

Stellungnahme

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

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

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

Arbeitsmarktinstrumente auf effiziente Maßnahmen konzentrieren
- Drucksache 16/9093 -

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

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

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

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

Dr. Bruno Kaltenborn, Berlin

Zusammenfassung

1. Ausgangslage

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

2. Vermittlungsbudget und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

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

3. SGB III: Freie Förderung und Erprobung innovativer Ansätze

Anders als vorgesehen, sollte die Freie Förderung im Rechtskreis des SGB III nicht endgültig abgeschafft

werden, sondern befristet und ggf. mit geringerem Budget fortgeführt werden, um später über eine Entfristung oder endgültige Abschaffung zu entscheiden.

Das vorgesehene zentrale Budget zur Erprobung innovativer Ansätze erscheint zweckmäßig.

4. SGB II: SWL und Freie Förderung

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

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

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

5. Hauptschulabschluss

Die Förderung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses aus Mitteln der Arbeitsmarkt-

politik erscheint im Hinblick auf dessen Arbeitsmarktrelevanz zweckmäßig.

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

6. SGB II: Öffentlich geförderte Beschäftigung

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

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

7. SGB II: Förderung nach Ende der Hilfebedürftigkeit

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

8. SGB III: Sozialpolitischer Auftrag und Zielsteuerung

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

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

9. SGB II: Steuerung der Arbeitsmarktpolitik

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

Ausgangslage

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

- Wie kann der Einsatz aktiver Leistungen so **gesteuert** werden, dass hinsichtlich der Auswahl der Leistungen und der Geförderten politisch prioritäre Ziele

konsequent verfolgt werden?

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

Mit der derzeit in politischer Abstimmung befindlichen Neuorganisation des SGB II sollen die Stabilität der Rahmenbedingungen verbessert und ein weitgehend einheitlicher Personalkörper geschaffen werden. Im Zusammenhang mit den Planungen für den Bundeshaushalt 2009 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales angekündigt, im SGB II und im SGB III insgesamt etwa 2.900 zusätzliche Vermittlerstellen zu schaffen und insgesamt weitere 11.400 Vermittlerstellen zu entfristen.

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

Vermittlungsbudget und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

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

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

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

halten der Träger im Interesse der Verfolgung arbeitsmarktpolitischer Ziele beeinflusst werden.

Ein Teil der skizzierten Vorteile hängt allerdings von den realen Handlungsspielräumen vor Ort ab. Die Handlungsspielräume können ggf. durch eine Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für den Rechtskreis des SGB III, eine entsprechende Weisung im Rahmen der Fachaufsicht nach dem SGB II für die Arbeitsgemeinschaften und die Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung bzw. entsprechende Weisungen der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit eingeschränkt werden. Falls der Gesetzgeber jedoch auf eine detaillierte Festlegung der Ausgestaltung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Realisierung der skizzierten Vorteile verzichtet, so sollten anderweitige zentrale Festlegungen möglichst ausgeschlossen werden. Es bietet sich daher an, auf die vorgesehene **Verordnungsermächtigung** nach § 47 SGB III-E zu verzichten.

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

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

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

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

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

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

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

SGB III: Freie Förderung und Erprobung innovativer Ansätze

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

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

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

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

SGB II: SWL und Freie Förderung

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

Stattdessen sollen die Agenturen für Arbeit bzw. die zugelassenen kommunalen Träger bis zu 2% ihrer Eingliederungsmittel flexibel im Rahmen einer neuen Freien

Förderung einsetzen können (§ 16f SGB II-E). Dabei unterliegt die Freie Förderung stärkeren expliziten gesetzlichen Begrenzungen als dies bislang bei den Sonstigen Weiteren Leistungen der Fall war.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass zugleich mit dem neuen Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III-E) und den neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB II-E) zusätzliche Flexibilität vor Ort geschaffen werden soll (vgl. hierzu Abschnitt 2).

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

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

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

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

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

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

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

stattung über die Verwendung der Mittel für die Freie Förderung zu verpflichten.

Hauptschulabschluss

Der Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sieht vor, die Möglichkeiten für die Förderung der Vorbereitung des nachträglichen Erwerbs eines Hauptschulabschlusses im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme zu erweitern und einen Rechtsanspruch hierauf gesetzlich zu verankern (§ 61a, § 77 Abs. 3 SGB III-E).

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

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

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

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

SGB II: Öffentlich geförderte Beschäftigung

Im Rechtskreis des SGB II bestehen derzeit mehrere Varianten einer öffentlich geförderten Beschäftigung. Hierzu gehören Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260-271 SGB III i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II), Arbeitsgelegenheiten (§ 16 Abs. 3 SGB II) mit Entgelt oder mit Mehraufwandsentschädigung, der Beschäftigungszuschuss (Job-Perspektive) (§ 16a SGB II) und der Kommunal-Kombi (Bundesprogramm). Im Jahr 2007 wurden 41% der Eingliederungsmittel des SGB II für öffentlich geförderte Beschäftigung ausgegeben (ohne zugelassene kommunale Träger).

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

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

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

SGB II: Förderung nach Ende der Hilfebedürftigkeit

Derzeit kann im Rechtskreis des SGB II eine laufende Förderung einer Maßnahme zur Eingliederung bei Weg-

fall der Hilfebedürftigkeit auf Darlehensbasis fortgeführt werden, wenn dies wirtschaftlich erscheint und die Maßnahme voraussichtlich erfolgreich abgeschlossen wird (§ 16 Abs. 4-5 SGB II). Dabei kommt ein Darlehen nur für Maßnahmen in Betracht, bei denen der Erwerbsfähige unmittelbarer Adressat ist (z.B. beim Bildungsgutschein).

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

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

SGB III: Sozialpolitischer Auftrag und Zielsteuerung

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

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

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

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

SGB II: Steuerung der Arbeitsmarktpolitik

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

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

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