosen und die Geringqualifizierten, sondern letztlich die gesamte deutsche Volkswirtschaft und unser sozial verfasstes Gemeinwesen!

Die Arbeitsmarktpolitik ist zentraler Bestandteil einer dem Sozialstaatsgebot unseres Grundgesetzes verpflichteten Politik. In diesem Sinn hat sie der mehrfachen und offenkundigen Spaltung unseres Arbeitsmarktes (und damit in unserer Gesellschaft) entgegenzuwirken. Ein Beispiel für diese Spaltung: zwar nimmt die Zahl der Erwerbstätigen erfreulicher Weise zu, aber vom (auch dadurch verursachten) Rückgang der Arbeitslosigkeit profitieren vor allem die Kurzzeitarbeitslosen. Die Quote der Langzeitarbeitslosen hingegen liegt in Deutschland immer noch deutlich über dem EU-Durchschnitt, im OECD-Vergleich hat sie hinter der Slowakei den zweihöchsten Anteil. Dabei würde gerade die aktuelle und erfreuliche Entwicklung am Arbeitsmarkt ermöglichen, auch Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu müssten allerdings gezielte Anstrengungen unternommen werden, um diese Chancen zu nutzen, besonders müsste in die Qualifikation dieser Menschen investiert werden. Denn: Ohne Ausbildung, sowohl Schul- wie Berufsausbildung, gibt es keine Chance auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Deshalb müssen

Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte und auch Jugendliche ohne Schulabschluss ebenso besonderes gefördert werden, wie Migranten und BerufsrückkehrerInnen einzugliedern sind. Den Nutzen würden dabei nicht nur die genannten Personengruppen ziehen, sondern profitieren würde die ganze Volkswirtschaft. Die Milliardenbeträge für die Kosten der Dauerarbeitslosigkeit könnten nachhaltig reduziert werden, der beklagte Fachkräftemangel „von unten" bearbeitet und die Gesellschaft insgesamt stabilisiert werden. Dies lässt sich aber nicht mit weniger finanziellen Mitteln erreichen. Aber genau darauf scheint –zumindest auch – diese Reform abzuzielen: Die amtierende Bundesregierung will bis 2015 direkt mehr als 20 Mrd. € einsparen und zusätzlich durch den Wegfall eines halben MWST-Punktes weitere 12 Mrd. der BA entziehen. Weiter werden Effizienzgewinne in Höhe von 7,5 Mrd € angestrebt. Und hier sind unsere Sorgen begründet, dass mit dieser Reform vor allem Sparvorgeben des Finanzministeriums umgesetzt statt die Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden soll.

Deshalb haben wir Sorge, dass es bei dieser Reform vorrangig um Einsparungen geht und nicht darum, die Arbeitsmarktpolitik zu stärken und die genannten Ziele (mehr Dezentralität, höhere Flexibilität, größere Individualität, höhere Qualität, mehr Transparenz) zu realisieren. So sehr wir diese hier genannten Ziele unterstützen, so sehr warnen wir davor, dieses Reformvorhaben zu einem Kürzungspaket umzudeuten.

Jetzt zu den aus unserer Sicht wichtigen, weiteren Punkten, in denen konkreter Änderungsbedarf besteht:

1. ***Kofinanzierung bei Berufseinstiegsbegleitung überdenken***

   Die vorgesehene 50%ige Ko-Finanzierung durch Dritte bei der Berufseinstiegsbegleitung (§ 49) birgt in erheblichem Umfang die Gefahr in sich, dass mangels Ko-Finanzierung z.B. durch die Länder das Instrument leer läuft und damit ein Ansatz der präventiven Arbeitsmarktpolitik verhindert wird.

2. ***Verzicht auf Begrenzung der Praktikumsphasen bei BvB***

   Der BBB regt an, in berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 51) auf die Begrenzung der betrieblichen Praktikumsphasen zu verzichten, weil so auf die jeweilige Teilnehmersituation flexibel reagiert werden kann.

3. ***Das kooperative Modell erhalten***

   Im Gesetzentwurf des §§ 76 Abs. 1 Ziffer 2 ist vorgesehen, dass „ der Anteil betrieblicher Ausbildungsphasen die Dauer von 6 Monaten je Ausbildungsjahr nicht überschreitet". Die Bundesagentur für Arbeit differenziert in der außerbetrieblichen Ausbildung zwischen dem kooperativen und dem integrativen Modell. Das kooperative Modell beinhaltet die praktische Ausbildung im Betrieb. Durch die vorgesehene Begrenzung der betrieblichen Ausbildungsphasen würde das erfolgreiche praxisnahe Modell abgeschafft.

4. ***Die Finanzierung des Dritten Jahres für Dritte öffnen***

   Der BBB ist der Auffassung, dass bei der Novellierung des § 180 Abs. 4 die Möglichkeit eröffnet werden sollte, dass auch Dritte bzw. private Dritte die Finanzierung des dritten Jahres bei nicht verkürzbaren Ausbildungen übernehmen können, um hierdurch eine dreijährige Umschulung z.B. im Altenpflegebereich zu ermöglichen. Es sollte von daher gesetzgeberisch die Möglichkeit eröffnet werden, dass über landesrechtliche Regelungen die Finanzierung des dritten Jahres (ggf. anstelle des dritten Jahres könnte es auch das erste Jahr sein) durch Dritte, auch private Dritte ermöglicht wird.

5. ***Geforderte Wettbewerbsneutralität überdenken***

   Ausgesprochen kritisch sieht der BBB, dass bei Arbeitsgelegenheiten nach 16d zu den Elementen der Zusätzlichkeit und des Öffentlichen Interesses nun auch die Forderung nach Wettbewerbsneutralität hinzukommt. Arbeitsgelegenheiten sollen auch dazu beitragen, arbeitsferne Arbeitslose an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Mit der zusätzlichen Forderung der Wettbewerbsneutralität müssen dann aber 1-Euro-Jobs sehr arbeitsmarktfern ausgestaltet sein, was dem Kriterium einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu wider läuft. Hierdurch entsteht die Gefahr, dass Arbeitsgelegenheiten aufgrund dieses zusätzlichen Kriteriums kaum noch möglich sind.

   Der BBB ist außerdem der Auffassung, dass für eine Grundpauschale von 30 Euro und im Bedarfsfall einer Zusatzpauschale von 120.- Euro bei der marktferne der Kunden 1-Euro-Jobs aus Kostengründen nicht durchführbar sind.

6. ***Unklarheiten bei Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen klären***

   Der BBB unterstützt die Bemühungen in § 45 Abs. 1 der Aktivierung, Motivation, Stabilisierung von Arbeitslosen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen einen besonderen Stellenwert einzuräumen und die Maßnahmen bei Bedarf auch längerfristig auszurichten. Die Umsetzung des Aktivierungs- und des Vermittlungsgutscheins sowie die Festsetzung der bundesdurchschnittlichen Kostensätze für den Aktivierungsgutschein bedürfen noch einer näheren Klärung.

7. ***Steuerfragen vorab klären***

   Der BBB geht davon aus, dass die Umsatzsteuerproblematik, die die letzte Arbeitsmarktreform besonders negativ belastet hat, bei dieser Reform im Vorwege geklärt ist. Das gilt insbesondere für das vorgesehene Gutscheinverfahren nach § 45 Abs. 4. Es muss sichergestellt werden, dass der Aktivierungsgutschein umsatzsteuerbefreit ist.

8. ***Aufgaben der bisherigen Anerkennungsstelle sauber überführen und vorgesehene Gewichtung der BDKS überdenken***

Die Zulassungsbestimmungen für Träger und Maßnahmen sind zu überprüfen. Die Zulassungsaufgabe wird zukünftig von der Anerkennungsstelle der BA auf die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS) übertragen. Dabei stellt sich die Fragen, wie die (Fach- und Rechts) aufsicht der BA geregelt wird, welche künftige Rolle der BA-Beirat spielt, wie das Verhältnis des BA-Beirats zu den fachkundigen Stellen geregelt ist und wie die Handhabung der Bundesdurchschnittskostensätze (BDKS) und Maßnahmezulassung bei BDKS-Überschreitung zu denken ist.

Wenn man, wie vorgesehen, einen Durchschnittswert zu einem Höchstwert macht, bleiben die Höchstwerte zukünftig unberücksichtigt; damit ist ein Sinken der BDKS über den Zeitraum mehrerer Jahre zwingend angelegt. Angesichts der gewünschten Qualität kann das so nicht gewollt sein.

Wir hoffen, dass diese Aspekte bei der Anhörung Beachtung finden und einer Korrektur zugeführt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**618**

26. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Resolution des Rates der Stadt Hilden

Die beabsichtigte Instrumentenreform zur Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung erfüllt viele Verantwortliche auf der kommunalen Ebene mit großer Sorge. Es besteht die Befürchtung, dass eine notwendige öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen praktisch unmöglich wird. Dadurch würde ein großer Teil langzeitarbeitsloser Menschen von Arbeit und gesellschaftlicher Teilhabe ausgegrenzt werden.

Der Rat der Stadt Hilden hat in seiner Sitzung am 20.07.2011 eine Resolution beschlossen, die ich Ihnen, verbunden mit der Bitte diesen Appell an die Mitglieder des Bundestages weiterzuleiten, hiermit zur Kenntnis gebe:

Resolution des Rates der Stadt Hilden zum geplanten Gesetz der Bundesregierung zur Neugestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Die Bundesregierung plant eine umfassende Gesetzesreform zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die zu einer gravierenden und nachhaltigen Einschränkung und Reduzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung führen und damit einen großen Teil langzeitarbeitsloser Menschen von Arbeit und gesellschaftlicher Teilhabe ausgrenzen würde. Eine öffentlich geförderte Beschäftigung soll nur noch unter sehr restriktiven Rahmenbedingungen zugelassen werden.

So ist vorgesehen, die Maßnahmenpauschalen, die Beschäftigungsträger für die Betreuung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen erhalten, gesetzlich auf 150,00 € pro Monat und geförderten Arbeitsplatz abzusenken und festzuschreiben. Damit kann eine qualifizierte Betreuung in keiner Weise auskömmlich finanziert werden. Kontraproduktiv ist zudem die Beschränkung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf ausschließlich zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende und wettbewerbsneutrale Tätigkeitsfelder. Durch die Festschreibung dieser Kriterien können zukünftig allein nur arbeitsmarktferne Tätigkeiten gefördert werden. Arbeitsmarktnahe Arbeitsfelder sind jedoch eine zwingende Voraussetzung für eine gelingende Integration in den Arbeitsmarkt. In realitätsfernen Scheinwelten und ohne sozialpädagogische Begleitung wird es zukünftig nicht mehr möglich sein, Menschen, die lange

arbeitslos waren, fit für den ersten Arbeitsmarkt zu machen. Auch arbeitsmarktferne junge Menschen erhalten dann keine zweite Chance mehr. Menschen mit Vermittlungshemmnissen bleiben sich selbst überlassen und werden lebenslang alimentiert.

Letztlich würden dadurch auch die geschaffenen erfolgreich arbeitenden Trägerstrukturen, die Sozialkaufhäuser, Kleiderbörsen, Radstationen oder Möbelkammern betreiben, gefährdet und abgeschafft. Bekanntermaßen haben bereits renommierte Beschäftigungsträger in NRW aufgeben müssen. Auch die städtische Gesellschaft, die Gemeinnützige Jugendwerkstatt Hilden (GJwH), ist davon betroffen. Die dortige Malergruppe, die unter anderen für die Entfernung von Graffiti und Farbschmierereien im Stadtbild zuständig war, musste aufgelöst werden.

Öffentlich geförderte Beschäftigung erfordert verlässliche gesetzliche Rahmenbedingungen, die mit einer dauerhaften leistungsgerechten Finanzierung der Maßnahmen verbunden sind.

Der Rat der Stadt Hilden appelliert an die Bundesregierung und den Bundestag, auf die beabsichtigten Kürzungen und Einschränkungen zu verzichten und die geplante Arbeitsmarktreform im Sinne dieser Resolution zu überdenken und zu überarbeiten.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**619**

26. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

DEKRA

Ausgangslage

Die DEKRA Akademie ist ein 100-prozentiges Tochterunternehmen des weltweit agierenden technischen Dienstleisters DEKRA SE, der sich vollständig in Besitz des DEKRA e.V. befindet und von mehr als 20.000 Mitgliedsunternehmen getragen wird.

Die DEKRA Akademie GmbH zählt zu den größten privatwirtschaftlichen Anbietern beruflicher Aus- und Weiterbildung in Deutschland und blickt auf eine fast 30-jährige Erfahrung zurück. An über 100 permanenten sowie weiteren projektbezogenen Standorten offeriert die DEKRA Akademie ihren Kunden ein umfassendes aktuelles und flexibles Dienstleistungsangebot. – Die Palette reicht vom Tagesseminar über unternehmensspezifische Bildungskonzepte bis hin zu Maßnahmen, die für Arbeitsuchende auf Basis einer Förderung nach SGB II oder SGB III durchgeführt werden. Wesentliche fachliche Schwerpunkte der DEKRA Akademie bilden dabei Transport-Logistik, Lager-Logistik, Handwerk und Industrie, Information und Kommunikation, Büroberufe, Gesundheitswesen, ergänzt durch fachübergreifende Programme zur Berufsintegration.

Unsere langjährigen intensiven und vielfältigen Erfahrungen, die wir im Laufe der letzten dreißig Jahre mit der Arbeitsmarktpolitik sammeln konnten, haben uns ermutigt, uns im konstruktiven Sinne zu einigen Inhalten und Rahmenbedingungen des o.g. vorliegenden Gesetzentwurfes zu äußern. – Wir tun dies in der Hoffnung, dass konstruktive Kritik möglich und sinnvoll ist und unsere Argumente aus der Praxis bei der endgültigen Überarbeitung des Gesetzentwurfs Beachtung finden werden.

Gerne stehen wir natürlich auch zu weiteren Erläuterungen, der von uns angesprochenen Punkte zur Verfügung.

Zielsetzungen des Gesetzentwurfs:

Die DEKRA Akademie begrüßt ausdrücklich die in dem Gesetzentwurf genannten Zielsetzungen:

- **Mehr Dezentralität**, wodurch der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker an die lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten an-

gepasst werden soll, verbunden mit lokal eigenverantwortlicher Gestaltungsfreiheit und dezentralen Entscheidungskompetenzen. – Da wir als privatwirtschaftlicher Bildungsdienstleister in der Vergangenheit immer wieder belegt haben, dass wir in den einzelnen Regionen sehr konstruktiv und erfolgreich auf die lokalen arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten reagiert haben, gehen wir für die Zukunft davon aus, dass es, entgegen berechtigter Befürchtungen privater Dienstleister, einen fairen Wettbewerb zwischen privatwirtschaftlichen Anbietern und beispielsweise kommunalen und staatlichen Einrichtungen geben wird. – Darauf zu achten, betrachten wir als eine zentrale Aufgabe der Arbeitsagenturen und der Jobcenter, sei es in gemischter oder kommunaler Verantwortung.

- **Höhere Flexibilität**, die es ermöglichen soll, arbeitsmarktpolitische Instrumente so einzusetzen, dass dabei die individuellen Voraussetzungen der einzelnen Arbeitsuchenden besser mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes bzw. der Unternehmen in Einklang gebracht werden können. – Flexibilität erachten wir als unabdingbares Merkmal erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik. – So haben wir in der Vergangenheit mit hochmodularen Angeboten aus dem Bereich der arbeitsmarktpolitischen Instrumente die Arbeitsagenturen und Jobcenter dabei unterstützt, die lokale Arbeitsmarktpolitik dynamisch und fallbezogen den Anforderungen der Arbeitgeber und der Arbeitsuchenden anzupassen. – Wie erfolgreich dieser Ansatz ist, der untrennbar mit dem Anspruch der **Individualität** verknüpft ist, ist beispielsweise der beigefügten Broschüre ‚27 Wege zurück' zu entnehmen, die exemplarisch zeigt, wie wir vielen Menschen, gerade wegen unserer großen Flexibilität, den Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt ermöglicht haben und ermöglichen.
- **Größere Individualität**, die naturgemäß – wie oben angesprochen – mit der Zielsetzung **höherer Flexibilität** in unmittelbarem Zusammenhang steht und zum Ziel hat, individuell passgenaue Maßnahmen für Ausbildungs- und Arbeitsuchende zur Verfügung zu stellen. – Ein Ansatz, den wir aus der Überzeugung heraus, dass Lernen und Qualifizierung letztlich durchweg individuelle Prozesse sind, schon seit vielen Jahren in unseren Akademien anbieten und erfolgreich umsetzen (beispielsweise mit dem p.r.o.f.i. Konzept der DEKRA Akademie).
- **Höhere Qualität**, wobei mit Hilfe von Qualitätssicherung bei der Leistungserbringung die Effektivität und Effizienz gesteigert werden soll. – Zumal wir seit sehr vielen Jahren alle arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der DEKRA Akademie Qualitätssicherungssystemen wie DIN ISO 9001, AZWV, ggf. ZFU, verbunden mit internen und externen Audits bis hin zu Prüfungen durch die Bundesagentur für Arbeit und andere Kunden, unterordnen, sehen wir es als sinnvoll an, in diesem Zusammenhang eine größere Verbindlichkeit für alle arbeitsmarktpolitischen Akteure und Instrumente zu schaffen.
- **Mehr Transparenz** halten wir für eine absolute Selbstverständlichkeit, um die wir uns immer bemüht haben. – Mehr Transparenz erhoffen wir uns als Bildungsdienstleister allerdings in Zukunft auch von der Bundesagentur für Arbeit im Zuge einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit. – Beispielsweise trägt es unseres Erachtens nicht zur Transparenz bei, wenn sich die Bundesagentur nach wie vor weigert, die Liste der Bundesdurchschnittskosten für die Stundensätze in der beruflichen Weiterbildung den Bildungsdienstleistern (die sich letztlich daran orientieren müssen) gegenüber offen zu legen. Noch immer wird diese Liste bewusst ‚geheim' gehalten und noch immer besteht keinerlei Transparenz hinsichtlich der Ermittlung der in der Bundesdurchschnittskostenliste genannten Kostensätze.

Finanzielle Rahmenbedingungen

Die Meseberger Beschlüsse aus dem Sommer 2010 haben sehr frühzeitig aufgezeigt, wie sich die Bundesregierung die Entwicklung der finanziellen Ausstattung der Arbeitsmarktpolitik in der Zukunft vorstellt. – Dabei steht die Annahme im Vordergrund, dass sich die wirtschaftliche Erholung in den kommenden Jahren (bis 2015) weiter fortsetzen und die Arbeitslosigkeit entsprechend in gleichem Maß zurückgehen wird. – Dies würde laut Bundesregierung bedeuten, dass die durchschnittliche Arbeitslosenquote sich im Jahr 2011 bei 2,92 Mio. Menschen ohne Arbeit bewegt und bis zum Jahr 2015 auf insgesamt 2,5 Mio. Arbeitsuchende reduzieren wird. Eine zumindest gewagte Annahme, wenn man auf aktuelle weltwirtschaftliche Drohszenarien schaut. – Nachdem die jüngste Wirtschaftskrise gezeigt hat, wie schnell sich positive Tendenzen am Arbeitsmarkt umkehren können und welch wertvollen Beitrag der Einsatz adäquater Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Abmilderung und Überwindung der Krise geleistet hat, halten wir es zumindest für grob fahrlässig, bewusst die Zerschlagung derjenigen Strukturen in Kauf zu nehmen, die einen erheblichen Anteil zur Überwindung der letzten Krise geleistet haben und die bei einer Umkehr der aktuellen positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt dringend benötigt würden.

Wir plädieren in diesem Zusammenhang sehr dafür, dass die Debatte um die Kosten für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente möglichst umgehend in Form einer offenen Kosten-Nutzen-Debatte fortgesetzt wird, bei der beispielsweise den mittel- und unmittelbaren Kosten für eine berufliche Weiterbildung der volks- und betriebswirtschaftliche Nutzen für diese Weiterbildung gegenüber gestellt wird.

So sind wir der festen Überzeugung, dass die Förderung mithilfe von Weiterbildungsprogrammen, die eine hohe Integrationsrate längstens innerhalb eines halben Jahres nach deren Beendigung erwarten lassen, sich immer wirtschaftlich rechnen wird, sei es für die Gesellschaft, für die Bundesagentur für Arbeit, die Menschen, die dadurch einen neuen Arbeitsplatz gefunden haben, für die Unternehmen etc. – Beispielsweise werden auf diesem Weg Leistungsempfänger wieder zu Beitragszahlern und somit die Sozialsysteme entlastet, damit werden aber auch

den Unternehmen zusätzliche Potenziale an qualifizierten Arbeitskräften zur Verfügung gestellt, die diese dringend benötigen, um in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs und der demografischen Verknappung von qualifizierten Mitarbeitern, die Nachfrage am Markt bedienen zu können. So liegen der Politik bereits seit Jahren Modellrechnungen vor, die sich mit der Rentabilität von Weiterbildungsprogrammen auseinandersetzen. – Seitens der DEKRA Akademie haben wir diese Rentabilitätsrechnung exemplarisch für einige unserer Angebote umgesetzt, um aufzuzeigen, welcher volks- und betriebswirtschaftliche Nutzen sich aus der Investition in ein Qualifizierungsprogramm mit einer guten Integrationsquote in den ersten Arbeitsmarkt ergibt. – Gerne stellen wir diese Beispielrechnung für DEKRA Akademie Weiterbildungsangebote auf Nachfrage zur Verfügung.

– Wir sind überzeugt, dass eine zukunftsweisende Arbeitsmarktpolitik mehr erfordert, als das Verfolgen undifferenzierter Sparziele und dass die individuellen Bedürfnisse der einzelnen arbeitsuchenden Menschen einerseits und der Unternehmen andererseits, die Arbeitsplätze bieten, im Vordergrund zu stehen haben. – Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des damit einhergehenden und sich immer stärker abzeichnenden Fachkräftemangels, dem zweifellos auch durch die Aktivierung und Qualifizierung eines großen Teils der verbliebenen Arbeitsuchenden, insbesondere auch durch die spezifische Förderung einzelner Zielgruppen (Frauen, Alleinerziehende, Geringqualifizierte, Jugendliche mit mangelnder Ausbildungsreife, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Menschen mit Mobilitätshemmnissen etc.), begegnet werden kann. – Beispielsweise wird auch weiterhin die zielgerichtete Qualifikation von langzeitarbeitslosen Menschen, die es auch weiterhin in einer signifikant hohen Anzahl geben wird, diesen die Chancen eröffnen können, an der positiven Entwicklung des ersten Arbeitsmarkts zu partizipieren.

Neuregelungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Aufnahme des bisherigen Sonderprogramms ‚WeGebAu' in die Liste der regulären Programme der Arbeitsmarktpolitik ist aus Sicht der DEKRA Akademie sehr zu begrüßen, zumal viele Arbeitgeber mithilfe eines speziellen Programms wie WeGebAu leichter dazu zu motivieren sind, gering qualifizierte und ältere Beschäftigte so zu qualifizieren, dass deren Beschäftigungsfähigkeit und deren Nutzen für das Unternehmen wächst und diese letztlich nicht länger von Arbeitslosigkeit bedroht sind. – Diese Menschen auf diesem Weg weiter im Arbeitsprozess zu halten, statt sie der Arbeitslosigkeit mit all ihren Problemen und Folgekosten auch für die Sozialsysteme auszusetzen, ist zweifelsfrei notwendig, sinnvoll und vorausschauend. – **Sorge könnte allerdings der Gedanke bereiten**, dass die Kosten für die Umsetzung von WeGebAu zulasten der aktiven Arbeitsmarktförderung von arbeitslosen Menschen ausgelegt werden könnten und somit Menschen, die über den Einsatz eines arbeitsmarktpolitischen Instruments in den ersten Arbeitsmarkt reintegriert werden könnten, deshalb von der Teilhabe am Arbeitsleben ausgeschlossen blieben.

Zulassung von Trägern und Maßnahmen

Die DEKRA Akademie begrüßt grundsätzlich die in § 177 des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt formulierte Regelung, die die Zulassung aller Bildungsunternehmen vorsieht, unabhängig davon, ob sie diese Maßnahmen im Bereich der Beruflichen Weiterbildung (FbW) über Bildungsgutscheine anbieten oder sich an einem Vergabeverfahren beteiligen.

Dies schließt auch eine positive Bewertung der Tatsache mit ein, dass zukünftig einheitliche Kriterien der Qualitätssicherung im Rahmen der Maßnahmezulassung für alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Aktivierung, berufliche Eingliederung, berufliche Weiterbildung) anzuwenden sind.

Als problematisch im Zusammenhang mit dem Verfahren der Trägerzulassung betrachten wir zurzeit eine Entwicklungstendenz, die wir als stückweises Aufgeben des Prinzips des fairen Wettbewerbs zwischen privatwirtschaftlichen und staatlichen Bildungsanbietern empfinden. – Als Beleg hierfür mag eine Empfehlung des Anerkennungsbeirats zur Zertifizierung staatlicher Schulen nach § 8 AZWV (Version 02 vom 25.05.2011) dienen, in der den staatlichen Schulen ein erheblich vereinfachtes Zulassungsverfahren nach AZWV eingeräumt wird. – Hier wird unserer Meinung nach der Versuch unternommen, staatliche Schulen in einem kleiner werdenden Markt zulasten privatwirtschaftlicher Bildungsanbieter mit nach unserem Verständnis nach wettbewerbswidrigen Mitteln zu platzieren.

Gleichzeitig bitten wir dringend um eine Überprüfung der Gesamtheit der Anerkennungs- und Zulassungsverfahren in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. – So entstehen in einigen beruflichen und pädagogischen Handlungsfeldern immer wieder neue Anerkennungs- und Zulassungsverfahren, die Bildungsanbieter ungeachtet dessen, dass sie bzw. die Maßnahmen bereits nach DIN ISO 9001 und AZWV zugelassen sind, (kostenpflichtig) zu durchlaufen haben. – Als Beispiel sei hier das erforderliche Anerkennungsverfahren für Bildungsanbieter, die zum Beispiel Weiterbildung nach dem Berufskraftfahrerqualifikationsgesetz anbieten, genannt. Hier müssen bundeslandspezifische Anerkennungsverfahren durchlaufen werden, die zumindest inhaltlich große Schnittmengen mit den Inhalten der Trägerzulassung nach AZWV aufweisen. – Ein gemeinsamer politischer Vorstoß könnte eine sinnvolle Bereinigung des aktuellen Zulassungschaos bei gleichzeitiger Kostensenkung bewirken. – Ein zweites Beispiel ist die Zulassung von Maßnahmen, die unter den Zuständigkeitsbereich des Fernunterrichtsschutzgesetzes fallen: Auch hier erwarten wir rasches politisches Handeln, das die Sinnhaftigkeit des Fernunterrichtsschutzgesetzes im Hinblick auf aktuelle Entwicklung von Blended-Learning und eLearning und im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter in diesem Zusammen-

hang auf dem deutschen Weiterbildungsmarkt auf den Prüfstand stellt.

Trägerzulassung

Hinsichtlich der in § 179 des Gesetzes formulierten Voraussetzung zur Zulassung nach AZWV sollte die Anforderung, die lediglich verlangt, ein Qualitätsmanagementsystem anzuwenden, sowohl aus Qualitätsgründen als auch vor dem Hintergrund eines anzustrebenden fairen Wettbewerbs konkretisiert und durch eine Formulierung, die verlangt, ein anerkanntes und entsprechend zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem anzuwenden, ersetzt werden. – Ein solches System stellt unserer Einschätzung nach zweifelsfrei das Qualitätsmanagementsystem nach DIN ISO 9001 dar.

Maßnahmezulassung

Für einige Verwirrung sorgen zurzeit sowohl bei Bildungsanbietern, zulassenden Stellen, aber (unserer Einschätzung nach) auch bei der Bundesagentur für Arbeit einige Passagen des Gesetzentwurfs, die sich mit der Maßnahmezulassung auseinandersetzen.

Hierbei weisen wir speziell auf §180 (ergänzende Anforderungen am Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung) hin, insbesondere auf Absatz 3, 3:

Der aktuelle Text im Gesetzentwurf lautet: Ausgeschlossen von der Zulassung ist eine Maßnahme, wenn .... die Maßnahmekosten über den durchschnittlichen Kostensätzen liegen, die für das jeweilige Bildungsziel von der Bundesagentur jährlich ermittelt werden, es sei denn, die innerhalb der Bundesagentur zuständige Stelle stimmt den erhöhten Maßnahmekosten zu.

In der Begründung hierzu heißt es: Neu ist der in Absatz 3 Nummer 3 geregelte Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit für die Zulassung einer Weiterbildungsmaßnahme, deren Kostensätze über den von der Bundesagentur für Arbeit für das entsprechende Bildungsziel ermittelten bundesweiten durchschnittlichen Kostensätzen liegen. Nach derzeitigem Recht obliegt es allein den fachkundigen Stellen, die Kostensätze zu prüfen und anzuerkennen. Dies gilt auch dann, wenn die Kostensätze über den durchschnittlichen Kostensätzen liegen. In den vergangenen Jahren sind die Durchschnittskostensätze für Weiterbildungsangebote deutlich gestiegen, teilweise haben sie sich mehr als verdoppelt. Ein überdurchschnittlicher Anstieg von Weiterbildungskosten verringert den arbeitsmarktpolitischen Handlungsspielraum der Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Das Mitwirkungsrecht der Bundesagentur für Arbeit bei der Zulassung überdurchschnittlicher Kostensätze stellt sicher, dass das Interesse der Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter an wirtschaftlichen und angemessenen Kostensätzen gewahrt werden kann.

Natürlich ist es aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit nachvollziehbar, dass sie Einfluss auf die Entwicklung der Maßnahmekosten haben will, was sie allerdings bereits heute schon hat:

So gibt die Bundesagentur (fast) im Jahresrhythmus eine neue Bundesdurchschnittskostenliste (BDKS) heraus, die nur den zulassenden Stellen mitgeteilt wird und – wie bereits angesprochen - vor den Bildungsanbietern ‚geheim' gehalten wird. – Die fachkundigen Stellen prüfen die von den Bildungsanbietern im Zuge des Zulassungsverfahrens eingereichten Kosten und erkennen diese ggfs. an oder auch nicht. – Die zulassenden Stellen werden durch die Anerkennungsstelle der Bundesagentur für Arbeit überwacht bzw. auditiert.

Darüber hinaus haben sich die Kostensätze in den vergangenen Jahren nicht immer kontinuierlich nach oben entwickelt: Einerseits gab es über mehrere Jahre hinweg keine Anpassung der BDKS, andererseits gab es, insbesondere in den Jahren 2009 und 2010, einen stärken Anstieg u.a. als Resultat besonderer Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket. – Darüber hinaus sind die Gruppenfrequenzen bei Weiterbildungsmaßnahmen kontinuierlich gesunken, was eine Kalkulation im Sinne der geforderten Wirtschaftlichkeit (in diesem Falle für den Anbieter) zusätzlich erschwert. Die bisherige kalkulatorische Festlegung auf eine Mindestteilnehmerzahl scheint vor diesem Hintergrund als nicht mehr marktgerecht, was zu der Konsequenz führen sollte, dass entsprechend der Ziele der Gesetzesänderung, nämlich mehr Individualität und Flexibilität, individuelle und flexible Handhabungen ermöglicht werden müssten.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der angesprochenen Liste von Kostensätzen um eine Bundes**durchschnittskosten**liste handelt, was bereits per definitionem beinhaltet, dass es Kostensätze gibt, die über diesem Wert und solche, die unterhalb dieses Wertes liegen. – Im Rahmen der Gesetzgebung wird nun unserer Meinung nach versucht, aus einem Durchschnittswert eine Obergrenze zu machen. Dies hat letztlich rechnerisch zur Folge, dass sich die so genannten Durchschnittswerte immer weiter nach unten entwickeln werden, was allein schon aufgrund des jährlich notwendigen Inflationsausgleichs in keiner Weise nachvollziehbar bzw. zu rechtfertigen ist.

Gespräche, zum Beispiel mit anderen Bildungsanbietern und auch der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen eines Bildungsträgertreffens im Juli 2011, haben uns in dem Eindruck bestärkt, dass im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung bei der Zulassung von Maßnahmen mit kalkulatorisch gerechtfertigte Kosten, die über dem BDKS Wert liegen, zusätzliche bürokratische Hindernisse aufgestellt werden sollen, mit der Folge, dass der Kosten- und Verwaltungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit und bei den Bildungsanbietern erhöht und letztlich die Flexibilität der Bildungsanbieter erheblich einschränkt werden wird: So sind nach den mir vorliegenden Informationen bei der Bundesagentur für Arbeit Überlegungen im Gange, eine gesonderte Clearingstelle einzurichten, die in diesen Fällen die Zustimmung zu erteilen hat bzw. ggf. Preisverhandlungen führen soll (mit wem?), was den Ablauf des Zulassungsverfahrens zweifellos erheblich in die Länge ziehen dürfte. – Dies würde in Einzelfällen bedeuten, dass derjenige Anbieter, der seine Maßnahmen ehrlich nach Wirtschaftlichkeitsprinzip kalkuliert und damit letztlich über dem BDKS liegt, zumindest

eine erheblich längere Prüfungsphase der Maßnahme in Kauf nehmen müsste, während derjenige Anbieter, der seine Kalkulation ungeachtet der Wirtschaftlichkeit so modifiziert, dass der Stundensatz unter dem BDKS Wert liegt, seine Angebote mit spürbar geringerer Vorlaufzeit platzieren könnte. – Dies öffnet sogenannten Dumpinganbietern Tür und Tor und sollte sowohl aus wettbewerbsrechtlicher Sicht als auch aus Qualitätsgründen nochmals überdacht werden.

Ergänzend sei noch angemerkt, dass auch wir bisher Maßnahmen durchgeführt haben, deren Stundensätze über dem BDKS Wert lagen, genauso wie wir Maßnahmen unterhalb des BDKS Werts anbieten konnten. – Wenn die Stundensätze über dem BDKS Wert lagen, dann konnten wir in jedem Fall gegenüber der zulassenden Stelle durch die Kalkulation belegen, dass diese Maßnahmen den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit(sowohl für den Kostenträger als auch für den Anbieter) genügen und die Angemessenheit belegen. – Es erscheint uns nun zumindest als äußerst irritierend, wenn jetzt durch eine Formulierung wie in §180,3,3 alle Bildungsanbieter unter Generalverdacht gestellt werden, bisher gegen diese Prinzipien verstoßen zu haben.

Da diese gesetzliche Änderung u.a. aus den oben genannten Gründen mehr Nachteile als Vorteile (welche eigentlich?) mit sich bringt, bitten wir dringend darum, die oben angesprochenen Passagen im Gesetzestext nochmals zu überprüfen.

Anerkennungsbeirat, DAkkS-Fachbeiräte

Die DEKRA Akademie unterstützt die neue gesetzliche Regelung hinsichtlich des Anerkennungsbeirates mit den formulierten erweiterten Zuständigkeiten und dem damit verknüpften erweiterten Mitgliederkreis des Beirats. – Sorge hingegen bereitet die Wertigkeit beruflicher Weiterbildung bei der zukünftig für die Akkreditierung der zulassenden Stellen zuständigen Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS), die die bisherige Anerkennungsstelle bei der Bundesagentur ersetzen wird. – Dort findet sich das Thema ‚Berufliche Weiterbildung' als eines von insgesamt 13 Themen wie Lebensmittel, Luftfahrt, Arbeitssicherheit, Flugtechnik etc. im Fachbeirat 6 (System- /Personenzertifizierung) wieder, was befürchten lässt, dass dem Thema berufliche Weiterbildung kaum die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet werden dürfte.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**622**

26. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Resolution des Rates der Stadt Langenfeld Rhld.

Die Bundesregierung plant eine umfassende Gesetzesreform zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

Das Gesetz soll am 01.04.2012 in Kraft treten. Am 23.09.2011 finden nach derzeitigem Zeitplan die 2. und 3. Lesung im Bundestag, am 14.10.2011 der 2. Durchgang im Bundesrat statt.

Die Planungen des Bundesministeriums sehen vor, die öffentlich geförderte Beschäftigung grundlegend zu verändern.

Einer Instrumentenreform ist aufgrund der gemachten Erfahrungen unter der besonderen Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt dem Grunde nach nicht entgegen zu treten und auch eine Überprüfung der Wirkung arbeitsmarktpolitischer Ansätze ist zu begrüßen.

Mit den konkreten Beträgen allerdings kann nach Ansicht der Stadt Langenfeld und der hier tätigen Träger entsprechender Maßnahmen eine qualifizierte Anleitung und Betreuung aber in keiner Weise auskömmlich finanziert werden.

Kontraproduktiv wäre die Beschränkung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf ausschließlich zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende und wettbewerbsneutrale Tätigkeitsfelder. Durch die Festschreibung dieser Kriterien können zukünftig allein nur arbeitsmarktferne Tätigkeiten gefördert werden. Arbeitsmarktnahe Arbeitsfelder sind jedoch eine zwingende Voraussetzung für eine gelingende Integration in den Arbeitsmarkt. In realitätsfernen Scheinwelten und ohne sozialpädagogische Begleitung würde es zukünftig nicht mehr möglich sein, Menschen, die lange arbeitslos waren, für den ersten Arbeitsmarkt zu befähigen. Auch arbeitsmarktferne junge Menschen erhielten dann keine zweite Chance mehr. Menschen mit Vermittlungshemmnissen blieben sich selbst überlassen und müssten lebenslang alimentiert werden.

Letztlich würden dadurch auch die geschaffenen erfolgreich arbeitenden Trägerstrukturen, die Sozialkaufhäuser, Kleiderbörsen, haushaltsnahe Dienstleistungen oder Möbelkammern betreiben, gefährdet und abgeschafft. Bekanntermaßen haben bereits

renommierte Beschäftigungsträger in NRW aufgeben müssen.

Dies alles würde vor dem Hintergrund der bereits im vergangenen Sommer beschlossenen Kürzungen zu einem massiven Rückgang der Förderangebote führen.

Bereits mit Schriftsatz vom 30.03.2011 an die Bundestagsabgeordnete, Frau Michaela Noll, hatte der Bürgermeister der Stadt Langenfeld – unabhängig von der Instrumentenreform – dringend vor den radikalen Kürzungen im Bereich der Beschäftigungsförderung gewarnt.

Nach Bekanntwerden des Gesetzesentwurfes zur Instrumentenreform haben sich mit Schreiben vom 01.06.2011 die Bürgermeister der Städte Langenfeld und Hilden an die Mitglieder des Bundestages Frau Michaela Noll und Herr Peer Steinbrück gewandt mit der Bitte, „sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten nachdrücklich dafür einzusetzen, dass die beabsichtigten Einsparungen überdacht und korrigiert werden und die Instrumentenreform im Bereich der Arbeitsförderung so wie geplant nicht umgesetzt wird“.

Unter dem 03.06.2011 richteten die hiesigen Träger von Beschäftigungsmaßnahmen:

- die Gesellschaft gegen Arbeitslosigkeit mbH,
- der Sozialdienst katholischer Frauen Langenfeld und
- die Gemeinnützige Jugendwerkstatt Hilden

sich ebenfalls schriftlich an die beiden Vorgenannten und baten darum, sich sowohl um die Rücknahme der Kürzungen als auch um Überarbeitung der Instrumententenreform in der damals vorliegenden Form einzusetzen.

Unter dem 17.06.2011 führten die Gesellschaft gegen Arbeitslosigkeit und der SkF Langenfeld gemeinsam eine Protestaktion (Demonstration) durch, an der sich nicht nur Vertreter der Stadt, der Politik und der Beschäftigungsträger, sondern auch, insgesamt über 300, Bürgerinnen und Bürger der Stadt Langenfeld beteiligten.

Mit nochmaligen Schreiben vom 29.06.2011 an die Bundeskanzlerin, Frau Dr. Angela Merkel Merkel und von die Ministerin für Arbeit und Soziales, Frau Dr. Ursula von der Leyen erbaten

- die Stadt Langenfeld Rhld.
- die evangelische Kirchengemeinde Langenfeld
- die katholische Kirchengemeine St. Josef und Martin
- der Kreisdechant der katholischen Kirche und
- der Sozialdienst katholischer Frauen Langenfeld

einen Termin, um die Auswirkungen der beabsichtigten gesetzlichen Regelungen in einem persönlichen Gespräch darzustellen zu können. Bislang erfolgten auf diese Schreiben keine Reaktionen.

Nunmehr hat sich der Rat der Stadt Langenfeld in seiner Sitzung vom 19.07.2011 mit der Thematik auseinandergesetzt und mehrheitlich folgende Resolution gefasst, den ich hiermit zur Kenntnis gebe:

„Der Rat der Stadt Langenfeld appelliert an die Bundesregierung und den Bundestag, auf die beabsichtigten Kürzungen und Einschränkungen zu verzichten und die geplante Arbeitsmarktreform im Sinne dieser Resolution zu überdenken und zu überarbeiten.

Bei der Überarbeitung der Instrumentarien der Arbeitsmarktförderung muss die neue gesetzliche Regelung so gefasst sein, dass weiterhin effiziente Maßnamen zur Wiedereingliederung auch von langzeitarbeitslosen Hilfeempfängern gegeben sein müssen.

Insbesondere muss/sollte die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Pauschalförderung erhöht werden, da sie in der vorgesehenen Weise für eine fachliche Anleitung und sozialpädagogische Begleitung der Zielgruppe nicht auskömmlich ist.

Die öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse müssen eine Nähe zur regulären Arbeitswelt beim Arbeitnehmer, eine erhöhte persönliche Motivation, verbesserte Qualifizierungseffekte und Integrationschancen ermöglichen. Zu beachten ist dabei, dass durch diese Arbeitsgelegenheiten reguläre Arbeitsplätze auf dem 1. Arbeitsmarkt nicht beeinträchtigt werden (Grundsatz der Wettbewerbsneutralität).“

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**624**

29. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

soziales Leben e.V.

Grundsätzlich begrüßt der Verein „soziales Leben e.V.“ eine Überarbeitung der Arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Innerhalb des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, sehen wir dieses grundsätzlich als 1. Schritt für eine deutliche Verbesserung der Chancen für eine erfolgreiche Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt für die Leistungsberechtigten des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch an.

Bemängeln müssen wir jedoch, dass hier wiedermal nur die Erfahrungen aus Evaluationen von Leistungsträgern im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch von Trägern von Maßnahmen, als Basis für die Überarbeitung herangezogen werden. Nicht oder nur marginal werden die eigentlich Betroffenen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, in deren Überarbeitung einbezogen. Gerade die positiven, aber auch negativen Erfahrungswerte der direkt Betroffenen können dazu beitragen das die Qualität, Quantität und Effizienz solcher arbeitsmarktpolitischen Instrumente deutlich optimiert wird.

Der Gesetzesentwurf der Regierungsfraktionen von CDU/CSU und FDP zu Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sieht zwar eine Verringerung des Etatbereiches für die arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor, jedoch geht dieses nicht unbedingt mit einer Verschlechterung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die Leistungsberechtigten im Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch einher. Der zur verfügend stehende pro Kopf – Etat für die arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die Leistungsberechtigten im Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch wird sich sogar erhöhen.

Zugleich muss man auch aber konstatieren, dass der Gesetzesentwurf der Regierungsfraktionen von CDU/CSU und FDP zur Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch nicht das Optimum und die Ultima-Ratio – Lösung für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration von Leistungsberechtigen im Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch darstellt.

Ziel einer Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente muss sein, die Leistungsberechtigten

des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch gezielt und nachhaltig so zu fördern, dass sie möglichst langfristig in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingegliedert werden können, die mit besten Fall sogar mit einer Unabhängigkeit vom Leistungsbezug einhergeht. Dieses ist insbesondere zu beachten, um eine langfristige Belastung des Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung im Alter zu vermeiden. Dabei darf es nicht darum gehen, dass verfügbare Finanzmittel großzügig und ohne Bedacht verteilt werden oder aber durch die Leistungsträger genutzt werden können, um höhere Aktivierungsquoten zu annoncieren. Wenn man dieses Ziel erreichen will und die verfügbaren Finanzmittel gezielt, wirtschaftlich und damit effizient und sparsam einsetzen möchte, dann muss man die direkt Betroffenen des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch, also die Leistungsberechtigten oder deren Vertreter in die Planungen und Diskussionen um solche Neuordnungen einbeziehen.

Wir möchten daher empfehlen bei der Überarbeitung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nachfolgende Anregungen aufzunehmen und entsprechend umzusetzen.

Einbeziehung von Betroffenen in Evaluationen

Zur verlässlichen Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sollten auch die davon betroffenen Leistungsberechtigten begefragt werden, nur so lässt sich zuverlässig die Qualität, Quantität und Effizienz einzelner Maßnahmen ermitteln.

Verschärfung der Zulassungsverfahren als Träger von Maßnahmen

Die Anzahl der Bildungsträger innerhalb der Bundesrepublik verdichtet sich immer mehr, sicherlich gibt davon etliche, die gute bis sehr gute Ergebnisse aufweisen können, und deren primäres Ziel auch die Vermittlung von Bildung ist. Darunter gibt es allerdings auch Bildungsträger, die hier eher einen Mitnahmeeffekt im System nutzen. Deren primäres Ziel ist es, möglichst hohe Erlöse zu erzielen. Die angebotenen Bildungsmaßnahmen sind meist von zweifelhafter Qualität, Quantität und wenig Effizienz begleitet. Ausschreibungslose werden meist dadurch gewonnen, indem beim Personal und deren Entlohnung eingespart wird und Verdingungsvorgaben minimal eingehalten werden. Einige Leistungsträger nutzen jedoch auch gerne solche Träger, insbesondere dann, wenn es darum geht Leistungsberechtigte ohne Grund in Maßnahmen zu aktivieren um Statistiken zu modifizieren.

Daher sind dringend die Zulassungsverfahren für Träger von Maßnahmen zu verschärfen und entsprechend anzupassen. Es sollten sehr strenge Richtlinien erarbeitet werden, immerhin ist Qualifizierung ein Bildungsauftrag. Auch Schulen haben einen Bildungsauftrag und dort legen wir strengere Richtlinien fest um den Bildungsauftrag erfüllt zu wissen, als wir es bei Qualifizierungen tun.

Träger von Maßnahmen dürfen z.B. nicht hochqualifiziertes Personal annoncieren, wenn sie dieses nicht vorhalten, es muss durch den Bildungsträger, dass für die Qualifizierung notwendige qualifizierte Personal auch vorhanden sein, d.h. wenn z.B. im Bereich der Kfz – Mechatronik qualifiziert werden soll, dann muss auch ein Kfz – Mechatroniker mit Meisterbrief vorhanden sein. Auch sollten homogene Gruppen anstatt heterogene Gruppen vorrangig sein, um ein gleichmäßiges Vermitteln von Bildung zu gewährleisten. Weitere Kriterien, die manchmal nur grenzwertig betrachtet werden bei der Vergabe sind, Erreichbarkeit, Einhaltung von Datenschutzbestimmungen und Räumlichkeiten.

Aktivierung in Maßnahmen nur bei wirklichem Bedarf

Zur Beschönigung von Statistiken werden Leistungsberechtigte oft in Maßnahmen aktiviert, ohne das dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine ausreichende Beachtung finden. Etliche Maßnahmen sind nur Beschäftigungs- und Bespassungstherapie für Leistungsberechtigte anstatt qualifizierte Vermittlung von Bildung. Der Leistungsträger handelt hier gerne nach dem Prinzip: Kann der Leistungsberechtigte nicht in Arbeit aktiviert werden, wird er halt in eine Maßnahme aktiviert. Dabei ist nicht wirklich sicher gestellt, ob auch wirklicher Bedarf vorliegt. Viele Leistungsberechtigte klagten bei uns ihr Leid, dass sie oftmals von Maßnahme in Maßnahme aktiviert werden, obwohl sie primär gerne in eine Beschäftigung vermittelt werden möchten.

Grundsätzlich sollte in Maßnahmen nur noch bei wirklichem Bedarf aktiviert werden, ob ein wirklicher Bedarf vorliegt, darf jedoch nicht nur alleine im Ermessen vom Leistungsträger festgestellt werden. Voraussetzung muss hier sein, dass ein Aktivierungsprozess auf Augenhöhe stattfindet. Einwände von Leistungsberechtigten gegen bestimmte Maßnahmen müssen Akzeptanz und Beachtung finden.

Reduzierung sog. Bewerber- oder Jobcoachings

Äußerst gerne von Trägern von Maßnahmen angeboten und von Leistungsträgern gut frequentiert sind die sogenannten Bewerber- oder Jobcoachings mit angeblich intensiver Betreuung. Diese Maßnahmen werden teilweise nicht nur von Unternehmern kritisch gesehen sondern von den Leistungsberechtigten selbst auch. Unternehmen bemängeln großenteils, dass sie von Leistungsberechtigten, die in solchen Maßnahmen aktiviert sind oder waren, oft Bewerbungen mit Standardtext oder Standardlayout erhalten. In einem Bewerbungsverfahren, kann dieses schon frühzeitig zu einem Ausschneiden aus dem Bewerberpool führen. Durch Bewerbungen mit Standardtext, erhält der Unternehmen den indirekten Eindruck, dass der Bewerber mangelndes Interesse hat. Die Leistungsberechtigten bemängeln, dass die Maßnahmen oft einen zu langen Zeitraum beinhalten, teilweise bis zu 8 Wochen in Vollzeit. Insbesondere dann, wenn zusätzlich in solchen Maßnahmen auch Vermittlungstätigkeiten des Trägers angeboten werden, sind diese Vermittlungstätigkeiten skeptisch zu betrachten. Teilweise penetrante telefonische Terminfestlegungen für Bewerber oder Bewerbervorschläge, die nicht mit dem ausgeschriebenen Stellenprofil übereinstimmen, sind da die Gravierendesten Beanstandungen, die Unternehmen teilweise anführen.

Grundsätzlich ist eine Schulung über die Vermittlung von Grundlagen für das Verfassen und Erstellen von Bewerbungsanschreiben, Aufstellung von Lebensläufen und der Zusammenstellung von Bewerbungsunterlagen und ggf. die Analyse von qualifizierten Zeugnissen nicht falsch, jedoch sollten sich diese Maßnahmen auf maximal 2 Wochen beschränken, in denen ausschließlich auch nur die Grundlagen und Empfehlungen für das erfolgreiche Bewerben vermittelt werden. Des Weiteren kann durch ein Bewerbungs- und Jobcoaching auch das Gegenteil des eigentlichen Ziels erreicht werden, indem der Leistungsberechtigte, der bisher keine Defizite in seinen Bewerbungskompetenzen aufweist, sich den Gedanken des Bildungsträgers anpasst, und fortan niedrigere Bewerbungskompetenzen hat. Ebenfalls sollte die Tätigkeit der Stellenvermittlung für Bildungsträger untersagt werden, die meisten Bildungsträger verfügen weder über die entsprechende Qualifikation hierzu noch handelt sich hierbei um ihr originäres Betätigungsfeld.

Eignungsfeststellung durch Bildungsträger

Oftmals werden Leistungsberechtigte zur Eignungsfeststellung für eine bestimmte Tätigkeit zur Eignungsfeststellung an einen Bildungsträger vermittelt, der auch eine Qualifizierung dieser Tätigkeit anbietet. Das Ergebnis dieser Eignungsfeststellung ist somit quasi feststehend, der Bildungsträger wird sich sodann nicht selbst benachteiligen, indem er bescheinigt, dass der Leistungsberechtigte schon über eine ausreichende Eignung zur Ausübung dieser Tätigkeit verfügt, sondern wird bescheinigen, dass eine grundlegende Qualifizierung für die Tätigkeit notwendig ist, die er praktischerweise gleich anbietet. Des Weiteren muss auch angezweifelt werden, ob der Bildungsträger und sein vorhandenes Personal überhaupt fachlich ausreichend qualifiziert und kompetent sind, eine Beurteilung darüber vorzunehmen, ob ein Leistungsberechtigter eine ausreichende Qualifikation zur Ausübung einer Tätigkeit aufweist.

Sicherlich ist es sinnvoll, die Eignung eines Leistungsberechtigten zu einer Tätigkeit vorab zu prüfen, bevor weitergehende Schritte zur Qualifizierung oder Vermittlung vorgenommen werden, dieses darf jedoch nicht vom selbigen Bildungsträger durchgeführt werden, der auch die Qualifizierungsmaßnahme anbietet. Auch darf dieses nicht durch Körperschaften durchgeführt werden, die mit dem Bildungsträger zusammenhängen, wie z.B. ein Trägerverein.

Gezielte Bildungsförderung

Sehr oft treten Leistungsberechtigte mit gezielten und realistischen Bildungswünschen an ihren Leistungsträger heran. Trotzdessen, dass entsprechende Eignungsvoraussetzungen vorliegen, wird die Maßnahme verweigert. Gerade im Bezug auf den bestehenden Mangel an Fachkräfte, ist dieses eine kontraproduktive Verfahrensweise zur zielorientierten und nachhaltigen Vermittlung.

Wünschenswert wäre hier die Unterstützung einer gezielten Förderung, die z.B. auch so gestaltet sein kann, dass bildungswillige dabei unterstützt werden, die für sie geeigneten Bildungsmaßnahmen erhalten oder Zugangsvoraussetzungen zum Studium vermittelt bekommen. Die Leistungsträger im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch könnten z.B. eine gezielte fachlich kompetente Bildungsberatung anbieten.

Gezielte Aufbauförderung

Viele Unternehmer bemängeln, dass die Bewerber häufig deutliche Defizite aufzeigen, insbesondere in den Bereichen deutsche Rechtschreibung, Grammatik und Mathematik. Dem Grunde nach sind solche Bewerber nur bedingt vermittelbar, um sie jedoch nachhaltig zu vermitteln, sollten zunächst diese Defizite in der insbesondere in der deutschen Rechtschreibung, Grammatik und Mathematik aufgearbeitet werden. Dieses sollte primär in Zusammenarbeit mit den örtlichen Volkshochschulen passieren, da diese mittlerweile flächendeckend zertifiziert sind und aufgrund dieser Zertifizierung auch über entsprechend qualifiziertes und kompetentes Personal verfügen, des Weiteren werden somit meist die öffentlichen Träger, wie z.B. Kommunen, dadurch auch zusätzlich unterstützt. Ein Erfolg ist hier eher sichtbar, als wenn eine solche Aufbauförderung durch einen Bildungsträger durchgeführt wird, der nicht über entsprechend qualifiziertes Personal verfügt.

Primäre Zusammenarbeit mit öffentlichen Einrichtungen

Gerade die teils negativen Effizienzergebnisse mit vermeintlich gemeinnützigen Bildungsträgern zeigen auf, dass Handlung geboten ist. Es wäre daher zu überlegen die Zusammenarbeit mit berufsbildenden Schulen im Handwerk, Handwerks- und Handelskammern, Wirtschaftsfachschulen, gymnasialen Oberstufen, Abendgymnasien- und Realschulen sowie Volkshochschulen zu präferieren, diese öffentlichen Einrichtungen verfügen zumeist über eine höhere Qualifizierung zur Vermittlung von Bildung und Fertigkeiten, wie dieses bei Bildungsträgern der Fall ist. Somit ist nicht nur eine bessere Qualifikation der Leistungsberechtigten zur Vorbereitung und Integration in den Arbeitsmarkt möglich, sondern auch eine höhere Effizienzquote bei den eingesetzten Finanzmitteln. Die eingesetzten Finanzmittel würden somit innerhalb der öffentlichen Hand ausgetauscht, welches auch ein besseres Controlling über die Verwendung ermöglicht.

Allerdings müsste hier noch ein System erarbeitet und eingerichtet werden, welches den Zugang der Leistungsberechtigten zu diesen Einrichtungen ermöglicht.

Keine Ausweitung der Ermessenskompetenz der Leistungsträger

Wir raten davon ab, die Ermessenskompetenz von Arbeitsvermittlern oder Fallmanagern auszuweiten. Damit würde einer weiteren Ausdehnung von kontraproduktiven Aktivierungen Vorschub geleistet, des Weiteren werden willkürlichen Aktivierungen Tore und Türe geöffnet. Teilweise können wir aus unseren eigenen Erfahrungswerten deutliche Anzeichen von willkürlichen Handlungen der Arbeitsvermittler und Fallmanager erkennen.

Anhang

Unabhängig von unserem neuerlichen Entwurf zur Neufassung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, möchten wir aufgrund eigener Erfahrungen, aber auch stellvertretend für die nachweislichen Erfahrungen von an anderen Leistungsberechtigten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, schon jetzt auf einige Sachverhalte hinweisen, wo Handlungsbedarf geboten ist.

Willkürliche Handlungen bei Leistungsträgern

Aus aktuellem Anlass möchten wir auch empfehlen, die Leistungsträger noch mal darauf hinzuweisen, dass „willkürliche Handlungen" zu unterlassen sind, und dass diese Anweisungen auch an die Sachbearbeiter Leistungen, Arbeitsvermittler und Fallmanager weiterzugeben ist. Hierzu können wir umfangreiche Ausführungen machen, dass es tatsächlich willkürliche Handlungen gibt.

Anfertigung von Gesprächsnotizen

Des Weiteren empfehlen wir auch, dass zukünftig von Gesprächen grundsätzlich Gesprächsnotizen oder Niederschriften angefertigt werden und die Richtigkeit und Wahrheit des Inhaltes durch den Leistungsträger und den Leistungsberechtigten durch Unterschrift bestätigt wird. Beide sollten eine Ausfertigung davon erhalten. Auch hierzu können wir Ausführungen machen, die teilweise deutliche Divergenzen zwischen dem tatsächlichen Gesprächsverlauf und dem durch den Leistungsträger skizzierten Gesprächsverlauf aufzeigen. Insbesondere in sozialgerichtlichen Auseinandersetzungen kann dieses von enormer Bedeutung sein.

Abkehr von Bewerber- und Jobcoachings mit mehr als 2 Wochen Laufzeit

Ein Bewerber- und Jobcoaching mit einer Laufzeit von maximal 2 Wochen in Vollzeit ist mehr als ausreichend um entsprechende Kenntnisse zu vermitteln und ggf. vorhandene Defizite auszugleichen sowie vorhandende Kenntnisse zu vertiefen. Eine Laufzeit von mehr als 2 Wochen ist unwirtschaftlich und widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Eingliederungsvereinbarung

Gegen die gegenwärtige Verfahrensweise und Umgangsweise einiger Leistungsträger mit der Eingliederungsvereinbarung haben wir sehr große Vorbehalte. Zumal die Form- und Fassung mancher Eingliederungsvereinbarung rechtlich bedenklich ist. Es handelt sich nach wie vor um einen öffentlichen – rechtlichen Vertrag, dieser unterliegt auch den Bestimmungen, die sich aus Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Zum Abschluss eines Vertrages sind somit 2 übereinstimmende Willenserklärungen notwendig. Einige Leistungsträger bzw. deren Arbeitsvermittler und Fallmanager nutzen die Eingliederungsvereinbarung jedoch einseitig um willkürliche Handlungen oder Aktivierungen in nicht notwendige Maßnahmen vorzunehmen. Werden diese rechtlich durchaus zweifelhaften Eingliederungsvereinbarungen durch den Leistungsberechtigten nicht unterzeichnet, erfolgt teilweise manchmal erst nach Monaten ein ersetzender Verwaltungsakt nach § 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II. Daher empfehlen wir auch hier zumindest als Übergang rückwirkend auf den 01.01.2011 auf den ersetzenden Verwaltungsakt nach § 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II zu verzichten.

Im Rahmen unseres Gesetzentwurfes zur Neufassung des Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, haben wir das Instrument der Eingliederungsvereinbarung durch das Instrument eines Eingliederungsförderplans ersetzt, welches unserer Meinung nach besser dazu geeignet ist, eine nachhaltige und zielführende Unterstützung der Leistungsberechtigten zu gewährleisten und einen Verhandlungsprozess auf Augenhöhe ermöglicht.

Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit

Nach § 39 SGB II haben Rechtsmittel gegen einen Verwaltungsakt keine „aufschiebende Wirkung". Damit wird einer endgültigen Entscheidung ggf. durch das Sozialgericht vorgegriffen, man geht somit von vorherigen Schuldvermutung aus, selbst das StGB geht zunächst von einer Unschuldsvermutung aus, daher sollte auch hier zumindest als Übergang eine teilweise „aufschiebende Wirkung" eingeführt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**625**

29. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit

Vorbemerkung

Wie schon bei vorangegangen Instrumentenreformen, nimmt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit erst allgemein zum aktuellen Gesetzentwurf und danach zu konkreten Regelungen Stellung. Im Fokus steht dabei die Fördersituation junger Menschen, die auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Grundlage unserer Bewertungen und Vorschläge sind die umfassenden Erfahrungen in der praktischen, bundesweiten Umsetzung der bisherigen Instrumente und Maßnahmen im SGB II und III durch die Träger der Jugendsozialarbeit, die zudem durch eigene Untersuchungen des Kooperationsverbundes vertieft und ausgewertet wurden. Hervorzuheben ist die vom IAW Tübingen aktuell vorgelegte „Expertise zur Umsetzung ausgewählter Instrumente des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene (U25)“.[53]

[1] Bericht des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW) Tübingen im Auftrag des Internationalen Bundes und des Paritätischen Gesamtverbandes für den Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, Juni 2011

I. Grundsätzliche Bewertung der Reformvorschläge

Der Kooperationsverbund begrüßt grundsätzlich das Anliegen, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente passgenauer und effizienter zu gestalten. Der vorliegende Entwurf wird diesem Anliegen – besonders bezogen auf die Verbesserung der Chancen junger Menschen – aber in weiten Teilen nur unzureichend gerecht.

Angesichts der kaum mehr zu überschauenden Vielfalt von rund 230 Förderinstrumenten für Jugendliche der unterschiedlichen Bundesministerien, der Bundesländer, der Jobcenter, der Arbeitsagenturen sowie der Jugendämter muss ein Beitrag zur Qualitätssteigerung bei der beruflichen Förderung Jugendlicher diese Fördermaßnahmen in erster Linie besser aufeinander abstimmen. Aus Sicht der Jugendsozialarbeit ist daher nicht nachvollziehbar und kritisch zu bewerten, dass für diese Reform die Ergebnisse der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Konsolidierung der Förderinstrumente für Jugendliche am

Übergang Schule-Beruf offensichtlich nicht abgewartet wurden, sondern die Instrumentenreform bereits auf den Weg gebracht wird, bevor diese vorliegen.

Bei der Förderung von Jugendlichen am Übergang Schule-Beruf setzt der Gesetzentwurf darauf, dass die Förderung stärker auf förderungsbedürftige (anstelle von marktbenachteiligten) Jugendliche konzentriert wird. Dieses Anliegen vertritt auch die Jugendsozialarbeit – allerdings wird dies in den konkreten Neuregelungen, z. B. zu den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und den Fördermöglichkeiten zum Nachholen eines fehlenden Hauptschulabschlusses, zu wenig umgesetzt.

Eine wirksame Förderung von benachteiligten Jugendlichen ist aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit nicht alleine und ausschließlich durch die Arbeitsförderung zu gewährleisten, sondern setzt eine gute Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe voraus. Benachteiligte Jugendliche mit komplexem Förderbedarf bedürfen neben der Unterstützung der Arbeitsförderung bei der beruflichen Integration ebenso der Begleitung durch die Jugendhilfe beim Erwachsenwerden und bei ihrer Persönlichkeitsentwicklung. Hierzu ist eine verlässliche Zusammenarbeit vor Ort unabdingbare Voraussetzung. In dem Gesetzentwurf fehlen jedoch notwendige Ansatzpunkte, um die Kooperation zwischen Arbeitsförderung und Jugendhilfe insbesondere auch auf der kommunalen Ebene zu befördern.

Insgesamt muss die Arbeitsmarktförderung aus unserer Sicht grundsätzlicher umgestaltet und vor allem durch eine stärkere Beteiligung der Betroffenen selbst verbessert werden. Arbeitslose junge Menschen dürfen sich nicht länger als unbeteiligte Zuschauer/-innen oder gar als Objekte im Hilfeprozess fühlen, sondern sollen als maßgebliche Akteure selbst an der Analyse der Möglichkeiten und den Schritten zur Integration beteiligt sein. Die Förderung muss dafür individueller und partizipativer ausgestaltet sein, wenn sie Jugendliche erreichen und zur Eigenaktivität ermutigen will. In diesem Sinne können die nun vorgesehenen Gutscheine dazu beitragen, die Wunsch- und Wahlrechte von Arbeitslosen zu stärken – allerdings müssen insbesondere für Jugendliche und benachteiligte Personenkreise dazu entsprechende Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote greifen.

Ebenfalls sehen wir die wesentliche und wichtige Intention, mit der Reform dezentrale Entscheidungskompetenzen zu stärken, viel zu wenig realisiert. Dies zeigt sich u. a. daran, dass weithin Verordnungsermächtigungen vorgesehen sind, die dem Bundesarbeitsministerium eine hohe Regelungskompetenz sichern und Freiräume auf der kommunalen Ebene verhindern. Unverständlich ist, warum die „freie Förderung“ im SGB II weiterhin auf den Personenkreis von Langzeitarbeitslosen beschränkt bleibt und nicht für eine innovative Förderung aller Arbeitslosen zugänglich gemacht werden soll. Ansatzpunkte für eine entsprechende Regelung im SGB III, die anstelle der in der Praxis völlig fehlgeschlagenen Regelung gem. § 421 h SGB III (Erprobung innovativer Ansätze) greifen könnte, sind nicht erkennbar. Damit eine an den regionalen Bedingungen des Arbeitsmarktes ausgerichtete dezentrale Arbeitsmarkt- und Förderpolitik umgesetzt werden kann, sprechen sich die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit dafür aus, die Qualifikation der Mitarbeiter/-innen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern zu verbessern und den Anteil befristeter Stellen zu reduzieren. Soweit ermessensleitende Weisungen beziehungsweise Handreichungen zur besseren Handhabe benötigt werden, sollten diese von den örtlichen Arbeitsagenturen/Jobcentern verantwortet und nicht zentral vorgegeben werden.

Kritisch sehen wir insgesamt die Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen, die rein fiskalisch begründet wird. Dies gilt insbesondere auch für den Wegfall des Rechtsanspruches auf eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme. Im Zusammenhang mit den Kürzungen der Mittel für aktive Arbeitsmarktförderung werden arbeitslosen Menschen auf diese Weise Fördermöglichkeiten und Rechte beschnitten, gleichzeitig sinken ihre Chancen, auf dem ersten Arbeitsmarkt tatsächlich Fuß zu fassen. Die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordern, diese Kürzungen zurückzunehmen.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit bewertet ebenfalls kritisch, dass der Gesetzentwurf an der jetzigen Praxis öffentlicher Ausschreibungen zur Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen festhält. Die notwendige Qualität der Fördermaßnahmen kann damit nicht gesichert werden, außerdem werden die Maßnahmen sowie ihre Überprüfungen in unzumutbarer Weise formalisiert und bürokratisiert. Öffentliche Ausschreibungen erschweren zudem die Entwicklung niederschwelliger Angebote, auf die gerade benachteiligte Jugendliche angewiesen sind, und verhindern die Einbeziehung der umfassenden fachlichen Kompetenz der Träger bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Förderinstrumente. Sie bürden darüber hinaus den Trägern seit Jahren einen so massiven Kostendruck auf, der es kaum noch ermöglicht, qualifiziertes Personal langfristig zu beschäftigen.

Die Verbände sprechen sich dafür aus, dass die Leistungserbringung insbesondere im Rechtskreis SGB II vorrangig über das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Sinne des § 17 Abs. 2 SGB II erfolgen sollte. Wie auch in anderen Bereichen des Sozialrechts wäre ein Wettbewerb beispielsweise dadurch gesichert, dass die Leistungsberechtigten auf der Grundlage ihres Wunsch- und Wahlrechtes selbst unter verschiedenen Angeboten konkurrierender Leistungserbringer auswählen und so im Wettbewerb entscheiden können. In Vereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern können passgenaue, lokal verankerte Förderangebote entwickelt und die Kompetenzen der Träger bei der Angebotsentwicklung genutzt werden.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit teilt die Grundannahme des Gesetzentwurfs nicht, dass die Förderinstrumente des SGB III gleichermaßen auch im SGB II umgesetzt werden sollten, sondern fordert, hier spezifische Förderinstrumente einzusetzen. Die Praxis der Jugendsozialarbeit zeigt, dass gerade junge Erwachsene in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ihre Schulkarriere häufig nur mit niedrigen oder sogar ohne Schulabschlüsse beenden konnten

und ihrer beruflichen Integration oft auch schwierige persönliche Lebensumstände im Wege stehen. Für diese jungen Menschen sind besonders individualisierte Hilfsangebote nötig, die ihre Lebenssituation umfassend in den Blick nehmen und gegebenenfalls auch längerfristige Hilfestellung bei der Überwindung persönlicher und sozialer Probleme gewährleisten. Die Kontinuität von Bezugspersonen ist dabei zentral.

Damit das gelingen kann, müssen rechtskreisbedingte Wechsel von Ansprechpartnern/-innen, wie sie durch die Zuständigkeit für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnamen begründet sind (siehe dazu auch S. 9), zukünftig ebenso vermieden werden wie Trägerwechsel, die etwa bei der Abfolge von Aktivierungshilfen und Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen oder auch bedingt durch die Ausschreibungen häufig vorkommen. Gleichwohl bewerten es die Verbände im Kooperationsverbund positiv, dass die präventive Förderung für Schüler/-innen zur Verringerung von Schnittstellenproblemen stärker bei einem Leistungsträger gebündelt werden soll und sich die Arbeitsagentur bei der Unterstützung des Übergangs Schule-Beruf weiterhin aktiv beteiligen will.

Schließlich greift der Gesetzentwurf aus unserer Sicht ein wesentliches Problem gar nicht auf: Die verschärften Sanktionsregelungen für Jugendliche werden weiterhin nicht aufgehoben, obwohl inzwischen deutlich ist, dass diese gesondert geltenden Sanktionen nicht nur kontraproduktiv und unangemessen scharf sind, sondern viele Fachleute und Juristen/-innen sie für verfassungsrechtlich angreifbar halten. Jugendliche dürfen nicht länger in Folge von Sanktionen in soziale Not und ins endgültige Abseits geraten – zumal sich auch die Jugendhilfe vielerorts diesen Jugendlichen nicht mehr zuwendet, weil sie ansonsten das Risiko eingeht, widerrechtlich die Regelungen des SGB II zu unterlaufen. Der Kooperationsverbund setzt sich deshalb dafür ein, dass junge Menschen unter keinen Umständen ganz ohne Unterstützung bleiben, und verlangt, die Sanktionsregelungen für Jugendliche im SGB II zu entschärfen, indem auf die speziellen Regelungen für Jugendliche verzichtet wird.

II. Bewertung ausgewählter Neuregelungen im SGB III

Zu den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, § 45 SGB III n.F.

Neuregelung:

Der Vermittlungsgutschein wird als eigenständiges Förderinstrument abgeschafft und in die neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung integriert. Neu ist die Möglichkeit, Gutscheine an Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende auszugeben, sofern die Eignung bzw. persönliche Fähigkeiten der Arbeitslosen und die örtliche Verfügbarkeit von Förderangeboten dies ermöglichen.

Bewertung:

Es wird weitergehender Flexibilisierungsbedarf gesehen, um die Qualität der Förderung zu verbessern. So dürfen betriebliche Erprobungsphasen bei einem Arbeitgeber nur 4 Wochen dauern. Der Qualifizierungsanteil einer Aktivierungsmaßnahme darf 8 Wochen nicht überschreiten. Wir fordern hingegen, dass die Qualifizierungszeiten und Praktika in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für eine bessere Förderung von gering qualifizierten Arbeitslosen flexibilisiert – insbesondere zeitlich ausgedehnt – werden können. So reicht die Praktikumsdauer von maximal vier Wochen insbesondere bei schwierigeren Jugendlichen meist nicht aus, um Arbeitgeber von der Leistungsfähigkeit der Bewerber/-innen zu überzeugen. Zudem ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten sehr gering, weil es einer besonders hohen Motivation der Arbeitgeber bedarf, diese Jugendlichen in ein Praktikum aufzunehmen.

Die Evaluationsforschung zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente hat gezeigt, dass Gutscheine von benachteiligten, arbeitsmarktferneren Personen weitaus weniger in Anspruch genommen werden als von arbeitsmarktnahen Personen. Allerdings sollten deshalb benachteiligte Personenkreise nicht von der Gewährung von Gutscheinen ausgeschlossen werden, wie es der Gesetzentwurf nahe legt, sondern die Rahmenbedingungen zur Gutscheinausgabe müssen so ausgestaltet werden, dass auch diese einbezogen werden können.

Benachteiligte Jugendliche müssen daher von den Arbeitsvermittlern/-innen und Integrationsfachkräften so informiert und beraten werden, dass sie an der Entscheidung über die Auswahl einer bestimmten Fördermaßnahme mitwirken können. Jugendliche sollten z. B. die Möglichkeit haben, sich an „Schnuppertagen“ bzw. Informationsveranstaltungen der Träger der Jugendsozialarbeit informieren zu können. Die Bundesagentur für Arbeit wäre zu bitten, jugendadäquate Informationen über verschiedene Fördermaßnahmen am Übergang Schule-Beruf bereit zu stellen. Arbeitsagenturen und Jobcenter müssen mit entsprechenden Jugendberatungsstellen kooperieren, um Gutscheine für Jugendliche gut zugänglich zu machen.

Der Rechtsanspruch für Arbeitslose, nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung antreten zu können, sollte erhalten bleiben.

Die Verordnungsermächtigung nach **§ 47 SGB III** sollte im Hinblick auf die gewünschten dezentralen Handlungsspielräume entfallen.

Zu den Berufsorientierungsmaßnahmen gem. § 48 SGB III n.F.

Neuregelung:

Es wird eine gesetzliche Regelung geschaffen, damit Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf und schwerbehinderte Schüler/-innen mittelfristig ein breites Angebot der Berufsorientierungsmaßnahmen erhalten. Zugänge zu Werkstätten für Menschen mit Behinderungen sollen damit begrenzt und Wege in den allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet werden. Die befristete Möglichkeit zur sog. erweiterten Berufsorientierung (bislang § 421 q a.F.) bleibt bis 2013 erhalten. Wichtig ist die Neuregelung im SGB II, wonach Berufsorientierung nur noch von der Arbeitsagentur, nicht mehr von Jobcentern finanziert werden kann mit der Begründung, dass damit Dop-

pelzuständigkeiten beim Übergang von der Schule in den Beruf und eine unterschiedliche Behandlung von Schülern/-innen vermieden werden können. Neu ist die Möglichkeit, dass sich die Arbeitsagentur mit bis zu 50 % an Maßnahmen beteiligen kann, die von Dritten eingerichtet werden.

Bewertung:

Die Neuregelungen werden begrüßt. Es muss sichergestellt sein, dass ein zwischen Schulen, Wirtschaft und unterschiedlichen Akteuren in der Berufsorientierung abgestimmtes und qualitativ hochwertiges Berufsorientierungsangebot an allen allgemeinbildenden Schulen aufgebaut wird.

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist die Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.

Die Befristung der Regelung zur erweiterten Berufsorientierung ist nicht sachgerecht. Die Möglichkeiten der erweiterten Berufsorientierung haben sich in der Praxis bewährt und sollten entfristet werden.

Flexibilisiert werden sollte die Kofinanzierungsregelung für Maßnahmen, an denen sich die Arbeitsagentur beteiligt. Auch ein geringerer Finanzierungsteil Dritter sollte die Möglichkeit zur Beteiligung der Arbeitsagentur eröffnen. Es muss sichergestellt werden, dass sich die Bundesagentur für Arbeit nicht finanziell aus der Förderung zurückzieht, damit ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges Angebot der Berufsorientierung bereitgestellt werden und die gewünschte Einbeziehung behinderter Schüler/-innen gelingen kann.

Öffentliche Ausschreibungen von Maßnahmen der beruflichen Orientierung an Schulen darf es nicht geben, stattdessen müssen alternative Vergabeformen wie die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb beziehungsweise Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen (sog. vorteilhafte Gelegenheit) realisiert werden, damit die Berufsorientierung passgenauer im Förderspektrum der jeweiligen Schulen platziert und ihre Qualität gesichert werden kann.

Zur Berufseinstiegsbegleitung, § 49 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bestehende modellhafte Regelung wird nunmehr unbefristet in das SGB III übernommen. Allerdings gibt es mit der neu gefassten Regelung des § 49 SGB III nun eine Kofinanzierungserfordernis, d. h. es ist vorgesehen, dass sich Dritte mit mindestens 50 % an der Finanzierung beteiligen. In der Begründung wird auf die gemeinsame Verantwortung von Ländern und Bundesagentur für Arbeit für den Übergang Schule-Beruf hingewiesen. Das Sonderprogramm im Rahmen der sog. „Bildungsketten“ soll nicht mehr gesondert fortgeführt, sondern in das Regelinstrument überführt werden.

Bewertung:

Die Entfristung der Förderung wird ausdrücklich begrüßt, weil sich die Berufseinstiegsbegleitung im Grundsatz sehr bewährt hat.

Die Absicht, die beiden Maßnahmen – Berufseinstiegsbegleitung als Regelinstrument im SGB III und Teil des Sonderprogramms Bildungsketten – zusammenzuführen, findet ebenfalls unsere Zustimmung. Positiv zu sehen ist auch die neu geschaffene Möglichkeit, bei Bedarf die Begleitung über das erste Halbjahr des Ausbildungsjahres hinaus anzubieten.

Die Kofinanzierungserfordernis ist im Hinblick auf die Verantwortung der Länder und eine abgestimmte Umsetzung mit den Schulen begründet. Allerdings darf sich die Bundesagentur für Arbeit nicht aus der Finanzierung zurückziehen und muss ihr derzeitiges Finanzierungsvolumen für die Berufseinstiegsbegleitung (§421 s SGB III und BerEb BK) mindestens aufrechterhalten. Damit ein ausreichendes Angebot an Schulen geschaffen werden kann und nicht etwa Schulen in sozialen Brennpunkten mangels finanzieller Ressourcen von der Förderung ausgeschlossen werden, sind außerdem die Bundesländer gefragt, sich finanziell zu engagieren.

Die neuen Finanzierungsgrundlagen müssen Gewähr dafür bieten, dass anstelle der öffentlichen Ausschreibungen alternative Vergabeformen wie die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb bzw. Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen (sog. vorteilhafte Gelegenheit) realisiert werden kann. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit hatte infolge der öffentlichen Ausschreibungen der Berufseinstiegsbegleitung massive Qualitätsprobleme in der Praxis feststellen müssen. So können z. B. Fachkräfte häufig nicht aufgabenadäquat vergütet werden und es kommt zu einer starken Personalfluktuation, die auch im wissenschaftlichen Zwischenbericht der Programmbegleitung problematisiert wird (Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/3890 vom 22.11.2010).

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist eine Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.

Zu den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, § 51 ff. SGB III n.F.

Neuregelungen:

Der Rechtsanspruch für junge Menschen, sich innerhalb einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme auf einen nachträglich zu erwerbenden Hauptschulabschluss vorzubereiten, bleibt erhalten. Neue Alternativen, den Hauptschulabschluss auch in einer anderen Fördermaßnahme erwerben zu können, werden allerdings nicht eröffnet. Es erfolgt eine Klarstellung, dass Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen förderungsbedürftige Jugendliche vorrangig auf Berufsausbildung vorbereiten und erst nachrangig in Arbeit vermitteln helfen sollen.

Bewertung:

Die Zielsetzung, die Förderung stärker auf förderungsbedürftige Jugendliche innerhalb von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu konzentrieren, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Evaluationsforschung hat gezeigt, dass in Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ein hoher Prozentsatz marktbenachteiligter Jugendlicher einbezogen ist. In Zukunft muss das Förderinstrument sehr viel stärker auf die Bedürfnisse von förderungsbedürftigen Jugendlichen angepasst werden, als dies bislang der Fall ist. Die bisherigen Vorgaben für den Inhalt sowie der Zeitrahmen werden den Kompetenzen der Zielgruppen zum Teil nicht gerecht. So brauchen Jugendliche mit multiplen Problemlagen die Möglichkeit, mit einer herabgesetzten Tagesarbeitszeit regelmäßig und kontinuierlich teilzunehmen, um ihr Maßnahmeziel erreichen zu können. Um die Anforderungen des Konzeptes auch wirklich für alle Jugendlichen bedarfsgerecht umsetzen zu können, müssen die personellen Ressourcen aufgestockt werden. Bestimmte Zielgruppen brauchen eine intensive Betreuung, die auch das Umfeld mit einbezieht (z. B. Eltern). Wenn die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zukünftig dementsprechend neu ausgerichtet werden, müssten diese Jugendlichen nicht länger eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung durchlaufen, bevor sie an einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teilnehmen können.

In der Praxis sind außerdem dezentrale Handlungsspielräume sehr wichtig, sie sollten bei einer Anpassung des Fachkonzepts zukünftig verankert werden. Denkbar wäre es, den Arbeitsagenturen wieder die Möglichkeit einzuräumen, ein bestimmtes Auftragsvolumen (z. B. bis zu 25 %) außerhalb des Fachkonzeptes zu vergeben.

Wir fordern außerdem, die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in den Katalog der Eingliederungsleistungen gemäß § 16 SGB II aufzunehmen, um Schnittstellenprobleme zwischen den Rechtskreisen zu verringern und die Förderung zugunsten der Jugendlichen zu optimieren. Für die Umsetzung der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ist alleine die Arbeitsagentur gemäß SGB III zuständig, selbst wenn es um die Förderung von Jugendlichen aus dem Rechtskreis SGB II geht. Gerade besonders förderbedürftige Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II werden durch diese zusätzlichen Schnittstellen benachteiligt, insofern sich Rechtskreis- und Maßnahmenwechsel verbunden mit Wechseln bei den Ansprechpartnern/-innen auf ihre Förderung besonders nachteilig auswirkt (vgl. S. 4).

Dagegen sollten erfolgsbezogene Prämien nicht länger gesetzlich vorgeschrieben werden. Im Sinne der gewünschten dezentralen Entscheidungsspielräume sollte es in der Handhabe der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen belassen sein, diese einzuführen. Die Erfahrungen und Einschätzungen der Praxis sowohl auf Seiten der Leistungserbringer wie auch der Leistungsträger sind sehr heterogen. Positive Effekte, wie verstärkte Integrationsbemühungen der Träger, werden ebenso gesehen wie ausbleibende Effekte oder auch negative Auswirkungen, z. B. auf nachhaltige Integrationserfolge.

Aus Sicht der Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit sollte der Hauptschulabschluss nicht nur im Rahmen von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nachgeholt werden können. Wie auch der Evaluationsbericht von INBAS zum Nachholen von Schulabschlüssen gezeigt hat, sind für arbeitsmarktfernste Jugendliche mit komplexen Problemlagen Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen als alleinige Möglichkeit häufig ungeeignet. Diese Jugendlichen benötigen niederschwelligere Förderangebote, in denen z. B. eine feste Ansprechperson für sie kontinuierlich verfügbar ist und die sozialpädagogische Betreuung so umfassend angelegt ist, dass komplexe Problemlagen – z. B. Probleme im Bereich des Wohnens oder in der Familie – bearbeitet werden können. Alternative Fördermöglichkeiten, etwa einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer Produktionsschule oder einer Arbeitsgelegenheit nachzuholen, sollten vor diesem Hintergrund wieder eröffnet werden.

Zu Änderungen bei der Berufausbildungsbeihilfe, auch im Zusammenhang mit dem Jugendwohnen, § 56 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bisherige Verknüpfung des Rechtsanspruchs von Auszubildenden auf Berufsausbildungsbeihilfe während einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme mit den Zugangsvoraussetzungen, Maßnahmevoraussetzungen und Kostenerstattungsregelungen wird getrennt.

Es erfolgt eine modifizierte Bedarfsberechnung für den Lebensunterhalt in Wohnheimen und Internaten (§ 65 Abs. 3 a.F.): Für Jugendwohnheime werden die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mit den Trägern der örtlichen Jugendhilfe zugrunde gelegt, gleichzeitig wird die sozialpädagogische Begleitung von der Bedarfsermittlung ausgenommen.

Bewertung:

Wenn der Rechtsanspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe nicht mehr mit den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen verknüpft wird, entfällt der Rechtsanspruch auf diese und die Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme wird – außer in Verbindung mit dem Nachholen des Hauptschulabschlusses – zur reinen Ermessensleistung. Diese Änderung lehnt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit ab.

Die vorgesehene Änderung § 61 (3) ist abzulehnen. Stattdessen ist darauf hin zu wirken, dass die sozialpädagogische Begleitung Bestandteil der Berufsausbildungsbeihilfe bleibt, wie es im Übrigen auch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 24.11.2010 einstimmig gefordert hat.

Die sozialpädagogische Begleitung unterstützt den Ausbildungserfolg unmittelbar, somit sind eine Zuordnung zu den direkten Ausbildungskosten und eine Verankerung im SGB III notwendig. Anders als es die Gesetzesbegründung nahe legt, zeigt die Erfahrung der Praxis, dass eine Ausbildung fernab des Wohnorts der Eltern für viele Jugendliche eine große Herausforderung darstellt und eine pädagogische Unterstützung notwendig macht. Es ist also darauf hinzuwirken, dass die Leistungs- und Entgeltverein-

barungen die Grundlage für die Berufsausbildungsbeihilfe bleiben.

Ergänzende Anmerkung:

Im Jahr 2008 wurde die Regelung des § 252 SGB III zur Bezuschussung bauinvestiver Kosten in Jugendwohnheimen aus dem SGB III gestrichen. Der aktuelle Gesetzentwurf sieht keine Wiederaufnahme der Regelung vor. Das Forschungs- und Praxisentwicklungsprojekt „leben.lernen.chancen.nutzen“ hat bei einer Befragung von Einrichtungen des Jugendwohnens einen hohen Investitions- und Sanierungsbedarf gezeigt, der von ihnen nicht alleine getragen werden kann. Gleichzeitig ergibt sich aufgrund der gestiegenen Mobilität junger Menschen und massiver regionaler Ungleichgewichte am Ausbildungsstellenmarkt ein steigender Bedarf an Plätzen in Jugendwohnheimen. Jugendwohnen bietet jungen Menschen während einer Ausbildung fernab des Heimatorts Unterkunft, Verpflegung und eine verlässliche Begleitung an und sichert so die Ausbildung ab. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit spricht sich vor diesem Hintergrund für die Auflage eines steuerfinanzierten Bundesprogramms zur Bezuschussung und Darlehensgewährung für Bauinvestitionen der Jugendwohnheime aus.

Zur Außerbetrieblichen Ausbildung, § 76 SGB III n.F.

Neuregelung:

Das Erfordernis zur Teilnahme an einer vorhergehenden sechsmonatigen, auf den Beruf vorbereitenden Maßnahme entfällt, um Jugendlichen unnötige Warteschleifen vor einer Berufsausbildung zu ersparen.

Bewertung:

Die Regelung entspricht einer langjährigen Forderung der Verbände im Kooperationsverbund und wird sehr begrüßt. In einigen Fällen, nicht aber in jedem Einzelfall ist es für Jugendliche erforderlich und sinnvoll, vor Eintritt in eine außerbetriebliche Ausbildung eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme zu durchlaufen.

Ergänzende Anmerkung:

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit regt an, die Voraussetzungen für eine bundesweite Umsetzung der so genannten „Trialen Ausbildung“ zu schaffen. Diese neue Form der Ausbildung erschließt – unter Einbezug eines dritten Partners, der als Träger die sozialpädagogische Begleitung der Jugendlichen und die Unterstützung der Betriebe gewährleistet – gewissermaßen als „dritten Weg“ zwischen ungeförderter Ausbildung und außerbetrieblicher Ausbildung bisher ungenutzte Ausbildungspotenziale sowohl bei jungen Menschen mit unterschiedlichen Problemlagen und Vermittlungshemmnissen als auch bei Betrieben und sichert deren Realisierung ab. Für benachteiligte Jugendliche lassen sich so neue Chancen auf eine betriebliche Ausbildung erschließen.

Zu den Ausbildungsbegleitenden Hilfen, § 78 SGB III n.F.

Neuregelung:

Es gibt eine erweiterte Fördermöglichkeit: Ausbildungsbegleitende Hilfen sollen auch Auszubildenden offen stehen, die bereits eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen haben und deren Abschluss in einer neuen Berufsausbildung gefährdet ist.

Bewertung:

Die Neuregelung ist positiv, hat aber vermutlich wenig Praxisrelevanz.

Zur Fort- und Weiterbildung, § 81 ff. n.F.

Neuregelung:

Der notwendige Vierjahreszeitraum einer „beruflichen Entfremdung“ als Voraussetzung der Förderung wird erweitert um Tatbestände wie Familienphase, Arbeitslosigkeit und Pflegezeiten. Die Weiterbildungsförderung für ältere Beschäftigte wird in das Regelinstrumentarium übernommen.

Bewertung:

Angesichts des demografischen Wandels und Fachkräftemangels sollte sich die Bundesagentur für Arbeit stärker an der Fort- und Weiterbildung gering qualifizierter Arbeitnehmer/-innen beteiligen. Dabei sollte zugleich der Vierjahreszeitraum einer beruflichen Entfremdung verkürzt werden. Dies ist aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit besonders wichtig, um in die beruflichen Qualifikationen ungelernter junger Erwachsener zu investieren.

Jahrelange Defizite am Ausbildungsstellenmarkt haben dazu geführt, dass nach wie vor viel zu viele junge Erwachsene ohne Berufsabschluss bleiben. Jeder sechste junge Mensch in Deutschland zwischen 20 und 30 Jahren hat keinen Berufsabschluss und befindet sich auch nicht mehr in Bildungsmaßnahmen. Noch schwieriger stellt sich die Situation für Jugendliche und junge Erwachsene dieser Altersgruppe mit Migrationshintergrund dar. Von ihnen ist fast ein Drittel ohne Berufsabschluss und qualifiziert sich auch nicht mehr weiter. Auch angesichts des demografischen Wandels und Fachkräftebedarfs kann sich unsere Gesellschaft diesen hohen Anteil unqualifizierter Arbeitskräfte nicht leisten. Die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordern vor diesem Hintergrund, jungen Menschen verstärkt Angebote zur Nachqualifizierung zu eröffnen.

Für junge Menschen mit Migrationshintergrund müssen niederschwellige Qualifizierungsmaßnahmen kombiniert mit Förderangeboten in der deutschen Sprache ausgeweitet werden. Wurden im Rahmen des Verfahrens zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse Ausgleichsmaßnahmen als notwendig anerkannt, sind diese durch Weiterbildung zu fördern.

Außerdem müssen Gesetzesfehler der Vergangenheit korrigiert werden. Das betrifft z. B. die Einschränkung der Fördermöglichkeiten für die Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Altenpfleger/-in bzw. Krankenpfleger/-in.

Die im Rahmen des Konjunkturpaktes II mit § 421t Abs. 6 SGB III eröffnete Möglichkeit zur vollständigen Finanzierung der dreijährigen Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Alten- bzw. Krankenpfleger/-in hat der Gesetzgeber zum Jahresende 2010 entfallen lassen. Die Fördermöglichkeit sollte mit der aktuellen Instrumentenreform wieder eröffnet werden. Die nach § 85 Abs. 2 SBG III erforderliche Sicherstellung der Finanzierung des letzten Ausbildungsjahres durch Bund oder Länder ist notwendig. Mit der Aufhebung der Regelung liegt die Finanzierung des 3. Ausbildungsjahres wieder in der Entscheidung des jeweiligen Bundeslandes. Der hier bereits jetzt herrschende Mangel an Fachkräften wurde dadurch unnötig verstärkt, was einen Rückschritt für die Sicherstellung der qualifizierten professionellen Pflege in den nächsten Jahren bedeutet.

Im Rahmen eines stärkeren Einbezuges von gering qualifizierten Arbeitslosen in Angebote der Fort- und Weiterbildung stellen sich für die Fortsetzung des Gutscheinverfahrens besondere Herausforderungen. Die Betroffenen müssen gezielt informiert und begleitet werden, damit das Angebot besser in Anspruch genommen werden kann.

Zur Einstiegsqualifizierung § 131 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die Einstiegsqualifizierung wird bis zum Jahr 2014 befristet. Bis zu dieser Zeit soll das Instrument evaluiert werden. Laut Gesetzesbegründung soll die Einstiegsqualifizierung stärker als bisher für noch nicht ausbildungsreife Jugendliche genutzt werden. Für förderungsbedürftige junge Menschen sollen spezielle Unterstützungsangebote (EQ Plus) greifen.

Bewertung:

Eine zeitliche Befristung des Instrumentes wird gegenwärtig für nicht notwendig erachtet. Nach Einschätzung des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit wird die Einstiegsqualifizierung vor allem in Regionen mit schwieriger Ausbildungsstellensituation langfristig benötigt, um Jugendlichen sinnvolle und betriebsnahe Ausbildungsalternativen mit guten Anschlussperspektiven zu eröffnen. Zukünftig muss sichergestellt sein, dass Jugendliche die Berufsschule besuchen und verbindliche Regularien zur Anrechenbarkeit auf eine spätere Berufsausbildung geschaffen werden. Für besonders förderungsbedürftige Jugendliche, die sich im betrieblichen Tagesablauf nicht ohne weiteres einfügen können und eine enge Begleitung brauchen, sind Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen eher geeignet.

Zur Erprobung innovativer Ansätze, § 135 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bestehende Vorschrift wird übernommen.

Bewertung:

Das bestehende Instrument ist in der Praxis bislang völlig fehlgeschlagen und muss deshalb dringend reformiert werden. Die Regelung ist von der Bundesagentur für Arbeit und den Trägern bislang kaum angenommen worden. Nach Recherchen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit wird derzeit bundesweit nur ein einziges Modellprojekt an fünf Standorten (sog. Qualifizierungsverbünde) gefördert.

Dabei ist das Instrument z. B. auch daran gescheitert, dass freie Träger befürchten müssen, innovative Projektideen an die Bundesagentur für Arbeit heranzutragen, bei der anschließenden öffentlichen Ausschreibung ihres Konzepts dann aber keinen Zuschlag zu erhalten. Zudem hat die Bundesagentur für Arbeit hohe Hürden für förderfähige Maßnahmen gelegt: Eine Idee muss nach dem Verständnis der Bundesagentur für Arbeit innovativ und darf nicht bereits zusammen mit der Behörde oder in einer bestimmten Region erprobt worden sein. Außerdem sollen nur bundesweit als strategisch bedeutsam eingeschätzte Fördermaßnahmen gefördert werden. Rein lokal auszugestaltende Fördermaßnamen für spezielle Zielgruppen liegen nicht im Interesse.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit spricht sich vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen dafür aus, das Instrument analog der Regelung im SGB II als freie Förderung auszugestalten (siehe auch S. 16). Es muss den Arbeitsagenturen vor Ort ermöglicht werden, lokal angepasste Maßnahmen und innovative Projekte zu fördern.

Zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen, § 176 ff. SGB III

Neuregelungen:

Um Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem 2. oder 3. Sozialgesetzbuch durchzuführen, bedürfen Träger zukünftig einer Zulassung durch anerkannte Zertifizierungsagenturen, die von der der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH anerkannt sind. Damit werden wesentliche Bestimmungen des Zulassungsverfahrens in der Fort- und Weiterbildung (AZWV) übertragen. Auch die Regelungen zur Qualitätsprüfung werden auf alle Maßnahmen übertragen.

Wie auch bislang bei der Weiterbildung mit Bildungsgutschein, müssen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die mittels des neuen Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins zugänglich gemacht werden sollen, zugelassen werden. Bei der Bundesagentur für Arbeit wird der bestehende Anerkennungsbeirat fortgeführt, der Empfehlungen für die Anerkennung als fachkundige Stellen und die Zulassung von Trägern und Maßnahmen ausspricht. Trägerseitig sind nur die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten.

Bewertung:

Das in der Fort- und Weiterbildung grundsätzlich bewährte Verfahren auf andere Arbeitsmarktbereiche zu übertragen, erscheint prinzipiell sinnvoll.

Ein Zulassungsverfahren auf alle Träger von Maßnahmen zu übertragen, greift zum Zweck der Qualitätssicherung alleine aber viel zu kurz, solange in der Arbeitsmarktförderung zentral gesteuerte, öffentliche Ausschreibungen überwiegen. Bei den Trägern von Maßnahmen kommt es bekanntlich zu äußerst schwierigen Arbeitsbedingungen und niedrigen Lohnniveaus, die es kaum erlauben, längerfristig tätige und qualifizierte Mitarbeiter/-innen zu gewinnen.

Zusätzlich muss vermieden werden, dass kleinere Träger durch die kostenintensiven Auflagen benachteiligt werden. Die Kosten und der bürokratische Aufwand des Zulassungsverfahrens müssen deshalb möglichst gering gehalten werden. Dies gilt umso mehr als das Verfahren darüber hinaus zukünftig auch auf einzelne Maßnahmen ausgeweitet werden soll. In jedem Fall sollten die Träger die Kosten nicht alleine tragen müssen, sondern die Möglichkeit zur Bezuschussung erhalten.

Freie Träger sollten im Anerkennungsbeirat mitwirken dürfen. Mit der Erweiterung der einbezogenen Arbeitsmarktdienstleistungen ergibt sich die Notwendigkeit, auch Freie Träger zu berücksichtigen, die nicht durch die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten werden.

III. Bewertung der Änderungen im Rechtskreis SGB II

Zu den Leistungsgrundsätzen § 3 SGB II:

Neuregelung:

Jugendliche sollen nach Antragstellung auf Leistungen der Grundsicherung nunmehr unverzüglich in Ausbildung oder Arbeit statt in Arbeit, eine Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit vermittelt werden.

Bewertung:

Die Neuregelung betont die nachrangige Funktion von Arbeitsgelegenheiten und stellt klar, dass in der beruflichen Biografie junger Menschen grundsätzlich die Ausbildung vor einer Arbeitsaufnahme stehen soll. Damit entspricht sie langjährigen Forderungen der Wohlfahrtsverbände und der Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit. Allerdings sollten all diejenigen Jugendlichen, die nach neuer Gesetzeslage nicht in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden können, in eine geeignete Fördermaßnahme vermittelt werden. Damit soll das gesamte Spektrum geeigneter Eingliederungsleistungen eröffnet und zugleich weiterhin Sorge dafür getragen werden, dass Jugendliche verbindlich und zeitnah gefördert werden.

Zur Neuregelung im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung, § 16 d SGB II:

Neuregelung:

Die bestehenden Instrumente – Zusatzjobs, Arbeitsgelegenheiten Entgeltvariante und der Beschäftigungszuschuss – werden zu zwei Instrumenten zusammengefasst: Zusatzjobs sowie zusätzliche Arbeitsverhältnisse mit Zuschuss zum Arbeitsentgelt. Der Zweck der Arbeitsgelegenheiten wird neu ausgerichtet. Dass Arbeitsgelegenheiten für erwerbsfähige Hilfebedürftige geschaffen werden sollen, die keine Arbeit finden, entfällt. Arbeitsgelegenheiten werden dazu erbracht, die Beschäftigung zu erhalten bzw. wieder zu erlangen. Der Vorrang anderer Fördermaßnahmen – einschließlich der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – wird gesetzlich verankert. Die Fördervoraussetzungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses werden gesetzlich präzisiert und außerdem das Kriterium der Wettbewerbsneutralität aufgenommen. Die Förderdauer in einer Arbeitsgelegenheit wird gesetzlich begrenzt – auf zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren. Die Förderung der Maßnahmenkosten der Träger wird pauschaliert und begrenzt – auf 30 € pro Teilnehmer/-in und Monat bzw. 150 Euro, soweit eine begleitende Betreuung für Hilfebedürftige mit besonderem Anleitungsbedarf erbracht wird.

Bewertung:

Arbeitsgelegenheiten können für benachteiligte Jugendliche, die in Beschäftigungsmaßnahmen zu motivieren sind, förderlich sein, wenn die Arbeitsgelegenheit sozialpädagogisch begleitet wird und einem Qualifizierungskonzept folgt. Völlig kontraproduktiv ist vor diesem Hintergrund die beabsichtigte Beschränkung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf ausschließlich zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende und wettbewerbsneutrale Tätigkeitsfelder. Nach aller Erfahrung werden auch marktnahe Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung unbedingt benötigt, um qualifizierende und sinnstiftende Tätigkeiten anbieten und Wiedereingliederungschancen steigern zu können. Die Akzeptanz von Wirtschaft und Gewerkschaften dafür kann nach unserer Erfahrung in regionaler Abstimmung der Arbeitsmarktakteure gesichert werden.

Auch die gesetzliche Festschreibung der Pauschalen wird abgelehnt. Qualitativ besonders ausgestaltete Konzepte für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten zugunsten von benachteiligten Jugendlichen können mit diesen niedrigen Pauschalen nicht mehr realisiert werden. Den Jobcentern sollte auch im Sinne dezentraler Handlungsspielräume die Entscheidung über die Einführung von Pauschalen und die Höhe der Maßnahmenkostenförderung selbst überlassen bleiben.

Zur Freien Förderung, § 16 f SGB II n.F

Neuregelung:

Die Freie Förderung soll flexibilisiert werden, indem das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für Langzeitarbeitslose aufgehoben wird.

Bewertung:

Die Neuerung weist in die richtige Richtung, ist aber unvollständig. Nicht ersichtlich ist, warum die Flexibilisierung der Freien Förderung im SGB II weiterhin auf den Personenkreis von Langzeitarbeitslosen beschränkt bleibt und nicht für eine innovative und passgenau ausgestaltete Förderung aller Arbeitslosen zugänglich gemacht werden soll. Außerdem sollten die Jobcenter die Möglichkeit erhalten, 20 % ihrer Eingliederungsmittel im Rahmen der Freien Förderung zu verausgaben.

Abschließende Bemerkung

Für eine verbesserte Förderung an der Schnittstelle zur Jugendhilfe regt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit folgende gesetzlichen Neuregelungen und untergesetzlichen Klarstellungen an:

- In § 16 SGB II werden sinngemäß folgende Aussagen aufgenommen:

Den besonderen Bedürfnissen von stark förderungsbedürftigen Jugendlichen ist bei der Ausgestaltung von Maßnahmen Rechnung zu tragen. Die Agentur für Arbeit kann sich zu diesem Zweck an der Förderung von Angeboten der Jugendsozialarbeit gem. §

13 SGB VIII beteiligen. Mit dieser Regelung können rechtskreisübergreifende und gemeinsam finanzierte Projekte von Arbeitsförderung und Jugendhilfe befördert werden.

- Sofern am Vergaberecht zur Erbringung von Arbeitsmarktfördermaßnahmen festgehalten wird, müssen die Möglichkeiten zur Beauftragung eines Unternehmens („vorteilhafte Gelegenheit“) erleichtert werden:

Nach Auffassung des Bundesarbeitsministeriums ist diese Vergabe bislang nur möglich, wenn die Jugendhilfe einen Finanzierungsanteil von mindestens 50 % übernimmt. Aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit sollte das auch in den Fällen ermöglicht werden, in denen der Finanzierungsanteil der Jugendhilfe unter 50 % liegt. Häufig ist der erzieherische Anteil geringer als 50 % und lässt sich insofern der hälftige Finanzierungsanteil der Jugendhilfe nur schwer rechtfertigen.

Den Jugendämtern ist außerdem zumeist daran gelegen, an der Auswahl besonders qualifizierter und in der Jugendhilfe verankerten Träger für die Durchführung solcher Maßnahmen mitzuwirken.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**627**

30. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Verband Deutscher Gründungsinitiativen e.V.

Änderung des § 16c, SGB II

Die Bundesregierung hat im Mai einen Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vorgelegt. Für das Zweite Sozialgesetzbuch ist darin für § 16c folgende Änderung vorgesehen:

„(2) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die eine selbständige, hauptberufliche Tätigkeit aus-üben, können durch geeignete Dritte durch Beratung oder Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten gefördert werden, wenn dies für die weitere Ausübung der selbständigen Tätigkeit erforderlich ist. Die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen ist ausgeschlossen.“

Diese dringend benötigte Änderung stellt eine deutliche Verbesserung des bisherigen Gesetzes dar und wird daher vom Verband Deutscher Gründungsinitiativen ausdrücklich begrüßt.

Hilfebedürftige Selbstständige im Leistungsbezug – sogenannte Bestandsselbstständige – können ohne Förderung in der Regel keine Unterstützung in Anspruch nehmen. Diese bräuchten sie jedoch, um ihre unternehmerische Situation zu verbessern und somit mittel- bis langfristig den Bezug von Leistungen zu verringern oder gar zu beenden.

1. Selbstständige Hilfebedürftige – Fakten und bestehende Probleme

Die Zahl der selbstständigen Personen, die hilfebedürftig sind und Leistungen aus dem SGB II beziehen, steigt seit dem Jahr 2005 kontinuierlich an. 2009 gab die Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Selbstständigen im Rechtskreis des SGB II bereits mit 114.000 an, wobei 56% dieser Personen mit ihrer Tätigkeit ein Einkommen von unter 400 EUR erzielten.[54] Im März 2011 lag die Zahl der Bestandsselbstständigen bereits bei 127.000[55].

54 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung: Selbständigkeit im SGB II, Nürnberg 2009, S. 8

55 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht Juli 2011, S. 22

Bei über 1 Mio. Menschen, die sich seit 2005 aus der Arbeitslosigkeit heraus selbstständig gemacht haben, und angesichts der Erfolge, die die Bundesagentur für Arbeit mit der Existenzgründungsförderung als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik erwiesenermaßen erzielt hat[56], ist die Zahl natürlich gering. Das darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben.

Problematisch bleibt sie dennoch, weil der ständig wachsenden Zahl an Personen, die Leistungen der Grundsicherung beziehen und einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen, bislang keine Förderung für die Inanspruchnahme von Beratungs- und Coachingleistungen gewährt werden kann. Das SGB II sieht eine solche Leistung momentan nicht vor und bestehende Förderprogram-me – wie das Gründercoaching Deutschland – können entweder nicht mehr in Anspruch genommen werden, weil die Gründung schon länger als ein Jahr zurückliegt oder übersteigen wegen der Höhe des Eigenfinanzierungsanteils schlichtweg die finanziellen Möglichkeiten der Unternehmer/innen. Für die Selbstständigen bedeutet dies, dass sie keinerlei Hilfe bei der Bewältigung ihrer Probleme in Anspruch nehmen können.

„Häufig fällt es den langjährig Selbständigen schwer, über berufliche Alternativen nachzudenken oder notwendige Umstrukturierungen ihrer Selbständigkeit in Angriff zu nehmen.“[57] Um dies zu ermöglichen, benötigen diese Unternehmer/innen ein Gegenüber, der ihnen hilft die aktuelle Situation zu analysieren und die richtigen Schlüsse daraus zu ziehen.

Diese Form der Unterstützung wird durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung ermöglicht und führt im Ergebnis zu einer deutlichen Entlastung öffentlicher Haushalte.

2. Welche Chancen bergen die geplanten Änderungen?

Bundesweit durchgeführte Modellprojekte mit Selbstständigen, die im Bezug von Leistungen durch die Jobcenter waren, haben gezeigt, dass am Anfang des Prozesses in aller Regel eine fundierte Auseinandersetzung mit der Person des Unternehmers/der Unternehmerin notwendig ist. Viele dieser Selbstständigen haben ihr Unternehmen bis dahin ohne die Inanspruchnahme irgendeiner Beratung aufgebaut. Sie verfügen daher weder über eine angemessene finanzielle Planung noch über eine Strategie. Dieser Umstand verhindert gleichzeitig, dass die in der Mehrzahl eher unerfahrenen Unternehmer/innen die Ursachen ihrer Erfolglosigkeit erkennen und bearbeiten könnten. Nicht wenige der in den Modellprojekten begleiteten Personen waren mit Überschuldungsproblematiken konfrontiert oder standen kurz davor.

Die Modellprojekte haben gezeigt, dass eine gezielte Auseinandersetzung mit den Unternehmen der Bestandsselbstständigen häufig die Aufgabe der Selbstständigkeit zur Folge hat. In selteneren Fällen kann an der Konsolidierung des Unternehmens gearbeitet werden, um die Hilfebedürftigkeit der Selbstständigen sukzessive zu verringern.

3. Fazit

Die vorgeschlagenen Änderungen sind ein wichtiger und notwendiger Schritt, um Selbstständige im Leistungsbezug gezielt zu begleiten und sie bei der Stabilisierung ihres Unternehmens oder bei der Entwicklung neuer Perspektiven zu unterstützen.

Es darf aber dabei nicht übersehen werden, dass das Phänomen der Bestandsselbstständigen zu großen Teilen auf Versäumnissen in der Vorgründungsunterstützung beruht. So lange wie fach-kundige Stellungnahmen und die diesen zugrunde liegenden Businesspläne eingekauft werden können und auf eine angemessene Vorbereitung aus Mangel an Information verzichtet wird, müssen Angebote für bestehende Unternehmen als Reparaturbetrieb herhalten.

56 Vgl. hierzu z.B.: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 18/2010; IAB Kurzbericht (2007), Ausgabe Nr. 10

57 Arbeitsgemeinschaft Münster, Arbeitsmarktprogramm 2010, S. 30

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)**628**

30. August 2011

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. September 2011

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucksache 17/6277)

b) Antrag der Fraktion der SPD

Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren - Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen (BT-Drucksache 17/6454)

c) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Agnes Alpers, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Arbeitsmarktpolitik neu ausrichten und nachhaltig finanzieren (BT-Drucksache 17/5526)

d) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik - In Beschäftigung und Perspektiven investieren statt Chancen zu kürzen (BT-Drucksache 17/6319)

Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V.

Mit Bedauern mussten wir zur Kenntnis nehmen, dass die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nicht zu der für uns äußerst wichtigen öffentlichen Anhörung zu den Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt am 05.09.2011 eingeladen wurde. Dies widerspricht den Ergebnissen der Arbeitsgruppe Rechtsetzung der Gemeindefinanzkommission. Dort wurde ausdrücklich festgehalten, dass die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände nach der Geschäftsordnung des Bundestages in der Regel mündlich im Rahmen öffentlicher Anhörungen erfolgt. Auf diese Regelung hat der Präsident des Deutschen Bundestages, Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB, in seinem Schreiben an den Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, vom 27. August 2011, das dieser Stellungnahme als Anlage beiliegt, auch noch einmal ausdrücklich hingewiesen. Umso verwunderlicher ist es, dass bei der Anhörung am 5.9.2011 der Deutsche Caritasverband, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband und zusätzlich die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände eingeladen wurden, für die kommunale Seite aber ausschließlich Herr Keller als Vertreter des Deutschen Landkreistages. Dies wird der besonderen Rolle der Kommunen als Leistungsträger des SGB II nicht gerecht.

Wir erlauben uns daher, Ihnen aus Sicht der Städte und Gemeinden eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen und bitten Sie, diese auch den Mitgliedern des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zur Verfügung zu stellen.

DST und DStGB unterstützen grundsätzlich eine arbeitsmarktpolitische Instrumentenreform mit dem Ziel, die Effektivität und Effizienz dieser Instrumente zu erhöhen. Dazu gehört, die Qualität der Angebote zu sichern und dezentrale Entscheidungsspielräume zu vergrößern, um so eine passgenaue, an den individuellen Bedürfnissen der Arbeitssuchenden ausgerichtete Förderung zu ermöglichen. Dezentralität, Flexibilität, Individualität, Qualität und Transparenz sollten jedoch nicht bloß wohlklingende Ziele sein, sondern

durch die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auch tatsächlich verfolgt und erreicht werden. Wir haben erhebliche Zweifel, ob der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf den selbst gesetzten Zielen gerecht wird. Vielmehr engt er im Ergebnis die Spielräume der Arbeitsmarktpolitik ein.

Der Gesetzentwurf ist nachhaltig durch die von der Bundesregierung beschlossenen Einsparmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik geprägt. Er 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 und Schulden beeinträchtigt sind, Menschen mit geringer Qualifikation oder Bildungsgrad, Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere oder Alleinerziehende. Des Weiteren ist mit einer Pauschalierung der Zuschüsse an die Träger von Arbeitsgelegenheiten in Höhe von insgesamt 150 € je Teilnehmer und Monat die derzeitige Qualität und das breite Angebot nicht haltbar.

Grundsätzliche Kritik muss auch daran geübt werden, dass die rechtskreisübergreifende Reform zulasten der Förderung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II geht, da ihre Bedarfe nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Ein Vergleich oder eine Gleichbehandlung mit den arbeitsmarktnäheren Arbeitslosen im SGB III ist nicht sachgerecht und kann nicht zu einer adäquaten Förderung führen. Die Unterschiede in den beiden Rechtskreisen sind zu groß, um mit demselben Instrumentarium den spezifischen Förderbedarfen langzeitarbeitsloser Menschen gerecht zu werden. Rund 2/3 der registrierten Arbeitslosen sind im Rechtskreis SGB II verortet. Von der Belebung des Arbeitsmarktes profitieren vor allem die arbeitsmarktnahen Kurzzeitarbeitslosen, wodurch deutlich wird, dass sich die Kundenstruktur im SGB II und SGB III von ihren Voraussetzungen auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt vielfach unterscheiden. Es besteht umfangreiches Forschungsmaterial zu den spezifischen Problemlagen und Förderbedarfen langzeitarbeitsloser Leistungsbezieher. Viele der 4,8 Mio. erwerbsfähigen Leistungsbezieher im SGB II haben neben der Arbeitslosigkeit Vermittlungshemmnisse, keine oder lang zurückliegende praktische Arbeitserfahrung oder fehlende Sprachkompetenzen. Auf diese Herausforderungen muss durch eigenständige, passgenaue und individuelle Hilfen reagiert werden.

Die Praktiker weisen schon lange darauf hin, dass das SGB II ein eigenes Instrumentarium mit lokalen Freiräumen und Gestaltungsmöglichkeiten benötigt, um auf individuelle Situationen besser eingehen zu können. Auch wenn die Kombination von Instrumenten beider Rechtskreise unter bestimmten Bedingungen sinnvoll sein kann, etwa bei Eingliederungszuschüssen oder der Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung, muss der Gesetzentwurf noch deutlich im Hinblick auf die besonderen Belange im SGB II nachgebessert werden.

Anmerkungen zu einzelnen geplanten Regelungen

1. Steigende Qualifikationsanforderungen in den Jobcentern

Die neue Gliederung des SGB III sowie die Zusammenfassung von Instrumenten tragen zu mehr Übersichtlichkeit und Transparenz der Förderinstrumente bei. Neue Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter können dadurch einen besseren Zugang zu den rechtlichen Grundlagen ihrer Arbeit finden. Gleichzeitig steigt durch die Zusammenfassung von Rechtsnormen die Regelungsdichte, sodass die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern ebenfalls steigen. Auch durch die Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen steigen die Qualifikationsanforderungen tendenziell. Dies ist zukünftig bei der Aus- und Weiterbildung zu berücksichtigen.

2. § 16 d SGB II – Arbeitsgelegenheiten (AGH)

Bei der Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten soll zukünftig neben den Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse auch die Wettbewerbsneutralität festgeschrieben werden. Gerade für Menschen, die keine Chancen am ersten Arbeitsmarkt haben, ist es wichtig, Kompetenzen zu erlernen, die eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Hierfür ist es notwendig, dass die Arbeiten marktnah gestaltet werden können. Die Festschreibung des Kriteriums der Wettbewerbsneutralität erschwert jedoch die Ausrichtung der Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsverhältnisse mit einer gewissen Nähe zur regulären Arbeitswelt zusätzlich. Bei einer zu rigiden Anwendung dieser Kriterien besteht die Gefahr, dass zukünftig nur noch Stellen geschaffen werden können, die der reinen „Beschäftigung“ dienen, jedoch nicht der Qualifizierung der Langzeitarbeitslosen. Dies ist angesichts des drohenden – und in einigen Regionen und Branchen bereits bestehenden – Fachkräftemangels nicht sachgerecht. Die Schaffung arbeitsweltferner Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Qualifizierungseffekten und im Ergebnis mangelnder Integrationswirkung in den Arbeitsmarkt fördert die Chancen Langzeitarbeitsloser nicht. Es ist dringend erforderlich, dass die Entscheidung über die konkrete Zulässigkeit von Arbeitsgelegenheiten auf örtlicher Ebene unter Beteiligung der lokalen Akteure am Arbeitsmarkt getroffen wird.

Durch die Beteiligung der örtlichen Beiräte bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten wird im Übrigen sichergestellt, dass gegenüber der lokalen Wirtschaft keine Wettbe-

werbsnachteile entstehen. Wir sehen keinen Bedarf für die Einführung des Merkmals der Wettbewerbsneutralität. Vielmehr sollte die Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten vor Ort unter Beteiligung der lokalen Akteure am Arbeitsmarkt erfolgen. Das immer wieder geforderte Vetorecht für Arbeitgeber und Gewerkschaften ist aus unserer Sicht auch rechtlich unzulässig, da es in die Entscheidungsautonomie der BA und Kommunen als Leistungsträger in unzulässiger Weise eingreift.

Die geplante Beschränkung der Höchstförderdauer auf 24 Monate innerhalb von fünf Jahren benachteiligt im Übrigen solche landzeitarbeitslose Menschen, die sehr arbeitsmarktfern und mit multiplen Vermittlungshemmnissen belastet sind. Eine langfristige Stabilisierung und Heranführung an den Arbeitsmarkt wäre jedoch vielfach sachgerecht und notwendig.

3. § 16 e SGB II – Beschäftigungsverhältnisse (BEZ)

Die Ausgaben für die Beschäftigungsverhältnisse (BEZ) werden auf 5 % des Eingliederungsbudgets begrenzt. Durch diese weitere Begrenzung wird die Flexibilität, auf die eigene Kundenstruktur vor Ort zu reagieren, noch stärker eingeschränkt. Es ist unbedingt erforderlich, die bereits bestehenden entfristeten BEZ-Stellen unabhängig von der 5 % Begrenzung weiterzuführen. Anderenfalls wäre in den nächsten Jahren häufig überhaupt kein Spielraum für neue Beschäftigungsverhältnisse mehr vorhanden. Gerade in den sehr guten Arbeitsmarktregionen zeigt sich bereits heute, dass für einen Teil der Langzeitarbeitslosen eine dauerhafte Förderung in Beschäftigungsverhältnissen notwendig ist, um soziale Missstände abzubauen und Integrationschancen zu eröffnen. Die Begrenzung durch die Budgetierung steht im Übrigen im Widerspruch zu der vom Gesetzgeber gewollten Dezentralität und Flexibilität. Wir schlagen vor, dass sich der Zuschuss hinsichtlich Dauer und Höhe ausschließlich an der Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers orientieren sollte.

Auswirkungen auf den Bereich der unter-25-Jährigen

Zu begrüßen ist die Zusammenfassung der Förderinstrumente für junge Menschen. Hier führt die Reduzierung der Anzahl der Förderinstrumente zu mehr Übersichtlichkeit. Der Erhalt des Instruments der Einstiegsqualifizierung wird von uns unterstützt. Allerdings sollte die vorgesehene Befristung der Maßnahme bis zum 31.12.2014 aufgehoben werden, da es sich bei der Einstiegsqualifizierung um ein sehr erfolgreiches und praxisnahes Instrument handelt.

Als problematisch wird die alleinige Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit für sämtliche Berufsorientierungsmaßnahmen (§ 48 SGB III-E) sowie berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§ 51 SGB III-E) bewertet. Dadurch wird eine durchgehende und bedarfsgerechte Förderung der Leistungsberechtigten im SGB II ausgeschlossen. Eine Differenzierung wäre in der Form möglich, dass schulische Maßnahmen (z.B. Berufsorientierung oder Beratung) für junge Menschen einheitlich angeboten werden, während außerhalb der Schulen junge Menschen, die sich bereits im Leistungsbezug des SGB II befinden, auch in diesem Rechtskreis durchgehend in den Bereichen der Berufsorientierung und berufsvorbereitenden Maßnahmen gefördert werden könnten. Gerade für junge Menschen ist eine durchgängige Beratung mit konstanten Ansprechpartnern förderlich für den Eingliederungserfolg. Die Jobcenter sollten daher im SGB II mit weitergehenden Kompetenzen für junge Menschen ausgestattet werden. Ein Beispiel für eine vertrauensvolle und enge Kooperation zwischen Schule, Berufseinstiegsbegleitern und der Berufsberatung sind z.B. die in einigen Städten eingerichteten Jugendhäuser. Eine zentrale Rolle der Jobcenter ist innerhalb des Übergangsmanagements bei Jugendlichen zwischen Schule und Beruf sehr sinnvoll,

4. Einführung von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen

Die Leistungen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung werden durch die Aufnahme der Möglichkeit, Gutscheine für Aktivierung und Vermittlung auszugeben, erweitert. So kann flexibler auf individuellen Förderbedarf reagiert werden, sofern entsprechende Angebote durch die Trägerlandschaft bereitgestellt werden. Jedoch besteht die Gefahr, dass durch die Ausgabe von Gutscheinen Kapazitäten bei einzelnen Anbietern nicht mehr ausreichend gesteuert werden können, sodass bestimmte Maßnahmeziele von mehreren Anbietern angeboten werden und diese Maßnahmen nicht mehr ausgelastet sind. Gleichzeitig müssen für schwächere Kundengruppen weiterhin Maßnahmeplätze über Vergabeverfahren geschafft werden, da gerade marktferne Kundinnen/Kunden häufig mit der Gutscheinlösung überfordert sind und nicht in der Maßnahme ankommen.

Vor zu hohen Erwartungen an das Gutscheinmodell muss gewarnt werden. Die Steuerung von Angebot und Nachfrage wird durch die Parallelstruktur von Gutscheinsystem und Vergabeverfahren erschwert. Zwar sichert die Gutscheinlösung, dass nur die tatsächlich in Anspruch genommenen Maßnahmeplätze finanziert werden, dies wird sich jedoch voraussichtlich in der Kalkulation der Maßnahmeträger kostentreibend niederschlagen. Allein die Ausgabe von Gutscheinen sichert auch noch keinen Qualitätswettbewerb unter den Maßnahmeträgern, hier ist vor allem Markttransparenz erforderlich.

5. Regelungen zur freien Förderung nach § 16 f SGB II

Zu begrüßen sind grundsätzlich die Regelungen zur freien Förderung nach § 16 f SGB II, die weitere Spielräume für eine Modifizierung von Regelinstrumenten für Langzeitarbeitslose eröffnen. Die bisherige Einschränkung, dass nur eine Modifizierung von Förderhöhe und -voraussetzungen möglich ist, wird aufgehoben. Ob dies zu einer stärkeren Nutzung der freien Förderung durch die Jobcenter führen wird, ist unter anderem aber von der finanziellen Ausstattung dieses Instruments und den Weisungen der Bundesagentur für Arbeit abhängig. Es ist dringend erforderlich, genügend finanzielle Mittel und Freiräume für die Maßnahmen der freien Förderung zu schaffen, um das Innovationspotenzial der lokalen Arbeitsmarktpolitik zu nutzen. Derzeit ist problematisch, dass nach aktueller Weisungslage die freie Förderung hinsichtlich Intention und Zweck der Förderung nicht den Regelinstrumenten entsprechen darf. Da jedoch in der Regel Intention und Zweck der Regelinstrumente sehr weit gefasst sind, ist eine Anwendung der freien Förderung gerade auch für Personenkreise mit schweren Vermittlungshemmnissen nach wie vor schwierig.

Schlussbemerkung

Das Ziel einer notwendigen Instrumentenreform sollte ausschließlich in der wirksamen Integration arbeitsmarktferner arbeitloser Frauen und Männer und in der nachhaltigen Qualifizierung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter liegen, nicht vordergründig in der Einsparung von Finanzmitteln. Angesichts des in einigen Regionen und Branchen bestehenden Fachkräftemangels und den im SGB II zum Teil erheblichen Qualifizierungsbedarfen, z.B. von Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss oder mit längeren Pausen in der Erwerbsbiografie (z.B. durch Familien- und Erziehungsphasen) sowie der nach wie vor hohen Sockelarbeitslosigkeit im SGB II bedarf es geeigneter Instrumente, um Langzeitarbeitslose an den Arbeitsmarkt heranzuführen und letztlich integrieren zu können. Insbesondere in der Schaffung größerer örtlicher Handlungsfreiheiten sehen wir einen geeigneten Baustein zur Erreichung der Ziele des Gesetzes.