



STELLUNGNAHME

Gesetzentwurf zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Stand 6. April 2011)

Vorbemerkung

Wie schon bei vorangegangenen Instrumentenreformen, nimmt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit erst allgemein zum aktuellen Gesetzentwurf und danach zu konkreten Regelungen Stellung. Im Fokus steht dabei die Fördersituation junger Menschen, die auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Grundlage unserer Bewertungen und Vorschläge sind die umfassenden Erfahrungen in der praktischen, bundesweiten Umsetzung der bisherigen Instrumente und Maßnahmen im SGB II und III durch die Träger der Jugendsozialarbeit, die zudem durch eigene Expertisen und Untersuchungen des Kooperationsverbundes vertieft und ausgewertet wurden.



I. Grundsätzliche Bewertung der Reformvorschläge

Der Kooperationsverbund begrüßt grundsätzlich das Anliegen, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente passgenauer und effizienter zu gestalten. Der vorliegende Entwurf wird diesem Anliegen – besonders bezogen auf die Verbesserung der Chancen junger Menschen – aber in weiten Teilen nur unzureichend gerecht.



Angesichts der kaum mehr zu überschauenden Vielfalt von rund 230 Förderinstrumenten für Jugendliche der unterschiedlichen Bundesministerien, der Bundesländer, der Jobcenter, der Arbeitsagenturen sowie der Jugendämter muss ein Beitrag zur Qualitätssteigerung bei der beruflichen Förderung Jugendlicher diese Fördermaßnahmen in erster Linie besser aufeinander abstimmen. Aus Sicht der Jugendsozialarbeit ist daher nicht nachvollziehbar und kritisch zu bewerten, dass für diese Reform die Ergebnisse der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Konsolidierung der Förderinstrumente für Jugendliche am Übergang Schule-Beruf offensichtlich nicht abgewartet wurden, sondern die Instrumentenreform bereits auf den Weg gebracht wird, bevor diese vorliegen.



Bei der Förderung von Jugendlichen am Übergang Schule-Beruf setzt der Gesetzentwurf darauf, dass die Förderung stärker auf förderungsbedürftige (anstelle von marktbenachteiligten) Jugendliche konzentriert wird. Dieses Anliegen vertritt auch die Jugendsozialarbeit – allerdings wird dies in den konkreten Neuregelungen, z. B. zu den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen



und den Fördermöglichkeiten zum Nachholen eines fehlenden Hauptschulabschlusses, zu wenig umgesetzt.

Eine wirksame Förderung von benachteiligten Jugendlichen ist aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit nicht alleine und ausschließlich durch die Arbeitsförderung zu gewährleisten, sondern setzt eine gute Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe voraus. Benachteiligte Jugendliche mit komplexem Förderbedarf bedürfen neben der Unterstützung der Arbeitsförderung bei der beruflichen Integration ebenso der Begleitung durch die Jugendhilfe beim Erwachsenwerden und bei ihrer Persönlichkeitsentwicklung. Hierzu ist eine verlässliche Zusammenarbeit vor Ort unabdingbare Voraussetzung. In dem Gesetzentwurf fehlen jedoch notwendige Ansatzpunkte, um die Kooperation zwischen Arbeitsförderung und Jugendhilfe insbesondere auch auf der kommunalen Ebene zu befördern.

Insgesamt muss die Arbeitsmarktförderung aus unserer Sicht grundsätzlicher umgestaltet und vor allem durch eine stärkere Beteiligung der Betroffenen selbst verbessert werden. Arbeitslose junge Menschen dürfen sich nicht länger als unbeteiligte Zuschauer/-innen oder gar als Objekte im Hilfeprozess fühlen, sondern sollen als maßgebliche Akteure selbst an der Analyse der Möglichkeiten und den Schritten zur Integration beteiligt sein. Die Förderung muss dafür individueller und partizipativer ausgestaltet sein, wenn sie Jugendliche erreichen und zur Eigenaktivität ermutigen will. In diesem Sinne können die nun vorgesehenen Gutscheine dazu beitragen, die Wunsch- und Wahlrechte von Arbeitslosen zu stärken – allerdings müssen insbesondere für Jugendliche und benachteiligte Personengruppen dazu entsprechende Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote greifen.

Ebenfalls sehen wir die wesentliche und wichtige Intention, mit der Reform dezentrale Entscheidungskompetenzen zu stärken, viel zu wenig realisiert. Dies zeigt sich u. a. daran, dass weithin Verordnungsermächtigungen vorgesehen sind, die dem Bundesarbeitsministerium eine hohe Regelungskompetenz sichern und Freiräume auf der kommunalen Ebene verhindern. Unverständlich ist, warum die „freie Förderung“ im SGB II weiterhin auf den Personenkreis von Langzeitarbeitslosen beschränkt bleibt und nicht für eine innovative Förderung aller Arbeitslosen zugänglich gemacht werden soll. Ansatzpunkte für eine entsprechende Regelung im SGB III, die anstelle der in der Praxis völlig fehlgeschlagenen Regelung gem. § 421 h SGB III (Erprobung innovativer Ansätze) greifen könnte, sind nicht erkennbar. Damit eine an den regionalen Bedingungen des Arbeitsmarktes ausgerichtete dezentrale Arbeitsmarkt- und Förderpolitik umgesetzt werden kann, sprechen sich die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit dafür aus, die Qualifikation der Mitarbeiter/-innen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern zu verbessern und den Anteil befristeter Stellen zu reduzieren. Soweit ermessensleitende Weisungen beziehungsweise Handreichungen zur besseren Handhabung benötigt werden, sollten diese von den örtlichen Arbeitsagen-



turen/Jobcentern verantwortet und nicht zentral vorgegeben werden.

Kritisch sehen wir insgesamt die Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen, die rein fiskalisch begründet wird. Dies gilt insbesondere auch für den Wegfall des Rechtsanspruches auf eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme. Im Zusammenhang mit den Kürzungen der Mittel für aktive Arbeitsmarktförderung werden arbeitslosen Menschen auf diese Weise Fördermöglichkeiten und Rechte beschnitten, gleichzeitig sinken ihre Chancen, auf dem ersten Arbeitsmarkt tatsächlich Fuß zu fassen. Die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordern, diese Kürzungen zurückzunehmen.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit bewertet ebenfalls kritisch, dass der Gesetzentwurf an der jetzigen Praxis öffentlicher Ausschreibungen zur Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen festhält. Die notwendige Qualität der Fördermaßnahmen kann damit nicht gesichert werden, außerdem werden die Maßnahmen sowie ihre Überprüfungen in unzumutbarer Weise formalisiert und bürokratisiert. Öffentliche Ausschreibungen erschweren zudem die Entwicklung niederschwelliger Angebote, auf die gerade benachteiligte Jugendliche angewiesen sind, und verhindern die Einbeziehung der umfassenden fachlichen Kompetenz der Träger bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Förderinstrumente. Sie büden darüber hinaus den Trägern seit Jahren einen so massiven Kostendruck auf, der es kaum noch möglich, qualifiziertes Personal langfristig zu beschäftigen.

Die Verbände sprechen sich dafür aus, dass die Leistungserbringung insbesondere im Rechtskreis SGB II vorrangig über das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen im Sinne des § 17 Abs. 2 SGB II erfolgen sollte. Wie auch in anderen Bereichen des Sozialrechts wäre ein Wettbewerb beispielsweise dadurch gesichert, dass die Leistungsberechtigten auf der Grundlage ihres Wunsch- und Wahlrechtes selbst unter verschiedenen Angeboten konkurrierender Leistungserbringer auswählen und so im Wettbewerb entscheiden können. In Vereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern können passgenaue, lokal verankerte Förderangebote entwickelt und die Kompetenzen der Träger bei der Angebotsentwicklung genutzt werden.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit teilt die Grundannahme des Gesetzentwurfs nicht, dass die Förderinstrumente des SGB III gleichermaßen auch im SGB II umgesetzt werden sollten, sondern fordert, hier spezifische Förderinstrumente einzusetzen. Die Praxis der Jugendsozialarbeit zeigt, dass gerade junge Erwachsene in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ihre Schulkarriere häufig nur mit niedrigen oder sogar ohne Schulabschlüsse beenden konnten und ihrer beruflichen Integration oft auch schwierige persönliche Lebensumstände im Wege stehen. Für diese jungen Menschen sind besonders individualisierte Hilfsangebote nötig, die ihre Lebenssituation umfassend in den Blick nehmen und gegebenenfalls auch längerfris-



tige Hilfestellung bei der Überwindung persönlicher und sozialer Probleme gewährleisten. Die Kontinuität von Bezugspersonen ist dabei zentral.

Damit das Gelingen kann, müssen rechtskreisbedingte Wechsel von Ansprechpartnern/-innen, wie sie durch die Zuständigkeit für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen begründet sind (siehe dazu auch S. 9), zukünftig ebenso vermieden werden wie Trägerwechsel, die etwa bei der Abfolge von Aktivierungshilfen und Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen oder auch bedingt durch die Ausschreibungen häufig vorkommen.

Gleichwohl bewerten es die Verbände im Kooperationsverbund positiv, dass die präventive Förderung für Schüler/-innen zur Verringerung von Schnittstellenproblemen stärker bei einem Leistungsträger gebündelt werden soll und sich die Arbeitsagentur bei der Unterstützung des Übergangs Schule-Beruf weiterhin aktiv beteiligen will.

Schließlich greift der Gesetzentwurf aus unserer Sicht ein wesentliches Problem gar nicht auf: Die verschärften Sanktionsregelungen für Jugendliche werden weiterhin nicht aufgehoben, obwohl inzwischen deutlich ist, dass diese gesondert geltenden Sanktionen nicht nur kontraproduktiv und unangemessen scharf sind, sondern viele Fachleute und Juristen/-innen sie für verfassungsrechtlich angreifbar halten. Jugendliche dürfen nicht länger in Folge von Sanktionen in soziale Not und ins endgültige Abseits geraten – zumal sich auch die Jugendhilfe vielerorts diesen Jugendlichen nicht mehr zuwendet, weil sie ansonsten das Risiko eingeht, widerrechtlich die Regelungen des SGB II zu unterlaufen. Der Kooperationsverbund setzt sich deshalb dafür ein, dass junge Menschen unter keinen Umständen ganz ohne Unterstützung bleiben, und verlangt, die Sanktionsregelungen für Jugendliche im SGB II zu entschärfen, indem auf die speziellen Regelungen für Jugendliche verzichtet wird.

II. Bewertung zu ausgewählten Neuregelungen im SGB III

Zu den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, § 45 SGB III n.F.

Neuregelung:

Der Vermittlungsgutschein wird als eigenständiges Förderinstrument mit Rechtsanspruch abgeschafft und als Ermessensleistung in die neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung integriert. Neu ist die Möglichkeit, Gutscheine an Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende auszugeben, sofern die Eignung bzw. persönliche Fähigkeiten der Arbeitslosen und die örtliche Verfügbarkeit von Förderangeboten dies ermöglichen.

Bewertung:

Es wird weitergehender Flexibilisierungsbedarf gesehen, um



die Qualität der Förderung zu verbessern. So dürfen betriebliche Erprobungsphasen bei einem Arbeitgeber nur 4 Wochen dauern. Der Qualifizierungsanteil einer Aktivierungsmaßnahme darf 8 Wochen nicht überschreiten. Wir fordern hingegen, dass die Qualifizierungszeiten und Praktika in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für eine bessere Förderung von gering qualifizierten Arbeitslosen flexibilisiert – insbesondere zeitlich ausgedehnt – werden können. So reicht die Praktikumsdauer von maximal vier Wochen insbesondere bei schwierigeren Jugendlichen meist nicht aus, um Arbeitgeber von der Leistungsfähigkeit der Bewerber/-innen zu überzeugen. Zudem ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten sehr gering, weil es einer besonders hohen Motivation der Arbeitgeber bedarf, diese Jugendlichen in ein Praktikum aufzunehmen.

Die Evaluationsforschung zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente hat gezeigt, dass Gutscheine von benachteiligten, arbeitsmarktfremden Personen weitaus weniger in Anspruch genommen werden als von arbeitsmarktnahen Personen. Allerdings sollten deshalb benachteiligte Personenkreise nicht von der Gewährung von Gutscheinen ausgeschlossen werden, wie es der Gesetzentwurf nahe legt, sondern die Rahmenbedingungen zur Gutscheinausgabe müssen so ausgestaltet werden, dass auch diese einbezogen werden können.

Benachteiligte Jugendliche müssen daher von den Arbeitsvermittlern/-innen und Integrationsfachkräften so informiert und beraten werden, dass sie an der Entscheidung über die Auswahl einer bestimmten Fördermaßnahme mitwirken können. Jugendliche sollten z. B. die Möglichkeit haben, sich an „Schnuppertagen“ bzw. Informationsveranstaltungen der Träger der Jugendsozialarbeit informieren zu können. Die Bundesagentur für Arbeit wäre zu bitten, jugendadäquate Informationen über verschiedene Fördermaßnahmen am Übergang Schule-Beruf bereit zu stellen. Arbeitsagenturen und Jobcenter müssen mit entsprechenden Jugendberatungsstellen kooperieren, um Gutscheine für Jugendliche gut zugänglich zu machen.

Der Rechtsanspruch für Arbeitslose, nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung antreten zu können, sollte erhalten bleiben.

Die Verordnungsermächtigung nach § 47 SGB III sollte im Hinblick auf die gewünschten dezentralen Handlungsspielräume entfallen.

Zu den Berufsorientierungsmaßnahmen gem. § 48 SGB III n.F.

Neuregelung:

Es wird eine gesetzliche Regelung geschaffen, damit Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf und schwerbehinderte Schüler/-innen mittel-



fristig ein breites Angebot der Berufsorientierungsmaßnahmen erhalten. Zugänge zu Werkstätten für Menschen mit Behinderungen sollen damit begrenzt und Wege in den allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet werden. Die befristete Möglichkeit zur sog. erweiterten Berufsorientierung (bislang § 421 q a.F.) bleibt bis 2013 erhalten. Wichtig ist die Neuregelung im SGB II, wonach Berufsorientierung nur noch von der Arbeitsagentur, nicht mehr von Jobcentern finanziert werden kann mit der Begründung, dass damit Doppelzuständigkeiten beim Übergang von der Schule in den Beruf und eine unterschiedliche Behandlung von Schülern/-innen vermieden werden können. Neu ist die Möglichkeit, dass sich die Arbeitsagentur mit bis zu 50 % an Maßnahmen beteiligen kann, die von Dritten eingerichtet werden.

Bewertung:

Die Neuregelungen werden begrüßt. Es muss sichergestellt sein, dass ein zwischen Schulen, Wirtschaft und unterschiedlichen Akteuren in der Berufsorientierung abgestimmtes und qualitativ hochwertiges Berufsorientierungsangebot an allen allgemeinbildenden Schulen aufgebaut wird.

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist die Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.

Die Befristung der Regelung zur erweiterten Berufsorientierung ist nicht sachgerecht. Die Möglichkeiten der erweiterten Berufsorientierung haben sich in der Praxis bewährt und sollten entfristet werden.

Flexibilisiert werden sollte die Kofinanzierungsregelung für Maßnahmen, an denen sich die Arbeitsagentur beteiligt. Auch ein geringerer Finanzierungsteil Dritter sollte die Möglichkeit zur Beteiligung der Arbeitsagentur eröffnen. Es muss sichergestellt werden, dass sich die Bundesagentur für Arbeit nicht finanziell aus der Förderung zurückzieht, damit ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges Angebot der Berufsorientierung bereitgestellt werden und die gewünschte Einbeziehung behinderter Schüler/-innen gelingen kann.

Öffentliche Ausschreibungen von Maßnahmen der beruflichen Orientierung an Schulen darf es nicht geben, stattdessen müssen alternative Vergabeformen wie die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb beziehungsweise Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen (sog. vorteilhafte Gelegenheit) realisiert werden, damit die Berufsorientierung passgenauer im Förderspektrum der jeweiligen Schulen platziert und ihre Qualität gesichert werden kann.



Zur Berufseinstiegsbegleitung, § 49 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bestehende modellhafte Regelung wird nunmehr unbefristet in das SGB III übernommen. Allerdings gibt es mit der neu gefassten Regelung des § 49 SGB III nun eine Kofinanzierungserfordernis, d. h. es ist vorgesehen, dass sich Dritte mit mindestens 50 % an der Finanzierung beteiligen. In der Begründung wird auf die gemeinsame Verantwortung von Ländern und Bundesagentur für Arbeit für den Übergang Schule-Beruf hingewiesen. Das Sonderprogramm im Rahmen der sog. „Bildungsketten“ soll nicht mehr gesondert fortgeführt, sondern in das Regelinstrument überführt werden.

Bewertung:

Die Entfristung der Förderung wird ausdrücklich begrüßt, weil sich die Berufseinstiegsbegleitung im Grundsatz sehr bewährt hat.

Die Absicht, die beiden Maßnahmen – Berufseinstiegsbegleitung als Regelinstrument im SGB III und Teil des Sonderprogramms Bildungsketten – zusammenzuführen, findet ebenfalls unsere Zustimmung. Positiv zu sehen ist auch die neu geschaffene Möglichkeit, bei Bedarf die Begleitung über das erste Halbjahr des Ausbildungsjahres hinaus anzubieten.

Die Kofinanzierungserfordernis ist im Hinblick auf die Verantwortung der Länder und eine abgestimmte Umsetzung mit den Schulen begründet. Allerdings darf sich die Bundesagentur für Arbeit nicht aus der Finanzierung zurückziehen und muss ihr derzeitiges Finanzierungsvolumen für die Berufseinstiegsbegleitung (§421 s SGB III und BerEb BK) mindestens aufrechterhalten. Damit ein ausreichendes Angebot an Schulen geschaffen werden kann und nicht etwa Schulen in sozialen Brennpunkten mangels finanzieller Ressourcen von der Förderung ausgeschlossen werden, sind außerdem die Bundesländer gefragt, sich finanziell zu engagieren.

Die neuen Finanzierungsgrundlagen müssen Gewähr dafür bieten, dass anstelle der öffentlichen Ausschreibungen alternative Vergabeformen wie die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb bzw. Vergabe an ein bestimmtes Unternehmen (sog. vorteilhafte Gelegenheit) realisiert werden kann. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit hatte infolge der öffentlichen Ausschreibungen der Berufseinstiegsbegleitung massive Qualitätsprobleme in der Praxis feststellen müssen. So können z. B. Fachkräfte häufig nicht aufgabenadäquat vergütet werden und es kommt zu einer starken Personalfuktuation, die auch im wissenschaftlichen Zwischenbericht der Programmbegleitung problematisiert wird (Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/3890 vom 22.11.2010).

Die Anordnungsermächtigung zur näheren Bestimmung der Fördervoraussetzungen gem. § 50 SGB III n.F. sollte nur in Abstimmung mit



den Bundesländern greifen, in deren Zuständigkeitsbereich die Maßnahmen umgesetzt und mitfinanziert werden. Deshalb ist eine Zustimmung des Bundesrates vorzusehen.



Zu den Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, § 51 ff. SGB III n.F.

Neuregelungen:

Die betriebliche Einstiegsqualifizierung wird in die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen integriert, u. a. um die Förderung am Übergang Schule-Beruf stärker auf förderungsbedürftige Jugendliche konzentrieren zu können.



Erhalten bleibt der Rechtsanspruch für junge Menschen, sich innerhalb einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme auf einen nachträglich zu erwerbenden Hauptschulabschluss vorzubereiten. Neue Alternativen, den Hauptschulabschluss auch in einer anderen Fördermaßnahme erwerben zu können, werden allerdings nicht eröffnet. Es erfolgt eine Klarstellung, dass Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen förderungsbedürftige Jugendliche vorrangig auf Berufsausbildung vorbereiten und erst nachrangig in Arbeit vermitteln helfen sollen.



Bewertung:

Die Zielsetzung, die Förderung stärker auf förderungsbedürftige Jugendliche innerhalb von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu konzentrieren, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Evaluationsforschung hat gezeigt, dass nicht nur in der Einstiegsqualifizierung, sondern auch in Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ein hoher Prozentsatz marktbenachteiligter Jugendlicher einbezogen ist. In Zukunft muss das Förderinstrument sehr viel stärker auf die Bedürfnisse von förderungsbedürftigen Jugendlichen angepasst werden, als dies bislang der Fall ist. Die bisherigen Vorgaben für den Inhalt sowie der Zeitrahmen werden den Kompetenzen der Zielgruppen zum Teil nicht gerecht. So brauchen Jugendliche mit multiplen Problemlagen die Möglichkeit, mit einer herabgesetzten Tagesarbeitszeit regelmäßig und kontinuierlich teilzunehmen, um ihr Maßnahmeziel erreichen zu können. Um die Anforderungen des Konzeptes auch wirklich für alle Jugendlichen bedarfsgerecht umsetzen zu können, müssen die personellen Ressourcen aufgestockt werden. Bestimmte Zielgruppen brauchen eine intensive Betreuung, die auch das Umfeld mit einbezieht (z. B. Eltern). Wenn die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zukünftig dementsprechend neu ausgerichtet werden, müssten diese Jugendlichen nicht länger eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung durchlaufen, bevor sie an einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme teilnehmen können.



In der Praxis sind außerdem dezentrale Handlungsspielräume sehr wichtig, sie sollten bei einer Anpassung des Fachkonzepts zukünftig verankert werden. Denkbar wäre es, den Arbeitsagenturen wieder die Mög-

lichkeit einzuräumen, ein bestimmtes Auftragsvolumen (z. B. bis zu 25 %) außerhalb des Fachkonzeptes zu vergeben.

Wir fordern außerdem, die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in den Katalog der Eingliederungsleistungen gemäß § 16 SGB II aufzunehmen, um Schnittstellenprobleme zwischen den Rechtskreisen zu verringern und die Förderung zugunsten der Jugendlichen zu optimieren. Für die Umsetzung der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen ist alleine die Arbeitsagentur gemäß SGB III zuständig, selbst wenn es um die Förderung von Jugendlichen aus dem Rechtskreis SGB II geht. Gerade besonders förderbedürftige Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II werden durch diese zusätzlichen Schnittstellen benachteiligt, insofern sich Rechtskreis- und Maßnahmenwechsel verbunden mit Wechseln bei den Ansprechpartnern/-innen auf ihre Förderung besonders nachteilig auswirkt (vgl. S. 4).

Dagegen sollten erfolgsbezogene Prämien nicht länger gesetzlich vorgeschrieben werden. Im Sinne der gewünschten dezentralen Entscheidungsspielräume sollte es in der Handhabe der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen belassen sein, diese einzuführen. Die Erfahrungen und Einschätzungen der Praxis sowohl auf Seiten der Leistungserbringer wie auch der Leistungsträger sind sehr heterogen. Positive Effekte, wie verstärkte Integrationsbemühungen der Träger, werden ebenso gesehen wie ausbleibende Effekte oder auch negative Auswirkungen, z. B. auf nachhaltige Integrationserfolge.

Einstiegsqualifizierungen sollen nach regionaler Bedarfslage auch zukünftig finanziert werden können, solange in bestimmten Regionen Deutschlands weiterhin Lehrstellenmangel herrscht. Dabei ist allerdings zukünftig sicherzustellen, dass Jugendliche die Berufsschule besuchen und verbindliche Regularien zur Anrechenbarkeit auf eine spätere Berufsausbildung greifen.

Aus Sicht der Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit sollte der Hauptschulabschluss nicht nur im Rahmen von Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nachgeholt werden können. Wie auch der Evaluationsbericht von INBAS zum Nachholen von Schulabschlüssen gezeigt hat, sind für arbeitsmarktfernste Jugendliche mit komplexen Problemlagen Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen als alleinige Möglichkeit häufig ungeeignet. Diese Jugendlichen benötigen niederschwelligere Förderangebote, in denen z. B. eine feste Ansprechperson für sie kontinuierlich verfügbar ist und die sozialpädagogische Betreuung so umfassend angelegt ist, dass komplexe Problemlagen – z. B. Probleme im Bereich des Wohnens oder in der Familie – bearbeitet werden können. Alternative Fördermöglichkeiten, etwa einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer Produktionsschule oder einer Arbeitsgelegenheit nachzuholen, sollten vor diesem Hintergrund wieder eröffnet werden.



Zu Änderungen bei der Berufsausbildungsbeihilfe, auch im Zusammenhang mit dem Jugendwohnen, § 56 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bisherige Verknüpfung des Rechtsanspruchs von Auszubildenden auf Berufsausbildungsbeihilfe während einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme mit den Zugangsvoraussetzungen, Maßnahmevoraussetzungen und Kostenerstattungsregelungen wird getrennt.

Es erfolgt eine modifizierte Bedarfsberechnung für den Lebensunterhalt in Wohnheimen und Internaten (§ 65 Abs. 3 a.F.): Für Jugendwohnheime werden die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen mit den Trägern der örtlichen Jugendhilfe zugrunde gelegt, gleichzeitig wird die sozialpädagogische Begleitung von der Bedarfsermittlung ausgenommen.

Bewertung:

Wenn der Rechtsanspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe nicht mehr mit den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen verknüpft wird, entfällt der Rechtsanspruch auf diese und die berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme wird – außer in Verbindung mit dem Nachholen des Hauptschulabschlusses – zur reinen Ermessensleistung. Diese Änderung lehnt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit ab.

Die vorgesehene Änderung § 61 (3) ist abzulehnen. Stattdessen ist darauf hin zu wirken, dass die sozialpädagogische Begleitung Bestandteil der Berufsausbildungsbeihilfe bleibt, wie es im Übrigen auch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 24.11.2010 einstimmig gefordert hat.

Die sozialpädagogische Begleitung unterstützt den Ausbildungserfolg unmittelbar, somit sind eine Zuordnung zu den direkten Ausbildungskosten und eine Verankerung im SGB III notwendig. Anders als es die Gesetzesbegründung nahe legt, zeigt die Erfahrung der Praxis, dass eine Ausbildung fernab des Wohnorts der Eltern für viele Jugendliche eine große Herausforderung darstellt und eine pädagogische Unterstützung notwendig macht. Es ist also darauf hinzuwirken, dass die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen die Grundlage für die Berufsausbildungsbeihilfe bleiben.

Ergänzende Anmerkung:

Im Jahr 2008 wurde die Regelung des § 252 SGB III zur Bezuschussung bauinvestiver Kosten in Jugendwohnheimen aus dem SGB III gestrichen. Der aktuelle Gesetzentwurf sieht keine Wiederaufnahme der Regelung vor. Das Forschungs- und Praxisentwicklungsprojekt „leben.lernen.chancen nutzen“ hat bei einer Befragung von Einrichtungen des Jugendwohnens einen hohen Investitions- und Sanierungsbedarf gezeigt, der von ihnen nicht alleine getragen werden kann. Gleichzeitig ergibt sich aufgrund der gestiegenen Mobilität junger Menschen und massiver regionaler Ungleichgewichte am



Ausbildungsstellenmarkt ein steigender Bedarf an Plätzen in Jugendwohnheimen. Jugendwohnen bietet jungen Menschen während einer Ausbildung fernab des Heimatorts Unterkunft, Verpflegung und eine verlässliche Begleitung an und sichert so die Ausbildung ab. Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit spricht sich vor diesem Hintergrund für die Auflage eines steuerfinanzierten Bundesprogramms zur Bezuschussung und Darlehensgewährung für Bauinvestitionen der Jugendwohnheime aus.

Zur Außerbetrieblichen Ausbildung, § 76 SGB III n.F.

Neuregelung:

Das Erfordernis zur Teilnahme an einer vorhergehenden sechsmonatigen, auf den Beruf vorbereitenden Maßnahme entfällt, um Jugendlichen unnötige Warteschleifen vor einer Berufsausbildung zu ersparen.

Bewertung:

Die Regelung entspricht einer langjährigen Forderung der Verbände im Kooperationsverbund und wird sehr begrüßt. In einigen Fällen, nicht aber in jedem Einzelfall ist es für Jugendliche erforderlich und sinnvoll, vor Eintritt in eine außerbetriebliche Ausbildung eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme zu durchlaufen.

Ergänzende Anmerkung:

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit regt an, die Voraussetzungen für eine bundesweite Umsetzung der so genannten „Trialen Ausbildung“ zu schaffen. Diese neue Form der Ausbildung erschließt – unter Einbezug eines dritten Partners, der als Träger die sozialpädagogische Begleitung der Jugendlichen und die Unterstützung der Betriebe gewährleistet – gewissermaßen als „dritten Weg“ zwischen ungeförderter Ausbildung und außerbetrieblicher Ausbildung bisher ungenutzte Ausbildungspotenziale sowohl bei jungen Menschen mit unterschiedlichen Problemlagen und Vermittlungshemmnissen als auch bei Betrieben und sichert deren Realisierung ab. Für benachteiligte Jugendliche lassen sich so neue Chancen auf eine betriebliche Ausbildung erschließen.

Zu den Ausbildungsbegleitenden Hilfen, § 78 SGB III n.F.

Neuregelung:

Es gibt eine erweiterte Fördermöglichkeit: Ausbildungsbegleitende Hilfen sollen auch Auszubildenden offen stehen, die bereits eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen haben und deren Abschluss in einer neuen Berufsausbildung gefährdet ist.



Bewertung:

Die Neuregelung ist positiv, hat aber vermutlich wenig Praxisrelevanz.



Zur Fort- und Weiterbildung, § 81 ff. n.F.

Neuregelung:

Der notwendige Vierjahreszeitraum einer „beruflichen Entfremdung“ als Voraussetzung der Förderung wird erweitert um Tatbestände wie Familienphase, Arbeitslosigkeit und Pflegezeiten. Die Weiterbildungsförderung für ältere Beschäftigte wird in das Regelinstrumentarium übernommen.



Bewertung:

Angesichts des demografischen Wandels und Fachkräftemangels sollte sich die Bundesagentur für Arbeit stärker an der Fort- und Weiterbildung gering qualifizierter Arbeitnehmer/-innen beteiligen. Dabei sollte zugleich der Vierjahreszeitraum einer beruflichen Entfremdung verkürzt werden. Dies ist aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit besonders wichtig, um in die beruflichen Qualifikationen ungelernter junger Erwachsener zu investieren.



Jahrelange Defizite am Ausbildungsstellenmarkt haben dazu geführt, dass nach wie vor viel zu viele junge Erwachsene ohne Berufsabschluss bleiben. Jeder sechste junge Mensch in Deutschland zwischen 20 und 30 Jahren hat keinen Berufsabschluss und befindet sich auch nicht mehr in Bildungsmaßnahmen. Noch schwieriger stellt sich die Situation für Jugendliche und junge Erwachsene dieser Altersgruppe mit Migrationshintergrund dar. Von ihnen ist fast ein Drittel ohne Berufsabschluss und qualifiziert sich auch nicht mehr weiter. Auch angesichts des demografischen Wandels und Fachkräftebedarfs kann sich unsere Gesellschaft diesen hohen Anteil unqualifizierter Arbeitskräfte nicht leisten. Die Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit fordern vor diesem Hintergrund, jungen Menschen verstärkt Angebote zur Nachqualifizierung zu eröffnen.



Für junge Menschen mit Migrationshintergrund müssen niederschwellige Qualifizierungsmaßnahmen kombiniert mit Förderangeboten in der deutschen Sprache ausgeweitet werden. Wurden im Rahmen des Verfahrens zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse Ausgleichsmaßnahmen als notwendig anerkannt, sind diese durch Weiterbildung zu fördern.

Außerdem müssen Gesetzesfehler der Vergangenheit korrigiert werden. Das betrifft z. B. die Einschränkung der Fördermöglichkeiten für die Ausbildung bzw. Umschulung zum/zur Altenpfleger/-in bzw. Krankenpfleger/-in.

Die im Rahmen des Konjunkturpaktes II mit § 421t Abs. 6 SGB III eröffnete Möglichkeit zur vollständigen Finanzierung der dreijährigen Ausbildung

12/17

bzw. Umschulung zum/zur Alten- bzw. Krankenpfleger/-in hat der Gesetzgeber zum Jahresende 2010 entfallen lassen. Die Fördermöglichkeit sollte mit der aktuellen Instrumentenreform wieder eröffnet werden. Die nach § 85 Abs. 2 SGB III erforderliche Sicherstellung der Finanzierung des letzten Ausbildungsjahres durch Bund oder Länder ist notwendig. Mit der Aufhebung der Regelung liegt die Finanzierung des 3. Ausbildungsjahres wieder in der Entscheidung des jeweiligen Bundeslandes. Der hier bereits jetzt herrschende Mangel an Fachkräften wurde dadurch unnötig verstärkt, was einen Rückschritt für die Sicherstellung der qualifizierten professionellen Pflege in den nächsten Jahren bedeutet.

Im Rahmen eines stärkeren Einbezuges von gering qualifizierten Arbeitslosen in Angebote der Fort- und Weiterbildung stellen sich für die Fortsetzung des Gutscheilverfahrens besondere Herausforderungen. Die Betroffenen müssen gezielt informiert und begleitet werden, damit das Angebot besser in Anspruch genommen werden kann.

Zur Erprobung innovativer Ansätze, § 136 SGB III n.F.

Neuregelung:

Die bestehende Vorschrift wird übernommen.

Bewertung:

Das bestehende Instrument ist in der Praxis bislang völlig fehlgeschlagen und muss deshalb dringend reformiert werden. Die Regelung ist von der Bundesagentur für Arbeit und den Trägern bislang kaum angenommen worden. Nach Recherchen des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit wird derzeit bundesweit nur ein einziges Modellprojekt an fünf Standorten (sog. Qualifizierungsverbände) gefördert.

Dabei ist das Instrument z. B. auch daran gescheitert, dass freie Träger befürchten müssen, innovative Projektideen an die Bundesagentur für Arbeit heranzutragen, bei der anschließenden öffentlichen Ausschreibung ihres Konzepts dann aber keinen Zuschlag zu erhalten. Zudem hat die Bundesagentur für Arbeit hohe Hürden für förderfähige Maßnahmen gelegt: Eine Idee muss nach dem Verständnis der Bundesagentur für Arbeit innovativ und darf nicht bereits zusammen mit der Behörde oder in einer bestimmten Region erprobt worden sein. Außerdem sollen nur bundesweit als strategisch bedeutsam eingeschätzte Fördermaßnahmen gefördert werden. Rein lokal auszugestaltende Fördermaßnahmen für spezielle Zielgruppen liegen nicht im Interesse.

Der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit spricht sich vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen dafür aus, das Instrument analog der Regelung im SGB II als freie Förderung auszugestalten (siehe auch S. 16). Es muss den Arbeitsagenturen vor Ort ermöglicht werden, lokal angepasste Maßnahmen und innovative Projekte zu fördern.



Zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen, § 177 ff. SGB III

Neuregelungen:

Um Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem 2. oder 3. Sozialgesetzbuch durchzuführen, bedürfen Träger zukünftig einer Zulassung durch anerkannte Zertifizierungsagenturen, die von der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH anerkannt sind. Damit werden wesentliche Bestimmungen des Zulassungsverfahrens in der Fort- und Weiterbildung (AZWV) übertragen. Auch die Regelungen zur Qualitätsprüfung werden auf alle Maßnahmen übertragen.

Wie auch bislang bei der Weiterbildung mit Bildungsgutschein, müssen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die mittels des neuen Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins zugänglich gemacht werden sollen, zugelassen werden. Bei der Bundesagentur für Arbeit wird der bestehende Anerkennungsbeirat fortgeführt, der Empfehlungen für die Anerkennung als fachkundige Stellen und die Zulassung von Trägern und Maßnahmen ausspricht. Trägerseitig sind nur die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten.

Bewertung:

Das in der Fort- und Weiterbildung grundsätzlich bewährte Verfahren auf andere Arbeitsmarktbereiche zu übertragen, erscheint prinzipiell sinnvoll.

Ein Zulassungsverfahren auf alle Träger von Maßnahmen zu übertragen, greift zum Zweck der Qualitätssicherung alleine aber viel zu kurz, solange in der Arbeitsmarktförderung zentral gesteuerte, öffentliche Ausschreibungen überwiegen. Bei den Trägern von Maßnahmen kommt es bekanntlich zu äußerst schwierigen Arbeitsbedingungen und niedrigen Lohnniveaus, die es kaum erlauben, längerfristig tätige und qualifizierte Mitarbeiter/-innen zu gewinnen.

Zusätzlich muss vermieden werden, dass kleinere Träger durch die kostenintensiven Auflagen benachteiligt werden. Die Kosten und der bürokratische Aufwand des Zulassungsverfahrens müssen deshalb möglichst gering gehalten werden. Dies gilt umso mehr als das Verfahren darüber hinaus zukünftig auch auf einzelne Maßnahmen ausgeweitet werden soll. In jedem Fall sollten die Träger die Kosten nicht alleine tragen müssen, sondern die Möglichkeit zur Bezuschussung erhalten.

Freie Träger sollten im Anerkennungsbeirat mitwirken dürfen. Mit der Erweiterung der einbezogenen Arbeitsmarktdienstleistungen ergibt sich die Notwendigkeit, auch Freie Träger zu berücksichtigen, die nicht durch die Bildungsverbände und Verbände privater Arbeitsvermittler vertreten werden.



III. Bewertung der Änderungen im Rechtskreis SGB II

Zu den Leistungsgrundsätzen § 3 SGB II:

Neuregelung:

Jugendliche sollen nach Antragstellung auf Leistungen der Grundsicherung nunmehr unverzüglich in Ausbildung oder Arbeit statt in Arbeit, eine Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit vermittelt werden.

Bewertung:

Die Neuregelung betont die nachrangige Funktion von Arbeitsgelegenheiten und stellt klar, dass in der beruflichen Biografie junger Menschen grundsätzlich die Ausbildung vor einer Arbeitsaufnahme stehen soll. Damit entspricht sie langjährigen Forderungen der Wohlfahrtsverbände und der Verbände im Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit. Allerdings sollten all diejenigen Jugendlichen, die nach neuer Gesetzeslage nicht in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden können, in eine geeignete Fördermaßnahme vermittelt werden. Damit soll das gesamte Spektrum geeigneter Eingliederungsleistungen eröffnet und zugleich weiterhin Sorge dafür getragen werden, dass Jugendliche verbindlich und zeitnah gefördert werden.

Zur Neuregelung im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung, § 16 d SGB II:

Neuregelung:

Die bestehenden Instrumente – Zusatzjobs, Arbeitsgelegenheiten Entgeltvariante und der Beschäftigungszuschuss – werden zu zwei Instrumenten zusammengefasst: Zusatzjobs sowie zusätzliche Arbeitsverhältnisse mit Zuschuss zum Arbeitsentgelt. Der Zweck der Arbeitsgelegenheiten wird neu ausgerichtet.

Dass Arbeitsgelegenheiten für erwerbsfähige Hilfebedürftige geschaffen werden sollen, die keine Arbeit finden, entfällt. Arbeitsgelegenheiten werden dazu erbracht, die Beschäftigung zu erhalten bzw. wieder zu erlangen. Der Vorrang anderer Fördermaßnahmen – einschließlich der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – wird gesetzlich verankert. Die Förder Voraussetzungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses werden gesetzlich präzisiert und außerdem das Kriterium der Wettbewerbsneutralität aufgenommen. Die Förderdauer in einer Arbeitsgelegenheit wird gesetzlich begrenzt – auf zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren. Die Förderung der Maßnahmenkosten der Träger wird pauschaliert und begrenzt – auf 30 € pro Teilnehmer/-in und Monat bzw. 150 Euro, soweit eine begleitende Betreuung für Hilfebedürftige mit besonderem Anleitungbedarf erbracht wird.



Bewertung:

Arbeitsgelegenheiten können für benachteiligte Jugendliche, die in Beschäftigungsmaßnahmen zu motivieren sind, förderlich sein, wenn die Arbeitsgelegenheit sozialpädagogisch begleitet wird und einem Qualifizierungskonzept folgt. Völlig kontraproduktiv ist vor diesem Hintergrund die beabsichtigte Beschränkung der öffentlich geförderten Beschäftigung auf ausschließlich zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende und wettbewerbsneutrale Tätigkeitsfelder. Nach aller Erfahrung werden auch marktnahe Formen der öffentlich geförderten Beschäftigung unbedingt benötigt, um qualifizierende und sinnstiftende Tätigkeiten anbieten und Wiedereingliederungschancen steigern zu können. Die Akzeptanz von Wirtschaft und Gewerkschaften dafür kann nach unserer Erfahrung in regionaler Abstimmung der Arbeitsmarktakteure gesichert werden.

Auch die gesetzliche Festschreibung der Pauschalen wird abgelehnt. Qualitativ besonders ausgestaltete Konzepte für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten zugunsten von benachteiligten Jugendlichen können mit diesen niedrigen Pauschalen nicht mehr realisiert werden. Den Jobcentern sollte auch im Sinne dezentraler Handlungsspielräume die Entscheidung über die Einführung von Pauschalen und die Höhe der Maßnahmenkostenförderung selbst überlassen bleiben.

Zur Freien Förderung, § 16 f SGB II n.F

Neuregelung:

Die Freie Förderung soll flexibilisiert werden, indem das Aufstockungs- und Umgehungsverbot für Langzeitarbeitslose aufgehoben wird.

Bewertung:

Die Neuerung weist in die richtige Richtung, ist aber unvollständig. Nicht ersichtlich ist, warum die Freie Förderung im SGB II weiterhin auf den Personenkreis von Langzeitarbeitslosen beschränkt bleibt und nicht für eine innovative und passgenau ausgestaltete Förderung aller Arbeitslosen zugänglich gemacht werden soll. Außerdem sollten die Jobcenter die Möglichkeit erhalten, 20 % ihrer Eingliederungsmittel im Rahmen der Freien Förderung zu verausgaben.

Abschließende Bemerkung

Für eine verbesserte Förderung an der Schnittstelle zur Jugendhilfe regt der Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit folgende gesetzlichen Neuregelungen und untergesetzlichen Klarstellungen an:

- ❖ In § 16 SGB II werden sinngemäß folgende Aussagen aufgenommen:

16/17



Den besonderen Bedürfnissen von stark förderungsbedürftigen Jugendlichen ist bei der Ausgestaltung von Maßnahmen Rechnung zu tragen. Die Agentur für Arbeit kann sich zu diesem Zweck an der Förderung von Angeboten der Jugendsozialarbeit gem. § 13 SGB VIII beteiligen. Mit dieser Regelung können rechtskreisübergreifende und gemeinsam finanzierte Projekte von Arbeitsförderung und Jugendhilfe befördert werden.

- ❖ Sofern am Vergaberecht zur Erbringung von Arbeitsmarktfördermaßnahmen festgehalten wird, müssen die Möglichkeiten zur Beauftragung eines Unternehmens („vorteilhafte Gelegenheit“) erleichtert werden:

Nach Auffassung des Bundesarbeitsministeriums ist diese Vergabe bislang nur möglich, wenn die Jugendhilfe einen Finanzierungsanteil von mindestens 50 % übernimmt. Aus Sicht des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit sollte das auch in den Fällen ermöglicht werden, in denen der Finanzierungsanteil der Jugendhilfe unter 50 % liegt. Häufig ist der erzieherische Anteil geringer als 50 % und lässt sich insofern der hälftige Finanzierungsanteil der Jugendhilfe nur schwer rechtfertigen.

Den Jugendämtern ist außerdem zumeist daran gelegen, an der Auswahl besonders qualifizierter und in der Jugendhilfe verankerten Träger für die Durchführung solcher Maßnahmen mitzuwirken.

Berlin, im April 2011



Walter Würfel
Sprecher des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit

Fachlich verantwortliche Ansprechpartnerin zu diesem Schreiben:
Tina Hofmann (Referentin für Jugendsozialarbeit – DER PARITÄTISCHE),
E-Mail: jugendsozialarbeit@paritaet.org, Tel. 030/24636-325

