



IAW

INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

Expertise zur Umsetzung ausgewählter Instrumente des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene (U25)

Bericht an den Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit,
vertreten durch den Paritätischen Gesamtverband e.V. und
den Internationalen Bund

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW)
Tübingen

Tübingen, im Juni 2011

Projektteam IAW

Dipl.-Volksw. Sabine Dann
Dipl.-Volksw. Regina Sappl

unter Mitarbeit von:

Sven Kunze
Andreas Lay
Fabian Lübke

Ansprechperson

Dipl.-Volksw. Sabine Dann
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW)
Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen
Tel.: 07071 9896-13
Fax: 07071 9896-99
E-Mail: sabine.dann@iaw.edu

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Kurzer Überblick über das Untersuchungskonzept	5
2.1	Erstellung von Interviewleitfäden	6
2.2	Durchführung der Expertengespräche	7
2.3	Hinweise zur Trägerbefragung	8
2.4	Durchführung der Fallstudien	9
2.5	Vorgehensweise zur Auswertung der Ergebnisse.....	10
3.	Ergebnisse	12
3.1	Überblick über die relevanten Änderungen für Jugendliche.....	12
3.2	Allgemeine Wahrnehmung der Reform.....	14
3.3	Förderung aus dem Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III.....	29
3.4	Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III	34
3.5	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	51
3.5.1	Anspruch auf Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss.....	51
3.5.2	Maßnahmekosten nach § 69 SGB III.....	64
3.5.3	Vermittlungsprämie für Träger	67
3.6	Freie Förderung nach § 16f SGB II	73
3.7	Erprobung innovativer Ansätze nach § 421h SGB III.....	83
3.8	Institutionelle Förderung von Jugendwohnheimen (§§ 252, 253 SGB II a.F.)	92
4.	Zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen	94
5.	Literatur.....	100

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Untersuchungskonzept	6
Abbildung 2: Auswirkungen der Reform auf die Förderung von U25	17
Abbildung 3: Auswirkungen der Neuausrichtung auf die Dauer der Maßnahmen	18
Abbildung 4: Auswirkung der Neuausrichtung auf die Anzahl der Teilnehmerplätze	19
Abbildung 5: Auswirkungen der Neuausrichtung auf die Spielräume bei der Umsetzung innovativer Maßnahmen.....	21
Abbildung 6: Auswirkungen der Neuausrichtung auf die Übersichtlichkeit des Maßnahmekatalogs.....	24
Abbildung 7: Maßnahmen nach § 46 SGB III.....	42
Abbildung 8: Gründe für die Nichtdurchführung von Maßnahmen nach § 46 SGB III	46
Abbildung 9: Haben sich die Maßnahmen nach § 46 SGB III bislang bewährt?	49
Abbildung 10: Beurteilung der Maßnahmen nach § 46 SGB III	50
Abbildung 11: Beurteilung des Rechtsanspruchs zur Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss	62
Abbildung 12: Beurteilung der Einführung einer Vermittlungsprämie	72
Abbildung 13: Gründe für die Nichteinreichung von Ideen im Rahmen des § 421h SGB III	90

Tabellen

Tabelle 1: Elemente der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	37
Tabelle 2: Maßnahmen nach § 46 SGB III – wesentliche Angaben	43
Tabelle 3: Anschlussperspektiven von Teilnehmern an Maßnahmen nach § 46 SGB III.....	47
Tabelle 4: Welche Zielgruppen nutzen Jugendliche seit 2009?.....	93

1. Einleitung

Am 1. Januar 2009 trat das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Kraft. Die Bundesregierung kam damit dem Auftrag im Koalitionsvertrag nach, die Arbeitsmarktpolitik auf der Basis von Wirksamkeitsanalysen zu überarbeiten, die Instrumente neu zu ordnen, übersichtlicher und einfacher anwendbar zu gestalten. Hierzu wurden Änderungen an den Bestimmungen des zweiten und dritten Sozialgesetzbuchs (SGB II und SGB III) vorgenommen.

Neben einer Stärkung der Arbeitsvermittlung hat sich der Gesetzgeber zum Ziel gesetzt, wirksame Instrumente weiterzuentwickeln und ineffiziente Instrumente abzuschaffen sowie die Leistungen zur Eingliederung nach dem SGB II neu zu ordnen. Auch war es Ziel der Reform, die arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsspielräume zu erweitern.¹

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen wurde im Jahr 2010 vom Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit beauftragt, eine „Expertise zur Umsetzung ausgewählter Instrumente des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene“ zu erstellen.

In der Expertise wird ein Schwerpunkt auf die Umsetzung der folgenden Instrumente im Bereich der Förderung von benachteiligten Jugendlichen gelegt:

- Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III)
- Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III)
- Anspruch auf Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen (§ 61a SGB III)
- Prämie beim Übergang in eine betriebliche Berufsausbildung (ab 1.9.2011)
- Neuregelung zu den Maßnahmekosten der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 69 SGB III)
- Erprobung innovativer Ansätze (§ 421h SGB III)
- Wegfall der Förderung von Jugendwohnheimen (§§ 252, 253 SGB III)
- Freie Förderung im SGB II (§ 16f SGB II).

Im Zusammenhang mit den neu eingeführten Instrumenten Freie Förderung im SGB II (§ 16f SGB II) und der Erprobung innovativer Ansätze (§ 421h SGB III) wird auch auf die bereits vor dem 1.1.2009 weggefallenen sonstigen weiteren Leistungen § 16(2) S. 1 SGB III a.F. sowie die abgeschaffte Freie Förderung im SGB III nach § 10 SGB III a.F. eingegangen.

¹ Vgl. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008.

Ziel der Expertise ist es darzulegen, wie die neuen Instrumente speziell im Bereich der Förderung von benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) vor dem Hintergrund flankierender Regelungen von den Grundsicherungsstellen, Agenturen für Arbeit und Trägern der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe umgesetzt werden. Weiterhin sollen mögliche Probleme und nicht intendierte Effekte bei der Implementation erkannt und Empfehlungen für eine verbesserte Umsetzung abgeleitet werden. Dabei stehen folgende Leitfragen im Vordergrund:

- Welche Gesetzesänderungen sind von besonderer praktischer Relevanz für die Integrationsbemühungen mit Blick auf die Zielgruppe benachteiligte Jugendliche?
- Ein wesentliches Ziel der Reform war es, den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen größere Handlungs- und Ermessensspielräume bei der Betreuung der Arbeitslosen zu geben. Eine Flexibilisierung erhofft sich der Gesetzgeber insbesondere durch die Arbeitsförderungsinstrumente Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III) und die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III. Hierdurch soll eine bedarfsgerechtere, unbürokratischere und einzel-fallbezogene Förderung ermöglicht werden.² Wird die Flexibilität der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen durch diese neuen Instrumente in der Praxis tatsächlich erhöht und werden die erweiterten Möglichkeiten im Bereich U25 genutzt? Inwieweit werden die Spielräume durch ergänzende Vorgaben von Bund und Ländern sowie der Bundesagentur für Arbeit wieder eingeschränkt?
- Welche Erfahrungen machen Arbeitsagenturen, Grundsicherungsstellen und Träger bei der Umsetzung der neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III? Welche Maßnahmeninhalte werden hier umgesetzt? Ist eine Durchführung von niedrighschwelligen Ansätzen für besonders benachteiligte Jugendliche im Rahmen dieses Instruments möglich?
- Wie wird in der Praxis mit dem Rechtsanspruch auf Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme (BvB) umgegangen? Welche Erfahrungen machen Arbeitsverwaltung und Träger bei der Umsetzung? Welche Veränderungen bzw. alternativen Fördermöglichkeiten wären aus Sicht der Arbeitsmarktpraktiker sinnvoll, um benachteiligte Jugendliche zum Hauptschulabschluss zu führen?
- Welche Förderangebote für die Zielgruppe U25 entstehen im Rahmen der freien Förderung nach § 16f SGB II und durch die Möglichkeit der Erprobung innovativer Ansätze nach § 421h SGB III? Können wegfallende Angebote für U25 im Rahmen der früheren sonstigen weiteren Leistungen durch § 16f SGB II aufgefangen werden? Welche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen sich für Arbeitsverwaltung und Träger?
- Ergeben sich durch die Neuregelungen gegenüber dem Status Quo Änderungen bei der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, Grundsicherungsstellen und der kommunalen Jugendhilfe?

² Vgl. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008, S. 25.

- Sind bei der Umsetzung der Neuregelungen im SGB II Unterschiede zwischen ARGE n und zugelassenen kommunalen Trägern zu beobachten? Wie stellt sich die Reform aus der Sicht von Vertretern beider Formen der Aufgabenwahrnehmung dar?

Das Forschungsprojekt zur Expertise beinhaltet keine Evaluation der Neuausrichtung oder einzelner neuer Instrumente, da im begrenzten Rahmen der Studie keine Befragungen von jugendlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, Auswertungen von Maßnahmedaten oder Wirkungsanalysen möglich waren. Im Mittelpunkt der Expertise stand die Umsetzung und Bewertung der Neuregelungen aus Sicht der Arbeitsagenturen, Grundsicherungsstellen und Träger der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe. Somit stellt der vorliegende Bericht im Wesentlichen eine Sammlung von Argumenten aus der arbeitsmarktpolitischen Praxis dar, die hilfreiche Denkanstöße für die weitere Ausgestaltung von Maßnahmen für förderbedürftige Jugendliche geben kann.

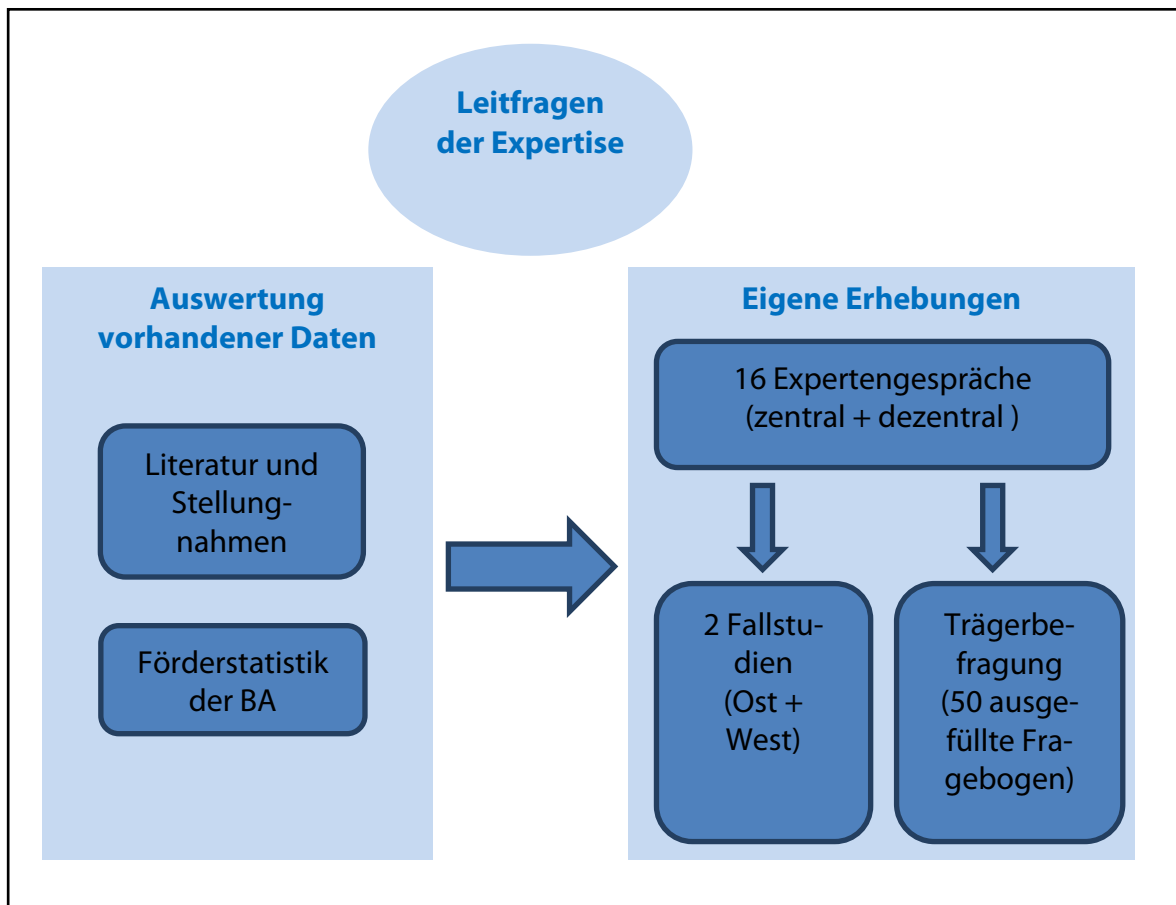
2. Kurzer Überblick über das Untersuchungskonzept

Die Einschätzungen zu ausgewählten Aspekten der Neuausrichtung arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die in dieser Expertise zusammengetragen wurden, stammen größtenteils aus folgenden unterschiedlichen Quellen:

- Stellungnahmen und Literatur zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zu ausgewählten Aspekten
- Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit
- Expertengespräche auf einer zentralen und dezentralen Ebene
- Fallstudien in zwei Regionen
- Standardisierte Befragung von Trägern der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe.

Die genannten Quellen wurden ausgewählt, um die zu untersuchenden gesetzlichen Neuerungen aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten zu können. Im Rahmen des Endberichts wurden die Quellen themenweise multiperspektivisch ausgewertet, um so die Wahrnehmungen aller an der Umsetzung der Neuregelungen beteiligten Akteure zu den einzelnen Fragestellungen einzubeziehen.

Abbildung 1: Untersuchungskonzept



Quelle: IAW Tübingen.

2.1 Erstellung von Interviewleitfäden

Gemeinsam mit dem Auftraggeber der Expertise wurde zu Beginn des Forschungsvorhabens abgestimmt, welche Aspekte des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit dem Fokus benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener (U25) schwerpunktmäßig untersucht werden sollten. Bezogen auf diese Aspekte wurden Dokumente und Quellen zum Thema „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ recherchiert und gesichtet.³ Ziel war es hierbei, möglichst viele Fragestellungen und Argumente, insbesondere aus Stellungnahmen zum neuen Gesetz bzw. zum Gesetzesentwurf aufzugreifen, um diese in den Interviewleitfäden für die Expertengespräche zu nutzen. Es wurden vor allem solche Aspekte in die Leitfäden aufgenommen, die im Vorfeld der Gesetzesneuerungen kontrovers diskutiert wurden. Ebenfalls wurden Fragen zu Neuerungen aufgenommen, von denen zu erwarten war, dass sie in der praktischen Umsetzung zu Veränderungen oder Schwierigkeiten führen könnten. Ausgehend von einem Leitfaden, der alle als relevant erachteten Punkte enthielt⁴, wurden schließlich unterschiedliche Fassungen des Leitfadens konzipiert, die auf die jeweiligen zu befragenden

³ Vgl. z.B. Ausschuss-Drucksache 16 (11) 1187 vom 21.11.2008.

⁴ Interviewleitfaden für Expertengespräche siehe Methodenteil zur Expertise.

Akteure zugeschnitten wurden. Manche Aspekte betrafen dabei nur einzelne Akteure, für einen Großteil der Punkte galt jedoch, dass sie in die Leitfäden aller Befragten aufgenommen wurden, um so unterschiedliche Perspektiven bezüglich der Themen einzufangen.

2.2 Durchführung der Expertengespräche

Bei der Durchführung der Expertengespräche wurde zwischen zwei Ebenen unterschieden – einer zentralen Ebene und einer Umsetzungsebene:

- Auf der zentralen Ebene sollten Personen auf einer Referentenebene bzw. auf einer verantwortlichen Ebene der Bundesagentur für Arbeit befragt werden. Insgesamt konnten hier vier Gespräche mit BA-Vertretern, mit einer Ansprechperson einer Regionaldirektion sowie eines Kommunalen Spitzenverbands geführt werden. Es waren weitere Gespräche mit BA-Vertretern geplant – die Verantwortlichen im SGB II-Bereich wiesen jedoch auf den laufenden politischen Meinungsbildungsprozess hin und hatten daher Bedenken, ihre Einschätzungen zu diesen Themen abzugeben. Ersatzweise äußerte sich eine Ansprechperson aus einer Regionaldirektion zu den Themen, die den SGB II-Bereich betrafen.
- Auf der Umsetzungsebene (Leitungsebene, Teamleiterebene bzw. Verantwortliche, die mit der konkreten Umsetzung von Maßnahmen befasst sind) wurden insgesamt zehn Gespräche realisiert. Neben einem Gespräch mit Vertretern einer örtlichen Agentur für Arbeit, wurden vier Grundsicherungsstellen befragt, darunter auch ein zugelassener kommunaler Träger (zKT), eine Vertreterin eines Jugendamtes, sowie vier weitere Gespräche mit Träger-Vertretern.

Die Erkenntnisse aus den Expertengesprächen wurden für zwei nachfolgende Schritte genutzt. So flossen die neu gewonnenen Einblicke und Sichtweisen zur praktischen Umsetzung einerseits in die Konzeption der standardisierten Trägerbefragung ein und andererseits bildeten die Erfahrungen die Grundlage für eine erweiterte und überarbeitete Version der Leitfäden, die dann im Rahmen der Fallstudien eingesetzt wurden.⁵

Dabei ist hervorzuheben, dass im Verlauf des Forschungsvorhabens aufgrund der Exploration bestimmte Aspekte an Bedeutung gewannen, während andere Aspekte, denen wir im Vorfeld eine größere Bedeutung beigemessen hatten, fast gänzlich an Bedeutung verloren. Beispielsweise ergab sich aufgrund erster Expertengespräche, dass die Reform für die Zusammenarbeit zwischen kommunaler Jugendhilfe und der Arbeitsverwaltung kaum Relevanz besitzt, so dass dieses Thema bei den Fallstudien nur noch am Rande behandelt wurde. Dagegen erfolgte der Hinweis, dass es durch die Reform möglicherweise zu einer Verschiebung der Zuständigkeiten zwischen Grundsicherungsstellen und Bundesagentur hinsichtlich der Betreuung von benachteiligten Jugendlichen aus dem SGB II kommen könne. Dieser Hinweis wurde aufgenommen und in den weiteren Expertengesprächen und Fallstudien mit den Experten erörtert.

⁵ Interviewleitfäden für Fallstudien siehe Methodenteil zur Expertise.

2.3 Hinweise zur Trägerbefragung

Für die Befragung von Trägern der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe galt es zunächst, einen möglichst großen Kreis von Trägern zu gewinnen. Es wurde ein Musteranschreiben formuliert, das an die Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Mitgliedsverbände des Kooperationsverbands Jugendsozialarbeit weitergeleitet wurde. Mithilfe dieses Anschreibens sowie einer angehängten Excel-Datei wurden die Verbandsvertreter gebeten, die Kontaktdaten relevanter Ansprechpersonen der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe anzugeben, an die sich die Befragung potenziell richten kann. Bis zum festgelegten Stichtag (30. September 2010) wurden dem IAW Kontaktdaten von mehr als fünfhundert Ansprechpersonen übermittelt. Neben den Adressen, die dem IAW seitens des Paritätischen Gesamtverbandes zugeleitet wurden, meldeten sich weitere Verbandsvertreter mit zahlreichen Kontaktdaten bei uns.

Trotz der großen Anzahl an Adressen ist der Rücklauf der Fragebogen hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Auch ein Erinnerungsschreiben konnte nicht bewirken, dass insgesamt mehr als 50 ausgefüllte Fragebogen zurück geschickt wurden. Folgende Gründe könnten hierbei ausschlaggebend gewesen sein:

- Viele der angeschriebenen Träger führen nach eigenen Angaben keine Maßnahmen der Agenturen oder der Grundsicherungsstellen durch und sehen deshalb keine Anknüpfungspunkte zum Thema „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“. Die Entscheidung gegen eine Teilnahme an der Trägerbefragung wurde von einer Reihe der angeschriebenen Träger damit begründet, dass sie keine der von der Neuregelung betroffenen Maßnahmen durchführen und/oder nur geringe Berührungspunkte zu den Neuregelungen der Reform sehen. Zudem kann aus der insgesamt geringen Rücklaufquote geschlossen werden, dass viele Träger nicht oder nur in geringem Maße von den Neuregelungen betroffen sind oder nur wenig Interesse an der Reform haben.
- Das Thema ist möglicherweise für viele der Träger zu abstrakt oder zu unwichtig. Der Vergleich zwischen „vor der Reform“ und „nach der Reform“ ist wohl eher ein Expertenthema und scheint die Träger in ihrer täglichen Praxis nicht besonders zu tangieren. Expertengespräche zeigten, dass die Träger ihr Wissen über neue Regelungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik häufig über Ausschreibungen gewinnen. Dies führt dazu, dass eine Zuordnung von Regelungen zu Gesetzesreformen für manche Träger schwierig ist. Jene Träger, die sich an der Trägerbefragung beteiligt haben, gaben jedoch an, die Neuregelungen der Reform gut zu kennen, so dass die im Rahmen der Befragung gewonnenen Aussagen zwar nicht repräsentativ für die Trägerlandschaft sind, aber dennoch wichtige Hinweise zur Umsetzung der Neuregelungen und zu kritischen Aspekten geben können.
- Eine Reihe von E-Mails konnte aufgrund falscher oder nicht mehr aktueller Adressen nicht zugestellt werden.

Die Fragebogen, die an das IAW zurückgeschickt wurden, waren alle überwiegend vollständig ausgefüllt. Allerdings kam es häufiger vor, dass die Befragten nicht alle Fragen zu einem Thema beantworteten und insbesondere die freien Antwortfelder nicht ausfüllten. Auch konnten bestimmte Themenblöcke teilweise nicht beantwortet werden, da nicht alle Träger zu allen Aspekten etwas sagen konnten. Diese Punkte gilt es bei der Auswertung und Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen: Die Grundgesamtheit der Träger, die einen Fragebogen zurückgeschickt haben, liegt bei 50. Je nachdem, wie viele Träger eine Frage beantworten konnten oder dazu bereit waren, Auskunft über ihre Erfahrungen und Vorgehensweisen zu erteilen, wechselte die Grundgesamtheit der Träger in Bezug auf einzelne Themen und Fragestellungen.

Der Fragebogen zur standardisierten Trägerbefragung findet sich im Methodenteil der Expertise.

2.4 Durchführung der Fallstudien

In insgesamt zwei unterschiedlichen Regionen wurde eine Fallstudie durchgeführt. Eine der untersuchten Regionen lag in Ostdeutschland und eine in Westdeutschland. Im Rahmen der Fallstudien wurden Gespräche mit Agenturvertretern, Vertretern von Grundsicherungsstellen (jeweils eine ARGE und ein zugelassener kommunaler Träger) sowie mit Trägervertretern geführt. Die ostdeutsche Fallstudie umfasste dabei insgesamt fünf Einzelgespräche, die westdeutsche Fallstudie sieben Einzelgespräche.

Für die Konzeption der Leitfäden wurden die Erkenntnisse der Expertengespräche ebenso genutzt wie die Ergebnisse der Trägerbefragung, so dass einige Themen nur noch in gekürzter Form, andere Themen hingegen neu in die Leitfäden aufgenommen wurden.

Der Vorteil der Fallstudien gegenüber den Expertengesprächen war, dass anhand der örtlichen Strukturen und Gegebenheiten gut nachvollzogen werden konnte, wie die einzelnen Akteure interagieren, welche Problemlagen in einer Region vorhanden sind und wie diese angegangen werden. Die Interviews, die im Rahmen der Fallstudien geführt wurden, stellen daher eine gute Ergänzung zu den Expertengesprächen dar und tragen zu einem besseren Gesamtverständnis der einzelnen Thematiken bei. Um die Anonymität der Ansprechpersonen der Fallstudie zu wahren, werden die Fallstudienregionen nicht genannt.

Die Leitfäden, die im Rahmen der Fallstudien angewandt wurden, finden sich im Methodenteil zur Expertise.

2.5 Vorgehensweise zur Auswertung der Ergebnisse

In einem ersten Schritt wurden die Gespräche, die in den meisten Fällen aufgezeichnet werden konnten (nur in wenigen Fällen waren die Befragten nicht mit der Aufnahme des Gesprächs einverstanden), einzeln protokolliert und mithilfe der Aufzeichnungen transkribiert. Diese Transkripte bildeten dann die Grundlage für die weiteren Auswertungen.

Die Gespräche wurden einerseits nach Themen und Leitfragen ausgewertet, indem bezogen auf alle durchgeführten Gespräche die Antworten zu einer bestimmten Fragestellung zusammengetragen wurden. Andererseits wurden die Transkripte auch in ihrem Gesamtzusammenhang ausgewertet.

Bezogen auf die Auswertung und Lesbarkeit der Ergebnisse hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Erkenntnisse der Expertengespräche und der Fallstudien zusammenzufassen und die Ergebnisse nach Themenschwerpunkten und Leitfragen auszuwerten. Anders als im Vorfeld angenommen, waren die Kooperationsstrukturen zwischen den einzelnen Akteuren vor Ort nicht so ausgeprägt, dass eine getrennte Auswertung der Fallstudien einen Mehrwert erbracht hätte. Es erschien vielmehr zielführender, anhand der einzelnen Themenblöcke die unterschiedlichen Einschätzungen der befragten Akteure gebündelt darzustellen. Oft bot es sich an, die Aussagen der jeweiligen Akteursgruppen, beispielsweise der Gruppe der Träger oder der Gruppe der Grundsicherungsstellen, zusammenzufassen. In anderen Fällen wurde hingegen deutlich, dass die Einschätzungen und Meinungen über alle Akteursgruppen hinweg ähnlich waren oder aber, dass innerhalb der Akteursgruppen unterschiedliche Ansichten zu finden waren. Weitere interessante Aspekte ergaben sich dadurch, dass die Experten der zentralen Ebene in ihrem „Blick von oben“ andere Punkte betonten als die Akteure, die mit der Umsetzung der Maßnahmen und häufig mit anderen Problemlagen befasst waren bzw. andere Fragen aufwarfen. Die Ergebnisse, die aus der Auswertung der Gespräche resultieren, werden in den einzelnen Abschnitten des Ergebnisteils durch die Auswertungen der standardisierten Trägerbefragung sowie der Förderstatistik ergänzt.

Schließlich ist noch hervorzuheben, dass ursprünglich eine stärkere Einbeziehung der Jugendämter in die Fallstudien geplant war, um mögliche Änderungen bei der Zusammenarbeit zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII durch die Reform zu eruieren. Ein Expertengespräch bei einem Jugendamt und die Anfragen bei kommunalen Jugendämtern im Rahmen der Fallstudien zeigten jedoch, dass sich die Jugendämter durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht tangiert sehen und nur wenig zu diesem Thema beitragen konnten bzw. eine Teilnahme aus diesem Grund nicht als sinnvoll ansahen. Auch die Gespräche mit Vertretern von Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen zeigten, dass es bereits vor der Reform nur selten zu gemeinsamen Projekten gekommen war. Als möglicher Grund hierfür wird von verschiedenen Akteuren die Finanzlage der Kommunen genannt, die ein intensives Engagement in diesem Bereich ausschließe. Basierend auf der alten Rechtsgrundlage (§ 241 SGB III Abs. 3 a.F.) gab es zwar die Möglichkeit gemeinsamer Projektfinanzierungen, die mit der Reform weggefallen ist; diese Möglichkeit wurde nach Aussagen eines Vertreters der Bundesagentur für Arbeit

jedoch nur sehr selten genutzt. Aus diesem Grund konstatierten die interviewten Vertreterinnen und Vertreter von Agenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort wohl auch mehrheitlich, dass es durch die Reform nicht zu Veränderungen hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsverwaltung (SGB II und SGB III) einerseits und den kommunalen Jugendverwaltungen andererseits gekommen sei. Nur ein Vertreter einer Grundsicherungsstelle bedauerte das Wegfallen der Möglichkeit gemeinsamer Ausschreibungen, wodurch die Durchführung von Projekten in Zusammenarbeit mit dem SGB VIII aufwändiger geworden sei. Die Intensität der Zusammenarbeit mit dem kommunalen Jugendamt habe in diesem Fall jedoch nicht unter den Änderungen gelitten.

3. Ergebnisse

3.1 Überblick über die relevanten Änderungen für Jugendliche

Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008, dessen Regelungen überwiegend zum 1. Januar 2009 in Kraft traten, wurden Änderungen in den Rechtskreisen SGB II und SGB III vorgenommen. Durch das Gesetz wurden bestimmte Instrumente abgeschafft, neue Instrumente eingeführt und verschiedene Detailregelungen zusammengefasst.

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick darüber gegeben, welche Veränderungen es in Bezug auf die in der Expertise schwerpunktmäßig betrachteten Gesetzesgrundlagen für Jugendliche und junge Erwachsene gab.

Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III)

Im Vermittlungsbudget wurden Leistungen zusammengefasst, die vor dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Einzelschriften geregelt waren. Die Entscheidung darüber, ob bestimmte Hilfen zur Unterstützung der Arbeitsaufnahme gewährt werden, liegt seit der Reform stärker als bisher im Ermessen der Vermittler. Während vor der Reform im Gesetz genaue Leistungsbestimmungen enthalten waren, können die Agentur für Arbeit oder die Grundsicherungsstellen nun über den Umfang der Leistungen entscheiden.⁶

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III)

Mit dem § 46 SGB III hat die öffentliche Arbeitsverwaltung seit dem 1. Januar 2009 die Möglichkeit, Träger mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zu beauftragen, um Ausbildungssuchenden, von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden und Arbeitslosen je nach Bedarf Unterstützungsangebote unterbreiten zu können. Arbeitslose können die Zuweisung in eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung fordern, wenn sie sechs Monate nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit noch arbeitslos sind. Mit der Neureglung sollten die positiven Elemente der früheren Instrumente (Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, Personal-Service-Agenturen, Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen nach § 421i SGB III sowie Aktivierungshilfen nach § 241 Abs. 3a SGB III) übernommen werden.⁷

⁶ Vgl. Pohl, K (2008): Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (in der Fassung des vom Bundestag am 5.12.2008 beschlossenen Gesetzes). Überblick über die wichtigsten Neuregelungen. BA-Hauptstadtvertretung. Stand: 3.12.2008, S. 2.

⁷ Vgl. Pohl (2008), S. 2 f.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§ 61 SGB III ff.)

Ab dem 1. Januar 2009 wurde nach § 61a SGB III ein Anspruch auf die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer Berufsvorbereiteten Bildungsmaßnahme (BvB) eingeführt. Gleichzeitig ist die Möglichkeit weggefallen, Jugendliche und junge Erwachsene außerhalb von BvB auf einen Hauptschulabschluss vorzubereiten.

Neu ist zudem die Regelung, dass laut § 69 SGB III die Weiterbildungskosten für das Trägerpersonal in die Maßnahmekosten einkalkuliert werden müssen. Die gesonderte Kostenerstattung für Weiterbildungskosten entfällt. Zudem werden die Weiterbildungen für Bildungsträger von BvB nicht mehr zentral von der Bundesagentur für Arbeit (umgesetzt durch Hiba Impulse GmbH) angeboten. Eine weitere Neuerung im Bereich der BvB besteht darin, dass ab dem 1. September 2011 für die erfolgreiche Vermittlung von BvB-Teilnehmenden eine Prämie eingeführt wird.⁸

Freie Förderung (§ 16f SGB II)

Vor der Einführung des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind die sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II weggefallen. Als Ersatz gibt es nun die neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 16 SGB II i.V.m. § 46 SGB III), das neue Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III) sowie die Freie Förderung nach § 16f SGB II.

Mit der Freien Förderung können die Grundsicherungsstellen bis zu 10 Prozent ihrer Eingliederungsmittel einsetzen, um die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen durch freie Leistungen zu erweitern. Eine Kombination oder Modularisierung von Maßnahmeninhalten ist zulässig. Die Maßnahmen dürfen (mit Ausnahme von Maßnahmen für Langzeitarbeitslose) die gesetzlichen Leistungen nicht umgehen oder aufstocken. Durch die Freie Förderung ist es auch möglich Zuwendungen zu gewähren.⁹

Erprobung innovativer Ansätze (§ 421h SGB III)

Zum 1. Januar 2010 ist das Instrument der Freien Förderung nach § 10 SGB III a.F. weggefallen. Eine Individualförderung ist in das neue Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III aufgegangen, der § 421h SGB III (sogenannter „Experimentiertopf“) wurde anstelle der Projektförderung im Rahmen der Freien Förderung eingeführt. Diese neue Regelung zielt nicht darauf ab eine flächendeckende und dauerhafte Förderung zu erzielen, sondern dient der Erprobung innovativer Ansätze der aktiven Arbeitsförderung. Die Regelung wurde befristet (finanzielle Befristung auf einen Höchstbetrag von zwei Millionen Euro; Laufzeitbefristung von maximal 24 Monaten; Projektbeginn spätestens bis zum 31.12.2013). Die Durchführung der Projekte wird wissenschaftlich begleitet, um Aussagen über die Umsetzung und die Wirkung der Projekte treffen zu können.¹⁰

⁸ Vgl. Pohl (2008), S. 4 ff.

⁹ Vgl. Pohl (2008), S. 12.

¹⁰ Vgl. Pohl (2008), S. 7.

Institutionelle Förderung von Jugendwohnheimen (§§ 252, 253 SGB II a.F.)

Seit dem Jahr 2009 ist die institutionelle Förderung von Jugendwohnheimen durch die Bundesagentur für Arbeit weggefallen. Der Gesetzgeber hat diesen Wegfall mit der geringen Nutzung der Fördermöglichkeit begründet.¹¹

3.2 Allgemeine Wahrnehmung der Reform

Folgende wesentliche Fragestellungen zu **Querschnittsthemen und allgemeinen Wahrnehmungen der Reform** lagen den Interviews und der Trägerbefragung zu Grunde bzw. ergaben sich aus den Gesprächen:

- Wie intensiv haben sich die Akteure in der Praxis mit der Reform befasst? Inwieweit ist die Reform als Gesamtpaket bzw. hinsichtlich einzelner Neuregelungen bekannt?
- Welche Gesetzesänderungen sind besonders prominent und für die praktische Arbeit der Akteure im Bereich der Benachteiligtenförderung U25 relevant? Wie weitreichend sind die Auswirkungen der Neuausrichtung?
- Haben sich aus Sicht der Akteure durch die Reform die Handlungs- und Ermessensspielräume bei der Betreuung von benachteiligten Jugendlichen und die Passgenauigkeit der Maßnahmen insgesamt erhöht?
- Ist es gelungen, das Instrumentarium für förderbedürftige Jugendliche – auch rechtskreisübergreifend – besser zu strukturieren, übersichtlicher und einheitlicher zu gestalten?
- Hatte die Reform Auswirkungen auf die Vergabep Praxis?
- Kam es durch die Neuausrichtung zu Änderungen bei den Kofinanzierungsmöglichkeiten für Projekte im Bereich der Benachteiligtenförderung?
- Hatte die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort?
- Wie bewerten die Akteure die Reform insgesamt?

¹¹ Vgl. Pohl (2008), S. 9 f.

Im Folgenden werden zunächst Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien und im Anschluss jeweils die Ergebnisse der Trägerbefragung mit Blick auf die Fragestellungen ausgewertet.

- **Wie intensiv haben sich die Akteure in der Praxis mit der Reform befasst? Inwieweit ist die Reform als Gesamtpaket bzw. hinsichtlich einzelner Neuregelungen bekannt?**

Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Bei den Gesprächen mit den Vertretern der Arbeitsagentur (zentral und vor Ort) und Grundsicherungsstellen zeigte sich, dass das „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ den Akteuren in der Regel gut bekannt ist und die Ansprechpersonen wesentliche Neuregelungen im Bereich U25 nennen konnten. Vereinzelt kam es jedoch vor, dass Änderungen, die nicht direkt in Zusammenhang mit der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente stehen, dieser Reform falsch zugeordnet (z.B. Berufseinstiegsbegleitung) oder Regelungen sachlich falsch verstanden wurden (z.B. inhaltlicher und zeitlicher Rahmen von Maßnahmen nach § 46 SGB III). Durch die zeitliche Überlagerung von Entwicklungen ist es für die Akteure offenbar nicht immer leicht, die Reform und parallele bzw. zeitlich vor- oder nachgelagerte Entwicklungen auseinander zu halten.

Die Kenntnisse über Detailregelungen hängen erwartungsgemäß stark vom jeweiligen Zuständigkeitsbereich des Ansprechpartners ab. Häufig sind genauere Kenntnisse zur Umsetzung der Aktivierungshilfen nach § 46 SGB III ausschließlich bei den Maßnahmezuständigen und nicht auf Leitungs- oder Teamleiterenebene U25 vorzufinden.

Auffallend ist, dass die Möglichkeit der Erprobung innovativer Ansätze nach § 421h SGB III in der Praxis vor Ort fast gänzlich unbekannt ist oder nicht als relevante Option angesehen wird. Wenig bekannt ist auch die Abschaffung der institutionellen Zuschüsse für Jugendwohnheime, da diese für den Bereich der Einzelförderung in der Praxis keine Rolle spielt.

Je nach Tätigkeitsfeld waren die interviewten Träger teils sehr gut, teilweise aber auch gar nicht über bestimmte Regelungen informiert. Zudem war den Trägern die Reform als Gesamtpaket weniger ein Begriff. Ihre Kenntnisse über Änderungen beziehen die Träger häufig aus der Beobachtung von Ausschreibungen, so dass eine Zuordnung der wahrgenommenen Änderungen zur Reform schwer fällt.

Bei der nachfolgenden Darstellung von Ergebnissen zu übergeordneten Themen und Einzelaspekten werden Einschätzungen der Akteure, die auf sachlichen Missverständnissen beruhen entweder nicht berücksichtigt oder es wird explizit auf diese hingewiesen.

Ergebnisse der Trägerbefragung

Die Entscheidung gegen eine Teilnahme an der Trägerbefragung wird von einer Reihe der angeschriebenen Träger damit begründet, dass sie keine der von der Neuregelung betroffenen Maßnahmen durchführen und/oder nur geringe Anknüpfungspunkte zu den Neuregelungen der Reform sehen.

Die Frage, wie intensiv sich die Träger bislang mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente befasst haben, haben 48 der 50 Befragten beantwortet. Etwas mehr als ein Viertel der Befragten (27%) gab an, sich bislang „überhaupt nicht“ bis „eher wenig“ mit dem Gesetz befasst zu haben. Eine „eher intensive“ bis „intensive“ Beschäftigung mit den Neuregelungen war bei etwas mehr als der Hälfte der Träger der Fall (54%). 19% der Träger haben sich sogar sehr intensiv mit der Reform befasst. Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass die überwiegende Mehrzahl jener Träger, die an der Befragung teilgenommen haben, sich recht intensiv mit der Reform zur Neuausrichtung befasst hat und somit in der Regel qualifiziert über mögliche und tatsächliche Auswirkungen der Reform Auskunft geben kann.

- **Welche Gesetzesänderungen sind besonders prominent und für die praktische Arbeit der Akteure im Bereich der Benachteiligtenförderung U25 relevant? Wie weitreichend sind die Auswirkungen der Neuausrichtung?**

Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Für örtliche Arbeitsagenturen sind die wichtigsten Änderungen durch die Reform in der Regel die Einführung des Vermittlungsbudgets nach § 45 SGB III und die Einführung des Anspruchs auf die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen der BvB nach § 61a SGB III. Auch für den Bereich des SGB II sind vor allem diese Regelungen relevant, wobei die Änderungen bei BvB seitens der Ansprechpartner aus Grundsicherungsstellen eher problematisiert werden. In diesem Zusammenhang kritisierten einige Grundsicherungsstellen die alleinige Integration der Hauptschulabschlussvorbereitung in BvB bzw. den Wegfall oder die mangelnde Möglichkeit zur Weiterentwicklung anderer Varianten der Hauptschulabschlussvorbereitung. Konkret benannt wurden hier die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten und das Modell der Produktionsschule.

Von den Grundsicherungsstellen wird als wichtige Änderung darüber hinaus häufig die Einführung der aktivierenden Leistungen nach § 46 SGB III genannt, die von den kontaktierten Agenturen für Arbeit seltener angeführt und genutzt wird. Ein Teil der Grundsicherungsstellen wies in diesem Zusammenhang auf den Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 a.F.) hin. Dabei wurde von manchen Ansprechpartnern angemerkt, dass die Möglichkeiten im Rahmen des § 46 SGB III und die Freie Förderung nach § 16f SGB II diese nicht kompensieren könnten. Andere Grundsicherungsstellen sehen den Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen als weniger problematisch an, da es

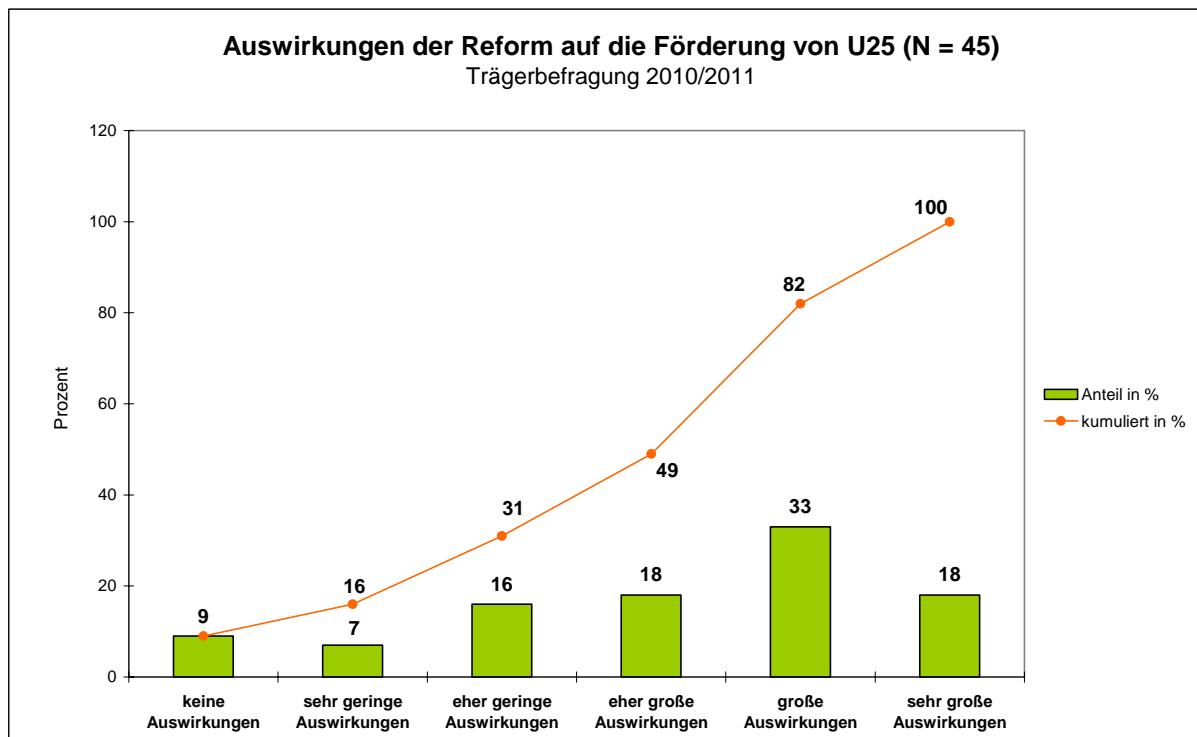
sowohl in der Vergangenheit möglich gewesen sei als auch in der Gegenwart noch möglich sei, die meisten Maßnahmen auf ein Regelinstrument zurückzuführen.

Das Thema sonstige weitere Leistungen wurde in den Gesprächen auch von einigen Trägern der Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe hervorgehoben. Bei den interviewten Trägern war das Maßnahmenportfolio ausschlaggebend dafür, welche Neuregelungen der Reform von den Ansprechpartnern als besonders relevant angesehen wurden. Auch die Auswirkungen der Reform auf die Arbeit der Träger im Bereich U25 werden unterschiedlich gesehen. Einige Träger sehen größere Auswirkungen, vor allem im Bereich der BvB, einzelne Träger erkennen im Jugendlichen-Bereich dagegen keinerlei Auswirkungen durch die Reform.

Ergebnisse aus der Trägerbefragung

Insgesamt knapp ein Drittel (31%) der Träger, die an der Befragung teilgenommen haben, sieht im Zusammenhang mit der Reform keine bis eher geringe Auswirkungen auf die Fördermöglichkeiten für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene. Die restlichen Befragten (69%) gehen dagegen von eher großen bis sehr großen Auswirkungen aus. Dieses Ergebnis muss jedoch vor dem Hintergrund der geringen Rücklaufquote relativiert werden, da sich vermutlich in etwas höherem Maße solche Träger an der Befragung beteiligt haben, die die Reform als relevanten Einschnitt in die Förderpolitik und ihre Arbeit mit benachteiligten Jugendlichen betrachten.

Abbildung 2: Auswirkungen der Reform auf die Förderung von U25

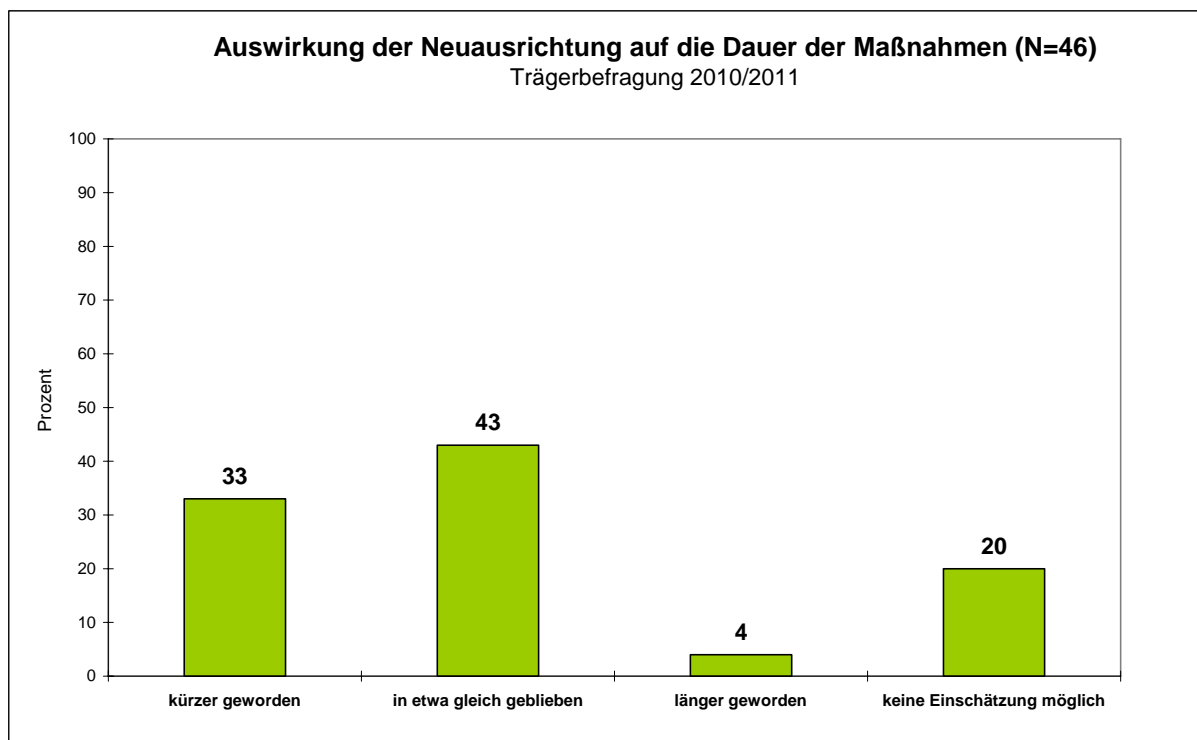


Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

Ferner wurden die Träger zu den Auswirkungen der Neuausrichtung auf die von ihnen durchgeführten Maßnahmen hinsichtlich verschiedener Kriterien wie Dauer der Maßnahmen und Anzahl der Teilnehmerplätze befragt, um zu überprüfen, wie weitreichend mögliche Veränderungen durch die Reform auf die Arbeit der Träger sind.

Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens und in einzelnen Expertengesprächen war die Befürchtung ausgesprochen worden, dass die Maßnahmendauer durch die Reform, beispielsweise beim § 46 SGB III zu kurz wäre, um benachteiligte Jugendliche in geeigneter Weise auf den für sie schwierigen Übergang in Ausbildung oder Arbeit vorzubereiten. 46 Träger haben bei der Trägerbefragung auf die Frage nach den Auswirkungen der Neuausrichtung auf die Maßnahmendauer geantwortet. Ein Drittel (33%) hiervon sagt, dass die Maßnahmendauer kürzer geworden und 43%, dass sie „in etwa gleich“ geblieben sei. Nur 4% der Träger geben an, dass die Maßnahmendauer sich verlängert habe. Ein Fünftel der Träger (20%) kann zu diesem Punkt allerdings keine Einschätzung abgeben. Auf der Basis der Befragungsdaten lässt sich somit eine leichte Tendenz zur Verkürzung der Maßnahmendauer festzustellen.

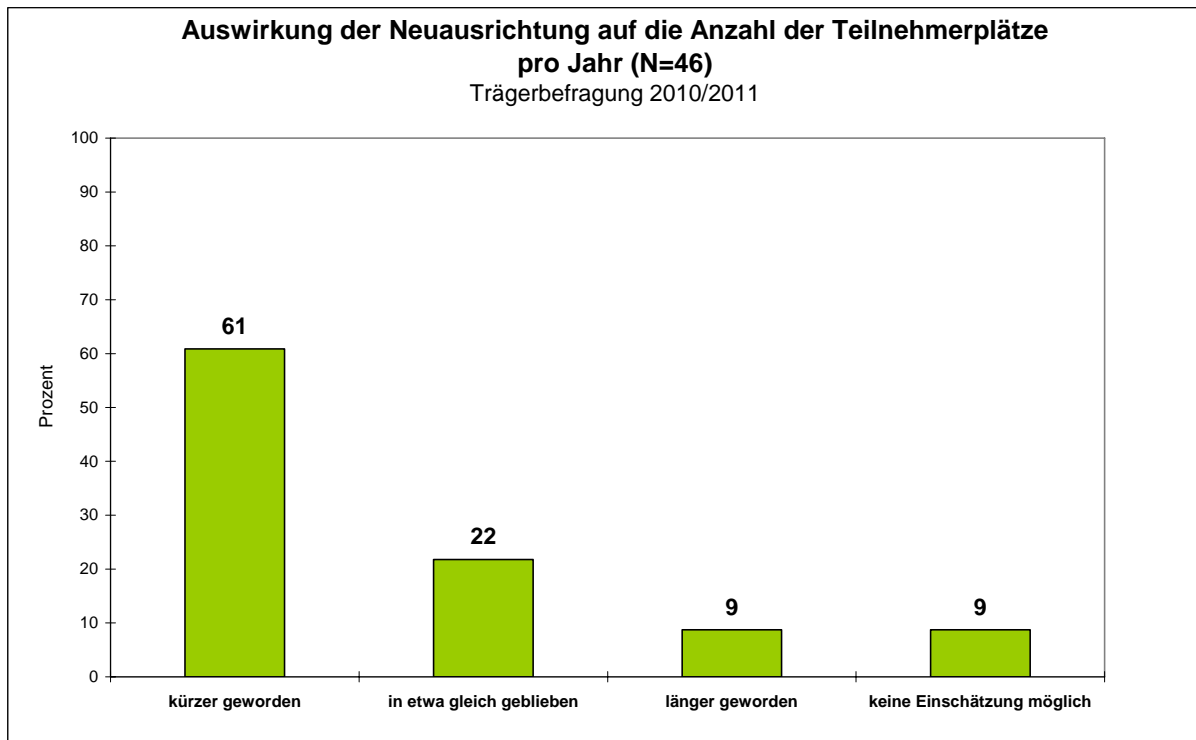
Abbildung 3: Auswirkungen der Neuausrichtung auf die Dauer der Maßnahmen



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

Die Anzahl der Teilnehmerplätze pro Jahr hat sich nach Ansicht von etwa zwei Dritteln (61%) der befragten Träger insgesamt verringert, ein Fünftel der Träger (22%) hat keine Veränderung feststellen können. Eine Erhöhung haben 9% der Träger beobachtet, weitere 9% können hierzu keine Einschätzung abgeben.

Abbildung 4: Auswirkung der Neuausrichtung auf die Anzahl der Teilnehmerplätze



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

- **Haben sich aus Sicht der Akteure durch die Reform die Handlungs- und Ermessensspielräume bei der Betreuung von benachteiligten Jugendlichen und die Passgenauigkeit der Maßnahmen insgesamt erhöht?**

Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Die Mehrzahl der Vertreter von Agenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort nimmt eine moderate Erhöhung von Handlungs- und Ermessensspielräumen durch die Einführung des Vermittlungsbudgets nach § 45 SGB III wahr; eine zKT-Vertreterin sieht deutliche Verbesserungen durch eine Flexibilisierung der Instrumente und die Abschaffung starrer Fördermaßnahmen im Rahmen des § 45 SGB III. Dennoch würden nach der Reform im Bereich der Vermittlung weitestgehend die gleichen Leistungen gewährt wie vor der Gesetzesänderung – so die einhellige Meinung von Vertretern aus beiden Rechtskreisen. Bei der Frage, ob die neuen Handlungsspielräume bei der Vermittlung ausgeschöpft werden, scheinen agentur- und jobcenterinterne ermessenslenkende Weisungen, die Einstellung der Leitung, vor allem aber die Erfahrung und Risikobereitschaft des Personals eine wichtige Rolle zu spielen.

Die Einführung des § 46 SGB III wird vor allem von Agenturvertretern als Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten gewertet, da sie einen flexiblen und bedarfsgerechten Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen ermögliche. Grundsicherungsstellen und Träger sehen dies meist kritischer, da alle Maßnahmen nach § 46 SGB III (bei Agenturen und ARGEn über das Regionale Einkaufszentrum) ausgeschrieben werden müssten, bei den Vorgänger-

maßnahmen sei hingegen häufiger eine freihändige Vergabe möglich gewesen. Die Vergabevorschriften beim § 46 SGB III seien nicht geeignet, niederschwellige Maßnahmen zu ermöglichen, da Teilnehmerzahlen durch das Ausschreibungsverfahren klar festgelegt und die zeitlichen Einstiegsmöglichkeiten in der Regel auf Standardtermine beschränkt seien. Zudem schreibe der § 46 SGB III vor, dass Praktika maximal vier Wochen dauern dürften, was von Grundsicherungsstellen und Trägern als einschränkend empfunden wird. Einige Grundsicherungsstellen geben jedoch an, dass die Zusammenarbeit mit dem Regionalen Einkaufszentrum sehr gut und es deshalb durchaus möglich sei, bei der Maßnahmenkonzeption auf die individuelle Situation vor Ort einzugehen.

Dadurch, dass die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss nur noch im Rahmen von BvB durchgeführt werden kann, fühlen sich die Grundsicherungsstellen in ihren Möglichkeiten beschnitten, in eigener Regie passgenaue und niederschwellige Maßnahmen mit integrierter Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss durchzuführen (z.B. im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten). Einige Grundsicherungsstellen und Träger bewerten dies als Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten für den Rechtskreis des SGB II gegenüber den vorherigen Regelungen.

Die Einführung der Freien Förderung nach § 16f SGB II wird in den interviewten Grundsicherungsstellen aufgrund des Umgehungs- und Aufstockungsverbots und wegen der Angst vor Rückforderungen bislang kaum genutzt und deshalb nicht als adäquater Ersatz für die Spielräume durch die früheren sonstigen weiteren Leistungen angesehen.

Insgesamt ist festzustellen, dass Vertreter örtlicher Arbeitsagenturen etwas häufiger eine Erweiterung von Handlungsspielräumen konstatieren als solche von Grundsicherungsstellen, wobei es auch bei Letzteren abweichende Meinungen gibt. Ein ARGE-Geschäftsführer vertrat in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass es vor allem auf den Mut der Verantwortlichen ankomme, die gebotenen Spielräume zu nutzen.

Bei den interviewten Trägern bietet sich ein gemischtes Bild, wobei die kritischen Stimmen – häufig mit Hinweis auf zu starre Regelungen beim Ausschreibungsverfahren im Rahmen des § 46 SGB III – überwiegen. Hier hätten nicht der Gesetzestext, sondern die zentral geschaffenen Standardmodule, die bei Ausschreibungen häufig eingesetzt würden, tendenziell zu einer Vereinheitlichung der Maßnahmen und Verringerung von Spielräumen geführt.

Der Vertreter eines kommunalen Spitzenverbands gibt zu bedenken, dass es bei der Frage nach einer Erhöhung der Flexibilität auf die Vergleichszeiträume ankomme. In der Anfangszeit des SGB II (Jahre 2005-2007) wären die Handlungsspielräume wesentlich größer gewesen. Nach der engeren Auslegung und schließlich Abschaffung der sonstigen weiteren Leistungen im Jahr 2008 wären dagegen kaum noch Freiräume vorhanden gewesen. Im Vergleich zu jenem Jahr hätten sich die Spielräume durch die Reform wieder erhöht. Dabei müssten jedoch vor allem zKT, mehr noch als ARGEN, vorsichtig bei der Auslegung der wiedererlangten Freiheiten sein. So zeige eine bislang stärkere Nutzung der Freien Förderung nach § 16f SGB II durch ARGEN, dass diese inzwischen über größere Spielräume verfügten als Optionskommunen. Auch von Vertretern der Grundsicherungsstellen beider Formen der Aufgabenwahrnehmung wurde dieser Aspekt in den Interviews angesprochen. Rückforderungen des Bundes gegenüber zKT wegen unzulässiger Nutzung der sons-

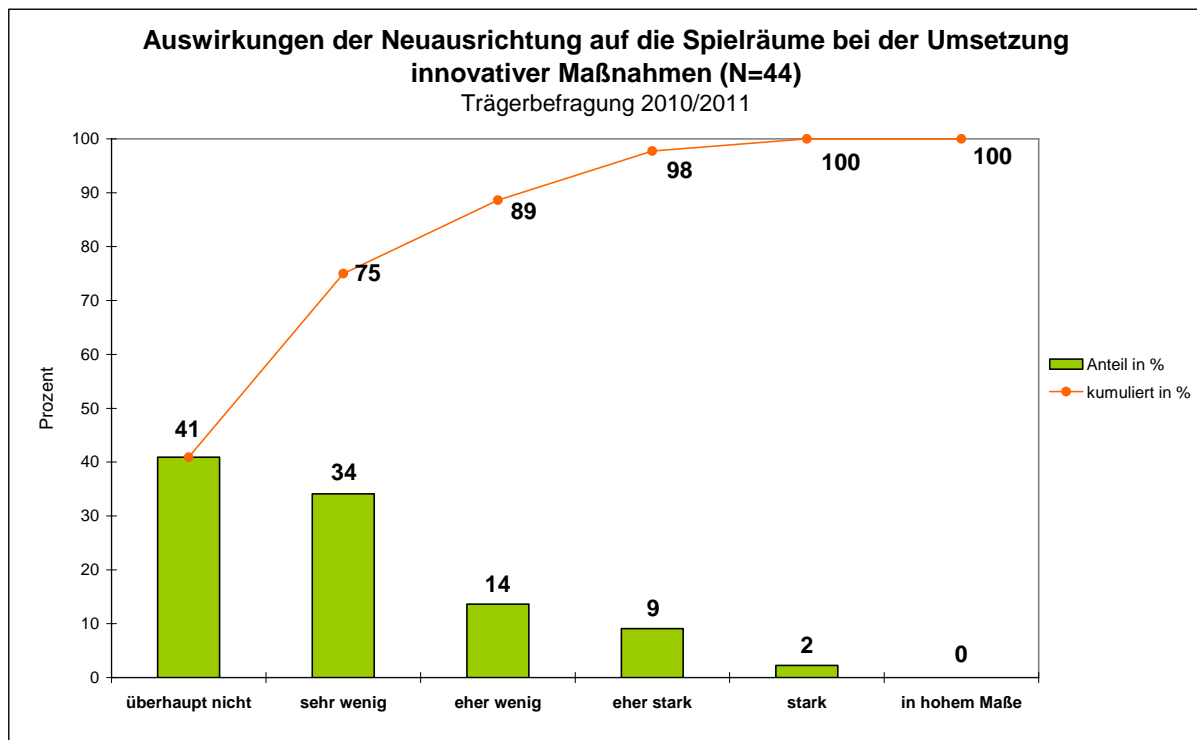
tigen weiteren Leistungen hätten dazu geführt, dass zkt bei der Ausgestaltung von Maßnahmen inzwischen sehr vorsichtig geworden seien.

Ergebnisse der Trägerbefragung:

Zu diesem Themenkomplex wurde den Trägern die Frage gestellt, ob sich die Spielräume für die Durchführung innovativer Maßnahmen durch die Neuausrichtung insgesamt erhöht haben.

Insgesamt drei Viertel der 44 Träger, die auf diese Frage geantwortet haben, stellen keine bis sehr wenig Erhöhung der Spielräume fest; 14% sehen eher wenig, insgesamt 11% eine eher starke bis starke Erhöhung.

Abbildung 5: Auswirkungen der Neuausrichtung auf die Spielräume bei der Umsetzung innovativer Maßnahmen



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

Die Befragten begründen ihre Einschätzung damit, dass ein individuelles Eingehen auf besonders benachteiligte Jugendliche durch die Reform schwieriger geworden sei. Innovationen seien generell schwerer umzusetzen, was vor allem Jugendliche aus dem SGB II-Bereich betreffe. Zwei Befragte sehen zu enge Vorgaben der Ausschreibungen als innovationshemmend an. Weitere Nennungen betreffen Konkurrenzdruck und Preisdumping, geringere Finanzmittel sowie die mangelnde Sicherheit darüber, wie [seitens BA und Grundsicherungsstellen] mit „Trägereigentum“ (Konzepten) umgegangen werde. Entgegen der allgemeinen Kritik äußert ein Träger, der durch die Reform eine Zunahme von Spielräumen sieht, dass es nun „zu viele innovative Projekte“ gebe, die nicht notwendig seien. Ziel sei es, die Jugendlichen so schnell wie möglich in Ausbildung zu bringen. Hierfür seien die notwendigen Maßnahmen vorhanden. Die Neuausrichtung sei „ein guter An-

fang, aber nicht zu Ende gedacht“, so ein anderer Träger. Es gebe gesetzliche Spielräume, neue Projekte umzusetzen, allerdings seien die Ausschreibungsvorgaben in der Regel zu restriktiv.

- **Ist es gelungen, das Instrumentarium für förderbedürftige Jugendliche – auch rechtskreisübergreifend – besser zu strukturieren, übersichtlicher und einheitlicher zu gestalten?**

Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Diese Frage gehörte ursprünglich nicht zum Spektrum der Leitfragen, sondern ergab sich aus ersten Interviews und wurde anschließend in den Fragenkatalog mit aufgenommen.

So wird von einigen Ansprechpersonen der Agentur für Arbeit (zentral) die Auffassung vertreten, dass durch die Reform Kerninstrumente des SGB III für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene gestärkt werden sollen. Genannt werden in diesem Zusammenhang die Einstiegsqualifizierung, die außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE), ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) sowie insbesondere die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nach § 61 SGB III. Anliegen sei es, die Vielfalt im Bereich der Förderung benachteiligter Jugendlicher einzudämmen, zu systematisieren und mehr Übersichtlichkeit zu schaffen. Durch eine Stärkung der Basisinstrumente solle auch der Verwaltungs- und Bürokratieaufwand (Stichworte Statistik und Evaluation) verringert werden.

Nach Auffassung einiger Akteure aus Grundsicherungsstellen steht dieses Anliegen im Gegensatz zum Reformziel einer Flexibilisierung und beschneidet die Handlungsmöglichkeiten von Grundsicherungsstellen, vor allem im Bereich der niederschweligen Förderung von Jugendlichen. Eine Angleichung des Instrumentariums der Rechtskreise SGB II und SGB III wird auch von der Vertretung eines kommunalen Spitzenverbands als äußerst kritisch angesehen, da die Maßnahmen des SGB III nicht oder nur eingeschränkt für die Bedürfnisse der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II geeignet seien. Eine größere Übersichtlichkeit sei durch die Reform nicht geschaffen worden.

Die Verantwortlichen einer Optionskommune sehen im Anliegen der Stärkung von BvB als Standardinstrument für benachteiligte Jugendliche einen deutlichen Eingriff in die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten. Da BvB ausschließlich im Zuständigkeitsbereich der Agenturen für Arbeit durchgeführt werden, sei der Einfluss der Grundsicherungsstelle auf die Durchführung der Maßnahmen gering und ein Kontakt zu den Jugendlichen während deren Teilnahme nur eingeschränkt möglich. Verhindert werde hierdurch eine längerfristige, durchgängige Betreuung durch einheitliche Betreuungspersonen, die gerade bei benachteiligten Jugendlichen erfolgskritisch sei. Eine andere Optionskommune sieht eine mögliche Ausweitung von BvB auf den SGB II-Bereich und eine Angleichung von SGB II und SGB III positiv, da hierdurch Übergänge zwischen den Systemen geschaffen würden. Fänden Eingliederungsgespräche statt, würde dann in beiden Institutionen „vom gleichen Thema gesprochen“.

Von einigen Grundsicherungsstellen wird hingegen eher die Problematik gesehen, dass seitens der Agenturen für Jugendliche aus dem SGB II aktuell nicht genügend BvB-Plätze zur Verfügung gestellt würden oder, dass BvB für ihr Klientel oft nicht geeignet seien. Ein tatsächlicher verstärkter Einsatz von BvB bei SGB II-Jugendlichen konnte von den interviewten Grundsicherungsstellen nicht bestätigt werden, auch einige Agenturen gaben in diesem Zusammenhang an, dass aktuell eher Teilnehmerplätze reduziert würden. Ein verstärkter Einsatz von BvB bei Jugendlichen aus dem SGB II wird somit von den Praktikern vor Ort nicht bestätigt.

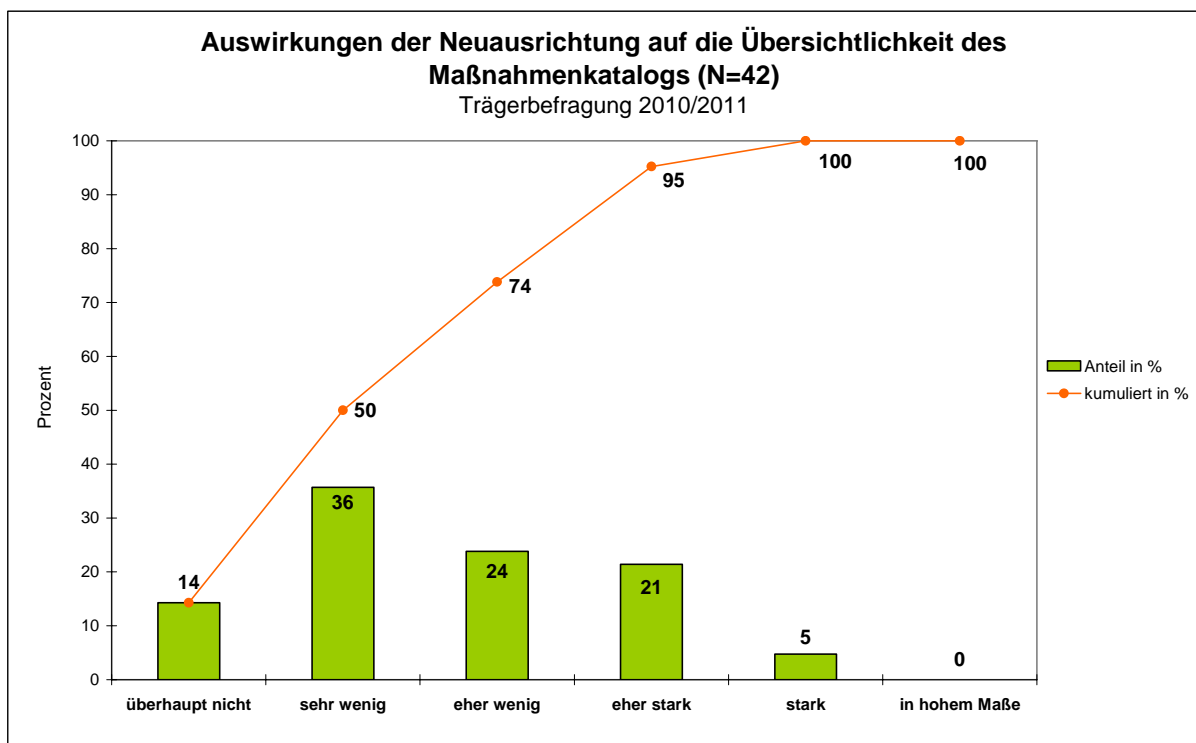
Einige Grundsicherungsstellen fühlen sich in ihren Gestaltungsmöglichkeiten beschnitten, da sie in eigener Regie keine Maßnahmen zur Vorbereitung des Hauptschulabschlusses – beispielsweise im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten (AGH) – mehr durchführen können. Zusammen mit der Problematik, dass keine ausreichenden Plätze für SGB II-Jugendliche zur Verfügung stünden bzw. dass diese Maßnahmen teilweise nicht für Jugendliche aus dem SGB II geeignet seien, führe dies zu einer Unterversorgung von Jugendlichen im SGB II mit geeigneten Maßnahmen zur Hauptschulabschlussvorbereitung.

Von einzelnen Trägervertretern wird das Anliegen einer Angleichung von Instrumenten in SGB II und SGB III grundsätzlich begrüßt. In der Praxis stelle es sich aber als schwierig dar, dass bei der Dokumentation nach wie vor unterschiedliche Systeme bedient werden müssten und für die Teilnehmer beider Rechtskreise unterschiedliche Regelungen gälten (z.B. Fahrtkosten). Dies habe zu Verwirrung und Mehraufwand geführt.

Ergebnisse der Trägerbefragung

An die Träger wurde die folgende Frage gerichtet: „Haben Sie den Eindruck, dass durch die Neuausrichtung 2009 der Maßnahmenkatalog im Bereich der Förderung benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener (U25) insgesamt übersichtlicher gestaltet und klarer strukturiert wurde?“ Zu dieser Frage liegen Antworten von 42 Trägern vor. Eine „eher starke“ bis „starke“ Vereinfachung durch die Reform erkennen etwas mehr als ein Viertel der Antwortenden an. Fast drei Viertel (74%) der Träger geben jedoch an, dass durch die Neuausrichtung 2009 der Maßnahmenkatalog im Bereich benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener (U25) „eher wenig“ bis „überhaupt nicht“ übersichtlicher geworden sei.

Abbildung 6: Auswirkungen der Neuausrichtung auf die Übersichtlichkeit des Maßnahmenkatalogs



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

- **Hatte die Reform Auswirkungen auf die Vergabep Praxis?**

Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente kam es de jure nicht zu einer Verschärfung des Vergaberechts. Vergaberegeln, die bereits zuvor gültig waren, wurden nur explizit ins Gesetz aufgenommen – so Vertreter der Bundesagentur für Arbeit (zentral). Von einer Ansprechperson aus einer Regionaldirektion wird jedoch eingeräumt, dass die Jobcenter aufgrund der durchgängigen Anwendung des Vergaberechts bei § 46 SGB III den Einkauf durch die Regionalen Einkaufszentren seit der Reform häufiger in Anspruch nähmen als zuvor.

Vertreter der Bundesagentur und von Agenturen/Grundsicherungsstellen vor Ort schildern den Prozess bei Ausschreibungen wie folgt: Bei einer Einschaltung des Regionalen Einkaufszentrums bestimme die Agentur oder ARGE vor Ort den Inhalt und die Zielgruppen der Maßnahmen. Das Regionale Einkaufszentrum gestalte dann Ausschreibungsunterlagen, die der Agentur/ARGE nochmals zur Abstimmung vorgelegt würden. Sobald die Träger ihre Konzepte eingereicht hätten, würden diese von den Agenturen bzw. Grundsicherungsstellen inhaltlich und durch das REZ hinsichtlich formaler Aspekte geprüft und bewertet. Die Gesamtbewertung bestimme über den Zuschlag, wobei die inhaltlichen Kriterien ein höheres Gewicht hätten. Je höher die Leistungspunkte bei der inhaltlichen Bewertung ausfielen, umso höher dürfe auch der Preis sein.

Für alle Segmente gebe es auch standardisierte Elemente, also Grundtypen, die ständig weiterentwickelt werden. Diese würden häufig von Agenturen und Grundsicherungsstellen „gebucht“. Die Agenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort könnten aber auch bei den Standardmaßnahmen Verbesserungsmöglichkeiten einbringen, die zu einer Modifizierung der Ausschreibungstexte führen.

Vertreter von Grundsicherungsstellen nehmen in den letzten Jahren durchaus Veränderungen der Ausschreibungspraxis wahr. Diese seien einerseits auf den Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II a.F.) zurückzuführen. Andererseits hätten durch die BA zentral konzipierte Ausschreibungsmodule zu einer Standardisierung des Verfahrens geführt.

Kritisiert wird von der Ansprechperson eines kommunalen Spitzenverbandes in diesem Zusammenhang, dass sich Agenturen und ARGE bei der inhaltlichen Gestaltung häufig zu wenig einbrächten und die vorgeschlagenen Standardmaßnahmen der Regionalen Einkaufszentren/BA übernehmen.

Auswirkungen auf die Trägerlandschaft im Hinblick auf das Ausschreibungsverfahren werden von Vertretern der Bundesagentur für Arbeit nicht wahrgenommen. Einzelne Vertreter von Grundsicherungsstellen schildern hingegen die Problematik, dass kleinere Träger durch komplizierte standardisierte Ausschreibungsverfahren sowie durch große Lose prinzipiell benachteiligt würden und dies zu einer spürbaren Verschiebung in der Trägerlandschaft führe.

Einzelne Träger beobachten hingegen, dass Maßnahmen seit der Reform häufig individueller auf sehr konkrete Zielgruppen hin konzipiert und ausgeschrieben werden. Dies werde

mit Blick auf die Passgenauigkeit der Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen – als Beispiel werden junge Migranten aus bestimmten Herkunftsländern mit spezifischen Berufsinteressen genannt – positiv bewertet. Allerdings könnten sich hieraus in der Umsetzung für die Träger, Agenturen und Grundsicherungsstellen auch Probleme ergeben: Zum einen führe eine alleinige Bewertung der Punktkriterien der eingereichten Ausschreibungsunterlagen häufig dazu, dass nicht jene Träger den Zuschlag erhielten, die sehr spezifische Maßnahmen im Vorfeld gemeinsam mit der Agentur oder Grundsicherungsstelle konzipiert hätten: „Und wenn jemand mit einem extrem niedrigen Preis ‘reingeht und ein schönes Konzept schreibt, und das können inzwischen alle, die nicht auf den Kopf gefallen sind, dann bekommt eben der den Zuschlag“, so ein Trägervertreter. Auch die Agenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort seien – so die Träger – nicht immer zufrieden mit den Resultaten der Vergabe durch die Regionalen Einkaufszentren und den hierdurch zustande kommenden Maßnahmen. Diese Aussage der Träger wird auch von befragten Grundsicherungsstellen bestätigt. Zum anderen spiegle sich die individuelle Maßnahmengestaltung nicht in den Preisen wider. Und schließlich komme es bei sehr engen Zielgruppenbeschreibungen teilweise zu Besetzungsproblemen der Maßnahmen, die dazu führen könnten, dass am Ende doch Jugendliche mit aufgenommen werden müssten, die nicht der Zielgruppenbeschreibung entsprechen. Um dann auch diese Jugendliche adäquat zu betreuen, würde von den Trägern häufig ein Mehraufwand betrieben (Träger machen „Klimmzüge“), der finanziell nicht abgedeckt wäre.

Inzwischen gebe es, so die Auskunft von Grundsicherungsstellen und Trägern, neben den konventionellen Verträgen mit klar definierten Teilnehmerkontingenten so genannte Rahmenverträge, die eine höhere Flexibilität hinsichtlich der Zuweisung ermöglichen. Diese Rahmenverträge weisen zwar eine höhere Laufzeit auf (in der Regel zwei Jahre) als konventionelle Verträge, jedoch müsse nur ein bestimmter Anteil der verfügbaren Plätze besetzt und tatsächlich bezahlt werden. Der Zwang, alle Plätze besetzen zu müssen, entfalle dadurch, was für die Grundsicherungsstellen und die Belange der Teilnehmer hinsichtlich einer passgenauen Zuweisung positiv sei, für Träger jedoch finanzielle Risiken berge.

Ergebnisse der Trägerbefragung

Auf die Frage „Haben Sie den Eindruck, dass Ausschreibungen (der REZ) im Bereich benachteiligter Jugendlicher/junger Erwachsener (U25) nach der Neuausrichtung jeweils individueller auf besondere Zielgruppen zugeschnitten wurden?“ liegen Antworten von 41 Befragten vor. Von den Befragten stellen 95% fest, dass die Ausschreibungen nicht individueller geworden sind. Nur 5% sind der gegenteiligen Ansicht.

- **Kam es durch die Neuausrichtung zu Änderungen bei den Kofinanzierungsmöglichkeiten für Projekte im Bereich der Benachteiligtenförderung?**

Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Vertreter der Bundesagentur, der Agenturen vor Ort und aus Grundsicherungsstellen sehen hier keine Veränderungen, die auf die Reform zurückgeführt werden können. Auch Träger und eine Ansprechperson eines kommunalen Spitzenverbandes konstatieren, dass hier weder eine Verschlechterung noch eine Verbesserung der Möglichkeiten zu verzeichnen sei.

Die Hoffnung, dass über die Freie Förderung im SGB II nach § 16f SGB II mit Hilfe des Zuwendungsrechts vermehrt Kofinanzierungen möglich würden, sei durch die mangelnde Nutzung der Freien Förderung in der Praxis des SGB II somit enttäuscht worden.

Von einer Trägervertreterin wird in diesem Zusammenhang geäußert, dass viele Verantwortliche und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Agenturen und ARGen – unabhängig von der Reform – zu wenig für ein Zusammenwirken mit dem Europäischen Sozialfonds vorbereitet und qualifiziert seien und aufgrund der resultierenden Unsicherheiten kaum Förderungen auf regionaler Ebene zustande kämen.

Ergebnisse der Trägerbefragung

Die Ergebnisse der Trägerbefragung zeichnen diesbezüglich ein etwas kritischeres Bild als die Expertengespräche. Über ein Drittel der Träger (37%) ist der Ansicht, dass sich seit der Neuausrichtung 2009 die Voraussetzungen für die Kofinanzierung von ESF-Bundes- oder Landesprogrammen durch die Grundsicherungsstellen (Jobcenter)/Agenturen für Arbeit verschlechtert haben bzw. die Möglichkeiten zur Kofinanzierung schwieriger geworden seien. Ein weiteres Drittel (33%) sieht keine Veränderung. Eine Vereinfachung der Möglichkeit zur Kofinanzierung haben nur 2% der Befragten (ein Träger) festgestellt. 28% der Befragten können zu diesem Thema keine Aussage treffen.

- **Hatte die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort?**

Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

In der Regel konstatieren die Akteure auf beiden Seiten, dass die Neuausrichtung die Zusammenarbeit weder intensiviert noch verringert habe, und dass auch keine Auswirkungen in qualitativer Hinsicht festzustellen seien. Falls von Veränderungen der Zusammenarbeit berichtet wird, werden diese nicht mit der Reform in Zusammenhang gebracht, sondern mit individuellen Faktoren vor Ort begründet.

Eine Ansprechperson der Bundesagentur für Arbeit hat darauf hingewiesen, dass es zwischen Jobcentern und Arbeitsagenturen, sofern die Ausbildungsvermittlung an die Agentur übertragen worden war, durch die Einführung des Vermittlungsbudgets zu einer Schnittstellenproblematik gekommen sei. Auch wenn die Ausbildungsvermittlung allein durch die Agentur durchgeführt werde, müsse sich der Jugendliche bei allen Fragen oder Entscheidungen zum Vermittlungsbudget immer an das Jobcenter wenden. Dies führe zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf. Die Vertreterin einer örtlichen Arbeitsagentur merkte in diesem Zusammenhang an, dass in Eingliederungsvereinbarungen erforderliche Maßnahmen festgelegt, diese dann aber vom Jobcenter teilweise nicht übernommen würden.

- **Wie bewerten die Akteure die Reform insgesamt?**

Ergebnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Diese Frage wurde in den Experten- und Fallstudieninterviews nicht direkt gestellt, sondern aus allgemeinen Äußerungen und den Antworten der Akteure zu wesentlichen Fragestellungen abgeleitet.

Insgesamt gesehen fühlen sich die Vertreter aus Agenturen und Grundsicherungsstellen nicht in hohem Maße von der Reform tangiert. Die Gesamteinschätzungen zur Reform sind – von wenigen Ausnahmen abgesehen – indifferent, wobei kritischere Eindrücke eher bei Vertretern von Grundsicherungsstellen als bei Ansprechpersonen aus Arbeitsagenturen vorzufinden sind.

Nur einzelne zKT und ARGEn äußern insgesamt eine negative Einschätzung der Reform mit Blick auf die Betreuung von benachteiligten Jugendlichen. Diese wird u.a. damit begründet, dass Möglichkeiten zur Gestaltung niederschwelliger Maßnahmen weggefallen und die neuen Maßnahmen nicht flexibel genug seien. Bezug genommen wird hierbei auch auf den Wegfall der sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 a.F., die allerdings bereits im Vorfeld der Reform abgeschafft wurden.

Einige Akteure – aus Arbeitsverwaltung, Grundsicherungsstellen und auch von Trägern – sehen Probleme bei einzelnen Instrumenten sehr pragmatisch als Anlaufschwierigkeiten an. So gebe es bei jeder Reform zunächst Anpassungsprozesse, bei denen sich die Akteure auf neue Rahmenbedingungen einstellen müssten, was aufgrund von Rechtsunsicherheit anfänglich zu Einschränkungen bei der Maßnahmengestaltung führe. Diese Anfangsschwierigkeiten würden sich jedoch mit der Zeit geben und in der Folge käme es wieder zu einer Erweiterung von Gestaltungsmöglichkeiten.

Wesentlich kritischer wird die Reform insgesamt von Trägern und einem Ansprechpartner eines kommunalen Spitzenverbandes gesehen. In zentralen Punkten seien die ursprünglichen Reformziele nicht erreicht worden. Intensivere Fördermöglichkeiten für benachteiligte Jugendliche, die Verbindung zum Hauptschulabschluss und eine SGB II-spezifische Modifizierung der beruflichen Weiterbildung seien nicht realisiert worden. Besonders kritisch wird hier auch die zeitliche Begrenzung von Betriebspraktika im Rahmen der Maßnahmen nach § 46 SGB III angesehen. Das Eingehen auf individuelle Belange der Jugendlichen sei

auch nach der Reform schwierig, besonders bei Jugendlichen mit sehr hohem Förderbedarf. Dies sei im Rahmen der vor der Reform abgeschafften sonstigen weiteren Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II a.F.) leichter möglich gewesen. Auch die Einbettung des Hauptschulabschlusses sei hier mit wesentlich weniger Aufwand möglich gewesen als bei standardisierten SGB III-Maßnahmen.

Ein ARGE-Vertreter resümiert, in der politischen Diskussion sei feststellbar, dass Politiker sehr weit von der Realität der Jugendlichen entfernt seien. Wichtig seien niederschwellige Instrumente und Zugänge, Maßnahmen mit längerer Dauer als BvB sowie feste Ansprechpartner über einen längeren Zeitraum bis zu drei Jahren. In diesem Zusammenhang wird auch die Empfehlung ausgesprochen, an jedem Ort eine große Produktionsschule einzurichten, um Maßnahmekarrieren frühzeitig vorzubeugen.

3.3 Förderung aus dem Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III

Im Vermittlungsbudget wurden Leistungen zusammengefasst, die vor dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Einzelschriften geregelt waren. Hierzu gehören Individualförderungen der Freien Förderung nach § 10 SGB III a.F., die Übernahme der Bewerbungs- und Reisekosten nach § 45 SGB III a.F. und Übergangs-, Ausrüstungs-, Reisekosten-, Fahrtkosten-, Trennungskosten- sowie Umzugskostenbeihilfe nach § 53 SGB III a.F. Die Entscheidung, ob diese Hilfen erbracht werden, und die Höhe der Leistungen werden nun in den Ermessensbereich der Agenturen für Arbeit und Grundversicherungsstellen vor Ort und deren Mitarbeiter gelegt. Leistungen aus dem Vermittlungsbudget sollen nur dann gewährt werden, wenn die Eingliederungsaussichten hierdurch verbessert werden können.¹²

¹² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011): Die Statistik über die Arbeitsförderung nach der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Methodenbericht. Nürnberg, S. 9.

§ 45 SGB III Förderung aus dem Vermittlungsbudget

(1) Ausbildungsuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende und Arbeitslose können aus dem Vermittlungsbudget der Agentur für Arbeit bei der Anbahnung oder Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung gefördert werden, wenn dies für die berufliche Eingliederung notwendig ist. Sie sollen insbesondere bei der Erreichung der in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Eingliederungsziele unterstützt werden. Die Förderung umfasst die Übernahme der angemessenen Kosten, soweit der Arbeitgeber gleichartige Leistungen nicht oder voraussichtlich nicht erbringen wird.

(2) Nach Absatz 1 kann auch die Anbahnung oder die Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Schweiz gefördert werden.

(3) Die Agentur für Arbeit entscheidet über den Umfang der zu erbringenden Leistungen; sie kann Pauschalen festlegen. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sind ausgeschlossen. Die Förderung aus dem Vermittlungsbudget darf die anderen Leistungen nach diesem Buch nicht aufstocken, ersetzen oder umgehen.

Folgende Leitfragen zum Vermittlungsbudget sollen hier behandelt werden:

- Wie wurde das Vermittlungsbudget eingeführt?
- Wie wird das Vermittlungsbudget in der Praxis umgesetzt?
- Haben die einzelnen Mitarbeiter tatsächlich mehr Handlungsspielräume als vor der Reform und wie nehmen sie diese an? Wurden in den Agenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort Vorgaben zur Umsetzung erarbeitet?
- Welche Probleme gibt es bei der Umsetzung des Vermittlungsbudgets?

Zum Thema Vermittlungsbudget wird auf Ergebnisse der Expertengespräche und Fallstudien Bezug genommen, und hier vor allem auf die Gespräche mit Vertretern der Agentur für Arbeit und von Grundsicherungsstellen. Diese Erkenntnisse werden durch Hinweise aus der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit ergänzt. Es ist davon auszugehen, dass die Änderungen bei der Vermittlung in der Regel nicht bis in den Arbeitsbereich der Träger hineinreichen. Aus diesem Grund enthielt die Trägerbefragung keine expliziten Fragen zur Förderung aus dem Vermittlungsbudget. Bei der offenen Abfrage der Auswirkungen der Reform im ersten Abschnitt des Fragebogens wurde das Thema von den Trägern nicht angesprochen.

- **Wie wurde das Vermittlungsbudget eingeführt?**

In den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort fanden zur Einführung des Vermittlungsbudgets Dienstbesprechungen, teilweise auch Workshops statt. Im Fall von Agenturen und ARGEn wurden Informationsmaterialien und Geschäftsanweisungen der BA-Zentrale auf die lokale Situation heruntergebrochen. Hinzu kamen häufig auch Besprechungen oder Einzelfallbetrachtungen im Team, bei denen Erfahrungen ausgetauscht wurden. Auch bei Schulungsmaßnahmen der Agentur für Arbeit wird die Ausübung von Ermessen thematisiert. Zwei befragte Optionskommunen organisierten Schulungen durch einen Bildungsträger. Für das Land Sachsen wurde ein Leitfaden erstellt, in dem alle Arbeitsagenturen zusammengetragen haben, wie sie beim Vermittlungsbudget vorgehen.

- **Wie wird das Vermittlungsbudget in der Praxis umgesetzt?**

In der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit werden, genau wie bei den Vorgängerleistungen, die Bewilligungen (Zugänge) der Einzelleistungen des Vermittlungsbudgets ausgewiesen. Somit gibt es praktisch keine zeitlichen Überschneidungen von Leistungen nach der alten und der neuen Regelung. Nach einer kurzen Übergangsphase im ersten Quartal 2009 erreichten die Förderfälle aus dem Vermittlungsbudget in etwa das gleiche Niveau wie die Vorgängerleistungen im Bereich Vermittlung. Im Jahr 2009 gab es insgesamt 2.345.046 Förderfälle, von Januar bis Juli 2011 wurden 1.625.341 Förderfälle registriert. Die Bundesagentur für Arbeit geht daher davon aus, dass sich neue und erweiterte Fördermöglichkeiten einerseits und enger gefasste Voraussetzungen (Förderung, nur falls es für die Eingliederung notwendig ist) ausgleichen. Die Leistungen werden statistisch nicht differenziert nach Vermittlungshemmnis bzw. Förderansatz erfasst, sondern nach dem Förderzweck Anbahnung oder Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung.¹³ Somit ist eine Typisierung der Leistungen analog der Vorgängerleistungen nicht möglich. Im Weiteren wird daher auf eine Darstellung weiterer Ergebnisse aus der Förderstatistik verzichtet, vielmehr wird auf die Aussagen der Experten zu den praktizierten Förderansätzen eingegangen. Die Gesamtausgaben für die durch § 45 SGB III ersetzten Förderinstrumente betragen im Jahr vor der Neuausrichtung (2008) insgesamt 434 Millionen Euro (ohne zKT). Im Jahr 2009 lagen die Ausgaben für Förderungen aus dem Vermittlungsbudget und die Freie Förderung bei 383 Millionen Euro. Durchschnittlich wurden für das Vermittlungsbudget je Arbeitnehmer und Monat 132 Euro ausgegeben. Damit liegen die Ausgaben in etwa gleich hoch wie die Vorgängerleistungen mit 130 Euro je Förderfall und Monat für die häufigsten Vorgängerleistungen Mobilitätshilfen und UBV.¹⁴

Überwiegend würden im Rahmen der vermittlungsunterstützenden Leistungen – genau wie bereits vor der Reform – Bewerbungskosten und Fahrtkosten erstattet, so die Rückmeldungen aus Agenturen und Grundsicherungsstellen. Beim klassischen Förderfall seien also kaum Unterschiede zur vorherigen Gesetzeslage feststellbar. Ferner bestehe die Mög-

¹³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 29-30.

¹⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 33.

lichkeit Umzugskostenbeihilfe, Trennungskosten oder Arbeitsgeräte (die nicht vom Arbeitgeber bezahlt werden) zu fördern.

Vereinzelt würden nun jedoch auch neuartige Leistungen gefördert, um die Chancen der Jugendlichen auf eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle zu erhöhen. Dazu gehören beispielsweise „ein neues Jacket“ und ein „Friseurbesuch“ für Bewerbungsbilder oder ein Vorstellungsgespräch, die Finanzierung eines Führungs- oder Gesundheitszeugnisses, in ländlichen Regionen ein Zuschuss zum Führerschein oder ein Roller. Seltener gefördert würden nach Aussage von Grundsicherungsstellen und Agenturen kleinere Qualifizierungen oder Coaching zur Unterstützung der Vermittlung.

Die neuen Spielräume werden von den Verantwortlichen überwiegend positiv bewertet, führten aber nur in Einzelfällen zu Veränderungen gegenüber der Vorgehensweise nach alter Gesetzeslage. Eine Agenturvertreterin nennt in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, nach § 45 SGB III individuelle Maßnahmen einzurichten. Da jedoch einzelne Teilnehmerplätze nicht ausgeschrieben werden könnten, würden die Bedarfe der Kunden im Vorfeld abgeschätzt, entsprechende Bausteine ausgeschrieben und mit den Trägern Rahmenverträge abgeschlossen.

Die Jugendlichen werden im Gespräch zu den Möglichkeiten beraten, mit denen die Arbeitsagenturen und Jobcenter eine Arbeitsaufnahme unterstützen. Die Vermittlungsleistungen werden in der Regel in Eingliederungsvereinbarungen festgehalten. Auf die Frage, ob Jugendliche von sich aus Ansprüche in Bezug auf das Vermittlungsbudget stellen, antworteten Verantwortliche aus Agenturen und Grundsicherungsstellen, dass dies einerseits vor allem bei Jugendlichen mit hohem Bildungsstand und/oder gut informierten Eltern der Fall sei (Erstattung von Bewerbungskosten) und andererseits, wenn bereits eine bestimmte Arbeitsstelle in Aussicht stehe. In diesem Fall würden Jugendliche häufig auch durch den Arbeitgeber auf Fördermöglichkeiten aufmerksam gemacht. Ansprüche, die dann gestellt werden, betreffen häufig Leistungen rund um den Führerschein oder den Erwerb eines Fahrzeugs. Diesen Ansprüchen werde jedoch nicht immer nachgekommen. Der Vertreter einer ARGE meinte in diesem Zusammenhang: „...dann müssen wir sagen: Freunde, das ist keine Fahrschule, sondern...“

Die Frage, ob die Förderung damit insgesamt problemorientierter geworden sei, wird von Grundsicherungsstellen und Agenturen verneint – auch zuvor sei mit dem verfügbaren Instrumentarium eine passgenaue und problemorientierte Förderung möglich gewesen.

Für die im Rahmen der Fallstudien und Expertengespräche interviewten Träger ist die neue Gesetzeslage im Bereich Vermittlung nicht oder kaum spürbar gewesen. Die befragten Träger haben nicht den Eindruck, dass das Vermittlungsbudget zu einer passgenaueren Förderung der Jugendlichen im Bereich Vermittlung geführt habe.

- **Haben die einzelnen Mitarbeiter tatsächlich mehr Handlungsspielräume als vor der Reform und wie nehmen sie diese an? Wurden in den Agenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort Vorgaben zur Umsetzung erarbeitet?**

Ansprechpersonen aus Agenturen und Grundsicherungsstellen resümieren, dass es prinzipiell mehr Handlungsspielräume als vor der Reform gebe, da die Förderung der Art und der Höhe nach eine Ermessensentscheidung der einzelnen Vermittlungsfachkraft darstelle. Gleichzeitig bestimmt § 45 Abs. 3 S. 3 SGB III, dass andere Eingliederungsleistungen nicht aufgestockt, ersetzt oder umgangen werden dürfen. Je freier der Entscheidungsrahmen, umso höher seien Anforderungen und umso größer sei die Verantwortung der einzelnen Betreuerinnen und Betreuer für die eigene Entscheidung. Auch müssten sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jetzt eher für ihre Entscheidungen vor den Kunden rechtfertigen. Dies habe vor allem zu Beginn häufig zu Verunsicherungen geführt. Kritisch wird von einzelnen Vertretern der Agenturen und ARGE n angemerkt, dass die Schwierigkeiten der Mitarbeiter, mit dem System rechtsicher umzugehen, in der Praxis dazu geführt hätten, dass die Ermessensspielräume aus Sorge, etwas falsch zu machen, nicht ausgenutzt worden wären. Eine Grundsicherungsstelle sieht die Einführung des § 45 SGB III jedoch auch in der täglichen Praxis als große Erleichterung an, da nicht mehr mit einzelnen Paragraphen argumentiert werden müsse.

Viele Agenturen und Grundsicherungsstellen haben in der Folge ermessenslenkende Weisungen (im Fall von Optionskommunen: „Arbeitshilfen“ oder „Handlungsleitfäden“) zum Vermittlungsbudget erlassen. Dies geschah überwiegend mit der Intention, die Unsicherheiten der Mitarbeiter bezüglich des neuen Instruments zu verringern und ihnen Ideen für neue Fördermöglichkeiten an die Hand zu geben. In den meisten Agenturen und Grundsicherungsstellen ging der Bedarf nach Vorgaben und Strukturierung somit eher von den Mitarbeitern und weniger von den Vorgesetzten aus. Ein weiteres Argument für die ermessenslenkenden Weisungen ist die Vermeidung von Ungleichbehandlung. Inhaltlich regeln die Weisungen häufig Höchstbeträge für bestimmte Leistungen, bis zu denen die Vermittler vollkommen eigenständig entscheiden dürfen. Bei höheren Beträgen müsse dann ggf. eine Abstimmung mit der Teamleitung erfolgen. Die ermessenslenkenden Weisungen wurden teilweise erst nach einer gewissen Erprobungs- und Experimentierphase erlassen. Nur in einem Fall wurde die Vermutung geäußert, dass die Leitung der ARGE unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes ermessenslenkende Weisungen erlassen habe, um die Spielräume der Mitarbeiter zu begrenzen.

Vielfach wird von Leitungspersonen des Bereichs U25 geäußert, dass ein Ausnutzen der vorhandenen Spielräume von der Qualifikation, Erfahrung und auch des Mutes der einzelnen Fachkräfte, Verantwortung zu übernehmen, abhängen. Gut qualifizierte, erfahrene Mitarbeiter seien in der Regel risikobereiter, wenn es um eine kreative Umsetzung des Vermittlungsbudgets gehe und eher bereit, neue Dinge auszuprobieren.

- **Welche Probleme gibt es bei der Umsetzung des Vermittlungsbudgets?**

Nach Einführung des Instruments gab es – so die Aussage der Praktiker – zunächst Anlaufschwierigkeiten, da die neuen Handlungsspielräume die Arbeit für die Mitarbeiter zunächst einmal schwieriger gemacht hat. So sei vor allem zu Beginn der Einführung eine Zurückhaltung bei solchen Förderungen festzustellen gewesen, die nach alter Gesetzeslage nicht möglich gewesen waren.

Als problematisch wird von einer Ansprechperson eines kommunalen Spitzenverbandes sowie von einzelnen Grundsicherungsstellen die Abschaffung der darlehensweisen Förderung gesehen. Diese wäre wichtig bei der Förderung von Mobilität gewesen, d.h. z.B. über die Finanzierung eines Führerscheins, Rollers oder PKWs. Eine Vollfinanzierung sei über den § 45 (bei größeren Beträgen) teilweise nicht mehr möglich oder setze, sofern sie übernommen würde, falsche Signale. Auch hätten einige Grundsicherungsstellen nach alter Gesetzeslage Anreize für die Hilfebedürftigen gesetzt, z.B. durch Erlassen von Teilschulden bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Diese Möglichkeiten seien nun weggefallen.

3.4 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III

Zum 1.1.2010 wurden auch die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III) eingeführt. Diese Regelung soll nach Gesetzesbegründung die positiven Elemente der Instrumente Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 SGB III a.F., Personal-Service-Agenturen nach § 37c SGB III a.F., Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff. SGB III a.F., Maßnahmen nach § 421i SGB III a.F. sowie Aktivierungshilfen nach § 241 Abs. 3a SGB III a.F. aufnehmen.¹⁵

¹⁵ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 9.

§ 46 SGB III Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

(1) Ausbildungsuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende und Arbeitslose können bei Teilnahme an Maßnahmen gefördert werden, die ihre berufliche Eingliederung durch

- 1. Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt,*
- 2. Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen,*
- 3. Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung,*
- 4. Heranführung an eine selbständige Tätigkeit oder*
- 5. Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme*

unterstützen (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung). Versicherungspflichtige Beschäftigten mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind den versicherungspflichtigen Beschäftigten nach Satz 1 Nr. 3 gleichgestellt. Die Förderung umfasst die Übernahme der angemessenen Kosten für die Teilnahme, soweit dies für die berufliche Eingliederung notwendig ist. Die Förderung kann auf die Weiterleistung von Arbeitslosengeld beschränkt werden.

(2) Die Dauer der Einzel- oder Gruppenmaßnahmen muss ihrem Zweck und ihrem Inhalt entsprechen. Soweit Maßnahmen oder Teile von Maßnahmen nach Absatz 1 bei oder von einem Arbeitgeber durchgeführt werden, dürfen diese jeweils die Dauer von vier Wochen nicht überschreiten. Die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung darf die Dauer von acht Wochen nicht überschreiten. Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung sind ausgeschlossen.

(3) Arbeitslose können von der Agentur für Arbeit die Zuweisung in eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung verlangen, wenn sie sechs Monate nach Eintritt ihrer Arbeitslosigkeit noch arbeitslos sind.

(4) Das Vergaberecht findet Anwendung. Die Vergütung richtet sich nach Art und Umfang der Maßnahme und kann aufwands- und erfolgsbezogen gestaltet sein; eine Pauschalierung ist zulässig.

Bei der Auswertung dieses Themenkomplexes stehen die folgenden Fragen im Vordergrund:

- Welche Maßnahmen werden im Bereich U25 umgesetzt? Ist eine Typisierung möglich?
- Gibt es bestimmte Maßnahmentypen, die sich bereits in der Praxis bewährt haben und besonders häufig umgesetzt werden?
- Sind über den § 46 SGB III niederschwellige Maßnahmen, d.h. Maßnahmen für besonders benachteiligte Jugendliche, realisierbar?
- Wie ist Ihre Einschätzung zum zeitlichen Rahmen der Maßnahmen?
- Welche Probleme gibt es hinsichtlich der Umsetzung des § 46 SGB III im Bereich U25?
- Inwiefern haben sich die Maßnahmen bislang bewährt, um benachteiligte Jugendliche an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt heranzuführen und Vermittlungshemmnisse abzubauen?
-

- Welche Gründe führen dazu, dass Träger keine Maßnahmen nach § 46 SGB III durchführen?

Beim ersten Themenkomplex erfolgt zunächst eine Darstellung aktueller Ergebnisse aus der Förderstatistik. Danach wird auf die Ergebnisse der Expertengespräche und Fallstudien sowie auf zentrale Ergebnisse der Trägerbefragung eingegangen.

Ergebnisse aus der Förderstatistik

Zur Erreichung der geschäftspolitischen Ziele der BA wurden so genannte Standardprodukte entwickelt, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit berücksichtigen und in ihrer Ausrichtung den Kategorien des § 46 SGB III folgen.¹⁶ Diese Standardprodukte dienen nicht nur der Strukturierung der Ausschreibungen der Regionalen Einkaufszentren der BA, sondern werden auch für eine statistische Erfassung der Maßnahmen genutzt.

¹⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 35.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Standardprodukte der BA:

Tabelle 1: Elemente der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III	
Produkt	Inhalte
Maßnahmen bei einem Träger	
§ 46 (1) 1 SGB III – Heranführen an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt	
Aktivierungshilfen für Jüngere	Entwicklung der Schlüsselkompetenzen, sozialpädagogische Begleitung, Netzwerkarbeit, Berufsorientierung, Suchtprävention, Schuldenprävention, Grundlagen gesunder Lebensführung, Sprachförderung, allgemeiner Grundlagenbereich, Bewerbungstraining, betriebl. Erfahrungen
Module Bewerbung/B Akad/O &A	Bewerbungstraining, Selbstvermarktungsstrategien für Akademiker, Orientierung und Aktivierung
Bewerbercenter	Einführung in das Bewerbercenter, Schulungsmodule, Bewerbungscoaching im Einzel- und Kleingruppengespräch, EDV-gestützte Bewerbungsbemühungen, Eigenrecherche
Bewerbungsmanagement	Erstellung von Bewerbungsunterlagen, individuelles Bewerbungscoaching
Individuelle Maßnahmen SGB III/SGB II	Individuelles Heranführen an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt
§ 46 (1) 2 SGB III – Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen	
Feststellungs-, Trainings- und Erprobungscenter (FTEC)	Einführung in das FTEC, Bewerbungscoaching, aktive Bewerbungsbemühungen, Eigenrecherche, Eignungsfeststellung, Kenntnisvermittlung in best. Berufsfeldern, betriebliche Erprobung
Einzelmaßnahmen bei einem Träger	Vermittlung berufsbezogener Kenntnisse
Individuelle Maßnahmen SGB III/SGB II	Individuelle Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen
§ 46 (1) 3 SGB III – Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung	
Vermittlung in betriebliche Ausbildung	Individuelle Vermittlung, Stabilisierung der betrieblichen Ausbildung
Intensivbetreuung mit Anwesenheitspflicht	Individuelle Vermittlung & Beschäftigungsstabilisierung durch: Information zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Analyse und Aufarbeitung des Bewerberprofils, Bewerbungscoaching
Individuelle Maßnahmen SGB III/SGB II	Individuelle Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung
§ 46 (1) 4 SGB III – Heranführung an eine selbständige Tätigkeit	
Module für Existenzgründer	Informationstag, Eignungsfeststellung, Existenzgründungsvorbereitung/Starthilfe für potenzielle Gründer
Individuelle Maßnahmen SGB III/SGB II	Individuelle Heranführung an eine selbständige Tätigkeit
§ 46 (1) 5 SGB III – Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme	
Individuelle Maßnahmen SGB III/SGB II	Individuelle Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011): Die Statistik über die Arbeitsförderung nach der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Methodenbericht. Nürnberg, S. 35-36.

Fortsetzung Tabelle 1:

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III	
Produkt	Inhalte
Maßnahmen bei einem Träger	
§ 46 SGB III - Maßnahmekombination	
Ganzheitliche Integrationsleistung (GANZIL)-SGB III	Diese Maßnahmen können alle Aktivitäten umfassen, die auf die dauerhafte berufliche Eingliederung in eine versicherungspfl. Beschäftigung (...) gerichtet sind. Die Gesamtkonzeption (...) liegt in der Gestaltungsfreiheit des Bieters. Den Inhalt hat der Bieter so auszurichten, dass die vorgegebene Eingliederungsquote erreicht werden kann.
GANZIL-Übertritt SGB III/SGB II	
GANZIL – Job to Job- SGB III	
GANZIL-Neukundenaktivierung-SGB II	
Maßnahmekombination- alles SGB II	
Aktivcenter- SGB II	Kompetenzbilanzierung, Berufsorientierung, Bewerbungstraining, Förderung der Schlüsselkompetenzen, Jobcoaching, Grundlagen der Lebensbewältigung, Sprachförderung, allgemeiner Grundlagenbereich, betriebliche Erprobung, Kenntnisvermittlung in bestimmten Berufsfeldern, Aufarbeitung schulischer Defizite, sozialpädagogische Begleitung
Praxiscenter- SGB II	Einführung in das Praxis-Center, Eignungsfeststellung, Kenntnisvermittlung in bestimmten Berufsfeldern, außerbetriebliche praxisnahe Übungsphasen in Form eines simulierten Unternehmens, Betriebliche Erprobung, Bewerbungs- und Jobcoaching, aktive Bewerbungsbemühungen und Eigenrecherche, Wirtschaftliches Verhalten, Gesundheitsorientierung, sozialpädagogische Betreuung
Individuelle Maßnahmen SGB III/SGB II	Individuelle Maßnahmekombinationen die nicht durch die Standardprodukte abgedeckt sind
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber	
§ 46 (1) 2 SGB III – Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen	
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (Dauer bis zu maximal 4 Wochen)	Eignungserklärung, arbeitsplatzbezogene Qualifizierung/Einarbeitung, Unterstützung des Kunden bei der Stellensuche

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011): Die Statistik über die Arbeitsförderung nach der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Methodenbericht. Nürnberg, S. 35-36.

Im Jahr 2009 befanden sich durchschnittlich insgesamt 301.200 Personen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und den entsprechenden Vorgängerleistungen. Dabei haben sich die Teilnehmerzahlen in den Vorgängerleistungen im Laufe des Jahres 2009 sukzessive verringert, während sich der Teilnehmerbestand in den Maßnahmen nach § 46 SGB III erhöhte. Gegenüber den Vorjahren bedeutet dies einen deutlichen Anstieg, der zum einen auf die ungünstige Arbeitsmarktsituation im Jahr 2009 zurückzuführen und zum anderen dadurch begründet ist, dass frühere Förderungen im Rahmen der sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II a.F., die nicht den Vorgängerleis-

tungen zuzuordnen sind, nun häufig auf Grundlage des § 46 SGB III durchgeführt werden.¹⁷

Absolut traten im Jahr 2009 1.193.546 Personen in Maßnahmen nach § 46 SGB III ein, von denen 22,1% unter 25 Jahre alt waren. Von Januar bis Juli 2010 traten insgesamt 1.018.979 Personen in Maßnahmen nach § 46 SGB III ein; der Anteil an Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 25 Jahre blieb mit 22,2% in etwa gleich. Die durchschnittliche vorgesehene Teilnahmedauer in Monaten betrug über alle Maßnahmetypen hinweg 1,9 Monate im Jahr 2009 und 1,5 Monate im ersten Halbjahr 2010.¹⁸

Die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung können von der BA für beide Rechtskreise nach Maßnahmearten, entsprechend der übergeordneten Struktur der Tabelle 1, vgl. S. 35 und 36, ausgewiesen werden.¹⁹ Eine weitere Differenzierung nach Maßnahmeunterarten ist aussagefähiger hinsichtlich der Inhalte der Maßnahmen, liegt aber nur für die Geschäftsdaten der BA, also nur für Agenturen und ARGEn vor, da sich diese Differenzierung an dem zentralen Vergabeverfahren über die Regionalen Einkaufszentren orientiert.²⁰ Nach dieser Aufschlüsselung entfielen von 1.083.208 Teilnehmereintritten im Jahr 2009 18,7% auf Maßnahmen zur Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Unter diese Kategorie fallen auch die Aktivierungshilfen für Jüngere, die einen Anteil von insgesamt 0,2% an allen Maßnahmen ausmachten. Maßnahmekombinationen nahmen 22,1% aller Maßnahmen nach § 46 SGB III ein.²¹ Dabei ist hervorzuheben, dass Maßnahmen für die Zielgruppe U25 nicht nur unter dem Produktnamen „Aktivierungshilfen für Jüngere“, sondern auch im Rahmen anderer Standardmodule durchgeführt werden.

- **Welche Maßnahmen werden im Bereich U25 umgesetzt? Ist eine Typisierung möglich?**

Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und Fallstudien

Zum Zeitpunkt der Konzeption der Expertise und bei ersten Expertengesprächen war die Umsetzung des § 46 SGB III, also die Frage nach Maßnahmeinhalten, -dauern und Teilnehmerstrukturen eine Black Box. Auch die Bundesagentur für Arbeit konnte zu diesem Zeitpunkt keine Übersicht über Maßnahmetypen und deren Nutzung zur Verfügung stellen. Bei Trägern gab es vielfach noch Unsicherheit über mögliche Förderinhalte und formale Aspekte der Förderung, die auch in den Expertengesprächen immer wieder deutlich wurden. Aus diesem Grund wurde in den für die Expertise durchgeführten Gesprächen sowie auch bei der Trägerbefragung zunächst auf die Maßnahmeninhalte und Zielgruppen der bislang stattfindenden Maßnahmen eingegangen.

¹⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 40.

¹⁸ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 41.

¹⁹ Vgl. Siehe hierzu Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 47.

²⁰ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 52.

²¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 53.

Eine Ansprechperson der Bundesagentur für Arbeit beschreibt die Maßnahmen nach § 46 SGB III für den Bereich der benachteiligten Jugendlichen wie folgt: Die Aktivierungshilfen für Jüngere hätten zum Ziel, Jugendliche mit fehlender Grundmotivation, mit großen persönlichen Problemen und mangelnder Tagesstruktur zu öffnen, zu stabilisieren und zu motivieren. Grundidee sei es, einen nahtlosen Übergang in Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zu ermöglichen. Prinzipiell sei es aber auch möglich, aus den Maßnahmen nach § 46 SGB III direkt in Ausbildung zu vermitteln.

Aktivierungshilfen nach § 46 SGB III werden nach Aussage der interviewten Praktiker im SGB II-Bereich bislang häufiger angeboten als im SGB III-Bereich. Die meisten der interviewten Arbeitsagenturen führten zum Zeitraum der Interviews keine Maßnahmen nach § 46 SGB III für Jugendliche und junge Erwachsene durch.

Die interviewten Grundsicherungsstellen nannten als Maßnahmenbeispiele Aktivierungshilfen, Aktivcenter, Assessment, Praxiscenter, Berufsvorbereitung, Vorbereitung auf das Ausbildungsvorbereitende Jahr, Qualifizierung mit Praktikumsanteil, Kompetenzfeststellung, vertiefte Berufsorientierung, intensive Vermittlung in betriebliche Ausbildung und Arbeiten in unternehmensähnlichen Strukturen. Ein Träger berichtete von einer besonders niederschweligen Maßnahme, deren Ziel es sei, im Rahmen attraktiver Angebote für die Jugendlichen Pünktlichkeit und Anwesenheit zu kontrollieren und zu trainieren. Es solle den Jugendlichen auch Sozialkompetenz und Grundformen des Anstands (z.B. an die Tür klopfen) vermittelt werden. Die Teilnehmenden verbleiben in der Regel ein ganzes Jahr in der Maßnahme.

Die Zielgruppen der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im Bereich U25 sind unterschiedlich. Einige der befragten Grundsicherungsstellen nutzen den § 46 SGB III – entsprechend der oben dargestellten Intention der Bundesagentur für Arbeit – schwerpunktmäßig zur Betreuung von Jugendlichen, die „noch“ nicht für BvB nach dem SGB III geeignet sind. Andere gestalten die Angebote eher als Orientierungsmaßnahmen für solche Jugendliche, die aus Sicht der Betreuer vor Ort keine (nahezu einjährige) BvB benötigen, um im Ausbildungsmarkt Fuß zu fassen. In der Regel sind Aktivierungsmaßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene klar von Maßnahmen im Erwachsenenbereich abgegrenzt. Die Teilnehmergrößen sind nach Aussage der befragten Träger im Jugendlichenbereich häufig auf ca. zwölf Teilnehmer beschränkt.

- **Gibt es bestimmte Maßnahmentypen, die sich bereits in der Praxis bewährt haben und besonders häufig umgesetzt werden?**

Ergebnisse aus der Förderstatistik

Es gibt derzeit keine Veröffentlichung der Bundesagentur für Arbeit, die die Standardprodukte speziell für den Bereich der Jugendlichen oder benachteiligten Jugendlichen ausweist. Dem entsprechend liegen auch keine Verbleibsquoten speziell für den Bereich U25 vor.

Insgesamt weisen Absolventen aus Maßnahmen nach § 46 SGB III, die von Januar bis Oktober 2009 aus Maßnahmen ausgetreten sind, 6 Monate nach Austritt eine Verbleibsquote (nicht mehr arbeitslos) von 69,2% auf. Für die Vorgängerleistungen betrug die gleiche Quote im Vorjahr 62,8%.²²

Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und Fallstudien

Als Erfolgsfaktor nennt eine ARGE-Vertreterin die genaue Abstimmung der Maßnahmeninhalte auf die Vermittlungshemmnisse der Jugendlichen. Hier sei es wichtig zu eruieren, welche Probleme, z.B. Wohnungsprobleme oder Schuldenprobleme, einer Vermittlung entgegenstehen und diese Themen in die Maßnahmen einzubinden.

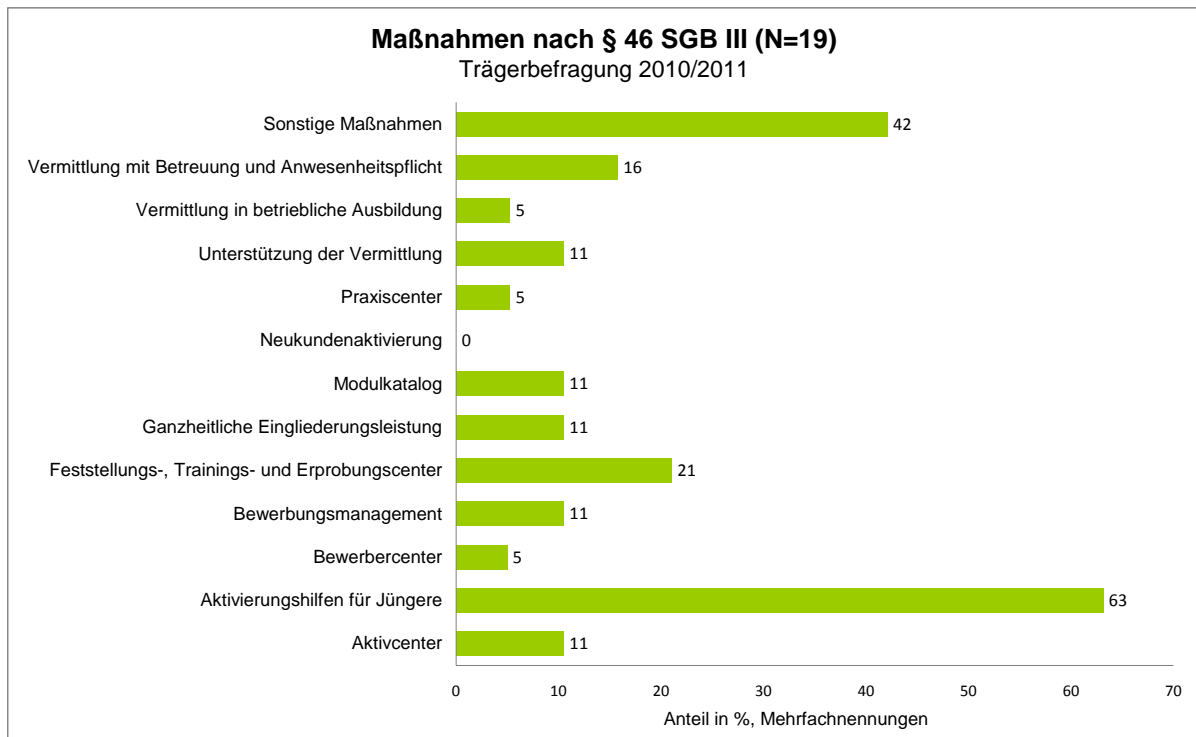
Ergebnisse aus der Trägerbefragung

Auf die Frage, ob die Träger seit dem 1.1.2009 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III für die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) durchgeführt haben, antworteten 46 Träger, von denen 19 (41%) bereits solche Maßnahmen durchgeführt haben.

Abbildung 7 gibt einen Überblick (Kategorisierung in Anlehnung an die Ausschreibungssystematik der Regionalen Einkaufszentren der BA), welche Art von Maßnahmen von den Trägern durchgeführt wurden.

²² Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 39.

Abbildung 7: Maßnahmen nach § 46 SGB III



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

63% der Träger, die Maßnahmen nach § 46 SGB III umsetzen, führen Aktivierungshilfen für Jüngere durch. Dies ist die am stärksten genutzte vordefinierte Maßnahme. Mit 21% der umgesetzten Maßnahmen folgt das „Feststellungs-, Trainings- und Erprobungscenter“. Seltener genannt werden die Vermittlung mit intensiver Betreuung und Anwesenheitspflicht (16%), das Aktivcenter (11%), die ganzheitliche Eingliederungsleistung mit integrativem Ansatz (11%), der Modulkatalog (11%), die Unterstützung der Vermittlung mit ganzheitlichem Ansatz (11%), das Bewerbungsmanagement (11%) das Bewerbercenter (5%), das Praxiscenter (5%) und die Vermittlung in eine betriebliche Ausbildung (5%).

42% der 19 Befragten nennen „sonstige Maßnahmen“: Es werden beispielsweise Aktivierungshilfen „mit eigenem Konzept (Optionskommune)“, eine Aktivierungshilfe namens „Jugendmodul“, Vermittlungsaufgaben, Jobact, Xenos (ESF), eine Ausbildungseignungsprüfung nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 46 SGB III, Trainingsmaßnahmen sowie weitere Einzelmaßnahmen genannt.

Im Weiteren wurden die Träger nach verschiedenen Kriterien zu den von ihnen durchgeführten Maßnahmen gefragt. Die Träger sollten hier wesentliche Angaben von bis zu drei Maßnahmen, die sie für Jugendliche im U25-Bereich im Rahmen des § 46 SGB III durchführen, anhand eines Kurzporträts benennen. Zu diesem Fragenblock liegen Angaben von 36% der Befragten (18 Befragte) und zu insgesamt 27 Maßnahmen vor, wobei nicht für alle genannten Maßnahmen sämtliche Angaben vorliegen.

Tabelle 2: Maßnahmen nach § 46 SGB III – wesentliche Angaben

Kriterien	Minimum	Maximum	Mittelwert*	N
Dauer der Maßnahme in Wochen (einschl. Praktikum bei AG bzw. beim Träger selbst)	4	104	29	26
Dauer der Praktika in Wochen bei AG bzw. beim Träger selbst	0	18	5	23
Anzahl der wöchentlichen Präsenztage beim Träger	2	5	4	27
Anzahl der Stunden, die an Präsenztagen beim Träger verbracht werden	2	8	8	25

Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011, *Werte gerundet

Die Ergebnisse zeigen, dass die von den Trägern durchgeführten Maßnahmen im Durchschnitt 29 Wochen, also rund sieben Monate dauern, wobei hier große Abweichungen von vier bis maximal 104 Wochen festzustellen sind. Die durchschnittliche Praktikumsdauer bei Arbeitgebern bzw. beim Träger selbst beträgt durchschnittlich fünf Wochen. In der Regel sind die Teilnehmer vier Tage pro Woche beim Träger präsent und verbringen an diesen Tagen acht Stunden beim Träger.

Des Weiteren wurde folgende Frage an die Träger gerichtet: „Fehlen aus Ihrer Sicht bei den Ausschreibungen nach § 46 SGB III, die sich an benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene (U25) richten, bestimmte Maßnahmetypen oder besondere Zielgruppen?“

Auch zu diesem Themenkomplex liegen Antworten von 18 Befragten vor: Die Hälfte der Befragten ist der Ansicht, dass bei den Ausschreibungen im Rahmen des § 46 SGB III Maßnahmen fehlen. Genannt werden in diesem Zusammenhang vor allem Maßnahmen zum Nachholen des Hauptschulabschlusses sowie Maßnahmen mit individueller Einzelbetreuung. Zwei Träger betonen die Notwendigkeit der Niederschwelligkeit der Maßnahmen, d.h. geringe Anwesenheitspflichten und weitgehende Sanktionsfreiheit.

Ein Drittel der Befragten (6 Personen) vertritt die Ansicht, dass bei den Ausschreibungen bestimmte Zielgruppen zu kurz kämen, zwei Drittel sehen hier kein Problem. Am häufigsten genannt wurden psychisch Kranke (drei Nennungen) und jugendliche Schwangere sowie Mütter (zwei Nennungen). Weitere Angaben lauteten wie folgt: Migranten mit hohem Sprachförderbedarf, Schulabbrecher, Jugendliche mit multiplen Vermittlungshemmnissen, Süchtige/ Drogenabhängige sowie Schwerbehinderte.

- **Sind über den § 46 SGB III niederschwellige Maßnahmen, d.h. Maßnahmen für besonders benachteiligte Jugendliche, realisierbar?**

Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und Fallstudien

Laut Vertretern der Bundesagentur für Arbeit ist feststellbar, dass im Rahmen des § 46 SGB III oder auch des § 16f SGB II derzeit nur wenige „sehr niederschwellige“ Maßnahmen angeboten würden. Hierbei handelt es sich nach dem Verständnis der Ansprechpersonen um Angebote, die stark individualisiert und nicht in einen Regelablauf einbettbar seien. Die Regelmaßnahmen und -vergabeunterlagen deckten solche Angebote derzeit nicht ab. Allerdings würden Reformen immer Übergangszeiten beinhalten, in denen sich die Akteure erst einmal innerhalb der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen orientieren müssten. Die Ansprechpartner der Bundesagentur gehen davon aus, dass nach einer gewissen Anpassungszeit solche niederschweligen Maßnahmen wieder vermehrt umgesetzt werden.

Nach Ansicht einiger Grundsicherungsstellen stellt das starre zeitliche Gerüst des § 46 SGB III ein Hemmnis für die Durchführung niederschwelliger Maßnahmen dar.

Laut eines Trägervertreters verhindern auch die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Anwesenheitspflichten in Maßnahmen nach § 46 SGB III die Integration „hochproblematischer Personenkreise“. Bei Maßnahmen nach § 46 SGB III seien die vorgegebenen Präsenzzeiten tendenziell höher geworden als bei Vorgängermaßnahmen.

Einige Träger oder Grundsicherungsstellen sagen hingegen, dass es möglich sei, im Rahmen des § 46 SGB III besonders niederschwellige Maßnahmen durchzuführen.

- **Wie ist Ihre Einschätzung zum zeitlichen Rahmen der Maßnahmen?**

Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und Fallstudien

Beim § 46 SGB III sind für den einzelnen Teilnehmer die Dauer der Kenntnisvermittlung auf acht Wochen und betriebliche Erprobungsphasen bei einem Arbeitgeber auf vier Wochen beschränkt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Maßnahmendauer gesetzlich per se insgesamt auf zwölf Wochen beschränkt wäre, was in der Praxis teilweise so missverstanden oder ausgelegt wurde.

Die Vertreterin einer örtlichen Arbeitsagentur nannte sechs Monate als Regelförderdauer für die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme. Die individuelle Maßnahmedauer würde bei jedem Teilnehmer/jeder Teilnehmerin von der Beratungsfachkraft festgelegt und ggf. im Zeitverlauf angepasst werden. Ein ARGE-Vertreter sowie auch ein Trägervertreter meinten hierzu, dass Verlängerungen durchaus möglich und üblich wären und genug Flexibilität vorhanden wäre. Die Verträge mit den Trägern über die Durchführung der Maßnahme laufen in der Regel 24 Monate.

Von Trägern (Interviews) wird wahrgenommen, dass es zwar auch im § 46 SGB III länger laufende Maßnahmen gibt, dass die Agenturen und Grundsicherungsstellen aufgrund des Effizienzdrucks aber eher Kurzläufer ausschreiben.

Kritik wird von einigen Grundsicherungsstellen wie auch von Trägern am starren zeitlichen Korsett, insbesondere für die Beschränkung der Praktikumsdauer bei Arbeitgebern auf vier Wochen, geäußert. Diese Zeit reiche insbesondere bei schwierigeren Jugendlichen nicht aus, um einen Arbeitgeber von der Qualität eines Bewerbers zu überzeugen. Die Beschränkung der Praktikumsfrist sei mit dem Ziel geschaffen worden, Missbrauch durch lange Praktikumsdauern zu vermeiden. Im Bereich benachteiligter Jugendlicher spiele diese Gefahr jedoch überhaupt keine Rolle, da es im Gegenteil sogar besonders schwierig sei, für diese Zielgruppe überhaupt Praktikumsplätze bei Arbeitgebern zu akquirieren.

- **Welche Probleme gibt es hinsichtlich der Umsetzung des § 46 SGB III im Bereich U25?**

Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und Fallstudien

Bei den Fragen zu § 46 SGB III fiel im Rahmen der Interviews auf, dass hier noch große Unsicherheiten bezüglich der Förderbedingungen bestehen. So führt eine Grundsicherungsstelle massive Probleme im Zusammenhang mit vermeintlich engen Förderbestimmungen nach § 46 SGB III an, die sich in anderen Gesprächen als nicht zutreffend erwiesen.

Schwierigkeiten bereite nach Aussagen einer ARGE-Vertreterin die „starre Vertragsgestaltung“ der Maßnahmen. Eine schnelle Integration von Jugendlichen in eine laufende Maßnahme sei aufgrund enger Vorgaben nicht möglich.

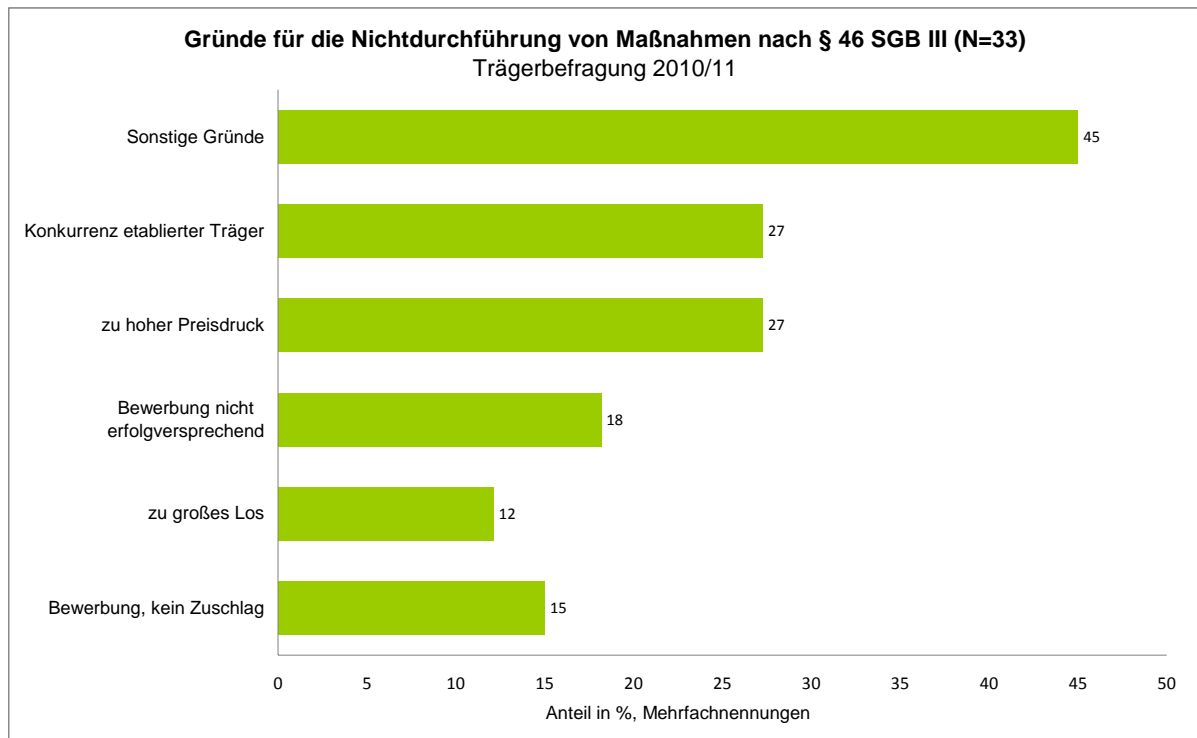
Die Vorstellung, dass benachteiligte Jugendliche im Rahmen von § 46 SGB III vorbereitet werden und dann in eine Standardmaßnahme des SGB III übergehen sollen, wird von Vertretern von Grundsicherungsstellen und Trägern vor allem für diesen Personenkreis kritisch gesehen. Hierdurch würden immer mehr Brüche bei der Betreuung erzeugt, die einen Erfolg verhindern könnten. Im Rahmen der sonstigen weiteren Leistungen habe es dagegen ein stabiles Umfeld und länger laufende Maßnahmen in kleinen homogenen Gruppen mit intensiver Förderung gegeben.

Aus Sicht eines Trägers wäre eine klare Trennung von Aktivierungshilfen und berufsvorbereitenden Maßnahmen für besonders benachteiligte Jugendliche nur dann sinnvoll, wenn beide Maßnahmen von ein und demselben Träger erbracht würden und Einstiege in die Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme ohne Wartezeiten möglich wären.

- **Welche Gründe führen dazu, dass Träger keine Maßnahmen nach § 46 SGB III durchführen?**

Ergebnisse aus der Trägerbefragung

Abbildung 8: Gründe für die Nichtdurchführung von Maßnahmen nach § 46 SGB III



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

Auf die Frage, warum die Träger bislang keine Maßnahmen nach § 46 SGB III durchgeführt haben, antworteten fünf von 33 Trägern (15%), dass sie sich zwar beworben, aber keinen Zuschlag erhalten hätten. Für 12% der Träger war das ausgeschriebene Los zu groß, 18% erschien eine Bewerbung nicht erfolgversprechend. Stärker fällt der beim Vergabeverfahren erwartete Preisdruck ins Gewicht: Insgesamt neun Träger (27%) gaben an, aus diesem Grund von einer Bewerbung Abstand genommen zu haben. Ebenfalls 27% der Träger erwarteten eine zu große Konkurrenz durch etablierte Träger. 15 Träger führten darüber hinaus noch andere Gründe an: Zwei Träger nahmen nicht an Ausschreibungen teil, da Maßnahmen nach § 46 SGB III nicht der Schwerpunktsetzung des Trägers entsprächen. In einem Fall berichtete ein Träger, dass keine Maßnahmen nach § 46 SGB III für Jugendliche ausgeschrieben worden seien. Vereinzelt werden die Maßnahmen als nicht zielführend oder als nicht passend auf die konkrete Zielgruppe des betreffenden Trägers betrachtet. Bei zwei Trägern spielen finanzielle Gründe in die Entscheidung hinein, wie ein ohnehin schon defizitärer Jahresabschluss und zu hohe Personalkosten aufgrund der Tarifbindung. Ein Träger nennt die ESF-Förderung als Hinderungsgrund für die Nicht-Durchführung solcher Maßnahmen. Ein Träger konnte eine Maßnahme in Zusammenarbeit mit dem Jobcenter ausweichend über § 16f SGB II umsetzen.

- **Inwiefern haben sich die Maßnahmen bislang bewährt, um benachteiligte Jugendliche an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt heranzuführen und Vermittlungshemmnisse abzubauen?**

Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und Fallstudien

Nach Einschätzung einer ARGE sind Aktivierungshilfen für den Bereich der benachteiligten U25 eine sinnvolle Ergänzung. Allerdings bevorzugte die ARGE für diesen Bereich Arbeitsgelegenheiten und Maßnahmen mit Qualifizierungsanteil, da bei der Auswahl der Maßnahmen nach § 46 SGB III finanzielle Aspekte eine zu große Rolle spielten.

Eine weitere ARGE resümiert, dass sich Aktivierungshilfen als niederschwelliges Angebot bewährt hätten und die Plätze immer besetzt werden könnten. Auch ein Assessment & Coaching im Rahmen des § 46 SGB III habe sich bewährt. Bei den Maßnahmen, die nach § 46 SGB III in dieser ARGE durchgeführt würden, handele es sich um Maßnahmen, die zuvor über die sonstigen weiteren Leistungen umgesetzt worden waren.

Eine Agentur, die Maßnahmen nach § 46 SGB III anbot, bewertete diese insgesamt positiv. Die Betreuung sei im Vergleich zum Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) besser. Durch die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme würden Jugendliche mit größeren Vermittlungshemmnissen gut auf die Teilnahme an einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme vorbereitet.

Ergebnisse aus der Trägerbefragung

Die Träger wurden zu den Anschlussperspektiven der Teilnehmer von Maßnahmen nach § 46 SGB III gefragt. Die folgende Tabelle gibt die durchschnittlichen Anteile der Anschlussperspektiven der Maßnahmenteilnehmer an (19 Antworten).

Tabelle 3: Anschlussperspektiven von Teilnehmern an Maßnahmen nach § 46 SGB III

Anschlussperspektive	Anteil in % (Mittelwert, N=19)
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme	19%
Reguläre betriebliche/schulische Ausbildung	15%
Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung (BaE)	15%
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt	17%
Arbeitsgelegenheit (AGH)	10%
Andere Maßnahmen der Grundsicherungsstelle	3%
Einstiegsqualifizierung (EQJ)	2%
Sonstiges	19%
Gesamt	100%

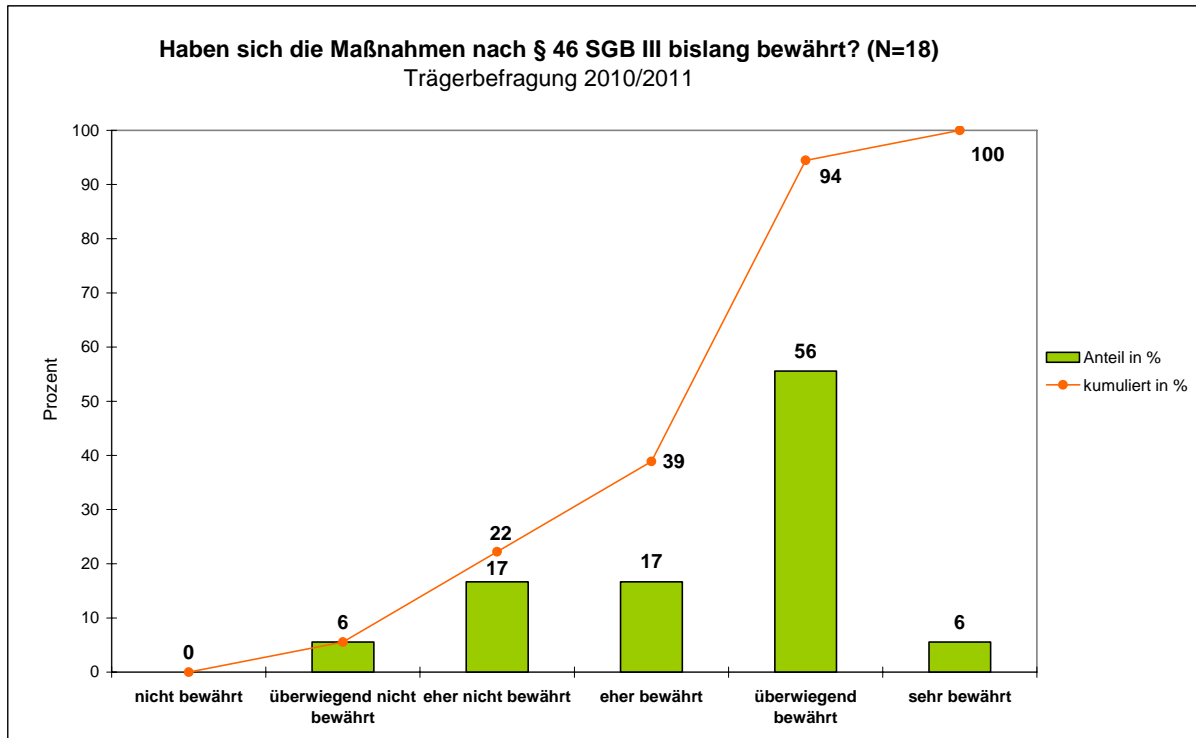
Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

Nach der Erfahrung der Träger gehen im Durchschnitt 19% der Maßnahmenteilnehmer in eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme, 15% direkt in eine reguläre betriebliche/schulische Ausbildung. 15% der Teilnehmer nehmen an einer BaE teil, 17% nehmen eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt auf und 10% nehmen im Anschluss an die Maßnahme an einer Arbeitsgelegenheit teil. Eine „andere Maßnahme der Grundsicherungsstelle (Jobcenter)“ ist nur für 3% der Betroffenen eine Anschlussperspektive. Genannt wurden hier: Aktivierungshilfen, Arbeitserprobung, Arbeiten und Lernen (auch AGH speziell für U25), Maßnahmen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft sowie Berufsorientierung.

Auch die Einstiegsqualifizierung kommt im Durchschnitt nur für 2% der Teilnehmer der befragten Träger infrage. In 19% der Teilnehmerfälle gibt es sonstige Anschlussperspektiven. Oft genannt wurde hier die schulische (Weiter-)Bildung (vier Nennungen), u.a. in einer Produktionsschule. Darüber hinaus wurden folgende Verbleibe genannt: Therapie, Warteliste Reha-Ausbildung, Jugendwerkstätten/Werkstattjahr, Mutterschutz/Schwangerschaft/Elternzeit, Erkrankung, unbekannter Verbleib, Wohnortwechsel, Abbruch, Arbeitssuche und Jugendhilfe.

Die Antworten der Träger auf die abschließende Frage „Haben sich aus Ihrer Sicht die Maßnahmen im Rahmen des § 46 SGB III bislang bewährt, um benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene (U25) an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt heranzuführen bzw. Vermittlungshemmnisse abzubauen?“ sind in Abbildung 9 dargestellt.

Abbildung 9: Haben sich die Maßnahmen nach § 46 SGB III bislang bewährt?



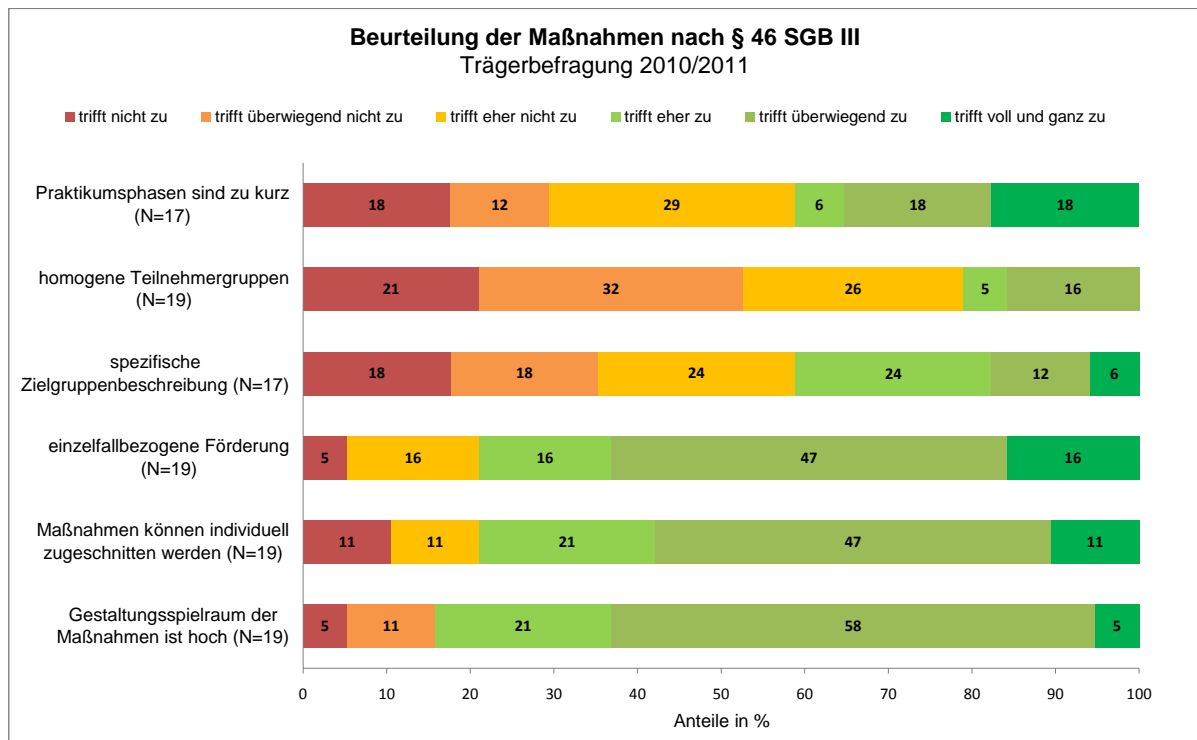
Quelle: IAW-Trägerbefragung 2011/2012

18 Befragte beurteilten die Maßnahmen nach § 46 SGB III: Der größte Anteil der Träger (56%) gibt an, dass sich die Maßnahmen bislang „überwiegend bewährt“ haben, insgesamt fast vier Fünftel (78%) geben ein tendenziell positives Votum ab („eher bewährt“ bis „sehr bewährt“). Vier Träger (22%) wählten „eher nicht bewährt“ (17%) oder „überwiegend nicht bewährt“ (5%). Dementsprechend sind die Ausführungen der Träger überwiegend positiv, wobei sich die Begründungen stark unterscheiden: Selbst bei hohen Abbruchquoten zwischen 50% und 80% könne in jedem Maßnahmentyp „für eine nicht unbedeutende Anzahl von Teilnehmern eine Perspektive erarbeitet und umgesetzt werden“. Ein Eingehen auf individuelle Vermittlungshemmnisse der Jugendlichen sei möglich. Eine weitere Begründung für die positive Bewertung der Maßnahmen lautet, dass durch die Maßnahmen „viele Jugendliche und junge Erwachsene eine neue Chance“ bekämen, „die berufliche Perspektive zu überdenken oder zu entwickeln“. Die Unterstützung bei persönlichen Problemen (Hilfe bei bürokratischen Fragen, Drogenberatung) sei ausgeprägt. Praktika beim Träger ermöglichten es, „über BvB oder BaE einen Schul- oder Berufsabschluss zu absolvieren“ oder über Arbeitsgelegenheiten (AGH) eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden. Den Jugendlichen könnten die Anforderungen des Arbeitslebens durch diese Maßnahmen „in einem geschützten Rahmen“ nähergebracht werden, ohne sich den Konsequenzen, denen sie sich im tatsächlichen Arbeitsleben gegenüber sähen, stellen zu müssen. Die Maßnahmen stellten für die Jugendlichen einen Anlaufpunkt dar, „den sie für ihre persönlichen und beruflichen Perspektiven nutzen“.

Weitere Ergebnisse aus der Trägerbefragung zu verschiedenen Aspekten des § 46 SGB III

Im Weiteren sollten die Träger verschiedene Aspekte des § 46 SGB III beurteilen. Einen Überblick über die Bewertungen gibt Abbildung 10.

Abbildung 10: Beurteilung der Maßnahmen nach § 46 SGB III



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2011/2012

Ein Blick auf die Graphik zeigt, dass die Einschätzungen zur Dauer der Praktikumsphasen gemischt ausfallen. Insgesamt rund zwei Fünftel der Träger stimmen der Aussage zu, dass die Praktikumsphasen beim § 46 SGB III zu kurz seien. Dagegen wird die Homogenität der Teilnehmergruppen kritischer gesehen – hier sagt insgesamt nur ca. ein Fünftel der Träger, dass die Teilnehmergruppen homogen seien. Während die Antworten auf die Frage nach einer spezifischen Zielgruppenbeschreibung sehr unterschiedlich ausfallen, wird die Frage, ob eine einzelfallbezogene Förderung möglich sei, von der deutlichen Mehrzahl der Träger eher bejaht (vier Fünftel). Ebenfalls vier Fünftel der Träger sagen, dass die Maßnahmen individuell auf die Teilnehmer zugeschnitten werden können und noch mehr Träger sehen einen hohen individuellen Gestaltungsspielraum. Damit fällt die Bewertung der Maßnahmen durch die Träger insgesamt positiv aus.

3.5 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

3.5.1 Anspruch auf Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss

§ 61a SGB III

Ein Auszubildender ohne Schulabschluss hat einen Anspruch, im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses vorbereitet zu werden. Die Leistung wird nur erbracht, soweit sie nicht für den gleichen Zweck durch Dritte erbracht wird. Die Agentur für Arbeit hat darauf hinzuwirken, dass sich die für die allgemeine Schulbildung zuständigen Länder an den Kosten der Maßnahme beteiligen. Leistungen Dritter zur Aufstockung der Leistung bleiben anrechnungsfrei.

Mit der neuen Regelung haben Jugendliche ohne Schulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme das Recht auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses vorbereitet zu werden.²³ Ein Rechtsanspruch auf einen Schulabschluss ist damit jedoch nicht verbunden.²⁴ Die Agentur für Arbeit erbringt die Leistung nur dann, wenn sie nicht für den gleichen Zweck durch Dritte erbracht wird. Es ist vorgesehen, dass sich die für die allgemeine Schulbildung zuständigen Länder an den Kosten der Maßnahme beteiligen.

Nach Auffassung des Gesetzgebers sollen die Länder einerseits ihre Anstrengungen, Schüler durch vorrangige Maßnahmen (z.B. Berufsvorbereitungsjahr) zum Hauptschulabschluss zu führen, unverändert fortsetzen und weiterentwickeln, da diese Maßnahmen Vorrang vor den Maßnahmen nach § 61a SGB III hätten. Andererseits soll darauf hingewirkt werden, dass sich die Länder durch Übernahme von Kosten zur Förderung der Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses bzw. der Nachweisprüfung an den Maßnahmen beteiligen. Der Gesetzgeber verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Länder, die die Verantwortung für die allgemeine Schulbildung tragen, nicht durch den Rechtsanspruch aus der Verantwortung entlassen werden.²⁵

Der Rechtsanspruch soll sicherstellen, dass jeder Jugendliche die Chance erhält, den Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme nachzuholen, sofern nicht bereits feststeht, dass er aufgrund seiner individuellen Möglichkeiten nicht in der Lage sein wird, den Hauptschulabschluss durch die Vorbereitung voraussichtlich zu erreichen (vgl. § 64 Abs. 2 SGB III). Es wird davon ausgegangen, dass das Nachholen des Hauptschulabschlusses die beruflichen Eingliederungschancen der Betroffenen ohne Schulabschluss verbessert. Dabei wird betont, dass das Nachholen des Hauptschulabschlusses nicht isoliert erfolgen solle, sondern im Rahmen von berufsvorbereitenden Maß-

²³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011): Die Statistik über die Arbeitsförderung nach der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Methodenbericht. Nürnberg, S. 10.

²⁴ Vgl. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008, S. 35.

²⁵ Vgl. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008, S. 36.

nahmen, da integratives Lernen mit Fachtheorie und Fachpraxis erfolgsversprechender sei.²⁶

Ein Blick in die Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt, dass die Bestandszahlen der BvB-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer rückläufig sind. Innerhalb der Förderstatistik gibt es keine Differenzierung zwischen Förderungen nach § 61 SGB III und Förderungen nach § 61a SGB III, da die Daten allgemein in der Kategorie „Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen“ erfasst werden. Somit können keine gesonderten Aussagen darüber getroffen werden, wie sich die Zahl derer entwickelt, die im Rahmen einer BvB auf einen Hauptschulabschluss vorbereitet werden.

Vergleicht man die Januar-Bestandszahlen der BvB-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer der Jahre 2008 bis 2010²⁷, so ist eine rückläufige Tendenz zu erkennen: Während im Januar 2008 noch insgesamt 70.312 Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfasst wurden (davon 21,2% im SGB II und 78,8% im SGB III), waren es im Januar 2009 insgesamt 66.998 Teilnehmerinnen und Teilnehmer (SGB II: 21,9%, SGB III: 78,1%) und im Jahr 2010 schließlich insgesamt nur noch 64.703 Teilnehmerinnen und Teilnehmer (SGB II: 22,8%, SGB III: 77,2%).²⁸

Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und Fallstudien

In den Expertengesprächen und den Gesprächen im Rahmen der Fallstudien wurden verschiedene Aspekte zur gesetzlichen Verankerung des Anspruchs auf Vorbereitung des Hauptschulabschlusses im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) angesprochen. Neben den Vorteilen und Nachteilen dieser neuen gesetzlichen Regelung wurde auch hinterfragt, ob diese Form der Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss für alle Jugendlichen sinnvoll erscheint und welche Alternativen ggf. gesehen werden. Auch die praktische Umsetzung dieser Maßnahme sollte erläutert werden.

Die Mehrzahl der befragten Akteure weist darauf hin, dass den betroffenen Jugendlichen auch vor Inkrafttreten des gesetzlichen Anspruchs eine Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss ermöglicht worden war und sich daher wenig verändert habe. Dennoch begrüßen alle Gesprächspersonen die gesetzliche Verankerung des Rechtsanspruchs. Allerdings zeigen sich viele der Befragten skeptisch, ob der Rahmen berufsvorbereitende Maßnahmen tatsächlich für alle Jugendlichen der adäquate Weg zum Nachholen des Hauptschulabschlusses sein könne und bedauern daher den Wegfall anderer Möglichkeiten.

²⁶ Vgl. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008, S. 24.

²⁷ Hinweis: Die BvB-Zahlen sind in der Statistik unterteilt nach ‚BvB – allgemein‘ und ‚BvB – rehaspezifisch‘. Die Zahlen, die im vorliegenden Bericht betrachtet werden, beziehen sich auf die Daten ‚BvB – allgemein‘.

²⁸ Die Zahlen sind der Statistik der Bundesagentur für Arbeit entnommen: Arbeitsmarkt in Zahlen, Förderstatistik der Jahre 2008-2010. Da für das Jahr 2010 noch kein Jahresdurchschnitt der monatlichen Bestandszahlen vorlag, wurden die Bestandszahlen des Monats Januar als Vergleichswerte herangezogen. Insgesamt ist zu sagen, dass die monatlichen Bestandszahlen mit dem jeweiligen Ausbildungsjahr korrespondieren, d.h. die Teilnehmezahlen an BvB gehen zu Beginn eines Ausbildungsjahres stark zurück, steigen bis Februar an und nehmen dann bis zum Beginn des darauffolgenden Ausbildungsjahres wieder ab.

- **Veränderungen, die sich durch die neue gesetzliche Regelung ergaben**

Mehrere Gesprächspersonen weisen darauf hin, dass benachteiligte Jugendliche auch schon in der Zeit, bevor der Anspruch auf Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss gesetzlich verankert gewesen war, den Hauptschulabschluss im Rahmen von berufsvorbereitenden Maßnahmen erwerben konnten. Dahinter steht die Auffassung, dass Jugendliche mit einem Schulabschluss eine höhere Chance haben, in eine Berufsausbildung einzumünden.

Eine örtliche Agentur für Arbeit berichtet beispielsweise davon, dass sie vor Einführung des Rechtsanspruchs die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss angeboten habe und diese Möglichkeit immer dann genutzt wurde, wenn genügend Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorhanden gewesen waren. Oft habe es auch die Kombination von Berufsvorbereitung in Form von Betriebskontakten und einem externen Unterrichtstag zur Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses gegeben.

Eine Vertretung einer Grundsicherungsstelle bekräftigt ebenso, dass auch vor Verankerung des Rechtsanspruchs denjenigen Jugendlichen, die ernsthaft vorgehabt hätten, den Hauptschulabschluss nachzuholen, Möglichkeiten eröffnet worden wären, dies zu tun.

Die Ansprechperson einer anderen örtlichen Agentur für Arbeit merke an, dass der Prozentsatz der Jugendlichen, die im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme den Hauptschulabschluss nachholen möchten, insgesamt sehr gering sei. Durchschnittlich nähmen in diesem Agenturbezirk von den jährlich rund 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme nur zwölf Jugendliche an der Vorbereitung auf einen nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses teil.

- **Vorteile des Rechtsanspruchs**

Alle befragten Personen sind sich darin einig, dass die gesetzliche Festschreibung des Anspruchs auf Vorbereitung eines Hauptschulabschlusses begrüßenswert sei. Im Einzelnen unterscheiden sich jedoch die Einschätzungen darüber, aus welchen Gründen der Rechtsanspruch positiv zu beurteilen ist.

Die Vertretung einer Regionaldirektion nennt folgende Vorteile des neu verankerten Rechtsanspruchs: So sei eine sozialpädagogische Begleitung und Unterstützung der Jugendlichen durch Lehrpersonal vorgesehen. Gemäß dem Förderplan sei es möglich, individuell auf die Jugendlichen einzugehen und sie methodisch im Lernprozess mithilfe von Unterrichts- und Lehrplänen zu unterstützen. Durch den Hauptschulabschluss verbesserten sich die Zugangschancen der Jugendlichen für Ausbildung und Beruf. Im Rahmen von BvB könne die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss mit praktischen Tätigkeiten in einer Werkstatt oder in einem Betrieb verbunden werden. Der Lebensunterhalt der Jugendlichen könne durch die Berufsausbildungsbeihilfe sichergestellt werden.

Eine Vertretung der Bundesagentur für Arbeit sieht den wesentlichen Vorteil des Rechtsanspruchs darin, dass nun die Hürde für die beteiligten Akteure höher geworden sei, zu argumentieren, dass der Hauptschulabschluss für eine bestimmte Teilnehmergruppe nicht sinnvoll erscheint, da diese Zielgruppe zu schwierig sei und eine andere Maßnahme ggf. sinnvoller wäre.

Die Vertreter einer örtlichen Agentur für Arbeit sehen darin einen Vorteil, dass nun im Zweifelsfall eine Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses auch gegenüber einem Träger durchgesetzt werden könne. Jugendliche, die sonst keine Möglichkeit hätten, den Hauptschulabschluss nachzuholen, könnten dies nun im Rahmen der BvB tun. Im befragten Agenturbezirk sei es so, dass sich mehrere Träger unter der Federführung eines Trägers vernetzen und so gemeinsam den schulischen Unterricht für die Jugendlichen anbieten. Damit auch die berufliche Orientierung neben dem Unterricht nicht zu kurz komme, gebe es neben dem Unterricht eine Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Zudem sei im Verlauf einer BvB, die darauf abzielt, dass ein Jugendlicher auch den Hauptschulabschluss erwirbt, nur schwer absehbar, ob oder wie der Jugendliche den Hauptschulabschluss tatsächlich bestehe.

Nach Meinung verschiedener Vertreterinnen und Vertreter von Grundsicherungsstellen sei es politisch das richtige Signal, dass dieser Anspruch nun gesetzlich verankert ist, denn dies zeige, dass der Hauptschulabschluss einen Wert habe und auch immer im Fokus bleiben sollte. Der neue gesetzliche Anspruch sei vor allem auch ein gutes Signal an diejenigen, die es während der Regelschulzeit nicht geschafft haben und nun eine zweite Chance bekommen könnten. Allerdings müsse sich nach Meinung einzelner befragter Personen erst noch zeigen, ob der Rechtsanspruch tatsächlich greife, da hierüber noch keine Erfahrungen vorlägen.

Ein befragter Träger sieht den Rechtsanspruch ebenfalls als „eine gute Sache“, ergänzt jedoch einschränkend, dass die wenigsten Jugendlichen diese Chance tatsächlich ergriffen, da sie im Regelfall auch andere früher gebotene Chancen – beispielsweise in der regulären Schullaufbahn – nicht genutzt hätten.

- **Nachteile des Rechtsanspruchs**

Die befragten Akteure schränken ihre Aussagen zu den Vorteilen des Rechtsanspruchs auch ein und äußern sich zu einigen Aspekten kritisch:

Die Gesprächsperson aus der Regionaldirektion räumt ein, dass das Nachholen des Hauptschulabschlusses mit einem hohen Zeitaufwand verbunden sei.

Die Vertretung einer örtlichen Agentur für Arbeit weist kritisch darauf hin, dass eine Abstimmung mit den Landesstellen fehle. Das Thema Schule sei Ländersache und die Schulbehörde des Landes schreibe beispielsweise vor, welche Fächer im Vorfeld zur Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss belegt werden müssen. Während das Land jedoch eine Vorbereitungszeit von neun Monaten vorsehe, plane die Agentur zwölf Monate für die berufsvorbereitende Maßnahme ein, so dass eine bessere Abstimmung über die Vorbereitungszeiten erfolgen müsste.

Die Ansprechperson einer anderen Agentur für Arbeit gibt zu bedenken, dass auch Jugendliche ohne Motivation durch den Rechtsanspruch dazu gedrängt würden, den Hauptschulabschluss nachzuholen, um damit ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Der Rechtsanspruch trage ihrer Auffassung nicht dazu bei, die Jugendlichen zu motivieren. Eher gehe die Möglichkeit verloren, dass die Berater den Jugendlichen das Nachholen des Hauptschulabschlusses als besondere Chance präsentieren. Vor Einführung des Rechtsanspruchs wäre es den Beratern demnach möglich gewesen, eine Vorauswahl der Jugendli-

chen zu treffen und einzuschätzen, wer geeignet ist, den Hauptschulabschluss im Rahmen einer BvB nachzuholen.

Auch trägerseitig wird darauf hingewiesen, dass das Recht zur Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss an drei Voraussetzungen geknüpft sein müsste: Motivation, Verhalten und Leistungsfähigkeit der Jugendlichen. Da es durch den Rechtsanspruch nun aber keine Vorauswahl der Jugendlichen entsprechend dieser Kriterien mehr gibt, müssten auch unmotivierte Jugendliche oder Jugendliche, die durch ihr Verhalten die Klasse stören, aufgenommen werden. Der Rechtsanspruch führe dazu, dass die Schulen insgesamt darauf bedacht seien, möglichst alle Jugendlichen zu einem Hauptschulabschluss zu führen, so dass der Abschluss an sich an Wert verliere.

Die Problematik der Motivation wird auch von einer Ansprechperson eines kommunalen Spitzenverbands angesprochen: Viele Jugendliche seien schulmüde und die Schwierigkeit bestehe darin, sie wieder zu schulischen Prüfungen zu motivieren. Da eine Standardisierung vorgenommen wurde und nun vorgegeben sei, wie die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss umzusetzen ist, fehle es nun an Gestaltungsspielräumen zur konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen. Demzufolge sei der neue Rechtsanspruch zwar gut gemeint, gehe aber an der Wirklichkeit vorbei.

Die Vertreter mehrerer Grundsicherungsstellen begrüßen prinzipiell den neu geschaffenen Rechtsanspruch, kritisieren jedoch, dass das Nachholen des Hauptschulabschlusses nun im Gesamtrahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme stattfinden müsse. Ihrer Einschätzung nach sind die Maßstäbe, die für eine BvB angelegt werden, für viele Jugendliche noch zu hoch. Es gibt demzufolge viele Jugendliche, die eine noch engere, intensivere und individuellere Betreuungsform benötigten, als sie im Rahmen von BvB gewährleistet werden könne. Die berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme fordere ein hohes Maß an Kooperations- und Mitwirkungsbereitschaft der Jugendlichen, die viele Jugendliche nach Aussage einer Grundsicherungsstelle noch nicht mitbrächten.

Eine weitere Grundsicherungsstelle argumentiert, dass die Jugendlichen selbst motiviert sein müssten, den Hauptschulabschluss nachzuholen. Es reiche nicht, ihnen einen Rechtsanspruch zuzusichern, wenn sie den Abschluss nicht selbst anstrebten. Zudem wird kritisch angemerkt, dass Jugendliche nur dann in BvB zugewiesen werden, wenn sie ausbildungsreif seien, so dass für viele Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer BvB nicht möglich sei. Mehrere Grundsicherungsstellen plädierten daher dafür, das Instrument BvB stärker zu öffnen.

Auch die Trägervertreterinnen und -vertreter äußerten sich kritisch zum neu verankerten Rechtsanspruch. Ein Träger argumentiert, dass die Jugendlichen oftmals mit der modularen Herangehensweise von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen überfordert seien und es oft nicht gleichzeitig schafften, sich einerseits beruflich zu orientieren und andererseits den Blick auf die Vorbereitung des Hauptschulabschlusses zu richten. Dass Jugendliche dennoch erfolgreich den Hauptschulabschluss erwerben, liege häufig nur an dem hohen Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Eine besondere Schwierigkeit für den Träger sei es, dass nun alle Jugendlichen, egal ob sie den Hauptschulabschluss erwerben wollen oder lediglich die Berufsvorbereitung durchlaufen, gemeinsam in einer Maßnahme sind, da diese parallele Betreuung sehr viel Motivations- und Steuerungsgeschick

erfordere. Schließlich wird von dem Träger noch darauf hingewiesen, dass die Abstimmung mit den Schulen und dem jeweiligen Schulamt sehr aufwändig sei.

Ein anderer Träger ist der Meinung, dass der Rechtsanspruch zwar prinzipiell sehr gut sei, es aber gewährleistet werden sollte, dass jeder Jugendliche, der einen Anspruch anmeldet, auch eine reelle Chance hat, den Hauptschulabschluss tatsächlich nachzuholen. Diese Chance sieht er im Rahmen von berufsvorbereitenden Maßnahmen nicht immer als gegeben an.

Ein dritter Träger meint, dass Jugendliche, die in die berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme kommen, von der Schule meist weit entfernt seien. Die BvB, so wie sie bei einem Träger durchgeführt werde, bestehe aus vier Tagen Praxis und einem Tag Berufsschule. Nach den Bedingungen des Bundeslandes müssten zusätzlich vom Träger zwei Tage Unterricht angeboten werden, um die Jugendlichen im Zeitraum von neun Monaten auf die Hauptschulprüfung vorzubereiten. Dadurch hätten die Jugendlichen nur noch zwei Tage Praxis und drei Tage Schule (statt regulär einen Tag). Somit würden viele abspringen, da sie arbeiten möchten und keinen theoretischen Schulstoff mehr lernen wollen. Der Träger teilt die Einschätzung, dass diejenigen, die es am Ende schaffen, es auch anderweitig geschafft hätten. Die meisten Jugendlichen würden Wert legen auf einen hohen Praxisanteil. Insgesamt sei die Maßnahme für alle Beteiligten sehr aufwändig und erfordere organisatorisch sehr viel Flexibilität seitens des Trägers, Erfolgserlebnisse seien dennoch leider selten.

- **Ist diese neue Form der Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss für alle Jugendlichen sinnvoll?**

In den Gesprächen wurden die befragten Personen um eine Einschätzung gebeten, ob der nun gesetzlich verankerte Rechtsanspruch zur Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme für alle Jugendlichen eine sinnvolle Form der Vorbereitung darstelle.

Die Ansprechperson einer Regionaldirektion merkt an, dass ein Teil der Jugendlichen so schulmüde sei, dass im Vordergrund eher die Heranführung an Ausbildung und Arbeit stehe. In manchen Fällen, beispielsweise nach einer Suchterkrankung oder nach einer Haftstrafe gehe es im Rahmen von BvB eher um eine Stabilisierung. Die Maßnahme sei deshalb nur für Jugendliche geeignet, die auch tatsächlich ein Interesse an der Verbesserung ihrer Chancen haben, so dass ihrer Einschätzung nach Freiwilligkeit und Motivation eine entscheidende Rolle für den Erfolg spielten.

Von einer Grundsicherungsstelle wird argumentiert, dass Jugendliche, die es aus bestimmten Gründen im Rahmen ihrer regulären schulischen Laufbahn nicht geschafft hätten, den Hauptschulabschluss zu erwerben, im Rahmen einer berufsvorbereitenden Maßnahme tendenziell überfordert seien und intensiver betreut werden müssten, als dies im Rahmen einer BvB möglich sei.

Die Ansprechperson eines Jugendamtes ist der Auffassung, dass die beste Variante, wie man einen Jugendlichen dazu motivieren könnte, den Hauptschulabschluss nachzuholen, der Ansatz „Arbeiten und Lernen“ sei, was im Rahmen von berufsvorbereitenden Maßnahmen nicht unbedingt so umgesetzt werde. Für einige Jugendliche sei das Instrument BvB durchaus passend, für andere jedoch ungeeignet. Es sollte stets möglich sein, Maß-

nahmen zu differenzieren und zu individualisieren, besonders bezogen auf die Aufteilung zwischen Praxis- und Theorieanteilen.

- **Alternativen für Jugendliche, bei denen der Hauptschulabschluss (noch) nicht sinnvoll erscheint**

Nachdem zahlreiche Gesprächspersonen darauf hinwiesen, dass das Nachholen des Hauptschulabschlusses im Rahmen einer BvB nicht für alle Jugendlichen ein probates Mittel darstelle, wurden sie nach möglichen Alternativen befragt.

Die Vertretung der Regionaldirektion weist darauf hin, dass Jugendliche sich zunächst auf berufliche Fähigkeiten und Schlüsselqualifikationen konzentrieren müssten und das Vordringen von Teilqualifizierungen im Vordergrund stehen könnte. Zudem sollten niedrigschwellige Angebote im Vorfeld einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme durchgeführt werden, beispielsweise in Form von Aktivierungshilfen, Praktika, einer Beschäftigung oder einer modularen Teilqualifizierung. Weiterhin müsste im Rahmen einer BvB nicht unbedingt die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss im Vordergrund stehen, sondern auch das Ziel einer Arbeitsaufnahme.

Ähnlich äußern sich die Vertreterinnen und Vertreter einer örtlichen Arbeitsagentur: Eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme müsse nicht zwingend auf einen Hauptschulabschluss abzielen; es gebe durchaus Fälle von Jugendlichen, die zwar noch keinen Hauptschulabschluss hätten, diesen aber auch im Rahmen der BvB nicht anstrebten, sondern nur an den Maßnahmen zur Berufsvorbereitung teilnehmen würden. Bei diesen Jugendlichen sei es dann aber bereits absehbar, dass sie den Hauptschulabschluss im Rahmen der BvB nicht erreichen könnten, da sie es bereits in der Vergangenheit mehrmals erfolglos versucht hätten. Immer dann, wenn die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss sinnlos erscheint, stehe im Rahmen der BvB dennoch die Integration in eine Ausbildung im Vordergrund.

Eine andere Agentur berichtet von dem Angebot eines „Werkstattjahres“ als Vorstufe und Ergänzung zum Angebot der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme. Beim Werkstattjahr handele es sich um ein relativ niedrigschwelliges Angebot, das für Jugendliche gedacht sei, die noch weit von der Ausbildungsreife entfernt sind. Das Werkstattjahr biete die Möglichkeit, grundlegende Themen wie etwa Pünktlichkeit in einem Klassenverband zu erlernen. Nach Absolvieren des Werkstattjahres sollen die Jugendlichen dann im Rahmen einer BvB ihren Hauptschulabschluss nachholen.

- **Alternativen für Jugendliche, die einen Hauptschulabschluss anstreben, für die aber eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme nicht sinnvoll erscheint**

Die befragten Akteure haben sich in vielen Fällen auch dazu geäußert, welche Alternativen es aus ihrer Sicht für Jugendliche gibt, die zwar einen Hauptschulabschluss anstreben, diesen aber nicht im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme umsetzen möchten. Hier wurden von verschiedenen befragten Personen eine Reihe interessanter Alternativen genannt.

Die Ansprechperson einer Regionaldirektion ist der Auffassung, dass alle Qualifizierungsmaßnahmen der BA letztlich darauf abzielen, die Jugendlichen in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt zu integrieren. Das Anstreben eines Hauptschulabschlusses sei damit per se eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme, so dass eine BvB ohne Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss in ihren Augen nicht sinnvoll erscheine. Jugendliche, die einen Hauptschulabschluss anstreben, seien i.d.R. ebenso in der Lage, weiterführende berufsvorbereitende fachpraktische Grundfertigkeiten beim Bildungsträger oder in einem Betrieb vermittelt zu bekommen. Jugendliche könnten sich aber theoretisch auch außerhalb einer BvB auf den Hauptschulabschluss vorbereiten und dann als Externe zur Prüfung angemeldet werden.

Die Vertretung einer örtlichen Agentur für Arbeit nennt folgende Alternativen zum Hauptschulabschluss im Rahmen einer BvB: Berufsvorbereitungsjahr (BVJ), Produktionsschulen oder Aktivierungshilfen nach § 46 SGB III, die auf eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme hinführen.

Jugendamtsseitig wird von einer Maßnahme berichtet, die es vor der gesetzlichen Neuregelung gegeben habe: Das Jugendamt habe demzufolge eine Maßnahme im Rahmen von Ein-Euro-Jobs initiiert, die auf Jugendliche zugeschnitten gewesen sei, die nicht vom SGB II-Bereich erfasst wurden. Dieses Projekt beinhaltete eine sozialpädagogische Betreuung und die Möglichkeit, den Hauptschulabschluss nachzuholen. Es war so ausgestaltet, dass die Jugendlichen sowohl in einem Sozialunternehmen arbeiten als auch den Hauptschulabschluss nachholen konnten.

Die Ansprechpersonen der befragten Grundsicherungsstellen weisen auf folgende Möglichkeiten hin:

- Der Hauptschulabschluss könne auch über die Jugendberufshilfe erworben werden, allerdings könne in diesem Fall dann keine finanzielle Unterstützung durch die Grundsicherungsstelle erfolgen.
- Man solle bereits früher ansetzen und es sollte von allen Beteiligten mehr darauf geachtet werden, dass so wenige Schülerinnen und Schüler wie möglich die Schule ohne Schulabschluss verlassen. Eine Aufnahme der Produktionsschule in den Regelschulkreis könnte hilfreich sein, auch klassische Schulverweigerer zu motivieren.
- Eine Grundsicherungsstelle habe mit finanziellen Mitteln der Kommune ein eigenes Programm zur Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss aufgesetzt, wobei innerhalb der Grundsicherungsstelle der Schwerpunkt auf der Aktivierung und Heranführung der Jugendlichen an den Arbeitsmarkt liege und die kommunalen Zuschüsse die Vorbereitung des Hauptschulabschlusses finanziere. Innerhalb dieses

Projektes könnten 80% der Jugendlichen innerhalb von neun Monaten in eine reguläre Berufsausbildung vermittelt werden. Die Erfahrungen mit regulären BvB-Maßnahmen und den dort integrierten Hauptschulvorbereitungskursen seien hingegen sehr schlecht, da die Jugendlichen diese Kurse entweder abbrechen oder die externe Prüfung nicht bestehen.

- Eine weitere befragte Grundsicherungsstelle hat eine neue Alternative aufgezeigt, den SGB II-Jugendlichen das Nachholen des Hauptschulabschlusses außerhalb einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme zu ermöglichen: Ein Träger führt hier eine Maßnahme nach § 46 SGB III durch, die Umsetzung des Hauptschulabschlusses wird aus Stiftungsmitteln gefördert.

Eine Trägervertretung berichtet davon, dass es in einer Stadt im Rahmen der sonstigen weiteren Leistungen Fördermaßnahmen für Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften noch während der Schulzeit gegeben habe. Die Schülerinnen und Schüler hätten, noch während sie die Schule besuchten, Nachhilfeunterricht in Gruppen bekommen, mit dem Ziel, dass sie ihren Hauptschulabschluss regulär schaffen. Der Träger spricht davon, dass diese präventive Maßnahme äußerst erfolgreich verlaufen sei. Der Stadt wurde eine Weiterführung des Projekts allerdings durch den Bundesrechnungshof untersagt, weil die Schülerförderung nach SGB II nicht vom Eingliederungstitel abgedeckt gewesen sei. Jetzt besteht die Hoffnung, dass dieses Projekt durch die Novellierung des SGB II im Rahmen des Bildungspakets wieder möglich sein wird. Diese präventive Maßnahme werde als sinnvoller erachtet, da die Jugendlichen „noch im System“ sind. Wenn die Schülerinnen und Schüler die Schule verlassen haben, steht für den befragten Träger die Ergreifung eines Berufs bzw. der Berufseinstieg im Vordergrund.

Ein anderer Träger habe vor kurzem mit ESF-Mitteln und mit Landesmitteln eine Produktionsschule aufgebaut, die es Jugendlichen ermögliche, den Hauptschulabschluss nachzuholen. Bevor die Jugendlichen in die Produktionsschule aufgenommen würden, solle geprüft werden, ob sie dies überhaupt wollen und wenn ja, ob sie dazu in der Lage sind. Nach Einschätzung des Trägers seien sich viele Jugendliche ihrer Verantwortung noch nicht bewusst, die sie mit der Annahme eines solchen Angebots eingingen.

Eine weitere Vertretung eines Trägers macht darauf aufmerksam, dass viele Jugendliche im Rahmen eines Berufsvorbereitungsjahres (BVJ) die Möglichkeit hätten, den Hauptschulabschluss zu erwerben. Die Jugendlichen hätten somit durchaus eine Wahlmöglichkeit. Das BVJ werde immer zuerst angeboten, da dies standardmäßig laufe. Als weitere Option weist der Träger darauf hin, dass der Hauptschulabschluss auch dadurch erworben werden könne, indem die Jugendlichen an einer berufsvorbereitenden Maßnahme teilnehmen und sich in den Praxiseinheiten bei den jeweiligen Betrieben positiv hervortun. So könne es dazu kommen, dass ein Betrieb bereit ist, den Jugendlichen auch ohne Hauptschulabschluss einzustellen. Über diesen Weg gelinge es nach Angaben des Trägers, ggf. Jugendliche für ihren Ausbildungsberuf – insbesondere auch für zeitlich überschaubare neue zweijährige Ausbildungsgänge, z.B. zum Maschinen- und Anlagenführer – zu motivieren. Bei einem erfolgreichen Abschluss der Ausbildung erhalten die Jugendlichen dann automatisch ihren Hauptschulabschluss.

- **Wie wird die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme praktisch umgesetzt?**

Neben der Ansprechperson einer Regionaldirektion äußern sich einige Träger dazu, wie in der Praxis die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme umgesetzt wird.

Nach den Angaben der Vertretung einer Regionaldirektion umfasst die Förder- und Qualifizierungssequenz sowohl allgemeinbildende als auch berufsbezogene Fächer und ist handlungsorientiert und auf die individuelle Problemlage der Zielgruppe auszurichten. Dabei sollen variable Lernformen zum Einsatz kommen. Auch die berufsbezogene Qualifizierung in der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme soll mit dazu beitragen, die Vermittlung der für die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss bzw. einen gleichwertigen Schulabschluss erforderlichen theoretischen Inhalte zu unterstützen. Für die Vermittlung der theoretischen Unterrichtsinhalte würden neben der Einzelförderung Kleingruppen mit bis zu maximal 15 Teilnehmern zugelassen. Um den besonderen Anforderungen so genannter „schulmüder“ Teilnehmer Rechnung zu tragen und um motivationsbedingte Abbrüche möglichst zu vermeiden, sollten zunächst vorrangig fachpraktische Angebote unterbreitet werden. Im weiteren Maßnahmenverlauf seien in diesen Fällen die schultheoretischen Inhalte zur Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss bzw. einen gleichwertigen Schulabschluss sukzessive zu erhöhen.

Der Auftragnehmer habe sicherzustellen, dass die vom Bedarfsträger mit dem Ziel der Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss bzw. einen gleichwertigen Schulabschluss zugewiesenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Vorbereitung auf den entsprechenden Schulabschluss erhalten und er müsse darauf hinwirken, dass eine Prüfungsteilnahme erfolgt. Dies gelte auch für Teilnehmerinnen und Teilnehmer, bei denen sich erst im Maßnahmenverlauf herausstellt, dass eine Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss bzw. einen gleichwertigen Schulabschluss angestrebt wird.

Eine Verknüpfung mit anderen Instrumenten sei nicht denkbar. Die Vorbereitung erfolge in der Regel in Form von Frontalunterricht nach Maßgabe der Prüfungsfächer sowie des individuellen Förderplans des Einzelnen in kleineren oder größeren Gruppen. Alternative Lehrmethoden seien möglich. Im Vordergrund stehe die erfolgreiche Vorbereitung mit Blick auf den Prüfungstermin. Die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen würden den Vorteil des Wechsels von Theorieunterricht und Praxis bieten.

Die Länder beteiligen sich nach Aussage der Vertretung der Regionaldirektion derzeit nicht an den Kosten. Sie würden die Träger der Maßnahme lediglich bei den Anmeldungen zu den Prüfungen unterstützen und tragen die Prüfungsgebühren.

Trägerseitig wird von nachfolgenden Vorgehensweisen berichtet:

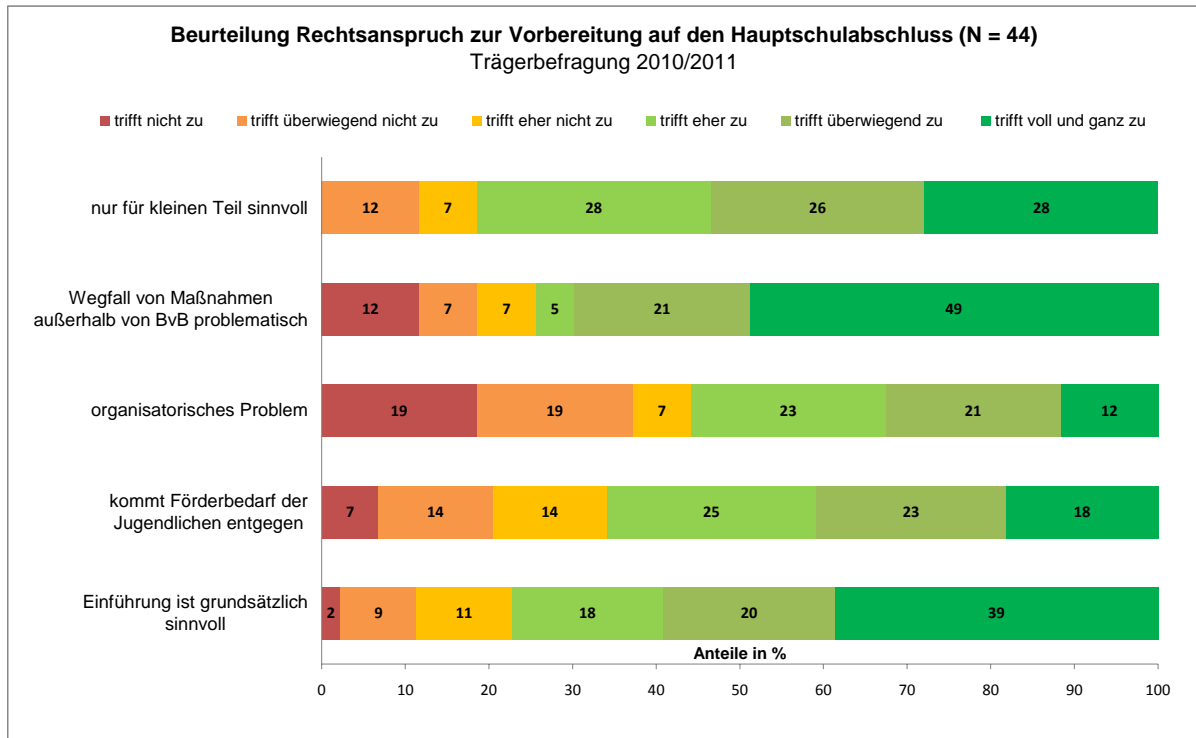
- Ein Träger überprüfe (durch Befragung der Jugendlichen), ob die Jugendlichen überhaupt willens und in der Lage sind, ihren Hauptschulabschluss nachzuholen. Dann gäbe es zwei mögliche Kombinationen: Durch regelmäßige Teilnahme am Berufsschulunterricht könne der Hauptschulabschluss über das Berufskolleg erworben werden. Der Hauptschulabschluss werde ohne Prüfung erreicht, die regelmäßige, „engagierte“ Teilnahme sei ausreichend. Die andere Möglichkeit sei die Organisation einer externen Prüfung in den Räumen der Träger inkl. einer Vorbereitung. Es ginge dabei aber immer nur um Einzelfälle mit hoher Eigenmotivation, da die Anforderungen für viele zu hoch seien.
- Auch ein anderer Träger berichtet davon, dass vor Beginn der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme durch Schulen Eignungstests durchgeführt würden, um zu prüfen, ob die Jugendlichen das Potenzial mitbringen, den Hauptschulabschluss in diesem Rahmen zu erwerben.
- Ein weiterer Träger merkt kritisch an, dass nicht mehr Personal vorgesehen werde, wenn Jugendliche im Rahmen einer BvB auf den Hauptschulabschluss vorbereitet werden sollen. Die Unterrichtsstunden in den Fächern Mathematik, Deutsch, etc. würden im Rahmen eines Trägerverbundes ermöglicht. Diese Lehrer fehlten dann aber wiederum beim Stützunterricht, der für die anderen Jugendlichen, die eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme durchlaufen, notwendig sei.

Ergebnisse der Trägerbefragung

Die Träger wurden zunächst um eine Einschätzung zu verschiedenen Aussagen zur Einführung des Rechtsanspruchs auf Vorbereitung des Hauptschulabschlusses im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen gebeten. Wie bereits in den Gesprächen, zeigte sich auch in der standardisierten Befragung die Tendenz, dass der Rechtsanspruch grundsätzlich von den Trägern begrüßt wird, dass die praktische Umsetzung jedoch nicht immer als optimal eingeschätzt wird.

- Von 44 Trägern empfinden 77% (34) die Einführung des Rechtsanspruchs auf die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss grundsätzlich als sinnvoll. Von diesen 34 Trägern stimmen 13 (39%) der Aussage, dass die Einführung sinnvoll ist, „voll und ganz“ zu. Für weitere sieben Träger (20%) trifft sie „überwiegend“ zu.
- Rund zwei Drittel (66%) der Träger sind grundsätzlich der Ansicht, dass der Rechtsanspruch dem Förderbedarf der Jugendlichen entgegen kommt und stimmen dieser Aussage „eher“ (25%), „überwiegend“ (23%) oder „voll und ganz“ (18%) zu. Nur drei Träger (7%) denken, dass diese Aussage nicht zutrifft, jeweils 14% empfinden sie als „eher nicht“ oder „überwiegend nicht“ zutreffend.

Abbildung 11: Beurteilung des Rechtsanspruchs zur Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

- In den Augen von 19 Trägern (44%) stellt die Einführung des Rechtsanspruchs „eher kein“ organisatorisches Problem dar. Mehr als die Hälfte der Träger erkennen allerdings ein organisatorisches Problem, das durch die Einführung des Rechtsanspruchs entsteht.
- 74% der Befragten (32 Träger) sind der Auffassung, dass der Wegfall der Möglichkeit zur Förderung des Nachholens des Hauptschulabschlusses außerhalb von BvB problematisch ist. Bemerkenswert ist, dass knapp die Hälfte der Träger (49%) dieser Aussage „voll und ganz“ zustimmen kann.
- Der Aussage, dass die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss nur für einen kleinen Teil der BvB-Teilnehmer aussichtsreich ist, stimmen grundsätzlich 81% der Befragten zu (31 Befragte).

Von 43 Trägern haben 17 im gesamten Zeitraum seit 2005 keine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme durchgeführt (40%), während 21 Träger (49%) durchgehend seit 2005 BvB durchführen. Bei zwei Trägern ist es so, dass sie zwar im Zeitraum von 2005 bis 2008 BvB durchgeführt haben, dies seit 2009 aber nicht mehr der Fall war. Umgekehrt gaben drei weitere Träger an, dass sie erst seit 2009 BvB durchführen.

Im Fragebogen wurde nach den Gründen für die Nichtdurchführung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen gefragt, wobei dabei vor allem der Zeitraum ab 2009 interessierte. Als Grund wurde entweder angegeben, dass es keine Ausschreibung gab oder der

Träger keinen Zuschlag erhielt. Neben diesen Antwortitems gab es zudem die Möglichkeit, in einem offenen Antwortfeld weitere Gründe zu nennen. Hier wurden folgende Gründe aufgeführt: Ein Träger begründet den Verzicht auf eine Bewerbung damit, dass das Konzept der Produktionsschule und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen „nicht zusammenpassen“, ein weiterer Träger mit der Konkurrenzsituation vor Ort. Eine dritte Begründung lautet, dass der Bedarf schon von den etablierten Trägern abgedeckt werde. In einem weiteren Fall wurde angegeben, dass die Lose für den Träger zu groß seien.

Träger, die durchgehend seit 2005 BvB anbieten und durchführen, wurden um Einschätzungen gebeten, inwiefern sich die Zielgruppe der BvB-Teilnehmerinnen und Teilnehmer seit 2009 verändert habe. Mit dieser Frage sollte untersucht werden, ob das Gesetz zur Neuaustrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in irgendeiner Form Einfluss auf die Zusammensetzung der BvB-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer hatte. Die Träger mussten sich in dieser Frage nicht auf eine Antwortoption festlegen, da Mehrfachnennungen möglich waren:

Von 22 Trägern stimmen 19 (86%) der Aussage zu, dass die BvB-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer seit 2009 höhere Vermittlungshemmnisse bzw. eine niedrigere Ausbildungsreife aufweisen. Nur ein Träger stimme der Aussage zu, dass die Zielgruppe weniger Vermittlungshemmnisse bzw. eine höhere Ausbildungsreife aufweist. Bezüglich des Anteils der Jugendlichen aus dem jeweiligen Rechtskreis SGB II und SGB III gibt es folgende Einschätzungen: 12 Träger (55%) können eine Entwicklung hin zu einem höheren Anteil an Jugendlichen/jungen Erwachsenen aus dem SGB III-Bereich erkennen, während zehn Träger (45%) einen höheren Anteil an Jugendlichen/jungen Erwachsenen aus dem SGB II-Bereich beobachten. Hier scheint es also keine einheitliche Tendenz zu geben. Sonstige Änderungen der Zielgruppe nennen fünf Träger: Vier Träger haben den Eindruck, dass sich die Vermittlungshemmnisse der Jugendlichen erhöht haben, so gibt es demnach z.B. mehr Jugendliche mit psychischen Problemen bzw. Störungen und „Multiproblemanlagen“. Ein Träger liefert eine mögliche Begründung für den gestiegenen Anteil dieser Jugendlichen und argumentiert, dass „stärkere Jugendliche“ leichter einen Ausbildungsplatz finden und entsprechend die schwächeren Jugendlichen in eine BvB einmünden würden.

In der Frage 3.6 waren die Träger aufgefordert, in offenen Antwortfeldern ihre praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung von BvB-Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss zu schildern. Neben positiven Erfahrungen konnten auch Probleme genannt werden. Während elf Träger ihre positiven Erfahrungen schildern, nutzen insgesamt 17 Träger das Feld, das für die Probleme vorgesehen war.

Als positiv empfinden es die Träger, dass die Möglichkeit zur Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen von BvB die Motivation einzelner Teilnehmerinnen und Teilnehmer stärkt. Es wurde argumentiert, dass für diejenigen, die den Hauptschulabschluss schaffen, dies ein sehr großes Erfolgserlebnis sei und daraufhin ein Entwicklungsschub bei diesen Jugendlichen folgen könne. Auch die Möglichkeit kleiner Lerngruppen und das individuelle Eingehen auf Leistungsschwächen werden als positiv erachtet.

Vier Träger sehen das Problem, dass das Sozialverhalten innerhalb der Klassen einen angemessenen Unterricht schwierig macht. Im Klassenverband finden sich laut Aussage dieser Träger vermehrt Jugendliche mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, zudem sei die Schule bei den Jugendlichen oft mit negativen Assoziationen verknüpft. Problematisch sei weiterhin, dass der Fokus meist zu sehr auf dem Erreichen des Hauptschulabschlusses liege und nicht auf einer möglichen Ausbildung im Anschluss daran. Für einige Jugendliche sei ein hoher Praxisanteil notwendig. Vereinzelt wird ausgeführt, dass ein Hauptschulabschluss die Berufschancen de facto nicht unbedingt verbessere und auch aus diesen Gründen die Erfolgsquoten gering sei. Weiterhin wird darauf verwiesen, dass der Betreuungsschlüssel für die Klassen zu klein sei und eine stärkere Ausrichtung an dem Berufsschulunterricht als notwendig erachtet wird. Ein Träger spricht sich für eine Vorauswahl aus, „da sonst viel Zeit verwendet wird, die für die berufliche Orientierung und Qualifizierung fehlt“.

Da für die Durchführung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen mit integrierter Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss eine Zusammenarbeit mit dem örtlichen Schulamt erforderlich ist, wurde die Qualität der Zusammenarbeit abgefragt. Insgesamt 17 von 24 Trägern (71%) bezeichnen diese Zusammenarbeit bezüglich der Intensität als mindestens „eher intensiv“. Sechs Träger nennen die Zusammenarbeit „eher intensiv“ (25%), acht Träger „intensiv“ (33%) und drei Träger „sehr intensiv“ (13%). Keine Zusammenarbeit findet dagegen nur bei vier Trägern (17%) statt, wenig Zusammenarbeit bei einem Träger (4%) und eher wenig Zusammenarbeit bei zwei Trägern (8%).

20 der 24 Träger, die eine Aussage zur Intensität der Zusammenarbeit gemacht haben, bewerteten die Zusammenarbeit mit dem örtlichen Schulamt: Während 17 Träger (85%) die Zusammenarbeit als „eher konstruktiv“ (30%), „überwiegend konstruktiv“ (25%) oder „sehr konstruktiv“ (30%) einstufen, geben die restlichen Träger (3) an, dass die Zusammenarbeit „eher nicht konstruktiv“ sei.

3.5.2 Maßnahmekosten nach § 69 SGB III

§ 69 SGB III

Bei einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme werden als Maßnahmekosten

- 1. die angemessenen Aufwendungen für das zur Durchführung der Maßnahme eingesetzte erforderliche Ausbildungs- und Betreuungspersonal einschließlich dessen regelmäßiger fachlicher Weiterbildung sowie für das insoweit erforderliche Leitungs- und Verwaltungspersonal sowie*
- 2. die angemessenen Sachkosten, einschließlich der Kosten für Lernmittel und Arbeitskleidung, und die angemessenen Verwaltungskosten übernommen.*

Erkenntnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

In der Vergangenheit hat die Bundesagentur für Arbeit im Bereich der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen Fortbildungen angeboten, die stark nachgefragt wurden. Mittlerweile sind die Träger selbst für die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuständig und müssen die Kosten in ihr Maßnahmekonzept einkalkulieren. In den Vergütungsunterlagen wird festgeschrieben, dass eine Weiterbildung erfolgen muss. Diese wird entweder durch den Träger selbst oder durch einen Dritten durchgeführt. Pro Jahr muss ein Drittel des eingesetzten Personals im Umfang von mindestens drei Kalendertagen weitergebildet werden, dies wird auch von der BA überprüft.

Der Vertretung einer Regionaldirektion zufolge hat der Auftragnehmer zur Sicherung der Qualität die laufende Qualifizierung des eingesetzten Personals sicherzustellen. Dem Auftragnehmer sei es dabei allerdings freigestellt, ob er selbst die Weiterbildung übernimmt oder diese Leistung bei einem Dritten durchführen lässt. Konkrete Erfahrungen zur Umsetzung liegen noch nicht vor.

Eine Gesprächsperson der Bundesagentur für Arbeit ist der Meinung, dass es in Bezug auf die Personalausbildung keinen Spielraum gebe, da einem qualifizierten Personal gerade im Bereich benachteiligter Jugendlicher eine besondere Bedeutung zukomme. Folglich könnten hier aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit keine Abstriche gemacht werden. Eine andere BA-Vertretung merkt an, dass es zu einem Philosophiewechsel bezüglich der Schulungen gekommen sei. Bisher habe die Bundesagentur für Arbeit es als Vorteil angesehen, dass den Trägern in den Schulungen, die von der Bundesagentur konzipiert wurden, gut vermittelt werden konnte, welche Inhalte für die Träger zur Durchführung der Maßnahmen wichtig waren. Mittlerweile sei die Bundesagentur allerdings der Auffassung, dass ein privater Markt zur Durchführung der Schulungen entstehen solle und es nicht die Aufgabe eines Auftraggebers sein könne, das Personal des Auftragnehmers zu schulen, damit diese in der Lage seien, den Auftrag durchzuführen. Vielmehr habe der Auftragnehmer vom Grundsatz her selbst dafür Sorge zu tragen, dass er dazu in der Lage ist. Somit sieht die Bundesagentur es als Auftragsbestandteil des Bildungsträgers an, das Personal zu schulen.

• Stellenwert der fachlichen Weiterbildung bei der Trägersauswahl

Die befragten Personen wurden um ihre Einschätzung gebeten, welcher Stellenwert der fachlichen Weiterbildung des Trägerpersonals im Rahmen einer Ausschreibung bei der Auswahl eines Trägers zukommt.

Die Vertretung einer Regionaldirektion merkt dazu an, dass die laufende Qualifizierung des in der Maßnahme eingesetzten Personals im Angebotskonzept darzustellen und Bestandteil der fachlichen Bewertung sei.

Seitens der Grundsicherungsstellen gibt es dazu folgende Einschätzungen:

- Ein Vertreter einer Grundsicherungsstelle merkt an, dass er nicht einschätzen könne, ob sich die Veränderungen bei der Kalkulation der Maßnahmekosten in Bezug auf die Weiterbildung des Trägers auswirken. Als Grundsicherungsstelle werde

man seitens des Regionalen Einkaufszentrums (REZ) nur in die fachliche Bewertung des Angebots eingebunden und nicht in die Beurteilung des finanziellen Rahmens.

- Eine andere Grundsicherungsstelle teilt die Auffassung, dass das Einkalkulieren der Weiterbildungskosten in die Maßnahmekosten einerseits dazu führen könne, dass die Ausschreibungen insgesamt intransparenter würden. Andererseits wird angemerkt, dass die Grundsicherungsstelle Einblick in die Detailkalkulation anfordern könne und somit unklar sei, ob es durch die Gesetzesänderung diesbezüglich zu Änderungen komme.

- **Auswirkungen auf Weiterbildungsbeteiligung der Träger**

Es wurde in den Gesprächen danach gefragt, ob sich die gesetzlichen Veränderungen in irgendeiner Weise auf das Weiterbildungsverhalten der Träger auswirken könnten. Neben der Aussage einer Gesprächsperson aus einer Regionaldirektion nahmen hierzu einige Träger Stellung.

Seitens der Regionaldirektion wird darauf verwiesen, dass der Mindestumfang der laufenden Qualifizierung in den Vergabeunterlagen festgelegt sei. Eine Nichteinhaltung stelle demnach eine Verletzung der Vertragspflichten dar.

Ein Träger merkt an, dass es durch die Gesetzesänderungen zu keinen Veränderungen der Weiterbildungspraxis der Träger kommen dürfte, da bestimmte Vorgaben über den Weiterbildungsumfang bestünden und die Einhaltung dieser auch überprüft werde. Dennoch sei es für den Träger nun schwieriger einzuschätzen, welche Fortbildungen in den Augen der BA wichtig seien, da es inhaltlich keine klaren Anforderungen gebe. Durch die Hiba-Angebote (Hiba Impulse GmbH) habe hier früher keine Unsicherheit bestanden.

Zudem wird es als problematisch für kleine Träger angesehen, die nicht in der Lage seien, interne Weiterbildungen durchzuführen und nun auf dem freien Markt Fortbildungen einkaufen müssten. Da in der Vergabe von BvB-Maßnahmen die Preise ein entscheidendes Kriterium dafür seien, ob ein Träger den Zuschlag bekommt, versuchten die Träger die Weiterbildungskosten möglichst gering anzusetzen.

Ein anderer Träger weist darauf hin, dass die Kurse, die BA-seitig angeboten wurden, eine sehr hohe Qualität gehabt und zudem ein gutes Forum für Träger geboten hätten, sich über ihre jeweiligen Erfahrungen auszutauschen. Mittlerweile werde die Weiterbildung überwiegend in einem Trägerverbund oder trägerübergreifend organisiert. Zudem werde sowohl mit internen als auch externen Referenten gearbeitet. Dabei werde darauf geachtet, möglichst kostensparende Weiterbildungsangebote zu ermöglichen, um im Wettbewerb um die Maßnahmenzuschläge mithalten zu können.

Kritisiert wird, dass die Bundesagentur für Arbeit zwar überprüfe, ob Weiterbildung stattfindet, allerdings scheine diese Prüfung nur auf die Formalia (z.B. Anzahl der Tage) abzuführen – die Qualität der Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen werde nicht geprüft.

Auch zwei weitere Träger sprechen die Kostenproblematik an: Es wird trägerseitig als problematisch angesehen, dass die Kosten einerseits einkalkuliert werden müssten, andererseits das Angebot im Rahmen einer Ausschreibung nicht zu teuer sein dürfe. Ein Einkalku-

lieren der Weiterbildungskosten sei für einen Träger nicht ohne Weiteres in vollem Umfang möglich, da immer auf den Gesamtpreis, zu dem eine Maßnahme angeboten wird, geachtet werden müsse. Die neue Situation, nach der die Kosten einkalkuliert werden müssen, verschlechtere den Angaben dieses Trägers zufolge die Situation aller Träger.

Ergebnisse der Trägerbefragung

In der standardisierten Befragung wurde in der Frage 3.8 abgefragt, wie seit 2009 die Weiterbildung der Mitarbeiter eines Trägers, der BvB-Maßnahmen durchführt, umgesetzt wird. Bei den Antworten auf diese Frage ist zu berücksichtigen, dass die im Jahr 2009 laufenden berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen vielfach bereits im Jahr 2008 ausgeschrieben wurden und somit noch die alte Regelung der zentralen Weiterbildung über die Hiba Impulse GmbH, finanziert durch die Bundesagentur für Arbeit, galt.

Die Frage nach der Weiterbildung wurde von insgesamt 26 Trägern beantwortet, Mehrfachnennungen waren möglich. Sechs Träger (23%) nutzen die Angebote der Hiba Impulse GmbH. 18 Träger (69%) nehmen die Angebote von anderen externen Anbietern in Anspruch. Bis auf einen Träger geben alle anderen Befragten an, hausinterne Weiterbildungsangebote zur Verfügung zu stellen. Schließlich führen drei Träger (12%) „sonstige Angebote“ an: Ein Träger überlässt die Weiterbildung der Eigeninitiative seiner Mitarbeiter und gewährt diesen jährlich fünf Tage Bildungsurlaub. Es werden auch hier nochmals externe Angebote angeführt (z.B. Angebote der Landesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit), ein weiterer Träger beteiligt sich an Fortbildungen der Bietergemeinschaft, ein anderer nimmt Angebote verschiedener externer Träger wahr. Nur ein Befragter gibt an, dass es keine Weiterbildungsmöglichkeiten für Mitarbeiter gibt, die im BvB-Bereich eingesetzt werden.

3.5.3 Vermittlungsprämie für Träger

Erkenntnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Ein letztes Thema, das im Rahmen der Expertise im Zusammenhang mit den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen untersucht wurde, ist die Einführung einer Vermittlungsprämie für Träger, die zum 1.9.2011 geplant ist. Eine ähnliche Vorgehensweise besteht bereits beim vorzeitigen Übergang aus außerbetrieblicher Ausbildung in eine betriebliche Ausbildung – auch hier erhalten die Träger eine Prämie. In dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung ist zu lesen, dass mit der neuen Träger-Prämie die Intention verfolgt werde, den Übergang aus berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in eine betriebliche Berufsausbildung zu verbessern.²⁹

Nach Informationen einer Gesprächsperson der Bundesagentur für Arbeit gelte für Träger ab diesem Zeitpunkt eine Prämie in Höhe von 500 Euro für nichtbehinderte Jugendliche und in Höhe von 1.500 Euro für behinderte Jugendliche. Diese Prämie beziehe sich auf Neueintritte und die Träger seien dann prämienberechtigt, wenn innerhalb von drei Monaten ein Ausbildungsvertrag abgeschlossen werde und dieser vier Monate lang bestehe. Die

²⁹ Vgl. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008, S.25.

Grundidee der Prämie sei es nach BA-Angaben, einen zusätzlichen finanziellen Anreiz für den Bildungsträger zu schaffen, erfolgsorientiert zu arbeiten und so die Übergangsergebnisse zu erhöhen. Die zusätzlichen Anstrengungen, die der Träger hierfür unternimmt, sollen finanziell entschädigt werden.

In den Gesprächen mit den jeweiligen Akteuren interessierten vor allem die Erwartungen und Erfolgsaussichten, die die befragten Personen mit dieser Prämie verbinden. Es zeigt sich, dass die Prämie von fast allen Akteuren grundsätzlich als Anreizinstrument und zusätzlicher Motivator gesehen wird und viele vermuten, dass es mit der Einführung der Prämie zu einer schnelleren Vermittlung der Jugendlichen kommen könnte. Trägerseitig wird die neue Prämie aus verschiedenen Gründen jedoch auch mit einer gewissen Skepsis erwartet.

Seitens der befragten Regionaldirektion wird angegeben, dass es die Erwartung an die Vermittlungsprämie sei, dass es zu einer schnelleren Eingliederung in die betriebliche Ausbildung kommen werde. Man erhoffe sich, dass die Vermittlungsprämie für einen gesteigerten Leistungsgedanken bei den Trägern Sorge. Mit der Prämie werde den Trägern signalisiert, dass von ihnen nicht nur die Durchführung der Maßnahmen erwartet würde, sondern darüber hinaus die erfolgreiche Eingliederung in eine Berufsausbildung. Allerdings räumt die Vertretung der Regionaldirektion ein, dass noch nicht absehbar sei, welchen Erfolg die Prämie mit sich bringen werde. Die Eingliederungsprämien, die es beispielsweise in außerbetrieblichen Berufsausbildungen (BaE) für benachteiligte Jugendliche gebe, seien ihrer Einschätzung nach bei benachteiligten Jugendlichen eher wenig erfolgreich gewesen.

Nach Einschätzung der Gesprächsperson eines kommunalen Spitzenverbands ist eine Vermittlungsprämie für Träger als erfolgsorientierter Ansatz grundsätzlich begrüßenswert. Allerdings würde man sich eher eine differenzierte und zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen wünschen und vertrete die Auffassung, dass die Träger anstelle einer Prämie besser im Rahmen einer Evaluierung nachweisen sollten, welche Erfolge sie erzielen. Eine Zertifizierung der BvB-Maßnahmen sei nicht ausreichend. Eine Ansprechperson eines kommunalen Spitzenverbands sieht auch darin ein Problem begründet, dass die BA-Prämie eher Anreize für kurzfristige Erfolge setze, stattdessen sollten jedoch eher passgenaue Maßnahmen ermöglicht werden, deren Erfolge sich womöglich erst mittel- bis langfristig zeigen.

Seitens der örtlichen **Agenturen für Arbeit** wurden folgende Aspekte angesprochen:

- Die Einschätzung einer örtlichen Agentur lautet, dass eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme prinzipiell darauf abziele, in eine Ausbildung oder einen Beruf zu vermitteln. Die Vermittlung sollte auch ohne Prämie angestrebt werden, so dass es nicht als notwendig erachtet wird, diese Vermittlungsbemühungen zusätzlich zu vergüten. Zudem wird das Problem gesehen, dass Jugendliche vorzeitig vermittelt werden und dann aus der BvB aussteigen, bevor der Einstieg in den Arbeitsmarkt bevorsteht. Dies könne dazu führen, dass Jugendliche die Strukturen, die sie im Rahmen der BvB erlernt haben, in der Zwischenzeit bis zum Einstieg in den Arbeitsmarkt wieder verlernen.
- Eine andere örtliche Agentur erhofft sich von der Prämie, dass es zu einem schnelleren Übergang in eine betriebliche Ausbildung kommen werde, hält es aber für zweifelhaft, ob 500 Euro als Anreiz für den Träger ausreichend seien. Positiv könnte an der Prämie jedoch sein, dass die Träger bemühter sein könnten, die Jugendlichen anstelle einer außerbetrieblichen Berufsausbildung (BaE) in eine betriebliche Ausbildung zu vermitteln, sodass dadurch der Bedarf an BaE zurück gehen könnte.
- In einer weiteren Agentur wird die Prämie als eine Vergütung dessen gesehen, was auch bislang bereits die zentrale Aufgabe eines Trägers war. Andererseits werde die Prämie als zusätzlicher Motivator für die Träger gesehen, nun ggf. schneller auf einen Übertritt aus der BvB heraus hinzuwirken. Als problematisch wird erachtet, dass es zu einem Missbrauch der Prämie kommen könnte und Arbeitgeber Jugendliche auf Anraten des Trägers einstellen und nach der Probezeit wieder kündigen, so dass der Träger ohne tatsächlichen Vermittlungserfolg die Prämie „kassiert“.
- Ein anderer Agenturvertreter verknüpft keine Erwartungen mit der Vermittlungsprämie, da sie nur dem Träger und nicht dem Arbeitgeber zugutekäme.

Die Vertreterinnen und Vertreter der **Grundsicherungsstellen** äußern sich folgendermaßen zur geplanten Träger-Prämie:

- Eine Grundsicherungsstelle befürchtet, dass mit der Einführung der Vermittlungsprämie weniger Jugendliche aus dem Rechtskreis SGB II in die BvB aufgenommen werden. Es wird argumentiert, dass Jugendliche aus dem SGB II, verglichen mit Jugendlichen aus dem Rechtskreis des SGB III, tendenziell schwieriger seien und eher weniger zu einer guten Integrationsquote beitragen. Dies führe agentur- und trägerseitig dazu, dass der Fokus in einer BvB eher auf SGB III-Jugendlichen liegen werde.
- Ein Vertreter einer anderen Grundsicherungsstelle bezweifelt, ob eine Vermittlungsprämie notwendig sei und begründet seine Einschätzung mit der demographischen Entwicklung. Er sehe die Tendenz, dass die Zahl der Schulabgängerinnen und Schulabgänger, folglich auch der Auszubildenden zurückgehen werde, eine Vermittlung in eine Ausbildung daher nicht schwer fallen sollte und die Träger somit für die Vermittlung keine zusätzliche Prämie erhalten sollten.
- Eine weitere Grundsicherungsstelle äußert sich skeptisch über die Erfolgsaussichten einer Prämie, da es zu einer Fehlsteuerung kommen könne, falls die falschen Faktoren prämiert würden.

- Eine letzte Grundsicherungsstelle ist schließlich der Auffassung, dass sich eine Prämie positiv auswirken könne, da ein Träger dann gegebenenfalls mehr personelle Ressourcen in die Vermittlung investiert. Allerdings müsse dann klar definiert werden, was genau unter einer guten Vermittlung zu verstehen sei.

Von den befragten **Trägern** wurden die nachfolgenden Aussagen getroffen:

- Ein Träger weist darauf hin, dass es bereits auch Vermittlungsprämien für § 46 SGB III-Maßnahmen gebe und dass die Erfahrungen hier eher leidvoll seien, da mit dem Auftraggeber am Ende einer Maßnahme darüber diskutiert werden müsse, ob tatsächlich eine erfolgreiche Vermittlung vorliege, ob alle Kriterien erfüllt seien und der Träger maßgeblich an der erfolgreichen Vermittlung beteiligt gewesen wäre. Auch in bestimmten Fällen, wie beispielsweise einer Vermittlung ins Ausland oder einer Starthilfe in die Selbständigkeit, werde die Vermittlungsprämie nicht bezahlt. Ähnliche Unsicherheiten erwarte man deshalb auch in Bezug auf die neue Prämie, die bei einer erfolgreichen Vermittlung aus einer BvB-Maßnahme bezahlt werden soll.

Insgesamt wird in der Prämie kein Anzeizeffekt gesehen, da sich die Träger im Allgemeinen auch ohne Prämie bestmöglich für die Maßnahmeteilnehmer einsetzten. Eher wird die Gefahr gesehen, dass die Einführung der Prämie vor allem Auswirkungen auf die Preisgestaltung hat. Es sei davon auszugehen, dass die Prämie als Einnahme für den Träger im Angebot angerechnet werden soll und der Träger somit einer großen preislichen Unsicherheit ausgesetzt sei. Eine Prämie, so befürchtet der befragte Träger, könne das „Preisdumping“ weiter vorantreiben.

Ein weiterer Grund, wieso man die Einführung der Prämie trägerseitig nicht unbedingt begrüßt, ist die Tatsache, dass Träger auch ohne Prämie bereits an den Erfolgen ihrer Arbeit, in Form von Vermittlungsquoten, gemessen würden.

- Ein anderer Träger argumentiert ebenfalls, dass ein Träger die Vermittlung auch ohne Prämie als Ziel sehe und sich deshalb immer darum bemühe. Die Einführung der Prämie begrüße er dennoch und sehe sie als Belohnung an. Allerdings sehe er den Ermittlungserfolg auch immer in Abhängigkeit zu regionalen und lokalen Gegebenheiten des Arbeits- und Ausbildungsmarktes, so dass eine Prämie Träger in strukturschwachen Regionen tendenziell eher benachteiligen könnte.

Der Trägervertreter weist darauf hin, dass es für einen Träger problematisch sei, wenn ein Jugendlicher während der Laufzeit einer BvB vermittelt wird, da so ein Platz in der Maßnahme frei werde und im Fall, dass dieser Platz nicht nachbesetzt wird, dem Träger ein Ertragsverlust drohe und somit eine Vermittlung mit finanziellen Unsicherheiten des Trägers einhergehe. Vor diesem Hintergrund sei eine Prämie wünschenswert, allerdings müsse die Höhe der Prämie in etwa dem Ertragsverlust entsprechen.

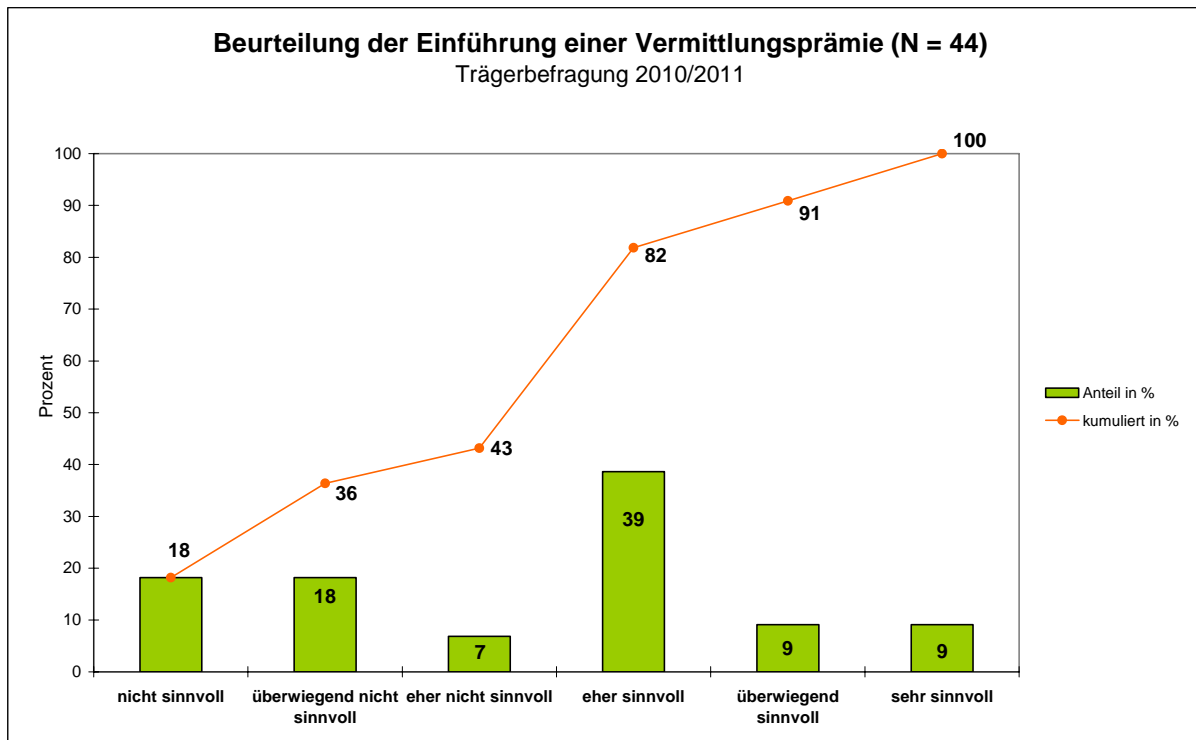
- Ein Träger zeigt sich eher skeptisch und erwartet von der Prämie nicht, dass es zu einer Verbesserung der Vermittlungsquoten kommen wird, da ohnehin bereits versucht werde, „das Beste“ aus den Jugendlichen herauszuholen und sie im Idealfall zu vermitteln. Die Einschätzung ist daher in Bezug auf die Prämie: „Das wird unsere Arbeit in keiner Weise verbessern“.

- Ein weiterer Träger steht der Prämie prinzipiell positiv gegenüber und ist der Auffassung, dass eine Prämie einen guten Anreiz für einen Träger darstellen könnte. Allerdings gibt der Träger zu bedenken, dass die Anreizwirkung sehr davon abhängt, wie die Konditionen zur Ausbezahlung der Prämie ausgestaltet seien. Der Zeitraum, auf den sich die erfolgreiche Vermittlung beziehe, sei dabei besonders entscheidend. Er müsste sich nach Einschätzung des Trägers nicht nur auf den Maßnahmezeitraum einer BvB beziehen, sondern auch auf die Zeit danach, da die Bemühungen des Trägers häufig erst nach Ende der BvB greifen und die Jugendlichen erst dann vermittelt werden könnten.
- Ein letzter Träger sieht die Prämie als Druckmittel seitens der Agentur an, einen Jugendlichen möglichst schnell zu integrieren, selbst wenn es aus Trägersicht dazu noch zu früh sei. Zudem befürchtet der Träger, dass die Agentur implizit die Erwartungshaltung hat, dass Träger die Vermittlungsprämie in ihren Angebotspreis miteinkalkulieren und die Preise damit weiter sinken sollen.

Ergebnisse der Trägerbefragung

In der standardisierten Befragung wurden die Träger darum gebeten anzugeben, ob sie diese Prämie als sinnvoll erachten. Von 44 Trägern, die diese Frage beantworteten, sind 43% der Meinung, dass diese Prämie mindestens eher nicht sinnvoll ist, während 57% aussagen, dass eine Prämie mindestens eher sinnvoll erscheint. Auf Basis dieses Ergebnisses lässt sich keine klare Tendenz erkennen, wie die Träger die geplante Prämie beurteilen.

Abbildung 12: Beurteilung der Einführung einer Vermittlungsprämie



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2010/2011

In einem offenen Antwortfeld hatten die Träger die Möglichkeit zu begründen, warum sie eine Prämie als sinnvoll oder als nicht sinnvoll erachten. Einige Träger kommen zu dem Schluss, dass eine Prämie die Vorselektion der Teilnehmerinnen und Teilnehmer fördern könnte und damit die Erfolgsaussichten auf eine Vermittlung steigen könnten. Andere Träger sind der Meinung, dass die Prämie dazu führen könnte, dass eine Konzentration auf die „Vermittlungsfähigen“ erfolgt. Vielfach werde die Prämie als motivierend für den Träger und als Anreiz angesehen, die Jugendlichen intensiv zu fördern und sich verstärkt um eine Vermittlung zu bemühen. Demnach sehen die Befürworter einer Prämie diese als Belohnung für ihre Bemühungen.

Einige Träger halten die Prämie für nicht sinnvoll, da sie für den Träger nicht kalkulierbar sei und zudem die Gefahr bestünde, dass dadurch die Maßnahmekosten reduziert werden würden. Kritisch wird gesehen, dass eine Prämie den Anreiz setze, ggf. auch nicht geeignete Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu vermitteln und damit eher auf einen schnellen und kurzfristigen Vermittlungserfolg zu setzen, statt auf einen nachhaltigen Erfolg. Mehrfach wird aufgeführt, dass es BvB-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer gebe, die auch nach Durchlaufen der Maßnahme aufgrund „individueller Kompetenzdefizite“ noch nicht reif für den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt seien. In diesen Fällen habe eine Prämie keinen Einfluss auf eine erfolgreiche Vermittlung. Hinzu kommt das Argument, dass eine erfolgreiche Vermittlung stets auch mit der Arbeitsmarktsituation in Verbindung stehe und eine Prämie diese Schwankungen nicht berücksichtige. Abschließend wird von den Kritikern noch genannt, dass eine Prämie den Druck auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Trägers erhöhe.

3.6 Freie Förderung nach § 16f SGB II

§ 16f SGB II

1) Die Agentur für Arbeit kann bis zu 10 Prozent der nach § 46 Abs. 2 auf sie entfallenden Eingliederungsmittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit einsetzen, um die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen durch freie Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zu erweitern. Die freien Leistungen müssen den Zielen und Grundsätzen dieses Buches entsprechen.

(2) Die Ziele der Maßnahmen sind vor Förderbeginn zu beschreiben. Eine Kombination oder Modularisierung von Maßnahmeanhalten ist zulässig. Die Maßnahmen dürfen gesetzliche Leistungen nicht umgehen oder aufstocken. Ausgenommen hiervon sind Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, bei denen in angemessener Zeit von in der Regel sechs Monaten nicht mit Aussicht auf Erfolg auf einzelne Gesetzesgrundlagen dieses Buches oder des Dritten Buches zurückgegriffen werden kann. In Fällen des Satzes 4 ist ein Abweichen von den Voraussetzungen und der Förderhöhe gesetzlich geregelter Maßnahmen zulässig. Bei Leistungen an Arbeitgeber ist darauf zu achten, Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden. Projektförderungen im Sinne von Zuwendungen sind nach Maßgabe der §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung zulässig. Bei längerfristig angelegten Maßnahmen ist der Erfolg regelmäßig zu überprüfen und zu dokumentieren.

Mit dem § 16f SGB II wird es den Grundsicherungsstellen ermöglicht, einen begrenzten Teil des Haushaltsansatzes einzusetzen, um die bestehenden Eingliederungsmöglichkeiten zu erweitern. Der Gesetzgeber hebt hervor, dass mit der Aufnahme des § 16f SGB II neben der bereits durch die Einführung der §§ 45 und 46 SGB III erfolgten Flexibilisierung der Eingliederungsleistungen eine weitere Möglichkeit zur flexiblen Leistungserbringung geschaffen wurde.³⁰

- **Inhalte der Freien Förderung nach § 16f SGB II³¹**

Leistungen der Freien Förderung nach § 16f SGB II können als Zuschuss, Darlehen oder als Kombination dieser beiden Varianten gewährt werden. Diese Leistungen erweitern die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen – eine individuelle Förderung kann somit auch in den Fällen gewährt werden, in denen der Förderbedarf nicht mit einem Regelinstrument abgedeckt werden kann. Eine Erweiterung ist folgendermaßen möglich: Erstens können neue Eingliederungsleistungen entwickelt werden, die in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung oder Zielsetzung anders sind als die Basisinstrumente, zweitens ist es auch möglich vorhandene Basisinstrumente bezogen auf ihre Voraussetzungen und Förderhöhe zu modifizieren. Ein besonderer Fokus wurde gesetzlich auf die Förderung von langzeitarbeitslosen Personen gelegt, da hier das grundsätzlich geltende Aufstockungs- und Umgehungsverbot gelockert wurde. Auch dann, wenn es zu einer Modifizierung eines Basisinstruments kommt, ist die Förderung insgesamt nicht mehr als ein Basisinstrument, sondern als freie Eingliederungsleistung nach § 16f SGB II zu sehen. Die Dauer der Förderung ist gesetzlich nicht vorgegeben und kann nach dem Zweck und den Erfordernissen

³⁰ Vgl. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008, S.48.

³¹ Die nachfolgenden Informationen zu den Inhalten der Freien Förderung sind entnommen aus: Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011): Die Statistik über die Arbeitsförderung nach der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Methodenbericht. Nürnberg, S. 54.

im konkreten Einzelfall variieren. Die Gewährung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der Leistungen für Unterkunft und Heizung aus Mitteln der Freien Förderung SGB II ist ausgeschlossen.

- **Entwicklung der Teilnehmerzahlen seit Einführung des Instruments**

Nach BA-Angaben³² (Datenstand der Auswertung: Oktober 2010) traten von Januar 2009 bis Juli 2010 insgesamt 75.600 Personen in Maßnahmen der Freien Förderung SGB II ein, davon 40.600 Personen im Laufe des Jahres 2009. Im Jahr 2009 befanden sich durchschnittlich 7.900 Personen in einer Maßnahme nach § 16f SGB II. Dieser Durchschnittswert stieg im Laufe der Zeit an: So waren im Durchschnitt der Monate Januar bis Juli 2010 17.600 Personen in dieser Maßnahme.

Auch die durchschnittlich vorgesehene Teilnahmedauer stieg im Laufe der Zeit an: Lag dieser Wert im Jahr 2009 noch bei 4,1 Monaten, so erhöhte er sich im Jahr 2010 auf 4,6 Monate. Die Austritte von Januar bis Oktober 2009 aus Maßnahmen der Freien Förderung nach § 16f SGB II erzielten Eingliederungsquoten³³ von 23,0%. Im gleichen Zeitraum beträgt die Verbleibsquote³⁴ 62,5%.

Für die Freie Förderung nach § 16f SGB II hat die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2009 51,6 Mio. Euro ausgegeben. Da die Freie Förderung im SGB II auch einmalige Geldleistungen umfasst und diese haushaltstechnisch nicht differenziert nach Einmalleistungen und keine Einmalleistungen bewirtschaftet werden, können nur die durchschnittlichen Ausgaben je Förderfall der BA ermittelt werden: Eine Bewilligung der Freien Förderung nach § 16f SGB II kostete im Jahr 2009 im Durchschnitt 1.340 Euro (Die Gesamtausgaben betragen 51.605.000 Euro, die Jahressumme der Bewilligungen lag bei 38.501 Euro).³⁵

Erkenntnisse aus Expertengesprächen und Fallstudien

Es war leider nicht möglich, ein Gespräch mit den verantwortlichen Mitarbeitern auf einer zentralen Ebene der Bundesagentur über den Paragraphen § 16f SGB II zu führen. Stellvertretend für die zentrale BA-Ebene konnte jedoch eine Ansprechperson aus einer Regionaldirektion gewonnen werden, deren Einschätzungen nachfolgend zusammengefasst werden. Alle weiteren Einschätzungen und Schilderungen stammen überwiegend aus Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Grundsicherungsstellen sowie mit befragten Trägern. Einzelne Aspekte wurden zudem auch von einer Gesprächsperson eines Jugendamtes, einer Ansprechperson eines kommunalen Spitzenverbands sowie einer Vertretung der Bundesagentur für Arbeit, die schwerpunktmäßig zu einem anderen Themenkreis befragt wurde, beigetragen.

³² Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 54ff.

³³ Unter einer Eingliederungsquote versteht man den Anteil von Maßnahmeabsolventen, die nach sechs Monaten sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren.

³⁴ Die Verbleibsquote gibt darüber Aufschluss, zu welchem Anteil die Absolventen von Maßnahmen zum Zeitpunkt sechs Monate nach Teilnahmeende nicht mehr arbeitslos sind.

³⁵ Es ist bei diesen Zahlen zu berücksichtigen, dass die Förderinformationen der zugelassenen kommunalen Träger fehlen.

Die Maßnahmen nach § 16f SGB II orientieren sich in der Regel weitgehend an vorhandenen Standard-Arbeitsmarktdienstleistungen. Kennzeichnend für solche Maßnahmen sei im Einzugsbereich dieser Regionaldirektion eine Ausrichtung auf Personengruppen, die eher marktfern sind. **Typische Inhalte** von Maßnahmen nach § 16f SGB II seien demnach Förderung von Tagesroutinen, aufsuchende Sozialarbeit sowie Gesundheitsorientierung. Erfahrungen zur Verknüpfung mit anderen Instrumenten für die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen liegen noch nicht vor.

Zur **Finanzierung** der Projekte nach § 16f SGB II wurde angemerkt, dass Maßnahmen, die über das Regionale Einkaufszentrum eingekauft wurden, in der Regel vollständig aus Mitteln der Freien Förderung finanziert seien, im Rahmen von freihändigen Vergaben jedoch auch Kofinanzierungen von ESF-Projekten realisiert würden.

Die Frage nach dem **Umgang mit dem Aufstockungs- und Umgehungsverbot** wurde damit beantwortet, dass es hierbei in der Regel keine Probleme gebe, da ein Großteil der Beziehenden von Leistungen der Grundsicherung vom Ausnahmetatbestand des § 16f (2) Satz 4 SGB II erfasst werde (Langzeitarbeitslose, bei denen in angemessener Zeit von i.d.R. sechs Monaten nicht mit Aussicht auf Erfolg auf einzelne Gesetzesgrundlagen des SGB II oder SGB III zurückgegriffen werden kann).

Schwierigkeiten bei der Abgrenzung des § 16f SGB II zu Basisinstrumenten bzw. kommunalen-/Landesleistungen oder Leistungen anderer Sozialleistungsträger treten nach Meinung der befragten RD-Ansprechperson dann auf, wenn Jobcenter Leistungen nach § 16f SGB II ohne Bezug zum Arbeitsmarkt ausschreiben wollen (beispielsweise Maßnahmen, die sich ausschließlich auf Gesundheitsorientierung, Ernährungsberatung oder Sucht- und Schuldenprävention beziehen).

Der RD-Vertretung zufolge hält sich der **Dokumentationsaufwand** im Rahmen des § 16f SGB II in Grenzen, da aufgrund der ohnehin notwendigen Dokumentation und der durch das Vier-Phasen-Modell klar definierten Handlungsbedarfe in der Regel keine zusätzlichen Begründungen notwendig seien.

Zur **Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel** von max. 10% des Eingliederungstitels (EGT) kann die RD-Vertretung folgendes berichten: Die Grundsicherungsstellen schöpften die Mittel nicht komplett aus, über die Nutzung der Freien Förderungen durch die zKT liegen der Regionaldirektion keine Erkenntnisse vor.

Auf die Frage, wie Projekte im Rahmen des § 16f SGB II in der Regel entstehen, wurde geantwortet, dass insbesondere bei Kundengruppen mit komplexen Problemlagen die Initiative verstärkt bei den Trägern der Grundsicherung liege. **Projektideen** seitens der Grundsicherungsträger könnten in allen existierenden Besprechungsformaten thematisiert werden, eigene Ideen seitens der Träger würden meist bei der Geschäftsführung unter Beteiligung der Führungskräfte präsentiert.

Für die **Vergabe der Maßnahmen** nach § 16f SGB II werden der RD-Vertretung zufolge alle in der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) aufgeführten Vergabearten genutzt.

Es besteht nach Einschätzung der RD-Vertretung nicht die Notwendigkeit, Angebote der früheren sonstigen weiteren Leistungen (**SWL**) durch die Freie Förderung zu ersetzen, insbesondere die individuelle Ausgestaltung von Maßnahmen nach § 46 SGB III würde hier vielfältige Möglichkeiten bieten.

Die Fragen nach den **Erfahrungen mit der Durchführung** der § 16f SGB II-Maßnahme wird folgendermaßen beantwortet: Korrekt angewendet stelle die Freie Förderung eine sinnvolle Ergänzung der weiteren Arbeitsmarktinstrumente dar. Auf eine weisungsgemäße Umsetzung sei jedoch aufgrund der Abgrenzungsproblematiken ein gesteigertes Augenmerk zu legen.

Aus den Gesprächen mit Grundsicherungsstellen, Trägern und anderen befragten Experten wurde deutlich, dass sich die Umsetzung von Maßnahmen im § 16f SGB II tendenziell schwierig gestaltet. Einige Grundsicherungsstellen und Träger haben zwar bereits erwogen, eine Maßnahme im Rahmen dieses Paragraphen umzusetzen, waren dann aber entweder verunsichert, welchen Anforderungen die Ausgestaltung der Maßnahmen und Projekte genügen muss oder sie haben eher versucht, ihre Ideen im Rahmen von Regelinstrumenten wie beispielsweise dem § 46 SGB III umzusetzen. Vielfach wurde kritisiert, dass die Freie Förderung in der jetzigen Ausgestaltung sehr restriktiv sei und es wurde oft bedauert, dass die Spielräume, die es im Rahmen der SWL gab, nun weggefallen seien.

Eine Ansprechperson der Bundesagentur für Arbeit gab zu bedenken, dass ein erster Schritt hin zu einer Maßnahme nach § 16f SGB II eine innovative Idee sei und dass an dieser Hürde bereits viele Projekte scheitern. Es gehe vorrangig darum etwas zu kreieren, was nicht bereits von den Regelinstrumenten abgedeckt wird. Der § 16f SGB II stellt nach dieser Einschätzung eine Zusatzoption für Ideen dar.

- **Beispiele für Maßnahmen im Rahmen des § 16f SGB II**

- In einer Grundsicherungsstelle wurde unter § 16f SGB II ein Projekt eingerichtet, in dem es um die direkte Vermittlung von guten Hauptschülern in eine ungeforderte Ausbildung geht. Das Projekt wird gemeinsam von der Grundsicherungsstelle, der Stadt sowie der örtlichen Agentur durchgeführt und orientiert sich in der Konzeption an einem Projekt, das aus einer anderen Stadt bekannt war. Die Durchführung des Projekts erfolgt von einem Träger, der über das Zuwendungsrecht den Zuschlag bekommen hat.
- In einer anderen Grundsicherungsstelle werden mehrere Projekte im Rahmen des § 16f SGB II durchgeführt, die ESF-kofinanziert sind und auf der Rechtsgrundlage des § 77 SGB III (Förderung der beruflichen Weiterbildung) aufbauen. Allerdings handle es sich hier um „ganz verrückte Konstrukte“ und es sei noch nicht klar, ob es ggf. zu Rückforderungen kommen würde. Außerdem seien in diesen Projekten kaum Jugendliche vertreten.

- In einer dritten Grundsicherungsstelle kommt der § 16f SGB II ebenfalls zur Anwendung, wobei hier keine Projekte gefördert werden, sondern Einzelfallhilfen erfolgen. Diese Einzelfallhilfen werden z.T. auch mit dem § 46 SGB III kombiniert. Vieles, was über die Regelungen im § 46 SGB III hinausgeht, könne dann im Bedarfsfall mit dem § 16f SGB II ergänzt werden. Als Beispiele wurden an dieser Stelle Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen oder spezielle Angebote wie etwa „Wohnen“ für Jugendliche, die Probleme mit Alkohol, Drogen und Gewalt hätten, genannt. Die Abrechnung und Abgrenzung des § 16f SGB II von anderen Basisinstrumenten sei unproblematisch.
- **Projektideen, die nicht auf Basis des § 16f SGB II durchgeführt werden konnten**
 - Eine Grundsicherungsstelle beschreibt, dass mehrere Versuche unternommen wurden Projekte unter § 16f SGB II zu fassen, allerdings konnte keine dieser Ideen tatsächlich so umgesetzt werden, da sie in den Geltungsbereich von § 46 SGB III fielen. Die Grundsicherungsstelle zeigt sich etwas resigniert und gibt zu bedenken, dass von der Vielfalt der Maßnahmen, so wie sie ursprünglich konzipiert wurden, nicht mehr viel übrig geblieben sei, nachdem sie unter § 46 SGB III ausgeschrieben wurden.
 - Seitens einer anderen Grundsicherungsstelle wurde angedacht, ein Projekt im Rahmen des § 16f SGB II durchzuführen – hierbei sollte es um die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss gehen. Dieses Projekt wurde dann allerdings im Rahmen der Regelförderung umgesetzt.
 - Ein Träger hat gemeinsam mit einer Grundsicherungsstelle, in diesem Fall mit einer optierenden Kommune, versucht, eine Maßnahme im Rahmen des § 16f SGB II zu konzipieren. In diesem Projekt hätte ein Angebot für solche Jugendlichen geschaffen werden sollen, die aufgrund von Sanktionen aus den Maßnahmesystemen herausgefallen sind. Allerdings zeigte sich die zKT nach Angaben des Trägers sehr skeptisch mit der Begründung, dass bislang von keiner anderen zKT bekannt sei, dass eine § 16f SGB II-Maßnahme bewilligt worden sei. Zudem wurden die strengen Prüfungen des Bundesrechnungshofs gefürchtet und das Risiko bezüglich Rückforderungen gescheut.
 - Ein Jugendamt berichtet davon, dass ein Projekt für straffällig gewordene Jugendliche, die Sozialstunden ableisten müssen, konzipiert und geprüft wurde, ob sich die Grundsicherungsstelle über den § 16f SGB II daran beteiligen könne. Dies hätte sich jedoch als sehr schwierig erwiesen und zu einem Einstieg der Grundsicherungsstelle sei es aufgrund der „sehr sperrigen Fördertöpfe“ und der Vergaberegulungen nicht gekommen, so dass dieses Projekt nun ausschließlich vom Jugendamt weitergeführt werde. Auch ein anderes Projekt, das für schulmüde Jugendliche angedacht wurde, denen ein Nachholen des Hauptschulabschlusses ermöglicht werden sollte, konnte nicht über den § 16f SGB II finanziert werden, da hier das Regelinstrument BvB greift.

- **Gründe, warum der § 16f SGB II bislang nicht zur Anwendung kommt**
 - Eine befragte optierende Kommune führt derzeit keine Maßnahmen nach § 16f SGB II durch und beschreibt, dass man im Umgang mit diesem Paragraphen generell sehr vorsichtig und zurückhaltend sei, was aus den möglichen Rückzahlungsforderungen resultiere. Deshalb sei man insgesamt eher darauf bedacht, Projekte möglichst mit dem Regelinstrumentarium durchzuführen, wofür sich oftmals der § 46 SGB III anbieten würde: Im Prinzip könne „nach § 46 SGB III alles umgesetzt werden, auch innovative Projekte“. Daher fehle oftmals die Notwendigkeit, den § 16f SGB II zu nutzen.
 - In einer anderen befragten Grundsicherungsstelle werden keine Maßnahmen im Rahmen des § 16f SGB II durchgeführt. Dies wird damit begründet, dass „kein Mut vorhanden ist, Maßnahmen außerhalb der Regelinstrumente zu verwenden“.
 - Ein Träger spricht davon, dass die Grundsicherungsstellen nach seiner Auffassung mit den Möglichkeiten des § 16f SGB II sehr vorsichtig umgingen, besonders mit Blick auf die Regelungen des Vergaberechts.

- **Kritische Stimmen zur Ausgestaltung des § 16f SGB II**

In einem Dokument der Bundesagentur für Arbeit heißt es, dass die bisherigen Regelungen zur Erbringung der sonstigen weiteren Leistungen ersetzt wurden, da sie in der Rechtsanwendung unterschiedlich interpretiert und in der Folge auch nicht nach einheitlichen Maßstäben umgesetzt wurden.³⁶ In der Praxis wird der Wegfall dieses Förderinstruments kritisch gesehen.

Eine Grundsicherungsstelle würde sich wünschen, dass insgesamt mehr Freie Förderung möglich wäre und diese Projekte nicht über die Regionalen Einkaufszentren (REZ) eingekauft werden müssten, sondern vor Ort frei vergeben werden könnten. Insgesamt dominiere das „Systemgeschäft“, d.h. Ausschreibungen, die über die REZ eingekauft werden. Daneben würde sich die Grundsicherungsstelle noch mehr Möglichkeiten im Bereich der Freien Förderung wünschen. Die Grundsicherungsstelle ist der Ansicht, dass die Freie Förderung insgesamt zu restriktiv ausgestaltet sei und zu wenig Gestaltungsspielräume für dezentrale Problemlagen biete. Insbesondere das Umgehungs- und Aufstockungsverbot sei sehr kompliziert und es wäre sehr schwer einzuschätzen, inwiefern eine Maßnahme, die man gerne unter § 16f SGB II durchführen möchte, nicht vielleicht doch zu nahe an Regelinstrumenten sei.

Eine Ansprechperson eines kommunalen Spitzenverbandes ist der Auffassung, dass über den § 16f SGB II keine neuartigen und innovativen Projekte geschaffen werden konnten. Die Formulierungen und Definitionen, die der § 16f SGB II beinhaltet, führen seiner Ansicht nach zu Unsicherheit, auch in Bezug auf mögliche Rückforderungen. Wer eine Maßnahme nach § 16f SGB II durchführen möchte, müsse Mut zeigen. Die gemeinsame Erklärung von

³⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011): Die Statistik über die Arbeitsförderung nach der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Methodenbericht. Nürnberg, S. 11.

Bund und Ländern habe nicht zur Klärung dieser Unsicherheiten beigetragen. Der § 16f SGB II sei zudem kein Ersatz für die früheren SWL.

- **Meinungen zur Abschaffung der sonstigen weiteren Leistungen (SWL)**

Eine Grundsicherungsstelle merkt an, dass Leistungen, die früher unter SWL gelaufen sind, nun im Rahmen von Regelleistungen durchgeführt werden. Die Grundsicherungsstelle habe sich sehr darum bemüht, Regelleistungen zu finden, da es als zu „anstrengend“ empfunden wurde, diese Leistungen im Rahmen von § 16f SGB II durchzuführen.

Eine andere Grundsicherungsstelle berichtet, dass Maßnahmen, die zuvor im Rahmen von SWL durchgeführt wurden, teils „in Standardinstrumente gerettet werden“ konnten, andere Maßnahmen aber durch den Wegfall der SWL beschnitten werden mussten.

Zwei weitere befragte Grundsicherungsstellen bedauerten die Abschaffung der SWL ebenfalls: In einem Fall wurde dieses Instrument genutzt, um Prämien an Arbeitgeber zu zahlen, damit diese Ausbildungsplätze anboten. In dem anderen Fall konnten Projekte, die früher als SWL liefen, nicht unter § 16f SGB II weitergeführt werden. Es handelte sich hier um ein Nachhilfeprojekt und die Nicht-Genehmigung wurde damit begründet, dass bildungspolitische Projekte Ländersache seien. In einer weiteren Maßnahme, die früher im Rahmen von SWL durchgeführt wurde, konnte auch keine Förderung über § 16f SGB II erreicht werden. In diesem Fall sollten bestimmte Personengruppen, die Minijobs hatten, mithilfe eines Lohnkostenzuschusses in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen gebracht werden.

Ein Träger schätzt die Abschaffung von SWL sehr negativ ein, da seither die Spielräume insgesamt kleiner geworden seien.

Trägerbefragung

Im standardisierten Fragebogen wurde zunächst abgefragt, welche Träger bereits eine Maßnahme nach § 16f SGB II für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene durchgeführt haben. Ausgehend von einer Grundgesamtheit von 45 Trägern, die diese Frage ausgefüllt haben, konnten insgesamt nur sechs Träger diese Frage positiv beantworten. Dagegen gaben immerhin 16 von insgesamt 37 Trägern an, dass sie bereits einmal erwogen haben, eine Maßnahme für die Zielgruppe U25 im Rahmen des § 16f SGB II durchzuführen. Ergänzend wurde abgefragt, ob die Träger, die zwar noch keine § 16f SGB II-Maßnahme durchgeführt haben, dies aber grundsätzlich in Erwägung gezogen hatten, bereits konkrete Ideen dafür entwickelten. Nur ein Träger hat bestätigt, bereits eine konkrete Idee entwickelt zu haben.

Eine weitere Frage wurde zu den Erfahrungen gestellt, die die Träger bei der Antragsvorbereitung bzw. mit der Beantragung einer § 16f SGB II-Maßnahme gemacht haben. Insbesondere zielte die Frage auf zwei Aspekte ab: Welche Erfahrungen wurden bei der Beantragung und welche mit der Begründungspflicht (Aufstockungs- und Umgehungsverbot) gemacht?

Insgesamt schilderten elf Träger Ihre Erfahrungen bei der Beantragung: Zwei Träger gaben an, dass sie „keine Probleme“ mit der Beantragung hatten. Zwei weitere Träger führen an, dass ihre Idee „vom Jobcenter dankend aufgenommen“ und eine ausführliche Beratung durch das Jobcenter durchgeführt wurde. Vereinzelt notierten die Befragten, dass die Beantragungsverfahren noch nicht abgeschlossen seien, in einem Fall kam es zu einer Ablehnung des Antrags, da es nach Einschätzung der Grundsicherungsstelle keinen Bedarf in dem betreffenden Geschäftsbereich gab. Ein Träger spricht von einem „Bewilligungsunwillen des REZ“ und davon, dass nach der Abschaffung der sonstigen weiteren Leistungen in den Jobcentern nicht mehr der Mut vorhanden sei, „neues Terrain zu betreten“. Zudem orientierten sich die Jobcenter nun zunehmend an den Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit. Es gab darüber hinaus die Einschätzung, dass neben den Jobcentern auch die Träger sehr zurückhaltend seien, wenn es darum gehe, eine Maßnahme nach § 16f SGB II zu beantragen.

Vier Träger äußerten sich zu ihren Erfahrungen in Bezug auf die Begründungspflicht, wobei drei Träger antworteten, dass noch keine Erfahrungen diesbezüglich vorliegen bzw. der Träger keinen Einblick in die interne Begründungspflicht habe. Im vierten Fall merkte der Träger an, dass seitens des Jobcenters keine ausführliche Begründung notwendig war, da die Projektidee auf Führungsebene bekannt war und die Fallmanager und Arbeitsvermittler einen großen Bedarf angemeldet haben, nachdem ihnen das Projekt bekannt war.

Weiterhin wurde in der standardisierten Befragung danach gefragt, welche Akteure an der Entwicklung der Projektidee im Rahmen des § 16f SGB II beteiligt waren. Diese Frage wurde von zehn Trägern beantwortet. Am häufigsten (in neun Fällen) wurde angegeben, dass an der Entwicklung die Träger bzw. ein Trägerverbund beteiligt war. In sieben Fällen war zusätzlich die Grundsicherungsstelle beteiligt, vereinzelt werden zudem die Stadt, der Landkreis, die Agentur für Arbeit, das Jugendamt und ESF-Akteure genannt.

Abschließend wurden die Träger darum gebeten, für die Projekte, die sie im Rahmen des § 16f SGB II umsetzen, anhand vorgegebener Kriterien Kurzporträts zu erstellen. Insgesamt haben nur sieben Träger Angaben zu dieser Frage gemacht.

Nach Auswertung dieser Angaben ist zu sehen, dass als Zielgruppe der Projekte häufig (in vier von sieben Fällen) besonders benachteiligte Jugendliche mit mehreren Vermittlungshemmnissen genannt werden. Ebenfalls genannt werden als Zielgruppen junge Mütter und besonders arbeitsmarktferne junge Erwachsene (U25), die jahrelang an keiner Maßnahme teilgenommen haben bzw. diese mehrfach sofort abgebrochen haben.

Die Träger wurden gebeten die Projektinhalte (bezogen auf die Betreuung der Teilnehmer) zu beschreiben und ihre Erfahrungen mit dem Projekt zu schildern. Dazu haben die Träger folgende (teilweise nur sehr knappe) Angaben gemacht:

Projekt 1:

Dieses Projekt beinhaltet aufsuchende Sozialarbeit mit intensiver Beratung und Begleitung. Den Jugendlichen sollen dadurch niedrigschwellige Praxis- und Qualifizierungserfahrungen ermöglicht werden. Die Erfahrungen mit diesem Projekt seien „sehr gut“ und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer könnten erfolgreich an andere Lernorte vermittelt wer-

den. Voraussetzung dafür sei eine individuelle Teilnahmedauer zwischen zwölf und 18 Monaten.

Projekt 2:

Ein zweites Projekt beschäftigt sich mit intensiver sozialpädagogischer, psychologischer Betreuung und intensiver Anleitung durch Betreuer. Auch diese Maßnahme „läuft gut“.

Projekt 3:

Das Projekt wird vom Träger folgendermaßen beschrieben:

Bei diesem Projekt („Werkstatt“) handelt es sich um eine arbeitsorientierte Bildungseinrichtung, die auf der Grundlage von Produktion und Dienstleistung das Ziel der Förderung, Qualifizierung, Berufsorientierung und Berufsvorbereitung junger Menschen sowie deren dauerhafte Integration in die Arbeitswelt verfolgt.

Diese „Werkstatt“ stellt einen Lernort dar, an dem Arbeiten und Lernen sich gegenseitig bedingen. Junge Menschen machen „neue“ Lernerfahrungen an „sinnbesetzten Gegenständen“ (Produktion und Dienstleistungen). Im Mittelpunkt steht eine sehr hohe Praxis- bzw. Handlungsorientierung aller Lernprozesse. Mit einem Konzept des praktischen Lernens ermöglicht das Projekt, die erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen der Jugendlichen als Ausgangspunkt zu sehen. Gemeinsam in kleinen Arbeitsgruppen werden Aufträge akquiriert, Angebote geschrieben, Werbung gemacht und Arbeitsaufträge verteilt, damit die Aufträge zeitlich und qualitativ angemessen abgewickelt werden können. Das Projekt legt dabei Wert auf eigene Wirksamkeitserfahrungen und die Eigenmotivation der Lernenden, denn so wird die Partizipation und der Lerneffekt erhöht. Neben dem Lernen und Erleben stellt die soziale Betreuung und Begleitung der Lernerfahrung ein zentrales Element dar. Die Teilnehmer erhalten eine soziale Betreuung, die sowohl den aktuellen Prozess begleitet als auch für die Bearbeitung vorhandener Vermittlungshemmnisse zur Verfügung steht.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nehmen dem Träger zufolge das Projekt sehr gut an und lernen in neuen Zusammenhängen ihre eigenen Stärken kennen. Der Träger gibt an, dass der hohe Reflexions- und Feedbackanteil es den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ermögliche, eine begleitete Entwicklung und Überarbeitung ihrer Selbstbewertung zu erfahren.“

Projekt 4:

Nach den Angaben des Trägers beinhaltet dieses Projekt eine sozialpädagogische Betreuung, berufliche Beratung, „Vermittlung in überschaubare geringfügige Helfertätigkeiten im 1. Arbeitsmarkt“, eine Rechts- sowie eine Schuldnerberatung. Das Projekt sei sehr beliebt bei Jugendlichen, die wenig alimentiert sind oder Sanktionen im Leistungsbezug unterliegen. Bei diesem niederschweligen Angebot kann je nach Vermittlungshemmnis eine Weiterleitung an die entsprechenden Fachstellen erfolgen (Fachärzte, Drogenberatung). Der Träger erhofft sich, dass die Vermittlungshemmnisse effektiv abgebaut und die genannte Zielgruppe auf einer breiten Basis angesprochen werden können.

Projekt 5:

Ein nicht näher beschriebenes Projekt ist das der „Kompetenzagentur“. Die Teilnehmerzahlen steigen beständig und die Zusammenarbeit mit der ARGE ist gut.

Projekt 6:

Zur Zielgruppe dieses Projektes gehören alleinerziehende Elternteile im SGB II-Bezug. Der Träger beschreibt die Projektinhalte sowie die Erfahrungen mit dem Projekt folgendermaßen: „Im Projekt können alleinerziehende Elternteile je nach vorhandener Kompetenz- und Problemlage Unterstützung bei der Erarbeitung einer tragfähigen beruflichen wie auch privaten Perspektive erhalten. Die Elternteile durchlaufen eine Orientierungsphase, innerhalb der gemeinsam mit ihnen Ressourcen und Kompetenzen sowie Einschränkungen und Vermittlungshemmnisse erfasst werden. Im Anschluss daran erfolgt die Erarbeitung eines Förderplanes und die Zuweisung in eine der drei zur Verfügung stehenden Gruppen (Qualifizierungsgruppe für intensiv zu betreuende Teilnehmer, Beratungsgruppe für Teilnehmer, die einen konkreten Unterstützungsbedarf aufweisen und Integrationsgruppe für die Teilnehmer, die dem Arbeitsmarkt sehr nah sind und konkrete Bewerbungs- und Integrationshilfe benötigen). Ziel ist es einerseits, hemmende Faktoren, die in der spezifischen Situation der Zielgruppe liegen, zu identifizieren und dazu beizutragen, die Situation für die Zielgruppe insgesamt zu verbessern und andererseits konkret mit den Teilnehmern an der Erarbeitung einer konkreten Zukunftsperspektive zu arbeiten. Die Teilnehmer nehmen das Angebot sehr gut und dankbar an und gestalten die Inhalte und Qualifizierungsmodule gemeinsam mit den Mitarbeitern konkret nach den jeweiligen Bedarfen, die vorliegen. Die Zielgruppe benötigt vor allem in den Bereichen Alltagsorganisation, Kinderbetreuung, aber auch Selbstwertgefühl und konkreter beruflicher Erfahrungen Unterstützung. Auch Integrationen konnten bereits nach kurzer Projektlaufzeit erfolgen.“

Projekt 7:

Nach Angaben des Trägers zielt dieses Projekt auf Schülerinnen und Schüler aus Abschlussklassen von Regel- und Berufsschulen ab, deren Eltern im SGB II-Bezug sind und bei denen Schwierigkeiten am Übergang Schule-Beruf erwartet werden: „Das Projekt soll Schüler, deren Familien im SGB II-Bezug sind und die Abschlussklassen von Regel- oder Berufsbildenden Schulen besuchen, unterstützen, eine tragfähige berufliche Zukunft zu erarbeiten und zu initiieren. Dabei soll vor allem auch darauf abgezielt werden, dass soziale Ausgrenzung durch strukturelle Bedingungen (Wohnort sozialer Brennpunkt, Familie im SGB II-Bezug) vermieden wird und so genannte Sozialhilfekarrieren/-familien durchbrochen werden können. Ziel ist es, fachlich qualifizierte und vor allem gut orientierte und vorbereitete Bewerber dem Ausbildungsmarkt zuzuführen, damit Betriebe ihre Ausbildungsstellen mit geeigneten Bewerbern besetzen können und so dem Fachkräftemangel entgegen wirken.“

3.7 Erprobung innovativer Ansätze nach § 421h SGB III

§ 421h SGB III

(1) Die Zentrale der Bundesagentur kann bis zu 1 Prozent der im Eingliederungstitel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung enthaltenen Mittel einsetzen, um innovative Ansätze der aktiven Arbeitsförderung zu erproben. Die einzelnen Projekte dürfen den Höchstbetrag von 2 Millionen Euro jährlich und eine Dauer von 24 Monaten nicht übersteigen. Die Regelung gilt für Förderungen, die bis zum 31. Dezember 2013 begonnen haben.

(2) Die Umsetzung und die Wirkung der Projekte sind zu beobachten und auszuwerten. Über die Ergebnisse ist dem Verwaltungsrat nach Beendigung der Maßnahme ein Bericht vorzulegen. Zu Beginn eines jeden Jahres übermittelt die Bundesagentur dem Verwaltungsrat eine Übersicht über die laufenden Projekte.

Der § 421h SGB III löst den § 10 SGB III a.F. ab. Mit der Projektförderung nach § 10 SGB III a.F. konnten in einer Experimentierphase Maßnahmen erprobt werden, die zwischenzeitlich teilweise in das Regelinstrumentarium übernommen wurden. Der Gesetzgeber verweist darauf, dass den Ergebnissen der Evaluation moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zufolge die Agenturen ihren regionalspezifischen Fördermix in der Zeit, bevor das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Kraft trat, weitgehend abgestimmt hätten und den Großteil des Förderbedarfs mit dem Regelinstrumentarium befriedigten. Daher sei die Inanspruchnahme des § 10 SGB III a.F. rückläufig gewesen und hätte sich vor allem auf die Ergänzung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in individuellen Einzelfällen konzentriert. Weiterhin wird im Gesetzesentwurf erwähnt, dass der Bundesrechnungshof den Umgang der Agenturen für Arbeit mit der Projektförderung wiederholt beanstandet habe und daher die Streichung empfohlen habe. Mit der neuen Regelung der freien Förderung „Erprobung innovativer Ansätze“ wird das Ziel verfolgt neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik zu erproben. Das neue Instrument ist befristet und soll keine flächendeckende, dauerhafte Förderung darstellen.³⁷

Eine Internetrecherche hat gezeigt, dass es zur Umsetzung des § 421h SGB III bislang kaum Informationen gibt. Auf der Homepage der Bundesagentur für Arbeit wird ein Merkblatt für Interessenten bereitgestellt, ebenso diverse Antragsformulare. Darüber hinaus wird auf die Umsetzung eines Pilotprojektes verwiesen, das zum Thema „Qualifizierungsverbund“ durchgeführt wird, jedoch nicht auf Jugendliche abzielt. In einem Gespräch mit der zuständigen Abteilung der BA konnten nähere Informationen zum § 421h SGB III erhoben werden. Diese Aussagen werden ergänzt durch die Erkenntnisse aus den Interviews mit Trägern und Arbeitsagenturen, die im Rahmen der Expertengespräche und Fallstudien geführt wurden, sowie die Auswertungen aus der standardisierten Trägerbefragung.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich sowohl Träger als auch die Agenturen für Arbeit, die ebenfalls Projektideen generieren könnten, sehr zurückhalten mit der Einreichung solcher innovativer Ideen und der Paragraph § 421h SGB III damit ggf. hinter den Erwartungen, die ursprünglich daran geknüpft waren, zurück geblieben ist.

³⁷ Vgl. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008, S.44.

Informationen zum § 421h SGB III, basierend auf einem Gespräch mit der zuständigen Abteilung der Bundesagentur für Arbeit

- **Projektideen, die im Rahmen des § 421h SGB III eingereicht werden**

Der § 421h SGB III wurde zum 1.1.2009 als Regelinstrument aufgenommen. Ursprünglich war der Paragraph als Ablöse des § 10 SGB III a.F. (Freie Förderung) gedacht, Erfahrungen aus diesem Paragraphen sollten einfließen. Dann kam es allerdings zu einer Verlängerung des § 10 SGB III a.F. bis zum 31.12.2009, so dass sich die Stoßrichtung des § 421h SGB III etwas verändert hat.

Um das neue Regelinstrument gut einzuführen, wurden so genannte „Roadshows“ veranstaltet. Der Paragraph wurde bei großen Trägern und Verbänden vorgestellt und diskutiert, allerdings konnten zu diesem Zeitpunkt nicht mehr alle Anregungen aufgenommen werden, da der Paragraph dann schon beschlossen war und damit auch der Verfahrensweg bereits feststand.

Anfänglich gingen sehr unstrukturierte Fragebogen/Konzepte bei der BA ein, da noch nicht ausreichend bekannt war, dass die BA hierzu Formulare bereitstellte. Zu Beginn der Einführung des § 421h SGB III wurde BA-seitig an einem Beispielfall gearbeitet, der als Pilotprojekt umgesetzt werden sollte. Bei den sogenannten Qualifizierungsverbänden handelt es sich nicht um spezielle Maßnahmen für Jugendliche. Stattdessen richten sie sich an gering Qualifizierte und ältere Beschäftigte in Unternehmen. Dieses Pilotprojekt soll bewirken, dass sich kleinere Unternehmen zusammenschließen, um ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend qualifizieren zu können. Die Qualifizierungsbedarfe der Mitarbeiter werden von Trägern erhoben, die sich im Rahmen eines Vergabeverfahrens um Qualifizierungsverbände bzw. Betreuung der Qualifizierungsverbände beworben haben und dies auch in bestimmten Branchen umsetzen.

Das Pilotprojekt „Qualifizierungsverbände“ ist bislang das einzige Projekt, das unter dem § 421h SGB III durchgeführt wird. Dieses Projekt ist zum 1.11.2010 angelaufen. Es wird an insgesamt fünf Standorten im Bereich unterschiedlicher Branchen umgesetzt. Für Jugendliche gibt es somit derzeit kein Projekt, das im Rahmen des § 421h SGB III läuft. Da sich die BA verpflichtet hat, Projektideen, die nicht erprobt werden, auch anderweitig nicht zu verwenden, können keine Materialien darüber zur Verfügung gestellt werden, welche Ideen im Bereich Jugendliche bereits eingereicht wurden.

Im Jahr 2009 wurden aufgrund des verminderten Haushalts anstelle von 1 % nur 0,5 % des Eingliederungstitels eingebracht, wobei diese Mittel nicht ausgeschöpft wurden. Im Jahr 2009 sind etwa 70 Anträge bei der BA eingegangen. Diese Anträge waren mehr oder weniger komplex bzw. ausführlich. Innerhalb der ersten Antragsrunde waren sehr unterschiedliche Konzepte wie beispielsweise für Jugendliche an der ersten Schwelle, für Arbeitslose im SGB II bzw. SGB III-Bereich, für Langzeitarbeitslose, für Frauen, Ausländer oder Migranten dabei. Allerdings entsprach nur eines der Projekte dem Innovationsverständnis der BA. Im Jahr 2010 war die Einreichung der Projektanträge zurückhaltender als im ersten Jahr. Mögliche Gründe hierfür könnten sein, dass die Träger im Zuge der Wirtschaftskrise mit anderen Themen befasst waren und keine Zeit hatten, sich mit innovativen Dingen zu beschäftigen. Andere Gründe könnten im Vergabeverfahren oder der Verpflichtung zur

Evaluation liegen. Hinzu kommt, dass seit dem 1.1.2009 auch die Regelinstrumente mehr Spielräume bieten, so dass die Träger nicht unbedingt auf die Verpflichtungen des § 421h SGB III zurückgreifen möchten.

- **Kriterien zur Auswahl der Projektideen**

Ausschlusskriterium für die Projektauswahl ist das Thema „Innovation“. Dieser Innovationsbegriff wurde BA-seitig so definiert, dass all das als innovativ gilt, womit sich die BA bislang nicht befasst hat. Im Merkblatt heißt es dazu: „Als Hilfestellung zur Beurteilung der Neuartigkeit eines Ansatzes kann herangezogen werden, dass vor allem neue oder bislang noch nicht durch die BA bearbeitete Bedarfe/Problemlagen adressiert und/oder neuartige bzw. verbesserte Lösungswege/Methoden/Prozesse aufgezeigt werden.“

Neben Innovationsgehalt gibt es insgesamt fünf weitere Kriterien, die eine Projektidee im Rahmen des § 421h SGB III erfüllen muss:

- ✓ **Relevanz für die BA:** Das Projekt muss eine strategische Bedeutung haben und sich einer arbeitsmarktlichen Problemlage widmen, die es bundesweit gibt. Beispielsweise werden keine kleinen Bildungsmaßnahmen für eine sehr spezifische Zielgruppe gefördert. Es geht beim § 421h SGB III darum, etwas im Rahmen der Erprobung zu entdecken, das insgesamt möglicherweise ins Regelinstrumentarium überführt werden könnte. Deshalb sollte auch eine große Anzahl an Bedarfsträgern bzw. betroffenen BA-Kunden angesprochen werden.
- ✓ **Wirksamkeit und Nachhaltigkeit:** In dem Projektvorschlag muss dargelegt werden, welche Wirkungen kurz-, mittel- und langfristig erzielt werden sollen. Diese Darlegung soll möglichst nachvollziehbar sein. Welche Wechselwirkungen oder Überschneidungen sind zu erwarten bzw. bestehen? Was kann realistisch erwartet werden? Worauf zielt das Vorhaben realistisch ab?
- ✓ **Übertragbarkeit:** Vor dem Hintergrund, dass aus Modellprojekten im Rahmen des § 421h SGB III später Regelinstrumente entstehen könnten, sollte eine Übertragbarkeit auf andere Regionen, Zielgruppen und Problemlagen möglich sein. Eine bundesweite Flächeneinführung muss somit ebenso machbar sein.
- ✓ **Wirtschaftlichkeit:** Da die BA mit beitrags- bzw. steuerfinanzierten Mitteln arbeitet, gilt das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Die im Projekt veranschlagten Kosten sollen mit den Wirkungen vereinbar sein, so dass sich die BA bei der Beurteilung die Frage stellt, welche Effekte angestrebt werden und ob die Kosten dazu im Verhältnis stehen.
- ✓ **Projekt muss evaluiert werden:** Die Evaluation eines Projektes nach § 421h SGB III ist verpflichtend. Dabei wird eng mit einer BA-internen Abteilung zusammengearbeitet, die sich damit auseinandersetzt, ob eine Evaluation denkbar ist bzw. wie diese aussehen müsste. Fragen, die in diesem Zusammenhang relevant sind: Sind die Ziele und Wirkungen konkret messbar (dabei geht es nicht zwingendermaßen nur um den Integrationserfolg, sondern z.B. auch um Veränderungen der Beschäftigungsfähigkeit, etc.)? Sind die Einflussgrößen bekannt? Können die Einflussgrößen identifiziert werden? Die Durchführung der Evaluation wird ausgeschrieben und dann vergeben.

- **Gründe, warum zahlreiche Projektideen abgelehnt wurden**

Der Grund für die Ablehnung zahlreicher Anträge war größtenteils einem fehlenden Innovationsgehalt geschuldet. Eine Idee muss im Verständnis der Bundesagentur für Arbeit komplett innovativ sein und darf beispielsweise nicht bereits zusammen mit der BA oder in einer bestimmten Region erprobt worden sein.

Ein anderer Ablehnungsgrund ist, dass teilweise Ideen eingereicht werden, deren Finanzierung von anderer Seite und nicht von der BA geleistet werden muss (beispielsweise im Bereich Reha oder Gesundheitsvorsorge).

Eine Reihe von weiteren Projektideen hätte innerhalb des Regelinstrumentariums umgesetzt werden können. Dabei ist zu bedenken, dass parallel zur Entstehung des § 421h SGB III auch mit den Paragraphen § 45 und § 46 größere Spielräume geschaffen wurden. Da sich hier zeitgleich zur Einführung des § 421h SGB III ebenfalls viele Neuerungen ergeben haben, war einigen Antragstellern zu diesem Zeitpunkt möglicherweise noch nicht bewusst, dass ihre Projektideen über Regelinstrumente abgedeckt sind.

Es gab auch Beispiele für Projektideen, die von der BA nicht gefördert werden können, da es hierbei eher um eine institutionelle Förderung bzw. um den Aufbau von Strukturen geht. Diese Förderungen sind im Rahmen des § 421h SGB III nicht möglich, da seitens der BA nur individuelle Förderungen einzelner Personen erlaubt sind. Im Mittelpunkt des § 421h SGB III stehen Leistungen, die sich an BA-Kunden (AG- oder AN-Kunden) richten.

Hierin liegt auch ein Unterschied zwischen dem § 10 SGB III a.F. und dem neuen § 421h SGB III: Während im Rahmen des § 10 SGB III a.F. Projektstrukturen gefördert werden konnten, ist dies mit dem § 421h SGB III nicht mehr intendiert, da sonst auch die vorgeschriebene, begleitende Evaluation nicht möglich wäre.

Bislang ist keines der eingereichten Projekte an der Höchstförderdauer oder der finanziellen Beschränkung gescheitert. Ebenso gab es trägerseitig noch keine Rückmeldung dazu, dass die Rahmenbedingungen zu restriktiv wären.

- **Die Vor- und Nachteile des Vergabeverfahrens**

Derjenige, der eine Projektidee einreicht, hat nicht automatisch das Recht diese Idee auch selbst umzusetzen. Da es im Sozialrecht kein Patentrecht gibt, stellt es für die Träger eine gewisse Hürde dar, sich mit der Entwicklung innovativer Ansätze zu befassen, die mit Entwicklungskosten einhergehen. Diese Kosten fallen für die Personen/Träger, die eine Idee entwickeln und generieren, meist sehr viel höher aus als für die Träger, die sich im Zuge einer öffentlichen Ausschreibung dann auf ein Projekt bewerben, viele Ideen bereits übernehmen können und schließlich nur noch prüfen müssen, ob und wie sie die Umsetzung bewerkstelligen können.

Das Vergabeverfahren, falls eine Idee als förderfähig eingestuft wurde und dann ausgeschrieben wird, ist analog zu anderen öffentlichen Ausschreibungsverfahren von Arbeitsmarktinstrumenten. Es gibt ein Mehraugenprinzip und es werden die gleichen Kriterien zugrunde gelegt, wie bei jeder anderen öffentlichen Ausschreibung auch.

Das zentrale Vergabeverfahren hat zum Ziel, ein objektives Verfahren aufzusetzen, das es schließlich erlaubt, sich für den Träger zu entscheiden, der am besten geeignet bzw. am wirtschaftlichsten ist. Mehrere BA-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter beurteilen das Projekt anhand der Leistungsbeschreibung und prüfen, wie der Bieter das Projekt umsetzen möchte.

Der Nachteil am Verfahren besteht darin, dass die erfolgreiche Einreichung einer Projektidee nicht einhergeht mit einem Zuschlag im Rahmen des Vergabeverfahrens. Dadurch gibt es nur sehr wenig Anreize sich überhaupt am Ideenwettbewerb zu beteiligen. Zudem sollen Projekte noch verpflichtend evaluiert werden, was ebenfalls dazu geführt haben könnte, dass sich die Träger mit der Einreichung solcher Projektideen bislang sehr zurückgehalten haben.

- **Rückmeldungen seitens der Träger an die Bundesagentur für Arbeit**

Rückmeldung der Träger an die BA gibt es ausschließlich in Bezug auf das Vergabeverfahren: Die Träger sehen es kritisch, dass sie Projektideen einreichen, dann aber aufgrund des vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahrens keine Garantie haben, dieses Projekt selbst umsetzen zu können. Im Fragebogen, der von den Bewerbern ausgefüllt werden muss, gibt es hierzu die Frage, ob der Bewerber bereit ist, der BA die Idee zur Verfügung zu stellen. Da diese Frage sehr häufig nicht unterschrieben wird, kommt eine Umsetzung der Projektidee nicht in Frage. Allerdings wurde BA-seitig darauf hingewiesen, dass es im Gegenzug auch eine Verpflichtung der BA gibt, die Projektidee nicht weiterzuverwenden.

Die Schwierigkeit in Bezug auf den § 421h SGB liegt nach Ansicht der BA weniger am Verfahren als an der Tatsache, „eine Nadel im Heuhaufen“, also eine wirkliche Innovation zu finden. Möglicherweise sei der Innovationsbegriff derzeit zu eng gefasst und könnte ggf. ausgeweitet werden, so dass beispielsweise auch die neue Verknüpfung bereits bestehender Instrumente als Innovation definiert werden könnte.

Hinweise aus den Expertengesprächen und Fallstudien

In den Gesprächen wurde deutlich, dass der Paragraph § 421h SGB III sowohl seitens der Agenturen als auch seitens der Träger kaum eine Rolle spielt. Die Entwicklung einer Projektidee und eine Antragstellung wurden entsprechend kaum in Erwägung gezogen. Vielfach sind die Inhalte des Paragraphen entweder überhaupt nicht bekannt oder es existiert nur eine sehr vage Vorstellung über die Möglichkeiten der Anwendung und die Verfahrensabläufe.

In den Fällen, in denen der Paragraph bekannt ist, wurde das Verfahren zur Entwicklung einer Projektidee insgesamt als sehr aufwändig und zeitintensiv eingeschätzt und angegeben, dass die erforderlichen personellen Ressourcen neben dem operativen Geschäft nicht vorhanden seien. Einige Befragte äußerten die Vermutung, dass viele Träger vor dem hohen Aufwand und vor der genauen Prüfung des Antrags zurückschrecken und die Einreichung eines Antrags deshalb gar nicht erst in Erwägung zögen.

Teilweise gab es – vor allem zum Zeitpunkt der Einführung des § 421h SGB III – Gespräche zwischen Trägern und Agenturen, die klärten, wie der Paragraph genutzt werden könnte.

Die Ergebnisse solcher Gespräche waren dann aber stets, dass andere Regelinstrumente (beispielsweise § 46 SGB III) herangezogen werden konnten, um bestimmte Projekte und Maßnahmen weiter zu ermöglichen, die vorher in der Freien Förderung nach § 10 SGB III a.F. finanziert wurden. Ein Agenturvertreter kam zu dem Schluss, dass der § 421h SGB III überwiegend deshalb nicht genutzt wird, da durch die anderen Regelinstrumente bereits alle Möglichkeiten abgedeckt seien und der Paragraph zur Erprobung neuer Ansätze deshalb nicht ergänzend benötigt würde.

Einige Träger hatten das Gefühl, dass sich die Agenturen in Bezug auf die Möglichkeiten des § 421h SGB III insgesamt nicht sehr entgegenkommend zeigen oder eine Projektidee und deren Umsetzung nicht aktiv vorantreiben. Eine Bemerkung einer örtlichen Agentur lässt ebenfalls darauf schließen, dass die Agenturen ihre Rolle hier eher passiv beurteilen. In dieser Agentur wurde zwar zum Zeitpunkt des Gesprächs noch kein Antrag eingereicht, es wurde aber darauf verwiesen, dass die Agentur generell nur wenig Entscheidungskompetenz in Bezug auf ein solches Verfahren habe, da Anträge an die Regionaldirektion weitergeleitet werden und auf diesem Wege dann der Zentrale zukommen. Die Agentur vor Ort habe dann lediglich die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben.

Die befragten Akteure wurden im Zusammenhang mit dem Paragraphen § 421h SGB III auch um eine Einschätzung zum Wegfall der Freien Förderung nach § 10 SGB III a.F. gebeten. Hierzu äußerten sich vor allem die Träger sehr kritisch:

§ 10 SGB III in der bis 31.12.2009 geltenden Fassung:

(1) Die Agenturen für Arbeit können bis zu zehn Prozent der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung einsetzen, um die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten aktiven Arbeitsförderungsleistungen durch freie Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu erweitern. Die freien Leistungen müssen den Zielen und Grundsätzen der gesetzlichen Leistungen entsprechen und dürfen nicht gesetzliche Leistungen aufstocken. Bei Leistungen an Arbeitgeber ist darauf zu achten, Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden. Projektförderungen sind zulässig.

(2) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zu der freien Förderung, insbesondere zu den Voraussetzungen, den Grenzen und zum Verfahren, zu regeln.

Viele Träger merkten an, dass sie den Wegfall der Freien Förderung nach § 10 SGB III als sehr bedauerlich beurteilen, da einige Zusatzleistungen, die im Rahmen dieses Paragraphen möglich waren, auf Basis anderer Paragraphen nicht mehr umgesetzt werden könnten. Als Beispiele hierfür wurden folgende Leistungen genannt: Nachbetreuung von Jugendlichen nach Absolvieren einer BaE, Zahlung einer Vermittlungsprämie an die Träger, Zahlung eines Ausbildungsbonus an die Jugendlichen, Zahlen eines Taschengeldes bzw. einer Aufwandsentschädigung an Jugendliche (Einsatz dieser Zahlungen an die Jugendlichen als Sanktionsmittel, beispielsweise um Anreize für pünktliches Erscheinen zu setzen).

Hinweise aus der standardisierten Trägerbefragung

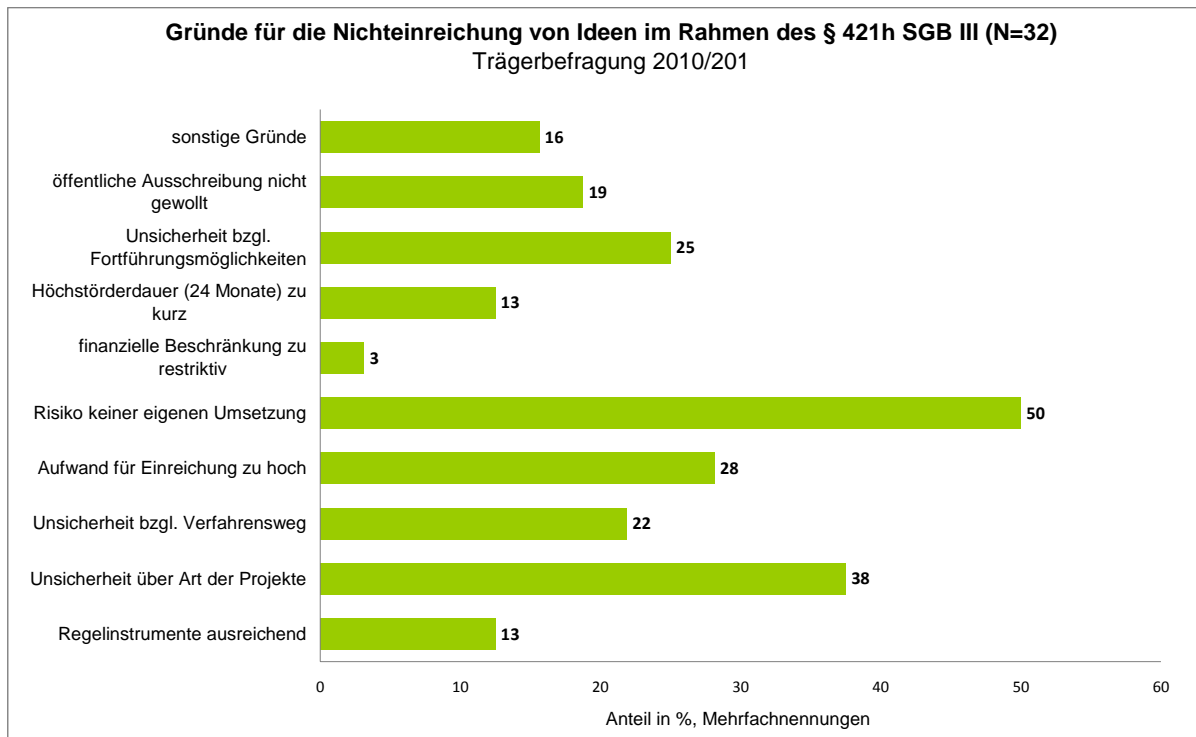
Im Bereich benachteiligter Jugendlicher hat nur einer von 32 Befragten, denen der § 421h SGB III ein Begriff war, eine Projektidee für die Zielgruppe benachteiligter Jugendlicher eingereicht. Für andere Zielgruppen wurde von keinem der Befragten eine Projektidee eingereicht. Die standardisierte Trägerbefragung unterstreicht somit das Ergebnis aus den Expertengesprächen und den Fallstudien und lässt abermals darauf schließen, dass diesem Paragraphen in der Praxis keine Bedeutung zukommt.

Der Träger, der eine Projektidee für die Zielgruppe benachteiligter Jugendlicher eingereicht hat, skizziert seine eingereichte Projektidee folgendermaßen: „Produktionsschule/ Perspektiven-Werkstatt - ein arbeitsorientiertes Bildungsprojekt zur Qualifizierung junger benachteiligter arbeitsloser Menschen“. Diese Projektidee wurde von der Bundesagentur für Arbeit nicht umgesetzt. Als Begründung für die Ablehnung gibt der Träger an, dass die betreffende Agentur für Arbeit keine Fördermöglichkeiten im Rahmen des § 421h SGB III gesehen hat und zudem keine Erfahrung mit diesem Paragraphen hatte. Des Weiteren wurde kein Bedarf für die betreffende Zielgruppe gesehen. Offenbar hat der Träger seine Projektidee nicht direkt bei der BA eingereicht, sondern zunächst mit der örtlichen Agentur für Arbeit diskutiert und ist dabei auf Ablehnung gestoßen.

Knapp die Hälfte der insgesamt 32 Träger, die angaben, den § 421h SGB III zu kennen, haben offenbar bereits einmal darüber nachgedacht, eine Projektidee für die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) zu entwickeln.

Obwohl sich eine Reihe von Trägern schon mit der Anwendung des § 421h SGB III auf die Zielgruppe der U25 auseinandergesetzt hat, hat nur ein Träger daraus eine konkrete Projektidee entwickelt und mit der Agentur besprochen. Die restlichen Träger gaben folgende Gründe an, weshalb es bislang noch nicht zu einer Einreichung einer Projektidee kam (bei dieser Frage waren Mehrfachnennungen möglich):

Abbildung 13: Gründe für die Nichteinreichung von Ideen im Rahmen des § 421h SGB III



Quelle: IAW-Trägerbefragung 2011/2012

In vier Fällen lag keine innovative Projektidee vor, die nicht über das bestehende Regelinstrumentarium abgedeckt werden konnte. Bei 38% der Befragten herrschte Unsicherheit darüber, welche Art von Projekten eingereicht werden kann. Über den Verfahrensweg waren sich sieben Befragte im Unklaren, für neun Träger ist der zeitliche/finanzielle Aufwand für die Einreichung zu hoch. Am häufigsten genannt wurde als Grund für die Nichteinreichung einer Projektidee das Risiko, das eingereichte Projekt wegen des Vergabeprozesses nicht selbst umsetzen zu können – dieser Grund war für die Hälfte der 32 Träger ausschlaggebend. Eine zu restriktive Beschränkung des Förderbetrags auf höchstens zwei Millionen Euro nannte nur einer von 32 Befragten. Für vier Träger (13%) ist ein Grund für die Nichteinreichung einer Projektidee die „zu kurze“ Höchstförderdauer von 24 Monaten. Immerhin acht Träger (25%) führen an, dass Unsicherheiten über die Weiterführungsmöglichkeiten nach Ablauf der Förderdauer bestehen. Sechs Träger (19%) wollen nicht, dass die selbst entwickelte innovative Projektidee durch die Bundesagentur für Arbeit öffentlich ausgeschrieben wird. Fünf Träger (16%) führen sonstige Gründe an, wobei nur vier Träger diese auch nennen. Die Gründe sind unterschiedlich: In einem Fall hat die Optionskommune signalisiert, dass man „auf diesem Feld nicht agieren will“, in einem anderen Fall hat die Bundesagentur den Projektansatz als nicht innovativ genug eingestuft und einen Zuschlag als sehr unwahrscheinlich eingeschätzt. Ein weiterer Träger nennt Zeitmangel als Hauptgrund, ein anderer verwies darauf, dass dieses Feld nicht sein Hauptaufgabengebiet sei.

Im Fragebogen wurde danach gefragt, ob der Träger im Rahmen der früheren Freien Förderung nach § 10 SGB III a.F. Projekte für benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene (U25) durchgeführt hat. Von den 30 Trägern, die diese Frage beantworteten, nutzen 11

Träger (37%) die frühere Freie Förderung, um Projekte für diese Zielgruppe umzusetzen. Dabei wurden folgende Projekte und Maßnahmen genannt:

- Maßnahmen zur Ausbildungsvermittlung, z.B. für benachteiligte Jugendliche und junge Mütter
- Maßnahme zum Erwerb des Hauptschulabschlusses
- „Intensivcoaching Maßnahme-verweigernder Jugendlicher“
- sozialpädagogische Begleitung und Vermittlung in Praktika
- Betreuung von Bedarfsgemeinschaften
- ein Stadtteilprojekt unter der Beteiligung von Jugendlichen
- ein Aktivierungsprojekt
- ein Sprachförderprojekt mit Theateraufführung
- Produktionsschule
- Jugendwerkstatt.

Diese Projekte, die früher im Rahmen der Freien Förderung umgesetzt wurden, konnten offenbar nach dem Wegfall des § 10 SGB III nicht eins zu eins im Rahmen eines anderen Regelinstrumentes durchgeführt werden. Dies wird deutlich, wenn man die Antworten der Träger betrachtet, die angaben, dass mit dem Wegfall der Freien Förderung nun Möglichkeiten zur Förderung benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener (U25) fehlen. Rund ein Drittel der Träger, die im Fragebogen vermerkten, dass ihnen Fördermöglichkeiten fehlen (neun von 28 Trägern, die diese Frage beantworteten), führten als Beispiele folgende Maßnahmen auf:

- Produktionsschulen „mit der Möglichkeit zur Erfüllung aller Qualitätsstandards“
- Maßnahmen zum Nachholen des Hauptschulabschlusses (wurde zweimal genannt)
- „Projekte mit individueller Betreuung“
- Möglichkeit zur Erprobung „sozialraumorientierter und niedrigschwelliger“ Angebote
- Jugendwerkstatt.

Die Aussagen der Träger lassen darauf schließen, dass sich mit dem Wegfall der Freien Förderung (§ 10 SGB III a.F.) offenbar eine Förderlücke ergeben hat, die weder von dem neu eingeführten Experimentiertopf nach § 421h SGB III noch von anderen Regelinstrumenten gefüllt werden konnte. Diese Aussagen decken sich mit den Angaben aus den Expertengesprächen und den Fallstudieninterviews – auch hier wurde angegeben, dass bestimmte Leistungen im Rahmen der vorhandenen Instrumente nun nicht mehr möglich sind.

3.8 Institutionelle Förderung von Jugendwohnheimen (§§ 252, 253 SGB II a.F.)

Ergebnisse aus den Expertengespräche und Fallstudien

Leistungen „für den Aufbau, die Erweiterung, den Umbau und die Ausstattung von Jugendwohnheimen“, wurden mangels Bedarfs gestrichen – so die Begründung der Bundesagentur für Arbeit zum Wegfall der institutionellen Förderung des Jugendwohnens im Rahmen des Reformpakets. Als Begründung wird auch angeführt, dass es sich hierbei nicht um originäre Aufgaben des Beitragszahlers handele. Auch nach der Abschaffung der institutionellen Förderung sei mit dem Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe gewährleistet, dass jungen Menschen in Ausbildung die erforderlichen Mittel für den Lebensunterhalt zur Verfügung gestellt werden.³⁸

Zur Abschaffung der institutionellen Förderung des Jugendwohnens konnten im Rahmen der Experteninterviews nur wenige Meinungen eingeholt werden, weshalb die Ergebnisse zu diesem Themenkomplex nur eingeschränkt aussagefähig sind.

BA-Vertreter nahmen wie folgt Stellung zur Abschaffung der Förderung: Mit der Neuausrichtung 2009 sei die institutionelle Förderung von Jugendwohnheimen seitens der Bundesagentur für Arbeit weggefallen. Begründet würde dies mit der mangelnden Nutzung der institutionellen Förderung in den Jahren vor der Reform. Eine Unterbringung in Wohnheimen sei für Jugendliche mit Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe (z.B. Jugendliche in BvB) dennoch möglich. Die BA trage dann die Kosten für die einzelnen Teilnehmer, die auch einen Anteil für die Modernisierung der Wohnheime enthielten. Damit beteilige sich die BA an den Instandhaltungskosten für Wohnheime in dem Maße, in dem diese auch von Maßnahmeteilnehmern genutzt würden.

Nur wenige Vertreter aus Agenturen, ARGE n und Grundsicherungsstellen äußerten sich zum Thema: Aus Sicht eines ARGE-Vertreters ist es wichtig, Jugendwohnen generell zu ermöglichen, da es im SGB II viele Jugendliche gebe, die kein richtiges Zuhause mehr haben. Der Ansprechpartner eines Trägers geht außerdem davon aus, dass Mobilität auf dem Arbeitsmarkt generell ein Zukunftsthema sei und der Bedarf an Jugendwohnheimen in Zukunft sicher steigen werde. Allerdings ist es im Rahmen der Expertise nicht möglich eine qualifizierte Aussagen darüber zu treffen, wie sich der Bedarf künftig insgesamt und in den Rechtskreisen SGB II und SGB III entwickeln wird. Träger von Jugendwohnheimen konnten für die Expertise nicht interviewt werden.

Bei einer vorläufigen Präsentation der Expertise äußerten Verbandsvertreter, dass der Anteil der Berufsausbildungsbeihilfe, der für die Instandhaltung von Jugendwohnheimen zur Verfügung stehe, zu gering sei und die institutionelle Förderung nicht ersetzen könne. Zudem sei die Begründung des Wegfalls wegen mangelnder Nutzung der Förderung nicht zulässig, da die Bundesagentur für Arbeit in den Vorjahren der Reform sehr zurückhaltend mit Bewilligungen gewesen sei, woraufhin die Träger erst aufgrund dieser schlechten Erfolgchancen weniger Anträge gestellt hätten.

³⁸ Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011), S. 8.

Ergebnisse aus der Trägerbefragung:

Bei der Vorbereitung der Trägerbefragung wurde explizit darauf geachtet, dass im Verteiler ausreichend Betreiberorganisationen von Jugendwohnheimen vertreten sind.

Auf die Frage, ob der Träger ein Jugendwohnheim/Jugendwohnheime betreibe oder am Betrieb eines solchen Jugendwohnheims in irgendeiner Form beteiligt sei, antworteten sieben Träger, dass sie im Bereich Jugendwohnen aktiv seien.

Von diesen sieben Trägern hat ein Träger in den letzten Jahren im Bereich Jugendwohnen einen Nachfrageanstieg wahrgenommen, drei Träger haben keine Veränderung bemerkt und nach Ansicht von zwei weiteren Trägern ist die Nachfrage gesunken. Aufgrund der kleinen Zahl an Befragten lässt sich hieraus jedoch kein Trend ableiten.

Tabelle 4: Welche Zielgruppen nutzen Jugendliche seit 2009?

Bewohner/innen von Jugendwohnheimen	Anteil in % (Mittelwert, N =7)
Auszubildende und Maßnahmenteilnehmer aus dem SGB III-Bereich	17
Auszubildende und Maßnahmenteilnehmer aus dem SGB II-Bereich	29
Sonstige Gruppen	54

Quelle: IAW-Trägerbefragung 2011/2012

Die Jugendwohnheime werden zu 17% von Auszubildenden und Maßnahmenteilnehmern aus dem SGB III-Bereich, noch stärker aber von Auszubildenden und Maßnahmenteilnehmern aus dem SGB II-Bereich (mit Alg II-Bezug) (29%) genutzt. Zu 54% wird das Angebot aber von anderen Gruppen in Anspruch genommen: Genannt wurden Selbstzahler, Haftentlassene (mit besonderen sozialen Schwierigkeiten nach § 67 ff SGB XII), Blockschüler, Auszubildende, Praktikanten sowie Teilnehmer aus dem Bereich des SGB IX.

Es ist somit – zumindest auf Basis der geringen vorliegenden Angaben - zutreffend, dass Jugendwohnheime zur zum Teil von Personen genutzt werden, die im Rahmen des SGB II oder des SGB III gefördert werden. Zumindest die Argumentation der BA, dass es sich bei einer institutionellen, also nicht teilnehmerbezogenen Förderung der Wohnheime damit teilweise um versicherungsfremde Leistungen handele, ist nachvollziehbar. Die Einschätzungen der Ursachen für den Rückgang der Anträge vor der Abschaffung können im Rahmen der vorliegenden Expertise nicht überprüft werden.

4. Zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen

Basierend auf den vorliegenden Auswertungen ist es möglich, einige zentrale Erkenntnisse festzuhalten, die für die weitere Diskussion zur Ausgestaltung von Instrumenten für benachteiligte Jugendliche von Interesse sein können. Allerdings möchten wir darauf hinweisen, dass die Expertise eine Zusammenschau von Argumenten aus der arbeitsmarktpolitischen Praxis darstellt und keine Evaluation der Neuausrichtung oder einzelner Instrumente. Aussagen über die Wirksamkeit der Änderungen oder der neuen Instrumente können somit nicht getroffen werden.

Wichtig ist auch hervorzuheben, dass es zu nahezu allen Aspekten divergierende Auffassungen gibt, wobei die Meinungen auch innerhalb der einzelnen Akteursgruppen – Bundesagentur für Arbeit (zentral), örtliche Agenturen für Arbeit, ARGEn, Optionskommunen und Träger – durchaus unterschiedlich ausfallen.

Unterschiedliche Auffassungen zur Erweiterung von Handlungsspielräumen

Ein wesentliches Reformziel war es, für die Agenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort größere Handlungsspielräume bei der Betreuung von Arbeitslosen zu schaffen. Zusammenfassend kann hierzu festgehalten werden, dass sich die Handlungsspielräume in der Praxis insgesamt zumindest nicht wesentlich erhöht haben bzw. von den Agenturen und Grundsicherungsstellen nicht intensiv genutzt werden (können). Dabei vertreten Agenturen noch häufiger als Grundsicherungsstellen die Auffassung, dass durch die Einführung des Vermittlungsbudgets und die Schaffung der Maßnahmen nach § 46 SGB III nach der Reform insgesamt mehr Spielräume bestehen als zuvor.

Im Rahmen des Vermittlungsbudgets werden in der Praxis größtenteils die gleichen oder ähnliche Leistungen gewährt wie bereits vor der Reform. Auch die Ausgaben sind in etwa gleich geblieben. Bei der Nutzung des Vermittlungsbudgets zeigt sich, dass Qualifikation oder auch Mut von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für eine umfangreiche Ausschöpfung der Freiräume fehlen. Hier wäre es hilfreich, wenn Vorgesetzte in Grundsicherungsstellen und Agenturen für Arbeit ihre Mitarbeiter - mehr noch als bisher - bestärkten, neue Wege zu gehen und innovative Fördermöglichkeiten auszuprobieren. Dennoch wird das Vermittlungsbudget von den Praktikern in der Tendenz insgesamt positiv beurteilt, weil bezüglich einzelner Vermittlungsleistungen durchaus mehr Flexibilität geschaffen wurde.

Zum anderen werden mit Blick auf den § 46 SGB III die starke Standardisierung bei den Ausschreibungsverfahren über die REZ und starre Vorgaben bezüglich der Praktikumsdauern kritisiert. Gerade mit Blick auf besonders benachteiligte Zielgruppen wäre es sinnvoll, über eine Erweiterung von Praktikumsdauern nachzudenken, da Klebeeffekte eher bei längeren betrieblichen Phasen zu erwarten sind und bei benachteiligten Jugendlichen kaum Substitutionseffekte befürchtet werden müssen.

Zwar sei es im Rahmen des § 46 SGB III grundsätzlich möglich, individuelle Maßnahmen zu platzieren, die früher über die sonstigen weiteren Leistungen umgesetzt wurden; dies sei aber nur mit Mehraufwand realisierbar und teilweise auch mit Einschränkungen verbunden. Eine Beschneidung ihrer Handlungsmöglichkeiten sehen Grundsicherungsstellen in

der entfallenen Möglichkeit, die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen anderer Maßnahmen als BvB umzusetzen. Die Einführung der Freien Förderung nach § 16f SGB II, die Freiräume schaffen und innovative Maßnahmen ermöglichen sollte, wird vor Ort aufgrund des Umgehungs- und Aufstockungsverbots und der damit verbundenen Angst vor Fehlentscheidungen und Rückforderungen (derzeit noch) kaum genutzt. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieses Förderinstrument in der Praxis etabliert und gelungene Umsetzungsbeispiele entstehen, die Vorbild für andere Grundsicherungsstellen sein können.

Hinweise auf Verschiebung der Betreuung von benachteiligten Jugendlichen zwischen SGB III und SGB II bestätigen sich in der Praxis nicht

In Gesprächen mit Vertretern der Bundesagentur für Arbeit wurde das Anliegen geäußert, benachteiligte Jugendliche aus dem SGB II stärker als bislang in die Benachteiligtenförderung nach dem SGB III, vor allem in Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, einzubeziehen. Dieses Anliegen wird von Vertreterinnen und Vertretern der Grundsicherungsstellen und Träger überwiegend sehr kritisch gesehen, da Jugendliche aus dem SGB II ihrer Auffassung nach eine niederschwelligere Form der Betreuung benötigen als sie beispielsweise in BvB geboten würde. Allerdings konnte ein vermehrter Einsatz von BvB bei Jugendlichen im SGB II von den interviewten Praktikern auch nicht bestätigt werden.

Niederschwellige Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche sind nach wie vor möglich

Im Vorfeld der Reform wurde vielfach die Befürchtung geäußert, dass die Umsetzung niederschwelliger Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche durch die Neuregelungen erschwert würde. Dies hat sich nur zum Teil bestätigt. Im Rahmen von § 46 SGB III werden in der Praxis durchaus niederschwellige Maßnahmen umgesetzt und diese Maßnahmen werden von den Trägern positiv bewertet. Fast vier Fünftel der Träger, die sich an der standardisierten Trägerbefragung beteiligt haben, geben ein tendenziell positives Votum ab. Im Bereich des SGB III wurden niederschwellige Maßnahmen nach Aussage einiger Agenturen überhaupt erst ermöglicht – auch wenn sie in diesem Rechtskreis noch nicht sehr häufig zur Anwendung kommen. Ein häufiger Kritikpunkt ist aber die mit Blick auf benachteiligte Jugendliche zu kurze Praktikumsphase im Rahmen des § 46 SGB III. Der Vorwurf, die Aktivierungsmaßnahmen seien durch die zeitlichen Vorgaben für einzelne Maßnahmenbestandteile insgesamt viel zu kurz für problematische Zielgruppen, konnte bei den Gesprächen hingegen so nicht bestätigt werden, da in der Praxis durchaus Teilnahmedauern von insgesamt einem Jahr und länger vorkommen.

Problematisch für Jugendliche im SGB II: Fehlende Kontinuität der Betreuung

Die Vorstellung, dass Jugendliche aus dem SGB II zunächst eine Aktivierungsmaßnahme nach § 46 SGB III absolvieren und danach in BvB übergehen sollen, wird von den meisten Grundsicherungsstellen und Trägern kritisiert. Zum einen seien BvB für manche Jugendliche aus dem Rechtskreis des SGB II mit schwerwiegenden Problemlagen aufgrund hoher

Anforderungen per se nicht geeignet. Zum anderen komme es zu Wartezeiten zwischen dem Abschluss einer Aktivierungsmaßnahme und dem Eintritt in eine BvB. Zudem sei es problematisch, dass die Grundsicherungsstelle keinen Einfluss auf die Maßnahmengestaltung im Rahmen der BvB habe und sich nicht auf direktem Wege mit dem Träger der BvB abstimmen könne, sondern immer den Umweg über die Maßnahmenverantwortlichen der Agentur gehen müsse. Für Jugendliche mit schwerwiegenden Problemlagen sei es besonders wichtig, über längere Zeit feste Ansprechpartner und Betreuungspersonen zu haben. Dies spreche für Maßnahmen mit längerer Teilnahmedauer bei ein und demselben Träger.

Hauptschulabschlussvorbereitung ausschließlich in BvB problematisch

Durch die alleinige Möglichkeit der Hauptschulabschlussvorbereitungen im Rahmen von BvB sehen sich die Grundsicherungsstellen in ihren Möglichkeiten beschnitten eigene passgenaue und niederschwellige Maßnahmen mit integrierter Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss durchzuführen. Sowohl Vertreter von Grundsicherungsstellen als auch von Trägern teilen die Einschätzung, dass die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen von BvB nicht für alle Jugendlichen das probate Mittel sei. Die Anforderungen, die im Rahmen von BvB an die Jugendlichen gestellt würden, sind nach Einschätzung der befragten Personen tendenziell sehr hoch. Durch die zusätzlichen theoretischen Unterrichtseinheiten, die zur Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss im Rahmen von BvB notwendig seien, würden viele Jugendliche gänzlich die Motivation verlieren zu lernen, da sie eher praktisch orientiert seien und über eine verstärkte Einbindung in praktische Tätigkeiten womöglich leichter den Einstieg in eine Ausbildung schaffen könnten. Somit wäre es nach Einschätzung einiger Experten wünschenswert, die Gestaltung der BvB hinsichtlich ihrer Praxis- und Theorieanteile stärker zu flexibilisieren, damit das Angebot individuell auf den Bedarf der Jugendlichen angepasst werden kann. Ein besserer Rahmen für die Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss von Jugendlichen mit stärkerem Förderbedarf wären nach Meinung einiger interviewter Personen Arbeitsgelegenheiten (AGH) und insbesondere Produktionsschulen, deren konzeptionelle Weiterentwicklung und Aufnahme in das Regelschulsystem von vielen befürwortet wird.

Unterschiedliche Einschätzungen zur Trägerprämie

Die Einschätzungen zur geplanten Einführung einer Prämie, die BvB-Träger bei einer erfolgreichen Vermittlung von Jugendlichen erhalten sollen, sind geteilt. Während die befragten Agenturvertreter grundsätzlich der Auffassung sind, dass die Prämie einen finanziellen Anreiz für Träger darstellt, erfolgsorientiert zu arbeiten und so die Übergangsergebnisse erhöht werden könnten, sind die befragten Grundsicherungsstellen-Vertreter über die möglichen Wirkungen uneinig. Ein Träger befürchtet, dass es zu Fehlanreizen kommen könnte (kurzfristige anstelle von langfristig erfolgreichen Vermittlungen), ein anderer Träger erhofft sich, dass die personellen Ressourcen für die Vermittlung aufgestockt werden könnten. Die Mehrheit der befragten Träger steht der Prämie hingegen sehr skeptisch gegenüber und argumentiert, dass die Vermittlungsbemühungen auch ohne zusätzlichen Anreiz gegeben seien. Vereinzelt sehen die Träger in der Einführung der Prämie eine

Intention der BA die Maßnahmekosten weiter zu senken, da implizit von den Trägern erwartet würde, die Vermittlungsprämien im Angebotspreis zu berücksichtigen.

Träger sehen den Wegfall zentraler Weiterbildungen im Rahmen von BvB kritisch

In der Vergangenheit wurden von der BA für Träger, die im Bereich BvB tätig waren, Fortbildungen angeboten. Seit der Reform müssen die Träger selbst dafür Sorge tragen, dass sie die Fortbildungen entsprechend den Verdingungsunterlagen für ihre Mitarbeiter organisieren und die dabei entstehenden Kosten in ihr Maßnahmenkonzept einkalkulieren. Die befragten Träger sehen diese Veränderungen kritisch und befürchten, dass die Qualität der Fortbildungen leiden könnte. Diese Einschätzung wird einerseits mit der Unsicherheit darüber begründet, welche konkreten Schulungsinhalte in Bezug auf die Durchführung von BvB besonders relevant sind, andererseits wird aufgeführt, dass angesichts des Preisdrucks im Rahmen der Ausschreibungsverfahren die Kosten für gute Schulungsangebote Dritter nicht voll angesetzt werden könnten. Viele Träger gehen nun dazu über, die Fortbildungen entweder durch interne Referenten zu bewerkstelligen (dies gilt vor allem für größere Träger) oder durch einen Zusammenschluss verschiedener Träger ein Schulungsangebot zu entwickeln.

Freie Förderung nach § 16f SGB II wird in Praxis kaum genutzt

Aus den Gesprächen und den Befragungen wurde deutlich, dass die Umsetzung von Maßnahmen im § 16f SGB II sowohl von Grundsicherungsstellen als auch von Trägern als schwierig empfunden wird. Vielfach wurde zwar bereits erwogen, eine Maßnahme im Rahmen dieses Paragraphen zu konzipieren, insgesamt herrscht aber eher Verunsicherung bezüglich der Anforderungen und einer konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen. Anstelle von § 16f SGB II-Maßnahmen werden daher eher Regelinstrumente wie etwa der § 46 SGB III zur Umsetzung der Projektideen herangezogen. Einige Träger geben jedoch zu bedenken, dass durch das Überführen von individuell vor Ort konzipierten Maßnahmen in Regelinstrumente besondere Ansätze verloren gingen, die früher beispielsweise als sonstige weitere Leistungen durchgeführt werden konnten.

In den Gesprächen mit Vertretern von Optionskommunen wurde, bezogen auf den § 16f SGB II, mehrfach darauf hingewiesen, dass die Angst vor Rückforderungen ein Hemmnis für die Schaffung innovativer Maßnahmen sei.

Jugendwohnen

Im Rahmen der vorliegenden Studie konnte das Thema „Wegfall der institutionellen Förderung des Jugendwohnens“ nur mit wenigen Experten erörtert werden, aussagefähige Ergebnisse auf Basis eines breiten Meinungsbildes liegen daher nicht vor. Einzelne Interviewpartner gehen davon aus, dass sich der Bedarf in Zukunft erhöhen wird, weil Mobilität auf dem Arbeitsmarkt generell ein Zukunftsthema sei und viele SGB II-Jugendliche nicht mehr über ein richtiges Zuhause verfügten. Allerdings ist es im Rahmen der Expertise nicht möglich eine qualifizierte Aussagen darüber zu treffen, wie sich der Bedarf künftig insgesamt und in den Rechtskreisen SGB II und SGB III entwickeln wird. Die Argumentation des Wegfalls der Förderung aufgrund mangelnder Nutzung wird von einigen Akteuren kriti-

siert, da die BA in den Vorjahren nur zurückhaltend bewilligt habe, wodurch es in der Folge erst zu einem Rückgang der Anträge gekommen sei. Die Argumentation, dass eine institutionelle Förderung aus Beitragsleistungen nicht zulässig sei, da nur ein Teil der Bewohner von Jugendwohnheimen aus dem Rechtskreis des SGB II und SGB III stammte, ist hingegen nachvollziehbar. Hier sollte der Frage nachgegangen werden, ob bei nötigen Infrastrukturmaßnahmen für Jugendwohnheime institutionelle Zuschüsse aus Steuermitteln eine sinnvolle Alternative wären.

Keine Auswirkungen der Reform auf die Zusammenarbeit zwischen Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsstellen

An der Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Grundsicherungsstellen vor Ort hat die Reform weder in positiver noch in negativer Hinsicht etwas geändert. Für die Intensität und Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Rechtskreisen im Bereich U25 sind andere Punkte ausschlaggebend, wie z.B. persönliche Kontakte oder die gemeinsame Zusammenarbeit in Gremien, die nicht in Zusammenhang mit der Reform stehen.

Keine Auswirkungen auf die Kofinanzierungsmöglichkeiten

Die Möglichkeiten der Agenturen für Arbeit und der Grundsicherungsstellen, durch eine Kofinanzierung einen Beitrag zu arbeitsweltbezogenen Jugendprojekten anderer Förderbereiche zu leisten, sind durch die Reform nicht geringer geworden, haben sich aber auch nicht verbessert. Mit der Einführung des § 16f SGB II wurde von vielen Akteuren die Hoffnung verbunden, dass hier aufgrund des Zuwendungsrechts Kofinanzierungen, beispielsweise von ESF-Projekten, einfacher möglich seien. Diese Hoffnung hat sich bislang jedoch noch nicht bestätigt, da die Freie Förderung im SGB II derzeit noch sehr zögerlich in Anspruch genommen wird. Es bleibt abzuwarten, ob sich durch eine verstärkte Nutzung Möglichkeiten der Kofinanzierung für innovative Projekte ergeben.

Erprobung innovativer Ansätze nach § 421h SGB III kommt nicht zur Anwendung

Der § 421h SGB III wird in der Praxis der Agenturen für Arbeit und auch der Träger kaum eingesetzt. Ein Gespräch mit einer BA-Vertreterin ergab, dass bundesweit nur wenige Projektideen eingereicht werden. Aus den Expertengesprächen wurde deutlich, dass der § 421h SGB III für viele aufgrund der hohen Anforderungen (zeitlicher und finanzieller Aufwand zur Konzeption einer Projektidee) und Verpflichtungen bzw. Einschränkungen (Unsicherheit für einreichende Akteure, ob man im Ausschreibungsverfahren zum Zuge kommt und die eigene Projektidee umsetzen kann) nicht in Betracht gezogen wird. Die Hürde für die eingereichten Projektideen liegt sehr hoch. Anhand eines Kriterienrasters werden die Projekte von der BA geprüft. Maßgeblich ist hierbei vor allem, ob es sich bei dem Projekt um eine vollständig innovative Idee handelt. Viele Agenturen und Träger sehen für ihre Ideen nur geringe Chancen und versuchen diese dann im Rahmen eines Regelinstruments unterzubringen, was beispielsweise durch die nun großzügigere Ausgestaltung des § 46 SGB III in vielen Fällen möglich ist. Um eine breitere Nutzung des § 421h SGB III zu ermöglichen, müssten die Kriterien der Bundesagentur für Arbeit weniger

restriktiv sein. Insbesondere sollte die bislang sehr enge Definition des Innovationsbegriffes erweitert werden, um mehr Raum für die Erprobung neuer Ansätze zu schaffen.

Die Neuausrichtung hat sich indirekt auf die Ausschreibungspraxis ausgewirkt

Durch die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurden bezüglich der vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahren keine Änderungen vorgenommen. Auch wenn es somit de jure keine gesetzlichen Änderungen gab, wurden in vielen Expertengesprächen Zusammenhänge zwischen Reform und Ausschreibungspraxis gesehen.

Eine solche Wahrnehmung könnte darin begründet sein, dass bei einigen Instrumenten, die es vor der Reform gab (beispielsweise sonstige weitere Leistungen, Freie Förderung nach § 10 SGB III), früher überwiegend freihändige Vergaben oder regionale Ausschreibungen praktiziert wurden. Gerade im Rahmen des § 46 SGB III hat die BA Standardmaßnahmen konzipiert, die von den Agenturen und Grundsicherungsstellen gerne als Vorlage verwendet werden, so dass auch hier der Eindruck entstehen könnte, dass vermehrt Standardausschreibungen vorgenommen werden.

Einige Grundsicherungsstellen und Träger kritisieren, dass die Trägerauswahl über die regionalen Einkaufszentren nicht immer zur Vergabe an geeignete Bieter führe. Häufig benötige man vor Ort sehr individuelle Maßnahmen, die nur von Trägern mit spezifischen Qualifikationen durchgeführt werden könnten.

5. Literatur

Bundesagentur für Arbeit (Februar 2011): Die Statistik der Arbeitsförderung nach der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Methodenbericht. Nürnberg.

Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. BT-Drucksache 16/10810 vom 8.11.2008.

Deutscher Bundestag. Ausschuss für Arbeit und Soziales: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin. Ausschuss-Drucksache 16(11)1187 vom 21.11.2008.

Pohl, K.: Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (in der Fassung des vom Bundestag am 5.12.2008 beschlossenen Gesetzes). Überblick über die wichtigsten Neuregelungen. BA-Hauptstadtvertretung. Stand: 3.12.2008.