



Deutscher
Caritasverband

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes (DCV)

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen
Instrumente vom 29.05.2008

Gliederung:

0. Zusammenfassung
- I. Vorbemerkung
- II. Anforderungen des Deutschen Caritasverbandes an eine zukunftsfähige Lösung
- III. Praxisbeispiele für die Folgen des Wegfalls des § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II („sonstige weitere Leistungen“)
- IV. Plädoyer für eine neue Steuerung durch Transparenz und Vorgaben von Zielen

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt:
Reiner Sans, Rechtsdirektor
Stabsstelle Recht

Telefon-Durchwahl (0761) 200-580
reiner.sans@caritas.de

Postfach 4 20, 79004 Freiburg i. Br.
Karlstraße 40, 79104 Freiburg i. Br.
Lorenz-Werthmann-Haus
Telefon-Zentrale (07 61) 2 00-0
Telefax (07 61) 2 00-7 33

0. Zusammenfassung

1. Der Artikel 2 des Referentenentwurfes hat eine praxisferne Grundausrichtung

Die Neuausrichtung des Referentenentwurfes geht aus drei Gründen in die falsche Richtung:

- I. Der Referentenentwurf nimmt die zentralistische Feinregulierung des bisherigen SGB-III auf. Es ist hingegen in den letzten Jahren offenkundig geworden, dass Instrumente sich
 1. flexibel den Besonderheiten von Zielgruppen und regionalen Strukturen des Arbeitsmarktes anpassen müssen („Strukturflexibilität“),
 2. zeitnah sich verändernden Erkenntnissen über ihre Wirksamkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis) und veränderten arbeitsmarktbezogenen Entwicklungen anpassen müssen.

Daher muss das Gesetz Instrumente offener und allgemeiner als Handlungsrahmen umschreiben. Untergesetzlich können dann eine Verordnung oder Zielvereinbarungen Konkretisierungen vornehmen.

- II. Einem Gesetz der Fürsorge (SGB II) wird ein Instrumentenkasten eines Sozialversicherungsgesetzes (SGB III) verordnet. Dies führt faktisch zu einer Ungleichbehandlung der Arbeitslosen, da Personenkreisen mit unterschiedlicher Ausgangslage (durch kurze und lange Dauer der Arbeitslosigkeit) gleiche normierte Standardinstrumente angeboten werden. So lässt der Entwurf die Regelungen im SGB III zur Fort- und Weiterbildung unverändert. Dies bedeutet, dass berufsabschlussorientierte Qualifizierung weiterhin in einem für die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Menschen untauglichen Rahmen ablaufen soll. Bildungsgutscheine und Verkürzung von Qualifizierung wirken für diese Zielgruppe nachgewiesenermaßen stark ausgrenzend. Das Ziel „Bildung für alle“ wird so nicht erreicht.

- III. Die Abschaffung des jetzigen § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II („sonstige weitere Leistungen“) führt zur ersatzlosen Beendigung vieler sinnvoller und notwendiger Hilfen. Der geplante neue § 16 f SGB II („Experimentiertopf zu Erprobung innovativer Ansätze“) ist weder vom Volumen noch von den dadurch eröffneten Handlungsspielräumen geeignet, den heutigen § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II zu kompensieren.

2. Die Fragen der Steuerung im SGB II hängen mit der Frage der Trägerschaft der Grundsicherungsstellen zusammen

Es ist heute politisch noch völlig offen, wie die Neuorganisation des SGB II künftig geregelt wird. Mit Ausnahme des BMAS sprechen sich alle Akteure für eine Stärkung der Dezentralität aus. Hingegen nimmt der Entwurf eine Entscheidung für eine bundeszentrale Feinregulierung der Arbeitsmarktintegration vorweg und fördert den Weg zum „Bundessozialamt“. Die Organisationsfrage muss aber noch politisch entschieden werden.

3. SGB II und SGB III benötigen für ihre unterschiedlichen Zielgruppen jeweils eigenständige Instrumente

Dies schließt nicht aus, dass in beiden Gesetzen ähnliche oder gleichartige Elemente aufgenommen werden können. Da sich aber die Zielgruppen hinsichtlich ihrer jeweiligen Ausgangslage deutlich unterscheiden, braucht insbesondere das SGB II einen originären, eigenständigen Instrumentensatz.

4. Der vorliegende Referentenentwurf bedarf einer grundlegenden Überarbeitung

Dazu ist mehr Zeit als vorgesehen erforderlich. Eine Gesetzesänderung noch in 2008 ist aber durchaus möglich. Der DCV wird gemeinsam mit anderen Verbänden bis Mitte September alternative Regelungen vorschlagen, die den Bedarfen der Zielgruppe des SGB II und dem Bedürfnis des Bundes nach einer wirksamen Steuerung Rechnung tragen.

I. Vorbemerkung:

Die Entscheidung des Gesetzgebers aus dem Jahr 2004, das Nebeneinander von kommunal verwalteter Sozialhilfe und gesamtstaatlich verwalteter Arbeitslosenhilfe in eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung zu überführen, war richtig. Erschreckend ist aber, dass auch mehr als drei Jahre nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende noch erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung vor Ort bestehen, die zu Lasten der Betroffenen gehen und ihre Rechte beeinträchtigen. Dies belegt eine aktuelle Umfrage bei den Beratungsstellen und Einrichtungen der Caritas.

Problematisch gestaltet sich auch immer noch die Integration von arbeitsmarktfernen Personen in den Arbeitsmarkt. Die Erfahrungen zeigen, dass der aus dem Bundessozialhilfegesetz in das SGB II eingeflossene Auftrag der sozialen Integration der Leistungsberechtigten und deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für diese Gruppe nicht hinreichend umgesetzt worden ist. Die gezielte Nachfrage nach arbeitsmarktnahen Personen (Creaming-Effekt) geht zu Lasten der Integrations-Chancen arbeitsmarktferner Personen. Zur Erreichung besserer Integrationserfolge müssen Arbeitsmarktinstrumente mit sozialpädagogischen Hilfen kombiniert werden können, die eine individuelle und passgenaue Förderung ermöglichen.

Zu Recht wird in der Gesetzesbegründung zum heutigen § 16 a SGB II festgestellt: „Im deutschen Sozialrecht sind die Anforderungen an die Erwerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen europäischen Staaten niederschwellig ausgestaltet. ... Deshalb stellt sich gerade in Deutschland mit einem umfassenden und einheitlichen System der Leistungsgewährung und Betreuung von Menschen, deren Beschäftigungsfähigkeit sehr unterschiedlich ausgeprägt ist, die Frage, mit welchen neuen Wegen die arbeitsmarktfremden und deutlich leistungsgeminderten Erwerbslosen wieder in Erwerbsarbeit integriert werden können. ...“

Deutschland hat sich politisch mit dem SGB II für eine weite Definition der „Erwerbsfähigkeit“ entschieden. Dem ist bei der Ausgestaltung der Integrationsinstrumente des SGB II Rechnung zu tragen.

II. Anforderungen des Deutschen Caritasverbandes an eine zukunftsfähige Lösung:

Alle SGB II-Reformen müssen sich an den Erfordernissen der erwerbsfähigen Menschen und an der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Hilfesystems orientieren. Aus dieser Perspektive sieht der Deutsche Caritasverband folgende Anforderungen:

1. Der Deutsche Caritasverband fordert, dem Fürsorgegedanken des SGB II stärker Rechnung zu tragen.

Gemäß § 1 des durch das SGB II abgelösten Bundessozialhilfegesetzes war es die Aufgabe der Sozialhilfe, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Hilfe sollte soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Der Kernbereich der hiermit angesprochenen Befähigung zur Selbsthilfe war die Herstellung oder Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit. Art, Form und Maß der Sozialhilfe musste sich nach der Besonderheit des Einzelfalles, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen richten. Diesen bewähr-

ten fürsorgerechtlichen Grundsätzen gilt es auch bei der Organisation des SGB II und der Neuausrichtung der Arbeitsmarktinstrumente Rechnung zu tragen.

Auf den Punkt gebracht: Die langzeitarbeitslosen Menschen müssen nicht dem Gesetz angepasst werden. Das Gesetz muss Handlungsspielräume eröffnen, die den Bedarfen der langzeitarbeitslosen Menschen möglichst gerecht werden.

Es braucht also jenseits der Arbeitsmarktausrichtung und Aktivierung eine unbedingte Anerkennung des Ziels der sozialen Teilhabe als „Wert an sich“ und als gestärktes Ziel des SGB II. Da sich der Arbeitsmarkt durch seine dynamisch wachsenden Anforderungen seinerseits permanent von den Erwerbspersonen ohne Ausbildung, mit Vermittlungshemmnissen etc. weiter entfernt, muss es auch Angebote für Menschen geben, bei denen eine Integration in reguläre nicht unmittelbar gelingen wird.

2. Der Deutsche Caritasverband fordert, die das Gesetz vor Ort vollziehenden Behörden mit einem angemessenen Personalkörper auszustatten.

Die teilweise mangelhafte Umsetzung des SGB II hat ihre Hauptursache nicht in handwerklichen Fehlern des Gesetzes. Vielmehr fehlt es häufig an der Qualität und Quantität des Personals, welches für die Umsetzung dieses komplexen Gesetzes notwendig wäre. So lange an diesem Missstand nichts geändert wird, werden sich die Beteiligten, insbesondere die ARGE-Geschäftsführer, bei Nichterreichung der Ziele immer wieder, und das auch mit Recht, darauf berufen und Vollzugsmängel damit entschuldigen.

3. Der Deutsche Caritasverband lehnt ein faktisches „Bundessozialamt“ ab.

Der Gesetzentwurf setzt die Tradition der zentralen Feinregulierung des SGB III fort. In vielen Regelungen fehlen notwendige Freiräume der Gestaltung. Art, Umfang, Kosten, Zeiträume sind klar definiert. Die Instrumente können nur wenig kombiniert und kaum individuell angepasst werden. Damit reagiert auch dieser Entwurf nicht auf die individuellen Bedarfe langzeitarbeitsloser Menschen. Im Ergebnis entstünde so ein ordnungspolitisch verfehltes „Bundessozialamt“.

Wie ein geeignetes System der Steuerung im SGB II aussehen kann, lässt sich an dem Bundesförderprogramm „50-Plus“ exemplarisch darstellen. Die hier entstandenen und vom BMAS selbst positiv bewerteten Projekte im gesamten Bundesgebiet sind nach dem Prinzip der dezentralen Konzeption und Umsetzung entstanden. Sie werden aber durch eine Wirkungsanalyse zentral überwacht und hinsichtlich ihres Erfolges betrachtet. Einerseits stellt ein solches Verfahren sicher, dass im gesamten Bundesgebiet mit dem gebotenen Engagement Hilfekonzerte entwickelt werden, also die Hilfe überall ankommt. Andererseits sind diese Konzepte den jeweiligen regionalen Besonderheiten und Bedürfnissen der unterschiedlichen Zielgruppen angepasst.

4. Der Deutsche Caritasverband fordert eine Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstrumente, die den Lebensraum, Wirtschaftsraum, Kulturraum und Sozialraum der Menschen berücksichtigt.

Vor Ort gibt es die besten Kenntnisse über den Lebensraum, Wirtschaftsraum, Kulturraum und Sozialraum. Bei den Kommunen sind die Kompetenzen und infrastrukturellen Voraussetzungen auf dem Gebiet der sozialen Integration vorhanden (Kinderbetreuung, Suchtkrankenhilfe, Schuldnerberatung, Wohnungshilfen etc.). Vor Ort ist man mit der Lebenssituation des oft schwer zu integrierenden Klientels Langzeitarbeitsloser - jedenfalls bislang – besser vertraut als die BA. Vor Ort muss die Kompetenz aufgebaut und gestärkt werden, gerade auf Arbeitslose mit individuellen Vermittlungshindernissen und

vielfachen sozialen Problemen einzugehen. Vor Ort besteht ein vielfältiges Netz von Diensten und Einrichtungen in freier Trägerschaft. Dem entsprechend flexibel, passgenau und wertvoll sind die Eingliederungsleistungen. Hier gibt es verlässliche Partnerschaften und ein aus der unmittelbaren Betroffenheit resultierendes Verantwortungsbewusstsein für ein funktionierendes Gemeinwesen.

5. Der Deutsche Caritasverband fordert, in der politischen Diskussion den engen Zusammenhang zwischen Neuorganisation des SGB II und Neuausrichtung der SGB II-Instrumente herzustellen.

Der vorliegende Referentenentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente hängt auf das engste zusammen mit aktuellen Diskussionen zur Neuorganisation des SGB II und dem Streit um die Durchführung der sonstigen weiteren Leistungen gem. § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II.

Wie zentral bzw. dezentral die Aufgabenwahrnehmung erfolgen soll, ist derzeit eine der Kernfragen bei der anstehenden Neuorganisation des SGB II. Ziel einer Neuregelung muss es sein, das SGB II so einfach, bürgerfreundlich, unbürokratisch und effektiv wie möglich zu gestalten. Dies ist nur möglich, wenn die Leistungen „aus einer Hand“ gewährt werden. Der DCV hat sich für eine Lösung ausgesprochen, bei der beide Leistungsträger, die BA einerseits und die Kommunen andererseits, eine gemeinsame Verantwortung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten. Die Vorteile einer zentralen Steuerung und Finanzierung sollten intelligent mit der Schaffung dezentraler Gestaltungsräume und Mitfinanzierungen verbunden werden. Der DCV fordert, die Möglichkeiten einer Änderung des Grundgesetzes zu prüfen, um diese Zusammenarbeit verfassungsrechtlich abzusichern und begrüßt, dass die ASMK den Auftrag für eine entsprechende Prüfung erteilt hat. Unabdingbar ist dabei eine Schärfung des sozialen Auftrags der BA, entsprechend dem Fürsorge- und Teilhabe-Auftrag des SGB II.

Diese Ausführungen gelten uneingeschränkt auch für die Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II. Getreu dem Subsidiaritätsgrundsatz soll das, was die ortsnähere Behörde tun kann, ihr nicht von einer übergeordneten Instanz entzogen werden. So bleibt die Kompetenz und Verantwortung der jeweils personennäheren Handlungsebene erhalten.

6. Der Deutsche Caritasverband fordert die Beibehaltung des § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II („sonstige weitere Leistungen“).

Mittels des § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II werden über die Förderinstrumente des SGB III hinaus weitere Leistungen zur Eingliederung in das Erwerbsleben erbracht. In den letzten Jahren wurde über diese Norm eine Vielzahl von effektiven Maßnahmen entwickelt und durchgeführt. Diese einzelfallorientierten innovativen Ansätze sind besonders wichtig für die Integration von Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen.

Der DCV fordert die Rücknahme der Geschäftsanweisung Nr. 13 der BA. Die Rechtsposition des BMAS zur engen Auslegung des § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II ist rechtlich wenig überzeugend. Das detaillierte „Positionspapier der Bundesländer zur Anwendung des § 16 Absatz 2 Satz 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch - weitere Leistungen“ vertritt mit guten Gründen die gegenteilige Auffassung.

Die Erfahrungen der Grundsicherungsträger und der Träger der Integrationsbetriebe und Jugendsozialarbeit bei der Umsetzung des SGB II zeigen überdeutlich, dass die Grundsicherungsträger die Möglichkeit haben müssen, von den Regelinstrumenten des

SGB III abzuweichen, wenn sie für bestimmte Zielgruppen – insbesondere auch für benachteiligte Jugendliche – Integrationserfolge erzielen wollen (unter Punkt III. dieser Stellungnahme sind Praxisbeispiele aufgeführt, die verdeutlichen, welche negativen Auswirkungen ein Streichen der „sonstigen weiteren Leistungen“ im SGB II nach sich ziehen wird).

Der im neuen § 16 f SGB II vorgesehene Experimentiertopf wird nur einen kleinen Teil der bisherigen Förderleistungen auf der Basis der sonstigen weiteren Leistungen auffangen können. Denn hierunter sollen nur modellhafte, innovative Maßnahmen gefasst werden und zudem ist der Experimentiertopf in völlig unzureichender Weise auf 2 % der Eingliederungsmittel begrenzt.

7. Steuerung durch Vergaberecht ungeeignet

Nach dem Referentenentwurf soll sowohl im SGB III wie auch im SGB II verstärkt das Vergaberecht zur Anwendung kommen. Eine wirkliche Begründung hierfür gibt der Referentenentwurf nicht an. Ausgehend von dem Ansatz einer zentralistischen Steuerung des Leistungsgeschehens durch die BA ist die Anwendung des Vergaberechts allerdings konsequent. Werden die Arbeitsmarktinstrumente in der Weise konstruiert, dass die Bundesagentur den Inhalt der Leistungen definiert, die Leistungen einkauft und so dann nach ihrem Ermessen an die Arbeitsuchenden verteilt, dann handelt es sich in der Regel um öffentliche Aufträge, auf die das Vergaberecht Anwendung findet.

Ein solches System der Leistungsbeschaffung dient dem Steuerungsinteresse der Behörde, dem arbeitssuchenden Bürger dient es nicht. Der Bürger hat die von der Behörde als erfolgversprechend eingekauften Maßnahmen zu akzeptieren. Er wird nicht in die Gestaltung des Hilfeangebotes einbezogen; ein wirkliches Wunsch- und Wahlrecht besteht nicht. Darüber hinaus führt ein solches System regelmäßig zu Fehlallokationen. Die Bundesagentur plant zentral das Leistungsgeschehen und tritt als einziger Nachfrager am Markt auf. Dies hat einen Wettbewerb um den Markt, und damit um den Zuschlag des Kostenträgers, und nicht einen Wettbewerb im Markt, und damit um den Nutzer, zur Folge. Innovative Konzepte, wie dies z.B. auch in dem neuen § 16 f SGB II vorgesehen ist, werden auf diese Weise nicht gefördert.

Notwendig ist eine stärker subjektbezogene Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstrumente, verbunden mit einem System, welches alle geeigneten Maßnahmeträger zur Leistungserbringung zulässt. Auf diese Weise erhalten die arbeitssuchenden Bürger Wahlmöglichkeiten. Sie können – ggf. mit Beratung – zwischen unterschiedlichen Angeboten wählen und üben so Einfluss auf die Angebotsstrukturen aus. Die Leistungserbringer stehen in einem permanenten Wettbewerb zueinander. Die Interessen der Bundesagentur sind dadurch gesichert, da sie die Leistungsberechtigung des Bürgers prüft und durch Verwaltungsakt feststellt.

Dieser Ansatz lässt sich problemlos mit dem europäischen Recht vereinbaren. Das Europarecht will lediglich einen verzerrungsfreien Wettbewerb gewährleistet sehen.

Die Erfahrungen aus der sozialen Arbeit zeigen deutlich, dass gerade für die Durchführung von niedrigschwelligen Maßnahmen für Benachteiligte, insbesondere auch junge Menschen, Alternativen zur öffentlichen Ausschreibung nötig sind, so z.B. die Zuwendungsfinanzierung oder der Abschluss von Leistungserbringungsverträgen entspre-

chend der Regelung des § 17 SGB II. Leistungserbringer haben in der Förderung der Berufsausbildung zuletzt vor allem negative Erfahrungen gemacht mit den öffentlichen Ausschreibungen von ausbildungsbegleitenden Hilfen. Ausschreibungen haben zu einem starken Qualitätsverlust dieser Hilfen und zu vielen Trägerwechseln geführt. Die Löhne der Mitarbeiter/innen sind zum ausschlaggebenden Wettbewerbskriterium geworden, da über 80 % der Maßnahmekosten bei den Personalkosten liegen. Häufig haben Anbieter den Zuschlag erhalten, die ihre Mitarbeitenden auf einem Niveau vergütet haben, dass nicht ermöglichte, qualifiziertes Personal anzuwerben und dauerhaft zu beschäftigen. Benachteiligte brauchen kontinuierliche Ansprechpartner. Die von den freien Trägern initiierten regionalen Netzwerke zur beruflichen Förderung von Jugendlichen mit Betrieben, Schulen, Agenturen für Arbeit etc. werden durch häufig wechselnde Trägerschaft zerstört. Eine kontinuierliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene mit dem Ziel der bestmöglichen Förderung benachteiligter Jugendlicher sowie der Erschließung zusätzlicher Ausbildungskapazitäten ist dadurch nicht mehr gewährleistet. Für die Unternehmen ist die Zusammenarbeit bei Fehlen eines verlässlichen Partners mit pädagogischer Qualität wenig attraktiv.

Im Grunde gilt hier dasselbe wie bei der Qualität der Beschäftigten in den das SGB II bearbeitenden Behörden: Befristet eingestellte junge Mitarbeiter/innen, die dazu noch schlecht bezahlt sind, werden jede geeignete Gelegenheit nutzen, um den Arbeitsplatz zu wechseln. Der Erfolg der Maßnahmen für schwierige Zielgruppen steht und fällt mit der Qualität und Kontinuität des sie begleitenden Fachpersonals.

8. Ausschreibungspflicht gefährdet die ESF-Mittel

Durch die Ausschreibungspflicht ist eine Anerkennung der Leistungen des SGB III als Kofinanzierung im Rahmen von Mitfinanzierung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) ausgeschlossen. SGB II-Maßnahmen sind heute in allen Bundesländern zu einem erheblichen Teil durch den ESF mitfinanziert. Dies ist künftig nicht mehr möglich. Damit verweigert sich die öffentliche Arbeitsmarktpolitik einer Verknüpfung durch die europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Mittel in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro werden so nicht genutzt. Auch verzichtet man auf die Umsetzung der Innovationsimpulse aus der europäischen Beschäftigungspolitik.

III. Praxisbeispiele für die Folgen des Wegfalls des § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II („sonstige weitere Leistungen“)

1. BvB-Maßnahmen des SGB III werden ausschließlich für nicht mehr berufsschulpflichtige Jugendliche mit positiven Eingliederungsprognosen angeboten

Viele Jugendliche sind bildungsfern, haben bereits eine ungünstige Eingliederungsprognose und erfüllen so die Voraussetzungen für diese standardisierte Leistung aus dem SGB III nicht. Bisher konnten über das Instrument der „sonstigen weiteren Leistungen“ in einem Mix von arbeitsmarktnahen praktischen Ansätzen, Pädagogik und Bildung diesen Jugendlichen eine Perspektive ermöglicht werden. Alle standardisierten Angebote der BA erfordern eine Lernkompetenz, die bei vielen SGB II-Empfängern so (noch) nicht gegeben ist. Wenn das SGB II -Instrumentarium keine adäquaten Angebote mehr machen kann, so droht hier für einen Teil der Jugendlichen jegliche Perspektive wegzubrechen.

Dieser Entwurf gefährdet niederschwellige Angebote. Die arbeitsmarktfürnsten Personen benötigen häufig ganz niederschwellige Angebote. Hierzu gehören z.B. tagestrukturierende Angebote, Kunstprojekte zur Motivation und Hinführung und reguläre Förderleistungen. Es erscheint ausgeschlossen, alle derartigen besonderen Projekte zukünftig alleine auf der Grundlage der neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III – neu) fort- bzw. umzusetzen.

Diese Beispiele zeigen, dass es auch künftig einer gesetzlichen Grundlage bedarf, die rechtskreisübergreifende Projekte mitfinanziert. Gerade auch die Schnittstelle zum SGB VIII darf nicht verschlossen werden.

Fazit:

Für die Zielgruppe besonders benachteiligter Jugendlicher mit Bildungsdefiziten sind Maßnahmen des SGB III zumeist nicht geeignet, weil die Zugangsvoraussetzung zu hoch sind, die Dauer oft zu kurz ist und die Inhalte der Zielgruppe nicht angepasst sind. Damit droht der Ausschluss einer großen Zielgruppe von Jugendlichen.

2. (Jugendliche) Migranten benötigen vielfach die Förderung beruflicher Kompetenzen kombiniert mit der Förderung der berufsspezifischen Sprachkompetenz

Migranten benötigen Maßnahmen zum Erwerb von beruflichen Sprachkompetenzen mit einem hohen Praxisbezug. Diese Maßnahmen sieht der Entwurf unter Hinweis auf die Angebote des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nicht vor. Diese Angebote des BAMF sind weder flächendeckend vorhanden, noch entsprechen sie den Anforderungen zur beruflichen Eingliederung von Migranten. Als erfolgreich in der Praxis haben sich integrierte Angebote mit einer Förderung von beruflichen Kompetenzen und darauf bezogenen Sprachkompetenzen erwiesen. Die Durchführung dieser Angebote ist künftig nicht mehr möglich.

3. Standardisierung kombiniert mit Vergabeverfahren führt zu Wartezeiten

Durch im Wege der Standardisierung und dem Vergabeverfahren von der BA zentral eingekauften Maßnahmen entstehen Wartezeiten von mehreren Monaten, die oft zu negativen Wirkungen und Motivationsproblemen bei Jugendlichen führen. Durch die standardisierten Lernzeiten ist es nicht möglich auf unterschiedliche Lerngeschwindigkeiten anzugehen.

4. Lohnkostenzuschüsse des SGB III verhindern erfolgreiche Kombilohnprogramme

Eine Umsetzung erfolgreicher Kombilohnprogramme in Kooperation mit vielen Bundesländern und Kommunen ist mit den Lohnkostenzuschüssen des SGB III nicht möglich. Diese sind zeitlich begrenzt, es müssen durch die Arbeitgeber zu viele bürokratische Auflagen erfüllt werden. Die geringe Inanspruchnahme der derzeitigen Instrumente und die hohe Akzeptanz innovativer Kombilohnmodelle, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg zeigen, wie mit flexiblen und auf die regionalen Beschäftigungssituation ausgerichteten Ansätze erhebliche Erfolge erzielt werden konnten.

5. Ältere bekommen keine speziellen Qualifizierungsangebote, eine Verknüpfung mit Angeboten der Gesundheitsförderung ist ausgeschlossen

Ältere Arbeitslose vor allem mit Gesundheitsproblemen sind oft vom Zugang zu Maßnahmen des SGB III ausgeschlossen, eine Aktivierung lohnt sich nicht mehr und sie brauchen spezifische Lernangebote oder Angebote zur Gesundheitsförderung. Dies ist in allen SGB III-Maßnahmen so nicht vorgesehen. Auch hier sind auf die Bedarfe dieser Menschen zugeschnittene integrierte Maßnahmen der Qualifizierung und Gesundheitsförderung notwendig.

6. Sonstige weitere Leistungen können ESF-kofinanziert werden

Im Rahmen der sonstigen weiteren Leistungen sind Kofinanzierungen über das Förderprogramm des Bundes, der Bundesländer (vor allem aus dem ESF-Fonds) und anderer Kostenträger zu realisieren. Insbesondere Jugendliche aus dem Rechtskreis des SGB II drohen von diesen Förderprogrammen ausgeschlossen zu werden. Das Problem verdeutlicht u.a. das aktuelle Beispiel des Programms „Kompetenz-Agenturen“ des Bundesfamilienministeriums. Dieses Programm soll ab September in einer neuen Förderphase an 200 Standorten fortgesetzt werden. Ohne die notwendige Kofinanzierung über die sonstigen weiteren Leistungen ist die weitere Finanzierung und Durchführung dieser Förderangebote nicht gesichert.

IV. Plädoyer für eine neue Steuerung durch Transparenz und Vorgaben von Zielen

1. In einem modernen arbeitsmarktpolitischen System braucht es lediglich vier grundsätzliche Maßnahmekategorien:

- A) **Aktivierung** für die Förderung der Zielgruppe, Angebote der Hilfe annehmen zu können und annehmen zu wollen
- B) **Qualifizierung und Berufsausbildung**, die sich an den spezifischen Anforderungen eines jeden Einzelnen ausrichtet
- C) **Eingliederung** in den Arbeitsmarkt durch Bewerbungsförderung und Vermittlung mit nachhaltigen Strategien
- D) **Geförderte Beschäftigung** die Merkmale der Aktivierung, der Qualifizierung aber auch eines Ersatzarbeitsmarktes beinhaltet

Ergänzt werden diese „Generalinstrumente“ durch eine Experimentierregelung die die Offenheit des § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II zum Vorbild hat. Eine Deckelung in der Verwendung der Eingliederungsmittel bezüglich eines solchen Experimentiertopfs ist dann möglich, wenn die vorgenannten Generalinstrumente so offene Handlungsmöglichkeiten bieten, dass auch wirklich rd. 90 % der notwendigen Maßnahmen und Hilfen hierüber abgedeckt werden können.

Die Regeln für ein schlankes und wirksames System sehen in etwa wie folgt aus:

- Ein offener Gesetzesrahmen setzt weite Spielräume der Maßnahmegestaltung.
- Vorgaben für die Ausführungen konzentrieren sich auf die Wirksamkeitsanalyse. Es wird nicht bestimmt, wie genau eine Maßnahme auszusehen hat, wie viel sie kosten darf etc. sondern es wird lediglich festgelegt, dass nach fachlich nachvollziehbaren Re-

geln evaluiert wird.

- Wenn nun solche Evaluationsergebnisse auch noch veröffentlicht werden, entsteht Transparenz.
- So werden regional und überregional die Praxis des Fallmanagements der Grundsicherungsstellen, aber auch die der Maßnahmeträger miteinander vergleichbar.
- Hierdurch wird dann eine zentrale Steuerung möglich, in dem Ziele benannt werden und deren Erreichen evaluiert wird. Dies wiederum ermöglicht es aufgrund dieser Bewertung, ggf. strukturelle bzw. personelle Konsequenzen abzuleiten.

2. Zentrale fachliche und wirtschaftliche Steuerung - aber keine Feinregulierung!

Es ist unstrittig, dass der Bundesgesetzgeber und Hauptfinanzier des SGB II sowohl in fachlicher wie in fiskalischer Hinsicht eine zentrale Steuerungsfunktion hat. Mit § 48 SGB II hat der Gesetzgeber hierfür eine Zielsteuerung vorgesehen. Zentrale Steuerung bedeutet nicht zentrale Feinregulierung und instrumentelle Gleichschaltung, Zielsteuerung bedeutet nach allgemeiner unstrittiger Erkenntnis vielmehr:

- Klare Vereinbarung von so wenig als möglichen Zielen
- Freiheit zur Zielerreichung für die Organisationseinheit vor Ort im gegebenen Rahmen („Generalinstrumente“) der Mittel
- Transparenz und laufende Berichterstattung über die Umsetzung - sofortige und flexible Verbesserung der Praxis bei erkennbarer Unwirksamkeit
- Öffentliche und nachvollziehbare Nachweise über Zielerreichung und Qualitätsstandards (z. B. mehr Nachhaltigkeit bei der Arbeitsvermittlung)
- Mechanismen was passiert, wenn die Ziele nicht erreicht werden

Ein Gesetz muss „Generalinstrumente“ enthalten, ihre Feinjustierung erfolgt:

- Durch eine Verordnung, die nach Rücksprache mit Praktikern und Wissenschaftlern den laufenden Erkenntnissen der Maßnahmengestaltung Rechnung tragen,
- Durch Zielvereinbarungen, die zum Beispiel bewusst regionale oder zielgruppenbezogene Unterschiede zulassen können. Es ist nicht nachvollziehbar, dass z. B. ein Eingliederungszuschuss für Arbeitgeber in einem süddeutschen Landkreis ohne nennenswerte Arbeitslosigkeit den gleichen Feinregulierungen wie in einem Kreis in Nordostdeutschland mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit unterworfen ist.

Zusammenfassend ist eine Steuerung des „Ergebnisses“ („outcome“ und „output“), und nicht primär der einzusetzenden Mittel „Input“) erforderlich, um Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu sichern.

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär