

Eckpunkte für ein Gesetz zur „Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“

A. Ausgangslage

Moderne und leistungsfähige Volkswirtschaften wie die der Bundesrepublik Deutschland zeichnen sich durch soziale und ökonomische Dynamik und kontinuierlichen Wandel aus.

Der durch technischen Fortschritt und globalisierten Wettbewerb bedingte strukturelle Wandel wird weiter zu einer kontinuierlichen Veränderung der Arbeitsgesellschaft führen; der demografische Wandel wird den Arbeitsmarkt dramatisch verändern. Das inländische Erwerbspersonenpotenzial nimmt bei steigendem Durchschnittsalter spürbar ab.

Dienstleistungstätigkeiten nehmen an Bedeutung zu, wachsen in ihrer Zahl und in ihrer Vielfalt. Qualifikationsanforderungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden weiter steigen. Die Arbeitsmarktpolitik als integraler Bestandteil einer auf Dynamik angelegten Wirtschaftsordnung muss sich diesen Herausforderungen stellen. Konkret bedeutet das zu prüfen, ob ihre Wirkungen erhöht werden können und ihre Handlungsansätze in den Kontext des wirtschaftlichen und sozialen Umfelds passen.

Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 haben sich CDU/CSU und FDP für eine effektive und effiziente Arbeitsmarktpolitik ausgesprochen. Diese soll Arbeitslose dabei unterstützen, rasch wieder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik muss sein, Ausbildung- und Arbeitsuchende erfolgreich in Beschäftigung zu vermitteln. Dies gilt besonders für diejenigen, die spezifische Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben und einen großen Bedarf an Qualifizierung aufweisen.

Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Arbeitsförderung müssen an diesem Ziel ausgerichtet weiter entwickelt werden und zwar aufbauend auf den Erfolgen der letzten Jahre und den Ergebnissen der Wirkungsforschung. Die Forschungsergebnisse werden regelmäßig bei der Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums berücksichtigt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat gemeinsam mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die bis Ende 2010 vorliegenden Ergebnisse in einem Bericht zusammengefasst.

Die bisherigen umfangreichen Ergebnisse aus der Evaluationsforschung bestätigen grundsätzlich die Wirksamkeit der wichtigsten und meistgenutzten Instrumente der aktiven Arbeitsförderung. Vor allem betriebsnahe Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf die direkte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt setzen, gehören zu den Maßnahmen, die Integrationschancen in Erwerbsarbeit auch nach Ablauf der Förderung deutlich erhöhen. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass ein Mitnahme- und Substitutionsrisiko besteht.

B. Ziele

Ziel guter Arbeitsmarktpolitik muss es sein,

- rasch und möglichst nachhaltig in ungeforderte Erwerbstätigkeit einzugliedern,
- das inländische Erwerbspersonenpotenzial besser zu nutzen,
- die Beschäftigungsquote deutlich zu steigern.

Menschen, die nicht unmittelbar in ungeforderte Erwerbstätigkeit integriert werden können, müssen gezielt dabei unterstützt werden, ihre Vermittlungschancen für den allgemeinen Arbeitsmarkt und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern bzw. zu erhalten. Damit werden Perspektiven der gesellschaftlichen Teilhabe und Lebenschancen eröffnet.

Damit Arbeitsmarktpolitik noch effektiver und effizienter zum Ausgleich auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt beitragen kann, gilt es, die Vermittlungsprozesse und die Arbeitsmarktinstrumente weiter zu verbessern. Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsstellen müssen den besonderen Unterstützungsbedarf und vorhandene Fähigkeiten der Ausbildung- und Arbeitssuchenden schnell erkennen, um passgenau vermitteln zu können. Voraussetzung für eine passgenaue Vermittlung ist aber auch, dass die Menschen für die Anforderungen des Arbeitsmarktes ausreichend qualifiziert sind. Denn es ist erwiesen: Wer unzureichend ausgebildet ist, hat schlechtere Chancen, in Beschäftigung integriert zu werden und hat ein höheres Risiko, arbeitslos zu bleiben. Wer länger arbeitslos ist, hat es schwerer, wieder Beschäftigung zu finden.

Das Reformvorhaben zielt darauf, durch einen effektiven und effizienten Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente die zur Verfügung stehenden Mittel für die Integration in Erwerbstätigkeit, insbesondere in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, besser als bisher zu nutzen und bei wachsender Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes die Integration in Erwerbstätigkeit zu beschleunigen.

Dazu ist es erforderlich, die Ausbildung oder Arbeitssuchenden Personen mit der für sie richtigen Maßnahme zu unterstützen. Deshalb ist es unabdingbar, dezentrale

Entscheidungskompetenzen für den Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung zu erweitern. Damit wird die im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeleitete Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die dezentrale Ebene für Jobcenter und Arbeitsagenturen fortentwickelt. Der mit der Einführung des Vermittlungsbudgets eingeschlagene Weg soll konsequent fortgesetzt werden: Einfache, transparent und überschaubar geregelte Instrumente als Orientierungsrahmen für schnelle und passgenaue Unterstützung verbunden mit einem zweckmäßigen Controlling.

Mit der Instrumentenreform sollen folgende Ziele erreicht werden:

- **Mehr Dezentralität:** Stärkung der örtlichen Entscheidungskompetenzen.
- **Höhere Flexibilität:** Überschaubare, flexibel einsetzbare Arbeitsmarktinstrumente, die auf unterschiedliche Bedarfssituationen zugeschnitten werden können.
- **Größere Individualität:** Verbesserung der individuellen Beratung und Unterstützung.
- **Höhere Qualität:** Stärkung der Qualitätssicherung bei der Einbindung von Arbeitsmarktdienstleistern
- **Mehr Transparenz:** Verbesserung der Adressatenorientierung durch ein klar gegliedertes und übersichtliches Instrumentarium

Mehr Dezentralität soll einen an den Erfordernissen vor Ort orientierten Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ermöglichen. Das setzt eine eigenverantwortliche Gestaltungsfreiheit bei der Auswahl der Handlungsansätze vor Ort voraus. Das Reformvorhaben stärkt daher dezentrale Entscheidungskompetenzen.

Höhere Flexibilität soll mit Blick auf die sehr unterschiedlichen persönlichen Voraussetzungen der Ausbildung- und Arbeitsuchenden und die Anforderungen der jeweils offenen Stellen bzw. die jeweilige Aufnahmefähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte ermöglichen, die Instrumente anzuwenden, die auf den konkreten Fall passen. Dazu werden die gesetzlichen Grundlagen so normiert, dass gleichgerichtete, aber nicht unbedingt gleichwertige Maßnahmen zu einem Instrument zusammengefasst werden. Detailregelungen, die zwangsläufig zu einer gewissen Starrheit führen, werden zurückgenommen.

Größere Individualität soll ermöglichen, dass passgenaue Maßnahmen für die Arbeit- oder Ausbildungsuchenden zur Verfügung stehen. Auch die ebenfalls heterogene Gruppe der Arbeitgeber muss mit auf ihren jeweiligen Bedarf zugeschnittenen Dienstleistungen erreicht werden. Die Arbeitsmarktinstrumente werden so ausgerichtet, dass den Erwartungen der

Ausbildung- und Arbeitsuchenden und der Arbeitgeber an passgenaue, individuell zugeschnittene Leistungen besser entsprochen wird.

Höhere Qualität bei der Leistungserbringung ist unabdingbar für die Steigerung von Effektivität und Effizienz im Rahmen des Reformvorhabens. Qualitätssicherung soll als durchgängiges Prinzip bei weiteren Leistungen der aktiven Arbeitsförderung gesetzlich verankert werden.

Mehr Transparenz bei den gesetzlichen Regelungen erleichtert die Handhabung des Instrumenteneinsatzes. Eine möglichst klare Adressatenorientierung der Dienstleistungen für Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber soll deutlich machen, welche Dienstleistungen bei dem jeweils konkret gegebenen Handlungsbedarf erbracht werden können.

Die Verringerung der Zahl der Instrumente und eine geringere Regelungsdichte bei ihrer gesetzlichen Normierung führen dazu, dass sich der Einfluss des Gesetzgebers und der Bundesregierung auf die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik vermindert. Diesen Verlust an Einfluss gilt es durch eine ergänzende wirkungsorientierte Steuerung über Zielvereinbarungen auszugleichen. Für den Bereich des SGB II wird im Zuge der Umsetzung der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Zielsteuerung bereits deutlich gestärkt. Sie ist im SGB II das Gegengewicht für die fortan größeren lokalen Entscheidungsspielräume in der Umsetzung.

Mit der zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit jüngst abgeschlossenen Rahmenzielvereinbarung für den Bereich des SGB III gelang es erstmals, die grundsätzlichen Ziele der Arbeitsförderung für eine Legislaturperiode zu konkretisieren und politische Schwerpunkte zu setzen. Die Zielerreichung der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Arbeitsförderung wird durch mehrere Kennzahlen laufend beobachtet und anhand der vereinbarten Ziele bewertet. Die Bundesagentur für Arbeit legt ab dem Jahr 2011 darüber hinaus jährlich einen entsprechenden Bericht vor. Damit wird die Bedeutung der Zielsteuerung als wirkungsorientiertes Steuerungsinstrument für die Arbeitsmarktpolitik gestärkt und weiterentwickelt.

Für die Umsetzung des mit diesen Eckpunkten vorgelegten Konzepts zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird ein optimal bestückter „Instrumentenkasten“ benötigt. Das lässt Effizienzgewinne erwarten, auch wenn klar ist, dass die konkrete Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort nicht über die Zahl der verfügbaren Instrumente, sondern vor

allem über die finanzielle Ausstattung der Eingliederungstitel bzw. die für die Erbringung von Pflichtleistungen verfügbaren Mittel erfolgt.

C. Leitlinien

Leitlinien für die Umsetzung des Vorhabens sind:

1. Beibehaltung der Entgeltersatzleistungen und Teilhabeleistungen

Die Versicherungsleistungen im engeren Sinne werden nicht verändert. Dies gilt sowohl für die Entgeltersatzleistungen als auch für die besonderen (Pflicht-)Leistungen im Bereich der beruflichen Rehabilitation.

2. Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB III an Bedarfslagen

Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente werden konsequent nach Unterstützungsleistungen geordnet, die für Ausbildung- und Arbeitsuchende in bestimmten Arbeitsmarktkontexten erforderlich werden können. Bedarfslagen in diesem Sinne sind:

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

Die bisherige Zuordnung der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung nach der Dreiteilung Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Träger wird aufgegeben.

3. Reduzierung der Zahl der Instrumente und Verringerung der Regelungsdichte

Die Zahl der Instrumente der aktiven Arbeitsförderung soll reduziert, die Handlungsmöglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik dadurch aber nicht eingeschränkt werden. Instrumente mit ähnlicher Zielrichtung werden zusammengeführt. Wegfallen sollen Instrumente mit geringer praktischer Bedeutung bzw. keiner oder negativer Wirkung auf die Integrationschancen Ausbildung- und Arbeitsuchender. Die gesetzlichen Regelungen sollen sich auf Kerninhalte und Rahmenbedingungen beschränken, die zu einer einheitlichen

Anwendung des Rechts unbedingt notwendig sind. Dies stärkt die dezentrale Entscheidungskompetenz und -verantwortung. Die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte vor Ort können somit das Instrumentarium flexibel und auf den individuellen Handlungsbedarf ausgerichtet einsetzen. Damit wird auch den Belangen des Bürokratieabbaus Rechnung getragen. Es muss allerdings sichergestellt werden, 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.

4. Neuordnung der öffentlich geförderten Beschäftigung

Die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen soll für den Bereich des SGB III gestrichen werden. Sie sind seit Jahren zahlenmäßig von untergeordneter Bedeutung und gehören zu den wenigen Instrumenten, für die die Arbeitsmarktforschung negative Wirkungen in Form eines verzögerten Übergangs in ungeforderte Beschäftigung ermittelt hat.

Die im Bereich des SGB II existierenden drei Fördermöglichkeiten der öffentlich geförderten Beschäftigung sollen zu zwei Instrumenten mit klaren gesetzlichen Rahmenbedingungen und einer arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung zusammengeführt und weiterentwickelt werden.

5. Auswirkungen auf das SGB II

Die Neuregelungen im Bereich des SGB III sollen grundsätzlich auch im Bereich des SGB II Anwendung finden. Dies entspricht dem rechtskreisübergreifenden Ansatz einer integrativen Arbeitsmarktpolitik, die mit ihrem ganzheitlichen Handeln auf den Aufbau von Beschäftigung und den nachhaltigen Abbau von Arbeitslosigkeit in beiden Rechtskreisen ausgerichtet ist.

6. Inkrafttreten

Die gesetzlichen Neuregelungen sollen zum 1. April 2012 in Kraft treten.

D. Maßnahmen zur Erreichung der Vorhabenziele

Zur Qualitätssicherung wird instrumentenübergreifend das bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung bereits vorhandene Zulassungsverfahren für alle Träger von Maßnahmen vorgesehen. Zudem bedürfen auch die Maßnahmen der (Basis-) Zulassung, die im Wege eines Gutscheins in Anspruch genommen werden können. Die Zulassung stellt hier die Qualität sicher und ermöglicht damit die Einführung eines Gutscheins für Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gelten wie bisher ergänzende fachliche Anforderungen.

Die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung werden den folgenden Bedarfslagen zugeordnet.

I. Beratung und Vermittlung

Beratungs- und Vermittlungsleistungen

Grundlage der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die flächendeckenden Dienstleistungen Beratung und Vermittlung durch die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter. Diese Aktivitäten gehören zu ihren unverzichtbaren Kernaufgaben. Dafür wird umfangreich Personal vorgehalten. Im engeren Sinne gehören die Dienstleistungen Beratung und Vermittlung nicht zu den Arbeitsmarktinstrumenten, deren Funktion darin besteht, personenbezogen die Eingliederung in Ausbildung und Erwerbstätigkeit durch eine spezifische, zusätzliche Maßnahme zu unterstützen.

Die Inhalte der Rechtsnormen werden nicht verändert.

II. Aktivierung und berufliche Eingliederung

Förderung aus dem Vermittlungsbudget

Zur Unterstützung der Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung wurde im Jahr 2009 die Förderung aus dem Vermittlungsbudget eingeführt. In diesem Instrument sind eine Vielzahl von vorher detailliert geregelten Unterstützungsleistungen zur Beratung und Vermittlung aufgegangen. Entstanden ist ein flexibel handhabbares Instrument, das bedarfsgerecht anwendbar ist. Das Instrument wird unverändert übernommen.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Um die vermittlungsunterstützenden Angebote von Arbeitsmarktdienstleistern passgenauer und individueller zu nutzen, wird für die Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung alternativ zur bestehenden Möglichkeit der Beschaffung durch Vergabe von Aufträgen eine Gutscheinelösung eingeführt. Der derzeit befristete Vermittlungsgutschein wird entfristet, marktgerecht weiterentwickelt und als Ermessensleistung in die Förderung zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung einbezogen.

Das bedeutet:

Ausbildung- und Arbeitsuchende werden durch die Gutscheinelösung in ihrer Kompetenz, Motivation und in ihrer Position als Maßnahmeteilnehmerinnen und Maßnahmeteilnehmer gestärkt, indem sie den Anbieter der Maßnahme selbst auswählen. Das stärkt auch den

Wettbewerb. Die Frage, ob der konkrete Teilnahmeplatz per Gutschein belegt oder im Rahmen der Vergabe beschafft wird, entscheidet die Agentur für Arbeit bzw. die Grundsicherungsstelle anhand der Eignung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für ein Gutscheinverfahren und des örtlichen Angebots von Arbeitsmarktdienstleistungen.

Die Möglichkeit der Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers wird nicht mehr an die Erfüllung starrer Voraussetzungen gekoppelt, sondern allen Arbeitssuchenden eröffnet, soweit es für ihre berufliche Eingliederung erforderlich ist. Zur Sicherung der Qualität wird von den privaten Arbeitsvermittlern - wie von anderen Arbeitsmarktdienstleistern auch - die Einhaltung von Qualitätsstandards erwartet. Durch den Wegfall der zeitlichen Befristung wird die Planungssicherheit der Branche gestärkt.

III. Berufswahl und Berufsausbildung

Die Leistungen der Arbeitsförderung für junge Menschen werden neu strukturiert, flexibilisiert und klar gegliedert. Mit der Frage der Straffung verschiedener Hilfen am Übergang von der Schule in die Berufsausbildung befasst sich derzeit noch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe. Soweit Ergebnisse vorliegen, wird deren Übernahme im weiteren Verfahren geprüft.

Die bisherigen Instrumente werden zur Steigerung der Transparenz zu folgenden Instrumenten zusammengefasst:

Berufsorientierungsmaßnahmen

Die Förderung von Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung und Berufswahlvorbereitung (Berufsorientierungsmaßnahmen) wird ausschließlich im SGB III geregelt.

Das bedeutet:

Neben der Berufsorientierung als Dienstleistung der Beratungsfachkräfte werden Maßnahmen der vertieften Berufsorientierung als Angebot der Arbeitsförderung fortgeführt. Junge Menschen aus dem Rechtskreis des SGB III und des SGB II werden einheitlich aus Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit gefördert. Dies vermeidet mögliche Stigmatisierungen und Doppelzuständigkeiten beim Übergang von der allgemeinbildenden Schule in den Beruf.

Die besonderen Belange schwerbehinderter Schüler und Schülerinnen sowie von Schülern und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf sollen bei der Ausgestaltung der Maßnahmen berücksichtigt werden.

Berufseinstiegsbegleitung

Die Berufseinstiegsbegleitung an allgemeinbildenden Schulen, die bisher modellhaft erprobt wird, wird aufgrund der positiven Evaluationsergebnisse dauerhaft in das SGB III eingefügt.

Das bedeutet:

Sie kann künftig an allen allgemeinbildenden Schulen durchgeführt werden und wird damit als „Begleitungsinstrument“ für den Übergang von förderungsbedürftigen Schülerinnen und Schülern allgemeinbildender Schulen in die Berufsausbildung verankert.

Für die Berufseinstiegsbegleitung ist zukünftig ein Kofinanzierungserfordernis durch Dritte vorgesehen. Die originäre Verantwortung der allgemeinbildenden Schulen, ihre Schülerinnen und Schüler mit einem Schulabschluss und der erforderlichen Ausbildungsreife aus der allgemeinbildenden Schule zu entlassen, bleibt gewahrt.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Die betriebliche Einstiegsqualifizierung wird in die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen integriert. Die Voraussetzungen zur Förderung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen werden deshalb flexibilisiert. Der Rechtsanspruch auf Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses bleibt erhalten.

Das bedeutet:

Die betriebliche Einstiegsqualifizierung wird als eigenständiges Förderinstrument aufgegeben und damit die Maßnahmen der Berufsvorbereitung in einem flexibel einsetzbaren Instrument zusammengefasst, das für junge Menschen aus dem Rechtskreis des SGB III und des SGB II einheitlich aus Beitragsmitteln der Bundesagentur für Arbeit gefördert wird. Hierzu wird auf die Begrenzung der Dauer betrieblicher Praktikaphasen auf die Hälfte der Maßnahmedauer verzichtet.

Die Durchführung bei einem Maßnahmeträger erhöht die Möglichkeit, zielgenauer Stärken des jungen Menschen herauszuarbeiten und darauf aufbauend Praktika - analog zur Einstiegsqualifizierung - in verschiedenen Berufsfeldern durchzuführen. Dadurch wird das Berufswahlspektrum erweitert. Bei Problemen während des Praktikums muss keine zusätzliche Maßnahme eingesetzt werden, da der Träger umfassend und flexibel unterstützen kann.

Ausbildungsbegleitende Hilfen

Die Möglichkeit der Förderung von ausbildungsbegleitenden Hilfen wird erweitert.

Das bedeutet:

Künftig können auch Auszubildende gefördert werden, denen ohne die Förderung mit ausbildungsbegleitenden Hilfen ein Abbruch ihrer zweiten Berufsausbildung drohen würde und deren erfolgreicher Abschluss der zweiten Berufsausbildung für ihre dauerhafte berufliche Eingliederung erforderlich ist.

Außerbetriebliche Berufsausbildung

Die Voraussetzungen zur Förderung einer außerbetrieblichen Berufsausbildung werden flexibilisiert.

Das bedeutet:

Zur Teilnahme an einer außerbetrieblichen Berufsausbildung ist eine vorherige Absolvierung einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme nicht mehr obligatorisch. Vor Ort kann nach Ermessen entschieden werden, ob zunächst eine Vorförderung erforderlich ist. Damit kann im Einzelfall der Übergang von der allgemeinbildenden Schule in die Berufsausbildung verkürzt werden.

IV. Berufliche Weiterbildung

Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die bisherigen auf verschiedenen Rechtsgrundlagen 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 hier ebenfalls einbezogen.

Das bedeutet:

Die Handhabung der Instrumente wird transparenter und die Regelungen werden vereinfacht. Die Weiterbildungsförderung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Unternehmen wird hierbei 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.

V. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Eingliederungszuschuss

Die derzeit auf verschiedenen Rechtsgrundlagen im SGB III beruhenden Eingliederungszuschüsse werden zusammengeführt.

Das bedeutet:

Hierdurch wird eine in der Praxis als unübersichtlich empfundene Förderstruktur korrigiert. Um den spezifischen arbeitsmarktlichen Belangen der Zielgruppe schwerbehinderter Menschen weiterhin gerecht zu werden, wird es in diesen Fällen auch künftig erweiterte Fördertatbestände geben.

Entgeltsicherung für Arbeitnehmer

Die bislang befristete Regelleistung wird dauerhaft als Ermessensleistung in das SGB III übernommen.

Das bedeutet:

Die Entgeltsicherung gleicht Einkommensverluste, die bei der Neuaufnahme einer Beschäftigung entstehen können, zu einem festgelegten Anteil aus. Im Gegensatz zu den Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber setzt sie bei dem Lohn der Beschäftigten an und verstärkt den Anreiz, zügig eine neue Arbeit anzunehmen.

Gründungszuschuss

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Gründungen aus Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren sowie der anziehenden Konjunktur beim Gründungszuschuss im SGB III wird die Förderung verändert: Die erste Förderphase (Zuschuss plus Pauschale) wird von neun auf sechs Monate verkürzt und die zweite Förderphase (Pauschale) wird von sechs auf neun Monate verlängert. Die mögliche Gesamtförderdauer von 15 Monaten bleibt erhalten. Zudem wird der Gründungszuschuss vollständig in eine Ermessensleistung umgewandelt. Dies führt zu Entlastungen des Haushalts der Bundesagentur.

VI. Verbleib in Beschäftigung

Kurzarbeit ist ein wirksames Instrument, um Beschäftigung bei konjunkturellen Arbeitsausfällen zu sichern. Dies hat sich insbesondere in der Wirtschafts- und Finanzkrise erwiesen, von der sich Deutschland jetzt erholt. Die krisenbedingten Sonderregelungen sind befristet und laufen

zum 31. März 2012 aus. Die übrigen Regelungen bleiben im Rahmen dieses Gesetzgebungsvorhabens unverändert.

Die Möglichkeit der Förderung von **Transfergesellschaften** wurde bereits im Rahmen des Beschäftigungschancengesetzes reformiert. Ergänzend wird mit der Instrumentenreform eine Erfolgsprämie für Transferträger geregelt, um die „Job-to-Job Vermittlung“ zu stärken. Diese Regelung soll befristet gelten, um zunächst ihren Mehrwert zu prüfen.

VII. Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

Beim Vorliegen einer Behinderung kann die Bundesagentur für Arbeit Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen erbringen, wenn sie zuständiger Rehabilitationsträger ist. Es bleibt bei der Aufteilung in allgemeine und besondere Leistungen. Letztere sind aufgrund von Art oder Schwere der Behinderung erforderlich und werden unverändert als Pflichtleistungen erbracht.

E. Maßnahmen zur Erreichung der Vorhabenziele im SGB II

Das Referenzgesetz für die Eingliederungsleistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bleibt das Recht der Arbeitsförderung (SGB III). Alle Änderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Recht der Arbeitsförderung betreffen damit auch den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende existierenden zusätzlichen Leistungen zur Eingliederung bestehen als wichtige Ergänzung zu den Leistungen der Arbeitsförderung fort und unterstreichen den Grundsatz des „Förderns und Forderns“. Sie haben sich grundsätzlich bewährt, liefern einen wichtigen Beitrag zur Eingliederung und ermöglichen es, auf die besondere Situation von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit besonderen Instrumenten reagieren zu können.

I. Öffentlich geförderte Beschäftigung

Die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung werden zu zwei Instrumenten - Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse - zusammengefasst.

Das bedeutet:

Diese beiden Instrumente werden konsequent integrations- und effizienzorientiert ausgestaltet. Künftig sollen vor dem Einsatz von Arbeitsgelegenheiten und der Förderung zusätzlicher

Arbeitsverhältnisse die übrigen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die auf eine unmittelbare Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zielen, vorrangig genutzt werden. Erst wenn der Einsatz dieser Instrumente nicht möglich erscheint, sollen Arbeitsgelegenheiten oder die Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse in Betracht gezogen werden. Damit wird die öffentlich geförderte Beschäftigung auf einen arbeitsmarktfernen Personenkreis ausgerichtet. Die Chancen auf eine schrittweise Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt sollen auch für sie verbessert werden.

Die Fördervoraussetzungen „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ werden für beide Instrumente festgeschrieben. Darüber hinaus wird die Wettbewerbsneutralität der Arbeiten als eigenständige Fördervoraussetzung aufgenommen. Diese Maßgaben dienen der Sicherung der Akzeptanz dieser Instrumente insbesondere in der Wirtschaft.

II. Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen

Hilfebedürftige Selbstständige sollen zukünftig auch in Bezug auf ihre selbstständige Erwerbstätigkeit durch gezielte Beratung gefördert werden können. Die Förderung der Beschaffung von Sachgütern in Form von Darlehen und Zuschüssen bleibt unverändert erhalten.

Das bedeutet:

Durch diese punktuelle Erweiterung des Maßnahmespektrums im SGB II können Selbstständigen im Leistungsbezug gezielt externe und spezialisierte Beratungsangebote unterbreitet werden, die über die allgemeinen Angebote der Grundsicherungsstellen hinausgehen. Hierbei kann bei fehlenden Erfolgsaussichten auch eine Beratung hinsichtlich der Aufgabe der Selbstständigkeit eine Rolle spielen.

III. Freie Förderung

Für Langzeitarbeitslose, die häufig komplexe Problemlagen aufweisen und einer verstärkten Betreuung bedürfen, werden zusätzliche Wege gesucht, um sie in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Das bedeutet:

Die Möglichkeiten, Leistungen zur Eingliederung in Arbeit über die Regelungen der Freien Förderung zu erbringen, werden weiter flexibilisiert. Dazu wird das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für den Personenkreis der langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten

vollständig aufgehoben. Damit können die gesetzlich geregelten Leistungen soweit modifiziert werden, wie es den Zielen und Grundsätzen des SGB II entspricht. Bestehende Verfahrensregelungen sind im Interesse einer Qualitätssicherung weiterhin einzuhalten. Unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bleibt es dabei, dass Leistungen, die dem Grunde nach von anderen Leistungsträgern zu finanzieren sind, nicht über die Freie Förderung erbracht werden können.

Stadt Bielefeld – Dezernat 5 - • 33597 Bielefeld

■ An den
Deutschen Städtetag
Postfach 12 03 15
10593 Berlin

Dezernat für Soziales

Neues Rathaus
Niederwall 23

Auskunft gibt Ihnen:

Frau Dammann
1. Etage / Flur G / Zimmer 111

Datum und Zeichen Ihres Schreibens
56.10.01 D | 4108

Bitte bei der Antwort angeben
Mein Zeichen
095

Bielefeld
27.04.2011

Telefon 0521 51 - 2268
Telefax 0521 51 - 5231
Internet www.bielefeld.de
E-Mail andrea.dammann@bielefeld.de

■ Reform der Arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Sehr geehrte Damen und Herren,

auch wenn die geplante Instrumentenreform in einzelnen der beabsichtigten Regelungen durchaus die Zustimmung der Stadt Bielefeld erfahren kann, so ist sie insgesamt jedoch keine Instrumentenreform, die geeignet ist, die Förderung im SGB II nachhaltig zu verbessern. Die geplante Instrumentenreform ist „SGB III-lastig“ und berücksichtigt die besondere Situation der SGB II-Leistungsbezieherinnen/ Leistungsbezieher und deren Bedarfe nicht hinreichend.



1. Grundsätzliche Kritik an der geplanten Instrumentenreform

Die Stadt Bielefeld macht sich im Kern die grundsätzlichen Aussagen des Bundesnetzwerks Jobcenter (Bundesarbeitsgemeinschaft der Gemeinsamen Einrichtungen gem. § 44b SGB II und kommunaler Jobcenter) vom 24.03.2011 zu Eigen. Drei zentrale Ansätze sind hier zu nennen:

- Der vom Bund verfolgte Ansatz einer rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik kann keinen Erfolg haben, denn die Unterschiede in den beiden Rechtskreisen sind dafür zu groß:
 - Ziele und Lagen der Arbeitslosen in beiden Rechtskreisen sind unterschiedlich. Personen im SGB II-Leistungsbezug verfügen vielfach nicht über die Qualifikationen und Berufserfahrungen, die Arbeitslose im Rechtskreis SGB III haben. Auch sind im SGB II-Bereich eher gesundheitliche Einschränkungen der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen als im SGB III-Bereich.

Personen im SGB II-Bereich haben (daher) einen anderen Förderbedarf als Personen im SGB III-Bereich. Dies wird schon daran deutlich, dass nur Instrumente für Arbeitslose nach dem SGB III zur Verfügung stehen, ca. die Hälfte der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II aber gar nicht als Arbeitslose gezählt werden. Dem muss bei der Bereitstellung der Förderinstrumente Rechnung getragen werden. Das SGB II braucht daher ein eigenes Instrumentarium mit Freiräumen und Gestaltungsmöglichkeiten, um auf individuelle Situationen besser eingehen zu können.

Lieferanschrift

Stadt Bielefeld
Neues Rathaus
Niederwall 23
33602 Bielefeld

Rechnungsanschrift

Stadt Bielefeld
Amt (siehe oben)
Postfach 10 29 31
33529 Bielefeld

Sprechzeiten

Montag - Freitag 08.00 - 12.00 Uhr
Donnerstag 08.00 - 12.00 Uhr
14.30 - 18.00 Uhr

im Übrigen nach Vereinbarung

Konten der Stadtkasse Bielefeld

Sparkasse Bielefeld Kto.-Nr. 26
(BLZ 480 501 61)
IBAN: DE09 4805 0161 0000 0000 26
BIC: SPBIDE33XXX
und bei weiteren
Bielefelder Geldinstituten
Postbank Hannover Kto.-Nr. 20-307
(BLZ 250 100 30)

- Die rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktpolitik wird bundesseitig bisweilen damit begründet, dass die Person beim Übergang vom SGB III ins SGB II identisch bleibt. Das ist ohne Zweifel richtig. Allerdings ist die Zahl der Übergangsfälle relativ gering. In Zeiten eines sich verbessernden Arbeitsmarktes sinkt die Anzahl noch weiter ab.
- Auch wenn das Oberziel der Integration in Arbeit in beiden Rechtskreisen identisch ist, so ist dieses Oberziel im SGB II-Bereich wegen der vorstehend geschilderten Umstände wesentlich schwieriger zu erreichen. Das SGB II braucht daher auch ein Instrumentarium, das nicht nur auf die Erzielung von Integrationen abstellt, sondern das in stärkerem Maße als bisher die in vielen Fällen notwendige schrittweise Heranführung an den Arbeitsmarkt in den Blick nimmt.
- Die Kombination von Instrumenten beider Rechtskreise kann unter bestimmten Bedingungen sinnvoll sein, etwa bei Eingliederungszuschüssen oder der Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung. Aufstockungsverbote verhindern solche sinnvollen Kombinationen bisher in vielen Fällen. Ob der im Gesetzentwurf vorgesehene Wegfall des Aufstockungsverbots hier auch greift, ist sicherzustellen.
- Eine der wohl wirksamsten Förderinstrumente im SGB II ist die individuelle Beratung, Förderung und Vermittlung der SGB II-Leistungsbezieherinnen/Leistungsbezieher durch die gesetzlich vorgesehenen persönlichen Ansprechpartner. Der Betreuungsschlüssel ist – anders als im SGB III-Bereich – nach wie vor nicht aufgabenadäquat und bedarf dringend einer Anpassung. Dies zeigen alle Modelle (Jugendliche, Bürgerarbeit u. a.) besonders deutlich auf, dass mit einem besseren Betreuungsschlüssel auch die nachhaltige Integration steigt.

2. Anmerkungen zu einzelnen geplanten Regelungen

Sieht man von dieser grundsätzlichen Kritik am Referentenentwurf ab, kommt man bei der Einzelbewertung zu folgendem Ergebnis:

- Die neue Gliederung des SGB III sowie die Zusammenfassung von Instrumenten, die den gleichen Förderzweck beinhalten, tragen zu mehr Übersichtlichkeit und Transparenz der Förderinstrumente und damit zu einer besseren Anwendbarkeit in der Praxis bei. Neue Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter aber auch Bestandsmitarbeiterinnen/Bestandsmitarbeiter in den Jobcentern finden einen besseren Zugang zu den rechtlichen Grundlagen ihrer Arbeit, so dass Fehler aufgrund unzureichender rechtlicher Kenntnisse abnehmen.

Gleichzeitig steigt jedoch die Anforderung an die rechtlichen Kenntnisse der Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter in den Jobcentern, da durch die Zusammenfassung von Rechtsnormen die Regeldichte steigt. So müssen die Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter in der Lage sein, z.T. komplexe rechtliche Regelungen auf den Einzelfall anzuwenden. Die Anforderungen steigen ebenfalls durch die Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen, von der die Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter in den Jobcentern jedoch kaum betroffen sind, da es sich hier nur um Veränderungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB III handelt.

Nach unseren Erfahrungen sind die korrekte Ausübung pflichtgemäßen Ermessens sowie die damit verbundenen Dokumentationspflichten für Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter ohne fundierte rechtliche Ausbildung eine erhebliche Herausforderung im Arbeitsalltag. Zu berücksichtigen ist, dass die meisten Vermittlungs- und Fallmanagementfachkräfte in den Jobcentern Quereinsteigerinnen/Quereinsteiger sind. Aufgrund nach wie vor unzureichender Etablierungsmöglichkeiten auf Seiten des Bundes kommt hinzu, dass die Personalfuktuation immer noch sehr hoch ist. Vor diesem Hintergrund können die sich abzeichnenden Anwendungsprobleme durch Schulungsangebote, Arbeitshilfen und ermessenslenkende Weisungen nur bedingt gemindert werden. So führt die Verdichtung der rechtlichen Regelungen zwar zu mehr Übersichtlichkeit, gleichzeitig aber durch zunehmende Komplexität auch zu steigenden Anforderungen an das Verständnis von und den Umgang mit den Rechtsnormen.

- Die Umwandlung von den beiden Pflichtleistungen des SGB III, Gründungszuschuss und Vermittlungsgutschein, in Ermessensleistungen führt zu steigenden finanziellen und Arbeitsbelastungen der Jobcenter, da derartige Leistungen zukünftig für ALG I-Aufstocker durch die Jobcenter erbracht werden. Für Existenzgründerinnen/Existenzgründer bedeutet dies, dass bei ergänzendem ALG II-Bezug nicht die Fördermöglichkeiten des Gründungszuschusses, sondern Einstiegsgeld und Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen nach § 16c SGB II erbracht werden können, Förderdauer und –höhe also von den SGB III Leistungen abweichen. Es steht zu befürchten, dass die unterschiedliche Gestaltung der Förderinstrumente bei einer Existenzgründung im SGB II und SGB III negative Auswirkungen auf den Erfolg und die Nachfrage nach den Förderungen haben.
- Positiv zu bewerten ist die gesetzliche Verankerung der Existenzgründungsberatung durch Dritte sowie die Kenntnisvermittlung für Existenzgründer als Ermessensleistungen im SGB II. Dies wurde von Praktikerinnen/Praktikern wiederholt gefordert, da sich immer wieder zeigte, dass Gründungsvorhaben vor allem an unzureichenden kaufmännischen Qualifikationen der Betroffenen scheiterten. Eine entsprechende Beratung durch die Jobcenter konnte vielfach nicht sichergestellt werden, vor allem da die Betreuungsschlüssel zu hoch sind und kein Expertenwissen zu dem Thema verfügbar ist. Durch die Kenntnisvermittlung für Existenzgründerinnen/Existenzgründer wird die Möglichkeit eröffnet, sich fehlendes kaufmännisches Wissen anzueignen und damit die Erfolgchancen der Existenzgründung zu erhöhen.
- Zu begrüßen ist auch die Zusammenfassung der Förderinstrumente für junge Menschen. Auch hier führt die Reduzierung der Anzahl an Förderinstrumenten zu mehr Übersichtlichkeit. Die Lockerung der Fördervoraussetzungen für BaE trägt zu einer Verbesserung der Besetzung dieser Maßnahme bei. Die Möglichkeit, abH auch für Zweitausbildungen anzubieten, ist sinnvoll, da auf diese Weise die Chancen der Betroffenen auf einen erfolgreichen Abschluss der Ausbildung steigen, die praktische Bedeutung ist jedoch aufgrund einer geringen Fallzahl nicht groß. Durch die Integration des Instruments EQ in BvB erfolgt die Bearbeitung und Auszahlung der Förderung durch den SGB III-Bereich, wodurch zwar Einsparungen im SGB II erzielt werden, jedoch kommt es durch die Schnittstellenproblematik voraussichtlich zu Reibungsverlusten, so dass SGB II-Leistungsbezieher benachteiligt sein könnten. Durch eine eigenständige BvB im SGB II-Bereich könnten die benannten Schnittstellenproblematiken vermieden werden.

Die Abschaffung zeitlicher Begrenzungen von betrieblicher Qualifizierung im Rahmen der BvB stellt eine Verbesserung zum Status Quo dar, da Erfahrungen in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes eine große Rolle bei der Bewerberauswahl spielen und – wie auch das hohe, internationale Ansehen der dualen Ausbildung belegt – praktische Erfahrungen in Betrieben nicht durch rein theoretische Qualifizierungen und Qualifizierung in außerbetrieblichen Einrichtungen zu ersetzen sind. Hier sind Erkenntnisse der Wissenschaft, die seit langem den höheren Nutzen von on-the-Job-Training propagieren, in die Gesetzgebung eingeflossen. Die Dauer betrieblicher Praktika im Rahmen der BvB kann auf diese Weise an den jeweiligen Bedarf der Zielgruppe/Teilnehmer angepasst werden, hiervon dürften insbesondere sozialbenachteiligte und lernschwache Jugendliche im SGB II-Bereich profitieren.

- Ferner soll die Förderung der Berufseinstiegsbegleitung (§421s SGB III) nun flächendeckend ermöglicht werden. Für eine erfolgreiche Durchführung der Berufseinstiegsbegleitung ist eine enge und vertrauensvolle Kooperation zwischen Schule, Berufseinstiegsbegleitern und der Berufsberatung (SGB III) unerlässlich. Als Best-Practice kann hier die Umsetzung in Bielefeld zwischen dem Jugendhaus (SGB VIII stellt Berufseinstiegsbegleiter), der Berufsberatung und den örtlichen Schulen angeführt werden. Durch die künftig mögliche Kofinanzierung durch Dritte - z.B. der Kommune kann vor Ort in einem nicht unerheblichen Umfang mit Einfluss genommen werden.

- Bereits mit der Einführung des Vermittlungsbudgets wurden die Arbeitnehmerleistungen flexibler und bedarfsorientierter ausgerichtet. Die Regelungen zum Vermittlungsbudget wurden unverändert übernommen.
- Die Leistungen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung wurden durch Aufnahme der Möglichkeit, Gutscheine für Aktivierung und Vermittlung auszugeben, erweitert. So kann flexibler auf individuellen Förderbedarf reagiert werden, sofern entsprechende Angebote durch die Trägerlandschaft bereit gestellt werden. Jedoch besteht die Gefahr, dass durch die Ausgabe von Gutscheinen Kapazitäten bei einzelnen Anbietern nicht mehr ausreichend gesteuert werden können, so dass bestimmte Maßnahmeziele von mehreren Anbietern angeboten werden, so dass ggf. Maßnahmen nicht ausgelastet sind. Für andere Maßnahmeziele kommt dagegen vielleicht gar kein Angebot zustande. Gleichzeitig müssen für schwächere Kundengruppen weiterhin Maßnahmeplätze über Vergabeverfahren beschafft werden, da gerade marktferne Kundinnen/Kunden häufig mit der Gutscheinelösung überfordert sind und nicht in der Maßnahme ankommen.

Die Steuerung von Angebot und Nachfrage wird durch die Parallelstruktur von Gutscheinsystem und Vergabeverfahren erschwert. Der Vorteil der Gutscheinelösung besteht darin, dass nur noch tatsächlich in Anspruch genommene Maßnahmeplätze finanziert werden, so dass die Ausgaben der Jobcenter besser an den Bedarf der Kunden angepasst werden können. Die Budgetplanung wird unterjährig erleichtert. Allein die Ausgabe von Gutscheinen sichert noch keinen Qualitätswettbewerb unter den Maßnahmeträgern, hier ist vor allem Markttransparenz erforderlich. Die soll über eine Zertifizierung der Träger gefördert werden, jedoch hat das Verfahren der Zertifizierung von FbW bisher nicht zu einer deutlichen verbesserten Markttransparenz geführt. Die Auswahl von Maßnahmeträgern durch die Leistungsberechtigten erfolgt i.d.R. nicht ausschließlich nach Qualitätskriterien, zumal ein qualitativ schlechtes Angebot nicht unmittelbar (finanzielle) Auswirkungen beim Leistungsberechtigten hat. Das Risiko höherer Kosten durch schlechte Qualität der Förderangebote wird auf die Allgemeinheit verlagert, ist damit für den Einzelnen nicht spürbar, so dass die Belohnungs- und Bestrafungsfunktion des Marktes nur eingeschränkt greifen kann. Ein unmittelbarer kausaler Zusammenhang zwischen erfolglosen Bewerbungsbemühungen und schlechter Qualität einer Maßnahme ist für den Betroffenen i.d.R. nicht unmittelbar zu erkennen.

- Der Vermittlungsgutschein wird als unbefristetes Regelinstrument unter die Leistungen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung subsumiert, die Zugangsvoraussetzungen wurden erleichtert. Da dieses Instrument für SGB II-Kundinnen/Kunden nur von geringer Bedeutung ist, werden keine wesentlichen Verbesserungen für die Integration von SGB II-Bezieherinnen/Beziehern erwartet.
- Die Regelungen zum EGZ wurden für verschiedene Zielgruppen zusammengeführt. Zwar sind die rechtlichen Regelungen damit übersichtlicher geworden, jedoch werden damit auch Fördervoraussetzungen modifiziert, mit der Folge dass z.B. für Ältere durch Einführung der Nachbeschäftigungsfrist die Arbeitsmarktchancen sinken. Der Wegfall des Eingliederungsgutscheins für Ältere dürfte keine wesentlichen Auswirkungen haben, da dieses Instrument kaum genutzt wurde und lediglich eine Förderzusage für eine EGZ-Förderung darstellte, die auch ohne die Gutscheinelösung möglich ist. Die wegfallenden Instrumente Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer nach § 421a SGB III und der Ausbildungsbonus für Altbewerber nach § 421r SGB III dürften für die Zielgruppe der Jugendlichen keine negativen Auswirkungen haben, da diese Instrumente in nur einem geringen Umfang in Anspruch genommen wurden.
- Die Regelungen zur Freien Förderung nach § 16f SGB II eröffnen zunächst weitere Spielräume für eine Modifizierung von Regelinstrumenten für Langzeitarbeitslose. Die 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 führt, ist u.a. auch von den Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu diesem Instrument abhängig. Die Beurteilung, ob es sich bei einer potentiellen Freien Förderung um eine innovative Förderung i.S.d. § 16 f Abs. 1 SGB II handelt, ist für die Jobcenter problematisch, da laut Weisungen

der Bundesagentur für Arbeit die Freie Förderung hinsichtlich Intention und Zweck der Förderung nicht den Regelinstrumenten entsprechen darf. Da jedoch i.d.R. Intention und Zweck der Regelinstrumente sehr weit gefasst sind, Einschränkungen des Nutzens für Personengruppen mit schweren Vermittlungshemmnissen sich vor allem aus dem Fördermodalitäten ergeben, ist eine Anwendung der Freien Förderung nach wie vor schwierig.

- Die Anforderungen an AGH-Mehraufwand sind verschärft worden, indem neben den Anforderungen Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse künftig auch die Wettbewerbsneutralität direkt im Gesetz verankert werden soll. Da diese Anforderungen jedoch auch nach den bisherigen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit erfüllt sein mussten, sind in der Praxis keine Auswirkungen zu erwarten.

Beim Thema AGH-Mehraufwand wird deutlich, dass die geplante Instrumentenreform die Zielgruppe der SGB II-Leistungsbezieherinnen/ Leistungsbezieher zu wenig in den Blick nimmt. Die Maßnahmekostenpauschale im Rahmen von AGH-Mehraufwand wird nämlich nicht ausreichen, um eine qualitativ anspruchsvolle AGH-Mehraufwand schaffen zu können. AGH-Mehraufwand soll nachrangig gegenüber anderen Förderinstrumenten sein. Wenn dieses Instrument – wie in Bielefeld der Fall – konsequent nur für sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernte Personen eingesetzt wird, ist es unerlässlich, Qualifizierung und sozialpädagogische Unterstützung im Rahmen der AGH-Mehraufwand vorzuhalten. Das kostet mehr als 150 € pro Monat. Ohne zielgruppengerechte Qualifizierung und sozialpädagogische Unterstützung ist die AGH-Mehraufwand nur ein schlichter „Verweilplatz“ für Langlangzeitarbeitslose Menschen, die nach der AGH-Mehraufwand keinen Schritt näher am Arbeitsmarkt sind als vorher.

Der Referentenentwurf greift hier sicherlich die Feststellungen des Bundesrechnungshofs, der kritisch angemerkt hat, dass bei AGH-Mehraufwand 2/3 der Förderleistung an den Träger gezahlt werden und nur 1/3 an die teilnehmende Person. Diese Kritik des Bundesrechnungshofs ist allerdings nicht nachvollziehbar. Zum einen gibt es Förderinstrumente, bei denen die teilnehmende Person überhaupt keine Leistung erhält; 100 % der – vielfach deutlich höheren Förderleistung – gehen an den Träger der Maßnahme. Zum anderen kommt – bei AGH-Mehraufwand ebenso wie bei anderen Förderinstrumenten – die an den Träger gezahlte Förderung mittelbar doch bei der teilnehmenden Person an. Wenn nämlich ein Träger dafür Geld erhält, dass er Teilnehmerinnen/Teilnehmer, die fünf Jahre lang keiner Arbeit nachgegangen sind und für die kein anderes Förderinstrument in Betracht kommt, während einer AGH-Mehraufwand qualifiziert und sozialpädagogisch unterstützt und damit den ersten Schritt auf dem Weg in Arbeit ermöglicht, ist die Förderung durchaus bei der teilnehmenden Person angekommen. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang im Übrigen daran, dass die neu geschaffenen Leistungen für Bildung und Teilhabe gezielt darauf abstellen, Fördermittel nicht direkt an die Berechtigten auszuzahlen, sondern „auf dem Umweg“ über Träger (Sportvereine, Mittagsverpfleger im Bereich Kita und Schule ...) sicherzustellen, dass nicht das Geld, sondern die Leistung beim Berechtigten ankommt.

Die Begrenzung der Förderleistungen bei AGH-MAE wird in Bielefeld dazu führen, dass Träger vermutlich kaum noch AGH-Mehraufwand anbieten werden. Damit wird das mutmaßliche Ziel des Referentenentwurfs erreicht, allerdings zu Lasten steigender Arbeitslosenzahlen und auf Kosten der Allgemeinheit, denn die schrittweise Heranführung Langzeitarbeitsloser an den Arbeitsmarkt wird in vielen Fällen ganz deutlich eingeschränkt.

- AGH in der Entgeltvariante entfällt. Dadurch wird die Möglichkeit, marktnahe Tätigkeiten über AGH-Entgelt zu fördern, verringert, so dass auch hier die Übergangschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt abnehmen. AGH-Entgelt kommt zukünftig als Instrument nur noch für marktferne Bewerber mit in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen in Frage, der Aspekt der arbeitsmarktlichen Notwendigkeit (strukturelle Arbeitslosigkeit) rückt damit in den Hintergrund. Gleichzeitig wird die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung und Verdrängung regulärer Beschäftigung durch AGH-Entgelt verringert.

- Die Förderung durch den BEZ wird auf 3 Jahre innerhalb von 5 Jahren begrenzt, dadurch werden die Jobcenter vor allem finanziell entlastet. Die Aussagen hinsichtlich der Marktnähe der Tätigkeiten zu AGH gelten analog auch für BEZ. Das Ziel der Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung wird deutlich stärker als bisher betont (Abbruch bei Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist gesetzlich festgeschrieben). Der Gesetzgeber verdeutlicht auf diese Weise die Nachrangigkeit der beschäftigungsschaffenden Instrumente, gleichzeitig wird die Möglichkeit, für Personen, die dauerhaft keine Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben, Beschäftigungsangebote zu fördern, im begrenzten Rahmen aufrecht erhalten. Dem Gedanke der sozialen Integration wird so Rechnung getragen, ohne dass der Staat in die Rolle des „employers of the last resort“ schlüpfte.

Eindeutig fehlen im Gesetzentwurf Öffnungen für erwerbstätige Hilfebedürftige. Diese sind zumeist unqualifiziert und erzielen aus diesem Grund zu wenig Einkommen, um ohne Transferleistungen auszukommen. Es bedarf dringend, bei der zunehmenden Zahl dieser Personengruppe ein Qualifizierungsinstrument wie es im SGB III im Rahmen der Sozialversicherung mit WeGebAU zur Verfügung steht. Hier werden Leistungsbezieher nach dem SGB III besser gefördert, als Hilfebedürftige nach dem SGB II und werden in der Konkurrenz bei Arbeitgebern bevorzugt.

Mit freundlichen Grüßen
I. A.

gez. Dammann

Deutscher Städtetag · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Referat II A 2
z.H. Herrn Stefan Marx

Ernst-Reuter-Haus
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

27.04.2011/Jo

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-420
Telefax +49 30 37711-409

E-Mail

uda.bastians@staedtetag.de

Bearbeitet von

Dr. Uda Bastians-Osthaus

Aktenzeichen

56.10.01 D

Entwurf eines Gesetzes zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchten wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente bedanken. Es ist allerdings bedauerlich, dass dieses durchaus wichtige Reformvorhaben recht kurzfristig und mitten in den Osterferien abgestimmt wird. Wir bitten daher um Verständnis, dass diese Stellungnahme nur eine vorläufige sein wird und wir uns vorbehalten, im weiteren Verfahren zu diesen und weiteren Punkten detaillierte Anmerkungen zu machen.

I. Allgemeine Anmerkungen

Die im Referentenentwurf genannten Ziele stoßen auch bei uns auf breite Zustimmung. Dezentralität, Flexibilität, Individualität, Qualität und Transparenz sollte jedoch nicht bloß wohlklingende Ziele sein, sondern durch die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente tatsächlich verfolgt werden.

Hierin bestehen angesichts der vorgelegten Änderungsvorschläge und der vorgesehenen massiven Reduzierung der aktiven Arbeitsmarktmittel jedoch Zweifel. Vor dem Hintergrund der sehr ambitionierten Sparvorgaben befürchten wir vielmehr, dass damit ein erheblicher Rückgang bei der Bewilligung von Leistungen einhergehen wird. Insbesondere die Beschäftigungsförderung für arbeitsmarktfremde Langzeitarbeitslose könnte vor diesem Hintergrund als "zu teuer" eingestuft werden, da eine schnelle Integration in den regulären Arbeitsmarkt hier trotz verbesserter konjunktureller Lage oftmals nicht zu erwarten sein wird.

Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermittlungs- und Integrationsarbeit erscheint uns, die verfestigte Regelung des SGB III als Referenzgesetz für das SGB II aufzubrechen. Die Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik müssen ohne Zweifel zwischen beiden Rechtskreisen abgestimmt sein, allerdings muss der Leistungskatalog im SGB II stärker am Erhalt

und der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit und bei verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit auch auf die Teilhabe am Arbeitsleben ausgerichtet sein. Diese unterschiedlichen Bedarfe müssen sich in verschiedenen Instrumenten und Fördervoraussetzungen in Sozialgesetzbüchern II und III widerspiegeln. Gerade in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs und des drohenden Fachkräftemangels müssen auch Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen individuell und in ausreichender Höhe gefördert werden, um die weiter steigende Sockelarbeitslosigkeit überwinden zu können.

Hinzu kommt, dass das SGB II auch eine Vielzahl von Personengruppen umfasst, die dem Arbeitsmarkt (noch) nicht zur Verfügung stehen, beispielweise Schüler, Jugendliche in Ausbildung, Alleinerziehende mit Kindern unter 3 Jahren. Auch für diese Gruppen sollten Fördermöglichkeiten vorgesehen werden, beispielsweise in der Unterstützung von Schülern bei der Berufsorientierung oder bei der Heranführung von Alleinerziehenden mit Kindern unter 3 Jahren an den Arbeitsmarkt.

II. Bewertung einzelner Regelungen

Es steht zu befürchten, dass der in vielen Städten sehr gute qualifizierungs- und beschäftigungsfördernde Arbeitsmarkt zunichte gemacht wird, wenn die Verschmelzung der bislang vorhandenen drei Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung zu zweien unter restriktiveren Fördervoraussetzungen bei extrem gekürzten Trägerbudgets realisiert wird, da dann dieser Arbeitsmarkt qualitativ und quantitativ nicht aufrecht erhalten werden kann. Mit der Pauschalierung der Zuschüsse an die Träger von Arbeitsgelegenheiten in Höhe von insgesamt max. 150 € je Teilnehmer und Monat (ohne Angabe eines Betreuungsschlüssels oder Berechnungsgrundlage) ist die Qualität und das Angebot nicht aufrecht zu erhalten. Dies gilt insbesondere für kostenaufwändige Maßnahmen für besondere Problemgruppen wie z.B. ehemalige Alkohol- oder Drogenabhängige sowie psychisch kranke Menschen.

Neben der raschen Integration in den ersten Arbeitsmarkt muss daher auch das Ziel der sozialen Stabilisierung durch öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB II verankert und durch praktikable Regelungen gesichert werden.

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Neuregelungen stellen die Arbeitsgelegenheiten vor diesem Hintergrund grundsätzlich in Frage. Die Verschärfung der Förderkriterien durch die zusätzliche Regelung zur "Wettbewerbsneutralität" führt nach unserer Einschätzung letztlich wohl zur Abschaffung der Arbeitsgelegenheiten. Jedenfalls wird die neue Fördervoraussetzung "Wettbewerbsneutralität" in Verbindung mit der extremen Verbürokratisierung der Stellengenehmigungen für Arbeitsgelegenheiten durch Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit zu einer weiteren Reduzierung der Plätze im öffentlich finanzierten und organisierten Arbeitsmarkt führen.

Sinnvoller wäre es, diese Kriterien im Gesetz weitgehend zu streichen und dafür vorzusehen, dass die Einsatzbereiche des öffentlich finanzierten und organisierten Arbeitsmarktes im Rahmens eines Verhandlungsverfahrens lokal bzw. regional zwischen Trägern, Jobcenter und evtl. Gewerkschaften festgelegt werden.

Auch die bisherigen Beschäftigungszuschüsse nach § 16 e SGB II werden bei Inkrafttreten der vorgesehenen Neuregelungen wohl nicht mehr anfallen, da hier ebenfalls die eigenständigen Fördervoraussetzungen der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses sowie der Wettbewerbsneutralität verlangt werden. Da hier aber mindestens 25 % des berücksichtigungsfähigen

Arbeitsentgeltes wie bisher vom Arbeitgeber selbst aufzubringen sind, muss diesem die Möglichkeit gegeben sein, diese Personalkosten auf dem freien Markt erwirtschaften zu können.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 81 ff. SGB III) muss modernisiert und den aktuellen Erfordernissen angepasst werden. Die besonderen Förderbedarfe bildungsferner Zielgruppen bzw. die hohe Bedeutung abschlussbezogener modularisierter beruflicher Aus- bzw. Weiterbildung müssen explizit im Gesetz berücksichtigt werden.

Wir begrüßen die gesetzliche Verankerung des Existenzgründungsberatung durch Dritte sowie die Kenntnisvermittlung für Existenzgründerinnen und –gründer als Ermessensleistungen. So wird die Möglichkeit eröffnet, fehlendes kaufmännisches Wissen zu erwerben und damit die Erfolgchancen einer Existenzgründung zu erhöhen.

Wir begrüßen auch, dass die Förderung der Berufseinstiegsbegleitung (§ 421 s SGB III) nun flächendeckend ermöglicht werden soll. Eine enge und vertrauensvolle Kooperation zwischen Schule, Berufseinstiegsbegleitern und der Berufsberatung ist für die erfolgreiche Durchführung unerlässlich.

Die Möglichkeit, Gutscheine für Aktivierung und Vermittlung auszugeben, bietet nach unserer Einschätzung Vor-, aber auch Nachteile. Einerseits kann eher auf individuellen Förderungsbedarf reagiert werden, dies gilt andererseits jedoch nur, wenn entsprechende Angebot durch die Trägerlandschaft bereitgestellt werden. Dabei besteht die Gefahr, dass bei schwächerer Kundennachfrage für bestimmte Maßnahmen nicht ausreichend Angebote zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass gerade marktferne Kunden mit der Gutscheinelösung überfordert sein könnten und dann die Maßnahme nicht beim Berechtigten ankommt.

III. Schlussbemerkung

Das Ziel der Instrumentenreform sollte in der nachhaltigen Integration (arbeitsmarktferner) langzeitarbeitsloser Frauen und Männer liegen, nicht in der Mitteleinsparung. Es bedarf daher geeigneter Instrumente, um insbesondere auch Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen an den Arbeitsmarkt heranzuführen und letztlich integrieren zu können. Hier sehen wir Nachbesserungsbedarf. Größere örtliche Handlungsfreiheiten wären ein geeigneter Baustein dabei.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Verena Göppert