

**Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente 2012**  
**Eckpunkte aus der Sicht der Länder Berlin, Brandenburg,**  
**Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen**

Mit Wirkung zum 1.1.2009 wurde mit der „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ die letzte Instrumentenreform in der Arbeitsmarktpolitik bundeseitig umgesetzt. Ziel der Bundesregierung war es, die aktive Arbeitsmarktpolitik neu zu justieren, um die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler effizienter als bisher einzusetzen und um mehr Flexibilität bei der Gewährung individuell passgenauer Leistungen zu erreichen. Eine wirklich grundlegende „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ ist bislang jedoch nur teilweise erzielt worden.<sup>1</sup>

Insofern sollte eine Instrumentenreform 2012 tatsächlich darauf abzielen, durch ein vereinfachtes und flexibles arbeitsmarktpolitisches Instrumentenset, die Ziel- und Passgenauigkeit der Maßnahmen vor Ort zu erhöhen und die Spielräume aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht einzuschränken.

Darüber hinaus ist es auch notwendig, die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in den Jobcentern und Arbeitsagenturen so zu gestalten, dass ein ausreichendes Eingliederungs- und Verwaltungskostenbudget zur Verfügung steht und eine professionelle Arbeit möglich ist. Dies ist durch die Kürzungspolitik der Bundesregierung nicht mehr gewährleistet.

Die sehr heterogenen Zielgruppen des SGB II und SGB III, die individuellen beruflichen Entwicklungen und Lebenslagen sowie die regional und lokal unterschiedlichen Situationen auf dem Arbeitsmarkt bedürfen spezifischer Instrumentarien mit einer bedarfsgerechten flexiblen Ausgestaltungsmöglichkeit. Die Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenzen und die flexible lokale und regionale Ausgestaltung der Förderung sind der richtige Weg für eine wirksame Arbeitsmarktintegration und im Rahmen der Instrumentenreform 2012 zwingend weiter zu entwickeln.

---

<sup>1</sup> Ferner ist anzumerken, dass die Punkte des ASMK-Beschlusses vom 15./16.11.2007 mit den darin enthaltenen Eckpunkten der Länder in bisherigen gesetzgeberischen „Reformvorhaben“ kaum Berücksichtigung gefunden haben. Insoweit wurde auch hier das Ziel einer umfassenden und grundlegenden „Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik“ in diesem Sinne bislang nur teilweise erreicht.

Eine Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen darf nicht dazu führen, dass die Arbeitsmarktpolitik künftig noch stärker als bisher unter dem Aspekt der Konsolidierung des Bundeshaushaltes und des Haushaltes der Bundesagentur für Arbeit anstatt unter dem Blickwinkel der arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten betrachtet wird.

### ***Maßnahmen der Arbeitsförderung im Bereich „Übergang Schule Beruf“ und auf dem Ausbildungsmarkt***

Es existiert momentan ein komplexes und schwer überschaubares Angebot an Maßnahmen zum Übergang von der Schule in die Ausbildung. Die im Instrumentenset der Bundesagentur für Arbeit vorhandenen Maßnahmen setzen teilweise zu unterschiedlichen Zeitpunkten der (Aus-) Bildungsphasen der Jugendlichen an, teilweise jedoch auch parallel bzw. ergänzend oder auch mehrfach. Sie sind insgesamt zu wenig auf das Ziel einer abgeschlossenen Berufsausbildung ausgerichtet.

Die Qualifizierungsförderung der Bundesagentur für Arbeit im Bereich Ausbildung und „Übergang Schule Beruf“ sollte insgesamt in einem eigenen Kapitel, Abschnitt oder Unterabschnitt des SGB III systematisch verankert werden und dabei auch im Rechtskreis des SGB II Anwendung finden.

Zudem sollte eine verbindliche Aufnahme des Ansatzes der Ausbildungsbausteine in alle Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit als verbindendes Element der Berufsausbildung in Portionen ermöglicht werden.

Ziel sollte es sein, in dem Übergangsbereich zwischen Schule und Arbeitswelt die Entwicklung eines transparenten Systems zu befördern.

Für **ausbildungsreife** Jugendliche ohne Ausbildungsplatz sollten keine Übergangsmaßnahmen vorgesehen sein, sondern sie sollten in einem der drei Segmente duale bzw. betriebliche Ausbildung (vorrangig), Ausbildung durch Schulen mit betriebspraktischem Anteil (subsidiär) und bei Bildungsträgern (nur noch nachrangig) ausgebildet werden.

Für **nicht ausbildungsreife** Jugendliche sollten zielgruppenadäquate und kreative Ansätze genutzt werden, um Ausbildungsreife ohne Umwege, Doppelungen oder Verzögerungen herzustellen. Das Erreichen der Ausbildungsreife sollte dabei verbindlich mit dem Angebot verbunden werden, eine abschlussorientierte Berufsausbildung anzuschließen.

### ***Berufsorientierung stärken***

Die Möglichkeiten der Berufsorientierung haben sich bewährt, sollten aber im Sinne eines präventiven, flächendeckenden Ansatzes in hohem Maße zur Entwicklung der Ausbildungsreife Jugendlicher - noch stärker als bisher - beitragen sowie das Berufswahlverhalten der Jugendlichen unterstützen.

Insofern sollte auch eine Entfristung im Anwendungsbereich (siehe § 421 q SGB III) erfolgen.

Ferner ist in diesem Zusammenhang eine verlässliche Kooperation der Bundesagentur für Arbeit mit den Ländern und den Schulträgern aufzubauen. Eine Kofinanzierung im bisherigen Umfang (50%) kann z.B. durch anteilige Mittel für Lehrerstellen oder bare Mittel im Wege der Verwaltungsvereinbarung auf Landesebene als Verhandlungsmasse genutzt werden.

Die angemessene Finanzierung dieser präventiven Maßnahmen zur Vermeidung von Folgekosten ist essentiell.

Weiter sind auch die Jugendlichen mit Behinderungen einzubeziehen und die Gesetzesreformen im SGB III und SGB IX zu verbinden.

### ***Berufseinstiegsbegleitung***

Die Maßnahmen der Berufseinstiegsbegleitung sollten schrittweise flächendeckend ermöglicht werden, sich aber künftig auf die Begleitung insbesondere leistungsschwächerer Jugendlicher konzentrieren und Förderschüler/innen einbeziehen. Dabei sollten diese Maßnahmen - stärker als bisher - darauf abzielen, in Zusammenarbeit mit den Akteuren nach dem SGB II, III und VIII den Übergang der Jugendlichen in betriebliche Ausbildung zu ermöglichen. Eine enge Zusammenarbeit mit Trägern von ausbildungsbegleitenden Hilfen sollte im Gesetz verankert werden.

### ***Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen passgenau ausgestalten***

Ziel der Berufsvorbereitungsmaßnahmen sollte in erster Linie die Integration in betriebliche Ausbildung sein. Betriebliche bzw. betriebspraktische Phasen sollten erweitert werden; diese Flexibilität erhöht die Chancen für den individuellen Lernerfolg. Eine Unterstützung durch den Träger sollte auch während betrieblicher Phasen zur Verfügung stehen. Zudem sollte durch den Einsatz und die Vermittlung von Ausbildungsbausteinen die Eingliederungswirkung erhöht werden. Um vorhandene Einstiege in Ausbildung zu stützen, ist eine Verzahnung bzw. Harmonisierung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (nach § 61 SGB III) mit den Maßnahmen der ausbildungsbegleitenden Hilfen (§ 241 SGB III) erforderlich.

### ***Einstiegsqualifizierung***

Die Maßnahmen der Einstiegsqualifizierung sollten systematisch nur noch für die Zielgruppe der nicht ausbildungsreifen Jugendlichen angeboten und durchgeführt werden. Hierdurch ließe sich vermeiden, dass vor dem Hintergrund des sich zunehmend abzeichnenden Fachkräftemangels auch bereits ausbildungsreife Jugendliche Zeiten bis zum Berufsabschluss durch - dem Ausbildungsbeginn vorgeschaltete - Einstiegsqualifizierungen unnötig verlängern oder dass Substitutionseffekte eintreten. Verankert werden sollte die im Regelfall an den (geförderten) EQ-Betrieb gerichtete Erwartung, Jugendliche nach erfolgreicher Einstiegsqualifizierung unmittelbar in ein betriebliches Ausbildungsverhältnis zu übernehmen, ggf. durch Kürzung der Förderung, wenn die Übernahme nicht erfolgt; Flankierungshilfen in Form von Angeboten ausbildungsbegleitender Hilfen sollten die Bereitschaft zur Anrechnung von Vorqualifizierungen und direkter Übernahme der EQ-Absolventen/innen zusätzlich stärken.

### ***Außerbetriebliche Berufsausbildung***

Die Förderung einer außerbetrieblichen Berufsausbildung für ausbildungsreife Jugendliche sollte zukünftig nicht mehr an eine vorrangegangene Teilnahme an einer Berufsvorbereitungsmaßnahme geknüpft werden.

Die bisherige Obergrenze von 6 Monaten betrieblicher Praktikumsphasen kann für bestimmte Zielgruppen, wie z. B. Jugendliche mit Behinderung, einem optimalen Lernerfolg und einer stufenweisen Überführung in betriebliche Ausbildung entgegenstehen. Diese Regelung sollte entfallen oder entsprechend angepasst werden.

Die Regelungen für Berufsausbildungen außerbetrieblicher Einrichtungen (BaE) müssen so angepasst werden, dass eine bundesweite Umsetzung länderspezifischer Modelle ermöglicht wird. Die aktuelle Regelung reicht nicht aus.

## **Maßnahmen der Arbeitsförderung am Arbeitsmarkt**

### **Verbesserung der Förderung der beruflichen Weiterbildung**

Aufgrund der schlechten Arbeitsmarktperspektive Geringqualifizierter, dem nach wie vor hohen Anteil jüngerer Beschäftigter ohne Berufsabschluss und dem absehbar zunehmenden Fachkräftebedarf muss die Rolle der abschlussbezogenen Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik wieder gestärkt werden.

Die Teilnehmer/innen sollten deutlich stärker als derzeit über abschlussbezogene Maßnahmen in anerkannten Berufen, vorrangig in Kernberufen mit breitem Einsatzfeld, weitergebildet werden. Die Bildungsbereitschaft und Teilnahme könnte durch materielle Anreize erhöht werden. Das könnten z. B. Zuschläge bei längerfristigen Qualifizierungsmaßnahmen sein oder Prämien für einen erfolgreichen Bildungsabschluss, um den Anreiz der Investition in die eigene Qualifikation zu erhöhen.

Am Bildungsgutscheinsystem sollte grundsätzlich festgehalten werden. Unterstützt werden muss dies durch eine stärkere und qualitativ hochwertige Beratung und Begleitung der zu qualifizierenden Arbeitslosen, um insbesondere auch den „Schwächeren“ bei der Umsetzung und Erreichung des Qualifizierungsziels zu helfen. Trotzdem sollte im SGB II, aber auch im SGB III, eine Öffnungsmöglichkeit für die Steuerung mit Auftragsmaßnahmen geregelt werden, um zielgerichteter Maßnahmen für „Betreuungskunden“ organisieren zu können, die Schwierigkeiten haben, mit dem Bildungsgutschein zurecht zu kommen bzw. zielgerichtet die notwendigen Träger und Maßnahmen zu erreichen. Zudem ist es denkbar, dass z. T. notwendige Maßnahmen regional nicht vorhanden sind oder zustande kommen und dies ein Hemmnis für die Inanspruchnahme gerade für die leistungsschwächeren Arbeitslosen sein könnte.

Durch die Einführung nachhaltiger Qualitätskriterien in der beruflichen Weiterbildung sollen zukünftig hochwertige und auf den Bedarf abgestimmte Maßnahmen angeboten werden können.

### **Weiterbildungsförderung in der Alten- und Krankenpflege**

Bis zum 31.12.2010 konnten berufliche Weiterbildungen für den gesamten Ausbildungszeitraum von drei Jahren durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert werden. Abweichend von § 85 Absatz 2 Satz 2 SGB III war die Dauer einer Vollzeitmaßnahme der beruflichen Weiterbildung, die bis zum 31. Dezember 2010 begonnen hatte, auch dann angemessen, wenn sie nach dem Alten- oder Krankenpflegegesetz nicht um mindestens ein Drittel verkürzt werden kann. Diese Sonderregelung sollte wieder eingeführt werden.

Die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen in der Altenpflege nach dem SGB III haben sich in der Vergangenheit als ein erfolgreiches arbeitsmarktpolitisches Instrument erwiesen und insbesondere Frauen mit einer breiten Berufs- und Lebenserfahrung eine berufliche Zukunft in der Pflege eröffnet.

### ***Beauftragung von Integrationsfachdiensten***

Die Beibehaltung des Vergabeverfahrens nach der VOL/A für Maßnahmen nach § 46 SGB III wird der im SGB IX verankerten gemeinsamen Verantwortung von Integrationsämtern, Bundesagentur für Arbeit und anderen Auftraggebern nicht gerecht, weil dadurch verlässliche Strukturen weder aufgebaut noch erhalten werden können. Die Länder sprechen sich daher dafür aus, die Ausschreibungspflicht für Leistungen der Integrationsfachdienste zur Vermittlung schwerbehinderter Menschen aufzuheben. (Forderung des einstimmigen Beschlusses der 87. ASMK)

### ***Eingliederungszuschüsse***

Das Zusammenfassen von Vorschriften bei gleichzeitiger Schaffung von mehr Übersichtlichkeit und Transparenz ist eine zentrale Forderung der Bundesländer. Bisher sind die Eingliederungszuschüsse nach den §§ 217 bis 223, 235b und 421f eigenständig geregelt. Diese sollten in einer gesetzlichen Regelung zusammengefasst werden. Die Zusammenführung darf jedoch nicht zu einer Einschränkung der Leistungshöhe und Dauer führen. Die Rahmenbedingungen hinsichtlich Zuschusshöhe und –dauer sollten festgelegt sein.

### ***Neuausrichtung der Existenzgründungsförderung***

Die völlig unterschiedlich angelegte Gründungsförderung von ALG I- (§§ 57, 58 SGB III) und ALG II-Empfangenden ist nicht sinnvoll. Die Kombination von Einstiegsgeld (§ 16b SGB II) zur Existenzsicherung mit der möglichen Sachgüterförderung nach § 16c SGB II erscheint für eine nachhaltige Selbständigkeit weder zweckmäßig noch ausreichend und ist zudem kompliziert und intransparent.

Die Fördermöglichkeiten für Gründungen aus der Arbeitslosigkeit sollten harmonisiert werden. Ein Förderinstrument, das unternehmerische Selbständigkeit unterstützt, sollte möglichst unbürokratisch sein und die unternehmerisch freie Entfaltung der Gründer/innen tatsächlich unterstützen. Das heißt, weniger Reglementierungen als bisher, insbesondere im SGB II-Bereich. Der Zeitraum der Förderung (ggf. degressiv) darf gegenüber der derzeitigen Möglichkeit im SGB III nicht verkürzt werden, da eine angemessene Zeitdauer zum Aufbau

und zur Stabilisierung einer selbständigen unternehmerischen Existenz notwendig ist. Insofern sollte ein einheitlicher Existenzgründungsschuss für SGB III und SGB II mit klaren und transparenten Konditionen etabliert werden. Das Vermittlungsbudget sollte auch für die Anbahnung und Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit genutzt werden können.

### ***Freie Förderung (SGB II)***

Die Freie Förderung (§ 16 f SGB II) eröffnet in einem budgetierten Rahmen (max. 10 % der SGB II-Eingliederungsmittel) flexible Handlungsmöglichkeiten vor Ort. Mit der Lockerung des Aufstockungs- und Umgehungsverbots will der Gesetzgeber die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Hilfebedürftigen besonders gefördert wissen. Zuvor erprobte Handlungsansätze im Rahmen der weiteren Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II) gingen zu einem hohen Teil in den neuen Regelinstrumenten des SGB III - §§ 45 und 46 – auf. Die Freie Förderung soll Förderlücken begegnen und Regelinstrumente sinnvoll ergänzen und ist auch zukünftig beizubehalten.

Die rechtliche (restriktive) Auslegung der gemeinsamen Umsetzungshinweise des Bundes und der Länder führte zu einer hohen Einschränkung des Instrumenteneinsatzes und wird der „Freien Förderung“ im Sinne eines flexiblen Instrumentes nicht gerecht. Die Umsetzung muss einfacher gestaltet werden.

### ***Erprobung innovativer Ansätze (§ 421 h SGB III)***

Mit dem Instrument „Erprobung innovativer Ansätze“ nach § 421 h SGB III wurde 2009 die frühere Freie Förderung nach § 10 SGB III ersetzt. Die Umsetzung erfolgt über die zentrale Verwaltung durch die Bundesagentur für Arbeit. Das Budget ist auf 1 % (statt zuvor 10 %) des Eingliederungstitels für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung begrenzt. Ziel der Förderung ist die zeitlich befristete modellhafte Erprobung von Maßnahmen.

Grundsätzlich steht eine zentralistische Instrumentensteuerung dem Ziel der unbürokratischen, bedarfsgerechten flexiblen Förderung und regionalen Ausgestaltungsfreiheit entgegen.

Die Regelung sollte entfristet und die Umsetzung sowie die Budgethoheit auf die Ebene der Regionaldirektionen verlagert werden.

## **Öffentlich geförderte Beschäftigung**

Zur Umsetzung sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Beschäftigung bedarf es verlässlicher Rahmenbedingungen im Sinne von Mindestanforderungen. Soweit erforderlich, sind sie gesetzlich zu normieren. Darüber hinausgehende Anforderungen sind in der Verwaltungspraxis von Arbeitsagenturen und Jobcentern bzw. durch die Arbeitgeber zu berücksichtigen.

In Abgrenzung zu den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante kommen Arbeitslose für eine sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung dann in Betracht, wenn sie den Arbeitnehmerrechten und -pflichten eines solchen Beschäftigungsverhältnisses gerecht werden können.

Kriterien für die Zuweisung Arbeitsloser zu öffentlich geförderter Beschäftigung sind:

- 1.) Die Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit sollte mindestens 12 Monate betragen;
- 2.) in dieser Zeit sollten vorrangige andere Maßnahmen durchlaufen, zumindest aber qualifiziert ausgeschlossen worden sein (Eingliederungsvereinbarung);
- 3.) für die nächsten 12 Monate ist mit größter Wahrscheinlichkeit eine erfolgreiche Vermittlung auszuschließen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung soll ein Einkommen sichern, das bei Vollzeitbeschäftigung für die geförderte Person die Beendigung des Transferbezuges ermöglicht. Der Zuschuss des Bundes zur Entlohnung bemisst sich an der tariflichen (hilfsweise ortsüblichen) Entlohnung, die nicht in jedem Fall existenzsichernd sein wird.

Für Dritte (Länder, Kommunen, Träger der Beschäftigung) soll gesetzlich die Möglichkeit geschaffen werden, im Einvernehmen mit den Grundsicherungsstellen den gesetzlich vorgesehenen Zuschuss zum Lohn aufzustocken, um existenzsichernde Entlohnung im oben beschriebenen Sinne zu erreichen. Darüber hinaus sollen Dritte auch zusätzliche, in der Regelförderung nicht vorgesehene qualitative Anforderungen an öffentlich geförderte Beschäftigung definieren und ihre Umsetzung finanzieren können. Das können z.B. Coaching- und Betreuungsleistungen oder Maßnahmen zur Gesundheitsförderung sein.

Öffentlich geförderte Beschäftigung braucht eine stabile finanzielle Basis. Durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen öffentlich geförderter Beschäftigung werden Einsparungen bei passiven Leistungen im Zuständigkeitsbereich des Bundes erzielt. Es ist zu ermöglichen, dass diese Einsparungen zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung eingesetzt werden können (Aktivierung passiver Leistungen). Dazu ist die Kapitalisierung eines Anteils der passiven Leistungen zu ermöglichen. Zusätzlich ist ein gleich großer Anteil für Beschäftigung schaffende Maßnahmen am Eingliederungsbudget vorzusehen.



Für Personen, bei denen der Übergang in reguläre Beschäftigung innerhalb eines Jahres nicht gelingt, sollen überjährige Beschäftigungsangebote unter der Bedingung unterbreitet werden, dass die Möglichkeiten der Integration in reguläre Beschäftigung in regelmäßigen, mindestens jährlichen Abständen durch das Fallmanagement geprüft werden. Eine Weiterförderung im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung kommt damit nur dann in Betracht, wenn keine konkrete reguläre Beschäftigung, z.B. auch über den Weg einer vorge-schalteten Qualifizierungsmaßnahme möglich ist. Damit wird der Weg in reguläre Beschäftigung grundsätzlich offen gehalten.

Die dominierende Ausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf das Prinzip der Zusätzlichkeit von Arbeiten impliziert die Gefahr der Schaffung von arbeitsweltfernen Beschäftigungsverhältnissen mit geringen Qualifizierungseffekten und eingeschränkter Integrationswirkung. Als Konsequenz hieraus ist öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf das Prinzip der Zusätzlichkeit von Beschäftigung neu auszurichten. Dies betrifft sowohl den gemeinwohlorientierten als auch den erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Bereich. Wettbewerbsneutralität ist entsprechend den geltenden vergabe- und beihilferechtlichen Regelungen zu gewährleisten.

Öffentlich geförderte Beschäftigung muss mit Möglichkeiten der Kompetenzentwicklung verknüpft werden. Es ist sicherzustellen, dass die Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme in die Eingliederungsvereinbarung aufgenommen wird. In die Fortschreibung sind die Einschätzungen des Arbeitgebers einzubeziehen.