

Stefan Sell

Die schiefe Ebene der Standardisierung und Zentralisierung –  
Argumente gegen einen Systemwechsel im SGB II durch den  
Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen  
Instrumente und alternative Lösungsansätze.

Expertise für die LAG Arbeit Hessen

---

Bibliografische Daten:

Sell, Stefan: Die schiefe Ebene der Standardisierung und Zentralisierung – Argumente gegen einen Systemwechsel im SGB II durch den Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und alternative Lösungsansätze. Expertise für die LAG Arbeit Hessen. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 03-2008, Remagen 2008

---

---

Prof. Dr. Stefan Sell

Professur für Volkswirtschaftslehre,  
Sozialpolitik und Sozialwissenschaften

Fachhochschule Koblenz  
Campus Remagen  
Südallee 2  
53424 Remagen

Internet: [www.stefan-sell.de](http://www.stefan-sell.de)

**Die wichtigsten Stichworte:** Kein Systemwechsel bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im SGB II +++ Keine Lösung der noch offenen Trägerschaftsfrage „durch die Hintertür“ über eine Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente +++ Alternative: Stärkung der lokalen/regionalen Freiheitsgrade des Handelns zugunsten der Zielgruppen +++ Ausbau der rechtskreisübergreifenden Angebote im Sinne integrativer Maßnahmelandschaften notwendig

## Die ambivalenten Ziele im Entwurf für ein „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“

---

Folgt man den offiziellen Verlautbarungen, dann versucht der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente<sup>1</sup> die Umsetzung eines durchaus ehrenwerten Unterfangens, denn im „Koalitionsvertrag haben SPD und CDU/CSU vereinbart, **auf der Grundlage einer Wirksamkeitsanalyse die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt grundlegend neu auszurichten und sicherzustellen, dass die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler künftig so effektiv und effizient wie möglich eingesetzt werden.**“ Dagegen kann man nun wirklich nichts einwenden.

„Mit der Neuausrichtung sollen arbeit- und ausbildungssuchende Menschen **schneller** in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dazu ist eine **Verbesserung** und - wo zweckmäßig - die **Vereinfachung** der arbeitsmarktpolitischen Instrumente notwendig. Das bedeutet auch eine **Verringerung** der Zahl der Instrumente. Weniger arbeitsmarktpolitische Instrumente bedeuten aber nicht weniger Arbeitsmarktpolitik. Entscheidend ist, dass den Vermittlungsfachkräften **vor Ort größere Handlungsspielräume** für ein verantwortliches Handeln zur schnelleren und nachhaltigeren Vermittlung eröffnet werden.“<sup>2</sup> Das hört sich nach Realisierung einer seit langem gerade von den Praktikern der Arbeitsmarktpolitik immer wieder vorgetragenen Forderung an: Wir brauchen flexiblere Instrumente bei gleichzeitig hohen Freiheitsgraden der Umsetzung vor Ort, weil es eben nicht den *einen* Arbeitsmarkt gibt, sondern *viele* lokal und regional ganz unterschiedlich strukturierte Arbeitsmärkte.

*Scheinbar* ist es dem Gesetzgeber mit dem vorliegenden Entwurf gelungen, diese Erwartungen zu erfüllen:

- So soll mit dem neuen § 45 SGB III ein **Vermittlungsbudget** als neues Instrument eingeführt werden, mit dem zum einen neun bisher eigenständig normierte Instrumente (z.B. Mobilitätshilfen, Bewerbungskosten, Freie Förderung) ersetzt werden und zum anderen sollen die Vermittler flexibel und unbürokratisch mit diesem Instrument nach eigenem Ermessen arbeiten können.
- Mit dem neuen § 46 SGB III sollen **Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung** einerseits acht bisher eigenständige Instrumente ersetzen (z.B. Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, Trainingsmaßnahmen oder Aktivierungshilfen) und andererseits ein Grundproblem der bisherigen Rechtslage beseitigen: „Die Vielzahl der gesetzlichen Regelungen in diesem Bereich führt jedoch zu Unübersichtlichkeit und vermindert die Wirksamkeit, weil in der Praxis die einzelnen konkurrierenden Instrumente auf bestimmte Anwendungsfälle beschränkt wurden. Das Nebeneinander im Wesentlichen gleicher Instrumente führt zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Agenturen für Arbeit und zu Effizienzverlusten“ (BMAS 2008a: 56).
- Mit dem neuen § 421h SGB III (*Erprobung innovativer Ansätze*) soll für die Arbeitsagenturen ein **Experimentiertopf** eingeführt werden, um die Durchführung zeitlich befristeter Projekte zu ermöglichen und somit neue Handlungsansätze zu erschließen.

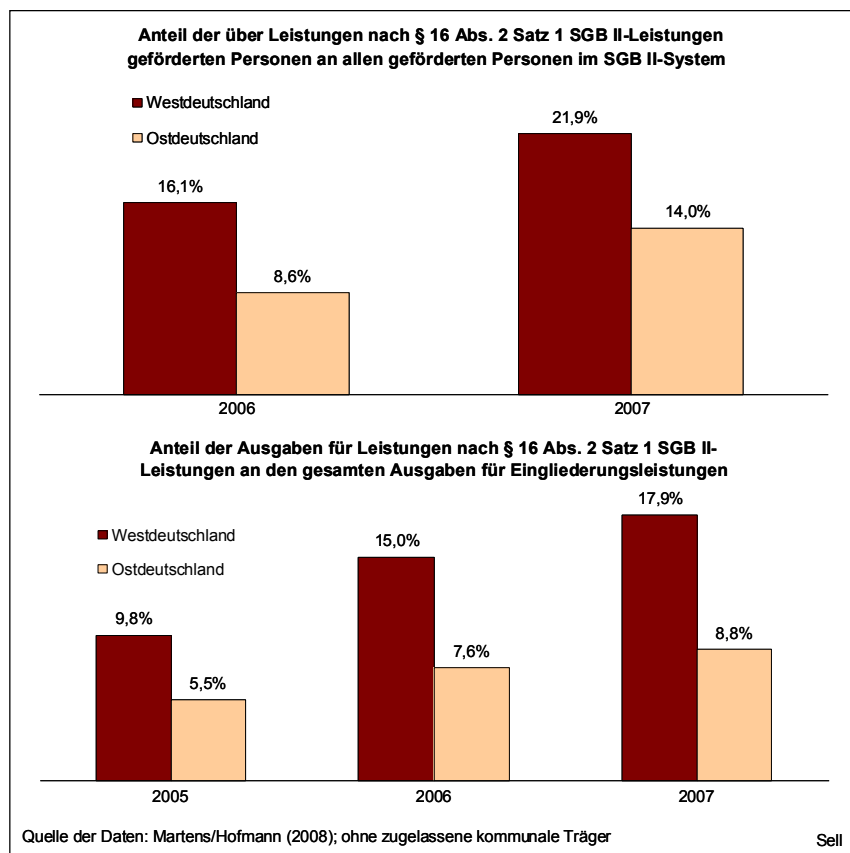
---

1 Vgl. BMAS (2008a).

2 Beide Zitate aus BMAS (2008b: 2). Hervorhebungen nicht im Original.

Das sieht doch alles sehr gut aus - allerdings nur bei einem sehr flüchtigen Blick auf die Materie. Denn tatsächlich geht es dem Gesetzgeber um einen fundamentalen **Systemwechsel im Sinne einer Unterordnung des SGB II unter die Logik des SGB III-Fördersystems**.

Der postulierte Systemwechsel wird erkennbar an der einseitigen Einordnung der Eingliederungsleistungen des SGB II (neu) in den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenrahmen des SGB III.<sup>3</sup> Besonders offensichtlich wird dies anhand der **Neufassung des § 16 SGB II**, denn hiermit wird „das einzige Instrument, mit dem tatsächlich umfangreich eine Vielzahl innovativer und zielgruppenspezifischer Maßnahmen begründet werden konnten (die ‚weiteren Leistungen‘ nach § 16 Abs. 2 SGB II) nun nur noch in sehr eingeschränkter Weise (als § 16 f) Anwendung finden“ können (BAG Arbeit 2008: 2). Angesichts der bisherigen Inanspruchnahme vor allem des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II vor Ort erweist sich die Ausgestaltung der „Freien Förderung“ nach dem § 16f SGB II als „trojanisches Pferd“ im Sinne einer faktischen Abschaffung dieses Instruments, denn die Mittel für die neue freie Förderung sollen auf maximal 2% des Eingliederungstitels beschränkt werden, zugleich wird die grundsätzlich weiter mögliche Projektförderung auf maximal zwei Jahre und ein Mittelvolumen von weniger als zwei Millionen € begrenzt. Hinzu kommt eine rigide Begründungspflicht für die Nutzung des Instrumentariums, die eher eine Nicht-Nutzung generieren wird (und soll), denn es „...ist bei einer freien Förderung zunächst zu prüfen, warum die gesetzlichen Regelinstrumente nicht eingesetzt werden können und das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren. Die mit der freien Förderung verbundene weitgehend gesetzessfreie Leistungsgewährung wird des



Weiteren durch ein Aufstockungs- und Umgehungsverbot sowie die Deckelung der für die freie Förderung zur Verfügung stehenden Mittel auf zwei Prozent des Eingliederungstitels begrenzt“ (BMA 2008a: 84).

In der allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf wird das federführende Bundesarbeitsministerium hinsichtlich der tatsächlichen Zielsetzung deutlich: „Auslöser für die Neuregelung ist auch die Entwicklung der Rechtsanwendung des bisherigen § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II zu den nicht näher benannten weiteren Leistungen, die dazu geführt hat, dass die Regelung unterschiedlich interpretiert und in der Folge auch nicht nach einheitlichen Maßstäben umgesetzt worden war. Mit der Reform wird im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende Rechtsklarheit und Transparenz über die vorhandenen Fördermöglichkeiten erreicht“ (BMA 2008a: 43 f.)

<sup>3</sup> Bezeichnenderweise ist der einschlägige § 16 SGB II bislang überschrieben mit „Leistungen zur Eingliederung“ und im vorliegenden Gesetzentwurf dann mit „Leistungen zur Eingliederung nach dem Dritten Buch“, womit das 3. Buch des SGB gemeint ist. Klarer kann man die geplante Reduktion des SGB II auf einen SGB III-Annex nicht ausdrücken.

## Das eigentliche Ziel: *Eine Förderlogik für zwei Rechtskreise*

---

Der Bundesregierung, namentlich dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist es ein Dorn im Auge, dass in den vergangenen Jahren in den Optionskommunen und auch dort, wo Arbeitsgemeinschaften (ARGE) die Trägerschaft ausüben, in zunehmenden Maße auf die Möglichkeit der Maßnahmegestaltung nach § 16 Abs. 2 SGB II zurückgegriffen wurde, denn diese Maßnahmen entziehen sich der engen zentralen Steuerung durch die Bundesagentur, vor allem der immer noch rigiden, weil überwiegend auf Preiswettbewerb setzenden Ausschreibungspraxis und der Philosophie eines Einkaufs möglichst hoch standardisierter Maßnahmen über die regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit.

Insofern signalisiert die seit Inkrafttreten des SGB II steigende Inanspruchnahme der „weiteren Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 SGB II auf der einen Seite gleichsam eine **„Abstimmung mit den Füßen“** vor Ort im Sinne eines Versuchs, den Vorgaben des SGB III-Förderinstrumentariums und den Rahmenbedingungen wie Ausschreibungen zu entkommen, andererseits wird zugleich auch der Bedarf an anderen als nach SGB III-Logik ausgestalteten Fördermaßnahmen offensichtlich. Hier geht es den Akteuren vor Ort vor allem um **möglichst passgenaue, flexible und auf den Einzelfall zugeschnittene Maßnahmen**, die sich eben nicht „von der Stange“ einkaufen lassen. Alle Praktiker wissen: Von zentraler Bedeutung für eine möglichst gelingende Integration gerade der mit erheblichen Einschränkungen versehenen Langzeitarbeitslosen ist die **Entwicklung und Anwendung passgenauer und individuell zugeschnittener Förderangebote**. Der § 16 Abs. 2 SGB II bietet nun genau diese Möglichkeit für solche nicht-standardisierte, an die individuellen Probleme und lokalen Verhältnisse angepassten Maßnahmen. Dabei ist die Spannweite der Inanspruchnahme dieses Instruments schon auf der vergleichenden Ebene zwischen Bundesländern enorm: Sie reicht von 7% der geförderten Personen in Berlin bis zu 29,7% in Hessen.

**Mehr als jeder fünfte** erwerbsfähige Grundsicherungsempfänger, der im vergangenen Jahr in Westdeutschland eine Leistung zur Eingliederung in Arbeit erhalten hat, wurde mithilfe des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II gefördert und **18%** der Eingliederungsmittel flossen in diesen Bereich. Allein anhand dieser Zahl kann man erkennen, welchen Kahlschlag die im Gesetzentwurf enthaltene Begrenzung der nun alternativ vorgesehenen „Freien Förderung“ nach § 16f SGB II auf lediglich **2%** der Eingliederungsmittel auslösen wird.

- Der Abbau dieser wichtigen Maßnahmen hat bereits seit dem Frühjahr dieses Jahres begonnen, verursacht durch eine neue Weisung der BA, die diese auf Druck des Bundesarbeitsministeriums erlassen hatte: Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) hat auf Weisung des BMAS<sup>4</sup> mit der **Geschäftsanweisung Nr. 13 vom 10.04.2008** die „Arbeitshilfe SWL“ als Weisung mit sofortiger Wirkung für verbindlich erklärt. Diese Arbeitshilfe legt den § 16 Abs. 2 Satz 1 äußerst restriktiv aus. Sie betont den Vorrang der in § 16 Abs. 1 aufgeführten anwendbaren Leistungen des SGB III.

**Beispiele für Maßnahmen, die mit Hilfe des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II realisiert werden konnten – und die zugleich nach der vorgesehenen Neuregelung so nicht mehr förderfähig wären:**

---

4 Es sei an dieser Stelle nur angemerkt, dass die BA das konfrontative Vorgehen gegenüber der lokalen Ebene erst nach einer entsprechenden Weisung seitens des BMAS umgesetzt hat, es auch innerhalb der BA Widerstände gegenüber einer zu starken Beschneidung dieses flexiblen Förderinstrumentes gegeben haben soll. Dies kann nicht überraschen, denn bereits in den Zeiten der „alten“ Bundesanstalt für Arbeit (also vor dem „Vermittlungsskandal“ 2002) gab es immer wieder die Forderung der Praktiker, den Vermittlern und Beratern vor Ort deutlich mehr operative Freiheitsgrade zu geben und die Reglungsdichte bei den Instrumenten zu reduzieren. Vgl. nur als Beispiel aus der damaligen Situation am Beispiel einer „lebenslagenorientierten Arbeitsmarktpolitik“ Sell (1994).

**→ Projekt „Neukölln aktiv“**

*„Früh aufstehen, sich anstrengen, das war nichts für Simon Tyedners. Lieber hing er mit Freunden auf Neuköllns Straßen herum, klaute, nahm Drogen. Schon mit 13 Jahren schwänzte er die Schule, mit 16 brach er die Schule ab. Doch dann, mit 21 Jahren, hat Simon Tyedners die Kurve gekriegt. Innerhalb eines halben Jahres hat er den erweiterten Hauptschulabschluss nachgeholt. Er ist aus Nord-Neukölln nach Britz gezogen, hat neue Freunde gefunden und bewirbt sich nun um einen Ausbildungsplatz. Er steht früh auf, ist pünktlich und motiviert. Dass er ein neues Leben begonnen hat, liegt an den Lehrern und Sozialarbeitern von ‚Neukölln Aktiv‘, die in den vergangenen eineinhalb Jahren erfolgreich jungen Männern, die von anderen Einrichtungen längst aufgegeben worden waren, zu Schulabschluss und Ausbildungsplatz verholfen haben. Seit Juni ist Schluss mit dem Projekt. Das Jobcenter hat die Förderung eingestellt, die Arbeit von ‚Neukölln Aktiv‘ passt nicht in die Strukturen der Bundesagentur für Arbeit und in die Philosophie des Bundesarbeitsministeriums. Der Erfolg des Projekts spielte keine Rolle. Von den 43 Männern zwischen 17 und 25 Jahren, die an den zwei Durchgängen von ‚Neukölln Aktiv‘ teilgenommen haben, schafften drei Viertel nach nur fünf Monaten den Hauptschulabschluss. Die Betreuung war intensiv, vier Lehrer und zwei Sozialarbeiter kümmerten sich um 23 Jugendliche; das Schulwissen wurde in kleinen Gruppen gepaukt. Am Anfang wurde Pünktlichkeit und gutes Benehmen trainiert, zudem galten klare Regeln: keine Gewalt, keine Waffen, keine Drogen. 13 Teilnehmer wurden rausgeworfen, weil sie sich nicht daran hielten“ (Keller 2008).*

Dass die Teilnehmer bei Schwierigkeiten nicht aufgaben wie früher, lag auch am Zusammenhalt der Gruppe. Und dafür waren das Fußballspielen, die Ausflüge, und ja, auch das Klettern wichtig. Am Anfang habe sie sich gewundert, was das soll. Aber dann haben sie begriffen, wie wichtig es ist, sich auf andere zu verlassen und wie schwer es einem fällt. Hält der andere mich wirklich am Seil, wenn ich abstürze? Er hielt. Und das schweißte zusammen. Genau diese Aktivitäten, die so wichtig sind, damit die Jugendlichen am Ball bleiben, sind dem Projekt zum Verhängnis geworden, denn diese Leistungen sollen nun nicht mehr mitfinanziert werden. Zur Berufsvorbereitung sollen nur noch Standardmaßnahmen wie Mathepauken oder der Kurs in einer Schreinerwerkstatt bezahlt werden, nicht mehr aber die eigentlich erfolgreichen Leistungen um die eigentliche Berufsvorbereitung herum.

**→ Projekt „Wild-Aktiv“ in Neukölln**

Das vorberufliche Qualifizierungsprojekt wird aus Mitteln des Bezirksamts und des Jobcenters Neukölln finanziert. Das jeweils sechs Monate währende Programm wendet sich ausschließlich an junge Frauen und Migrantinnen im Alter von 17-25 Jahren. WILD-AKTIV bietet Platz für maximal 25 Teilnehmerinnen.

Für die Teilnehmerinnen steht zu Beginn ihrer Maßnahme das Erarbeiten einer Tagesstruktur und das Zusammenwachsen im Team auf dem Programm. Dabei als auch zur Vermittlung sozialer Kompetenzen (z.B. Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Regelmäßigkeit, Ausdauer, Regelakzeptanz) wird bei WILD-AKTIV das Medium Sport genutzt. So werden u.a. Kurse im Seilgarten, am Kletterturm oder im Sportspiel- oder Fitnessbereich angeboten.

Ein besonderes Profil von WILD-AKTIV bildet der individuellen Schwierigkeiten Rechnung tragende Förderkurs zum Erwerb des (erweiterten) Hauptschulabschlusses. Die Teilnehmerinnen werden nach intensiver Vorbereitung jeweils im Mai bzw. November zur Externenprüfung des Landesschulamts angemeldet. Der Erfolg war sensationell. 83 Prozent der Mädchen hatten nach dem Kurs ihren Schulabschluss geschafft.

Im Fall „Wild-Aktiv“ argumentiert die Bundesagentur: Den Hauptschulabschluss machen und gleichzeitige soziale Betreuung im selben Projekt sei vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Wie erfolgreich das Projekt ist, spielt dabei keine Rolle. Die Bundesagentur will einen aus ihrer Sicht unkontrollierten Maßnahmenwildwuchs verhindern.

### → Vorbereitung auf und Vermittlung in eine Teilzeitausbildung am Beispiel des Frauenberufszentrums Stuttgart

- Häufig erfahren gerade alleinerziehende Frauen erst durch Kurse wie beim Frauenberufszentrum Stuttgart von der Möglichkeit einer Teilzeitausbildung. Eine Vollzeitausbildung können sie mit ihrer familiären Situation gar nicht vereinbaren. Ein entsprechendes Kursangebot und eine sich daran anschließende Vermittlung in eine Teilzeitausbildung wird vom Frauenberufszentrum Stuttgart geleistet – mit einer bisherigen Erfolgsquote von 70%. Aber auch dieses Projekt wird finanziert aus den Mitteln des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II und die Förderung wurde zwischenzeitlich seitens der BA eingestellt.

### → Auswirkungen am Beispiel der Stadt Wiesbaden

- „Jährlich beginnen mehr als 180 junge Menschen mit besonderen Förderbedarfen in ca. 30 Ausbildungsberufen eine duale Berufsausbildung in der **Wiesbadener Jugendwerkstatt (WJW)** und in der angeschlossenen Domäne Mechtildshausen. 120 Jugendliche werden aus kommunalen Jugendhilfemitteln gefördert und ca. 60 Jugendliche, die noch keine betriebliche Ausbildungsreife haben und aufgrund von ‚Schulmüdigkeit‘ für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen ungeeignet sind, werden aus SGB II-Mitteln gefördert. Diese 60 Ausbildungsplätze können nach den Vorgaben des Neuausrichtungsgesetzes nicht mehr gefördert werden. Eine Institution wie die WJW, welche nun seit fast 25 Jahren existiert und unzähligen jungen Menschen eine Ausbildung ermöglicht hat, wird ihren Aufgabenbereich drastisch einschränken müssen mit der Folge der Reduzierung der Ausbildungskapazitäten um ein Drittel und entsprechenden Entlassungen des qualifizierten Ausbildungspersonals“ (Goßmann 2008).
- „Die Kommunale Arbeitsvermittlung Wiesbaden bildet z. B. jährlich fast 100 Personen gemeinsam mit den ESWE-Verkehrsbetrieben, der WiBus GmbH und örtlichen Speditionen zu **Bus- und LKW-Fahrern** aus. Die Qualifizierung erfolgt auf der Basis einer festen Einstellungszusage der Betriebe, die im Falle einer erfolgreichen Ausbildung automatisch greift. Die Betriebe beteiligen sich darüber hinaus an den Ausbildungskosten der Fahrer. Der neue § 46 SGB III lässt diese erfolgreiche und betriebsnahe Qualifizierung nicht mehr zu, da hier nur noch betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen von max. 8 Wochen gefördert werden können. Diese *gesetzliche Begrenzung auf 8 Wochen* ist für den Personenkreis der SGB II-Arbeitsuchenden oft *ungeeignet* und behindert auch andere betrieblich orientierte Qualifizierungsangebote, die gerade durch ihre enge Abstimmung mit den betrieblichen Anforderungen so erfolgreich sind“ (Goßmann 2008).
- „Die Volkshochschule Wiesbaden führt im Auftrag der kommunalen Arbeitsvermittlung z. B. an den individuellen Bedarfen der Arbeitsuchenden ausgerichtete **Alphabetisierungs- und Sprachkurse** durch, hierbei wird Methode und Dauer der Kurse individuell festgelegt. Mit der Abschaffung der so genannten ‚weiteren Leistungen‘ können diese Bewerber nur noch in zentral von dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eingekauften und gesteuerten Integrations- und Sprachkursen gefördert werden, die gerade für diesen Personenkreis in der Regel ungeeignet sind“ (Goßmann 2008).

### → Auswirkungen am Beispiel der Stadt Bielefeld

- In der Betreuung der unter 25-Jährigen findet eine Verknüpfung mit Angeboten der Jugendberufshilfe (kommunal finanziert) statt, die für die betroffenen jungen Menschen eine sinnvolle Unterstützung darstellt. Unter anderem die **gemeinsame Finanzierung von Produktionsschulen** besonders für SGB II beziehende Jugendliche lässt sich so nicht mehr aufrechterhalten.<sup>5</sup>
- Ebenfalls eingestellt werden muss die **Sprachförderung**. Die Begründung, dass Sprachförderung Aufgabe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist und nicht zur Aufgabe der Arbeitsmarktförderung der Arbeitsgemeinschaften gehört, trifft auf völliges Unverständnis bei allen

---

5 Mit dem **Bielefelder Jugendhaus**, das Leistungen aus SGB II und SGB VIII (Jugendberufshilfe) verknüpft, ist in Bielefeld ein Modell umgesetzt worden, das bundesweit auf Anerkennung stößt und in vielen Kommunen kopiert wird bzw. wurde.

Personen, die sich inhaltlich mit dem Problem einer unzureichenden Sprachkompetenz als großes Hemmnis der Vermittlung in den Arbeitsmarkt befasst haben.

Die Liste ließe sich deutlich verlängern, aber die hier aufgeführten Beispiele verdeutlichen das **Grundproblem** des mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten definitiven Wegfalls der flexiblen Förderschiene des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II:

„Mit dem Referentenentwurf wird nun der kleinteilige, stark normierte Rechtsrahmen des SGB III zum Sieger erklärt ... Alle werden mit dem gleichen Schema versehen. Dies, um Verteilungsgerechtigkeit herzustellen. Wenn aber Lebensumstände unterschiedlich sind, muss doch auch die Hilfe unterschiedlich sein. So entsteht nicht Verteilungsgerechtigkeit sondern das Gegenteil: Ungleichheit wird verstärkt, weil keine angepassten Hilfen möglich sind“ (Skerutsch 2008: 2).

Es geht – so die hier vertretene These – um eine **Beseitigung der eigenständigen Förderlogik des SGB II**, die sich in der Praxis über die Inanspruchnahme des als **Generalklausel** verstandenen § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II herausgebildet hat. Dazu muss man den Optionenraum, den der § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II geöffnet hat, wieder schließen.

„Mit Hilfe des § 16 Abs. 2 SGB II hat sich eine **bunte lokale Angebotslandschaft** entwickeln können. Maßnahmebeispiele in Verbindung mit dem § 16 Abs. 2 sind Kombinationen von Beschäftigung und Qualifizierung (bei Jugendlichen in Verbindung mit Maßnahmen zum Nachholen von Schulabschlüssen) oder Maßnahmen, die schrittweise von der Tagesstrukturierung über die Herstellung von Arbeitsfähigkeit bis hin zum Nachholen von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen gehen können. Häufig werden solche Maßnahmen mit weiteren Fördermitteln z.B. aus dem SGB VIII oder dem Europäischen Sozialfond kombiniert.<sup>6</sup> Betrachtet man z.B. die Zielgruppe der Jugendlichen, dann findet man zahlreiche niedrigschwellige, flexible Hilfen wie aufsuchende Dienste zur Verhinderung von Verwahrlosung und Verarmung bei sanktionierten Jugendlichen, Zuschüsse für die Ausbildung junger Mütter, Sprachkurse für jugendliche Migranten oder sozialpädagogische Begleitung“ (Sell 2008a: 5).

Das BMAS und die BA folgen bei diesem Unterfangen der Philosophie, dass es nur **einen** Arbeitsmarkt gibt und folglich auch **nur eine** Arbeitsmarktpolitik gerechtfertigt sei. Diese habe - natürlich - der arbeitsmarktpolitischen Steuerung der Bundesebene, wie sie im SGB II angelegt ist und operativ über die Bundesagentur für Arbeit abgewickelt wird, zu folgen. Alle Möglichkeiten, sich deren Vorgaben zu entziehen, sollen durch die Subsumtion der Handlungsmöglichkeiten innerhalb des SGB II-Systems unter das Dach der SGB III-Logik ausgetrocknet werden – auch wenn das mit **erheblichen „Kollateralschäden“** gerade für die betroffenen Leistungsempfänger wie aber auch für die im SGB II-System Beschäftigten einhergeht.

Warum nimmt man diese „Kollateralschäden“ in Kauf? Warum soll das SGB II **in die ausgefahrenen Spurrillen des SGB III-Instrumentariums**<sup>7</sup> eingezwängt werden, obgleich doch gerade dieses Instrumentarium zumindest bei denen, die aus dem Versicherungs- in das Fürsorgesystem hineingewachsen sind, gerade **nicht** erfolgreich gewesen ist? Wäre hier nicht **ein anderes, zumindest ein deutlich erweitertes** Förderinstrumentarium indiziert als bei den „guten Risiken“ der Arbeitslosenversicherung, also jenen Arbeitslosen, die erst kurze Zeit arbeitssuchend sind? Und ist es nicht so, dass es eben gerade **keinen einheitlichen Arbeitsmarkt** gibt, vor allem mit Blick auf die **individuelle Dimension** (Kurzzeit- versus Langzeitarbeitslose, ansteigender Grad an multiplen Vermittlungshem-

6 Vgl. BAG Arbeit (2008).

7 Wobei die im SGB III vorgesehenen „Vereinfachungen“ und die „Verringerung“ der Anzahl der Förderinstrumente primär prozessual mit Blick auf *dadurch mögliche Erleichterungen bei den notwendigen Ausschreibungen* von Bedeutung sind, denn die Art und Weise des bisherigen Instrumenteneinsatzes wird nicht per se beschnitten.



nissen vom SGB III- zum SGB II-System) wie auch hinsichtlich der *lokalen bzw. regionalen Differenzen zwischen den Arbeitsmärkten* und ihrer Aufnahmefähigkeit?

Weil es bei der Auseinandersetzung um die Einordnung der Förderlinien im SGB II-System in das Steuerungssystem des SGB III um ganz andere Dinge geht:

- (1) Es geht einerseits um die **Machtfrage** zwischen „oben“ und „unten“, zwischen Zentralisierung und Kommunalisierung, zwischen Standardisierung und Einzelfallorientierung.
- (2) Es geht andererseits um eine **vorwegnehmende „praktische“ Beantwortung der derzeit noch offenen Frage nach der Ausgestaltung der Trägerschaft und der Aufgabenwahrnehmung** im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007.<sup>8</sup> Es geht also bildlich gesprochen um das Ziel, dass der Bund bzw. die BA „steuert“, während die – wie immer sie auch heißen mögen – Nachfolgeeinrichtungen der ARGEn, aber auch die zugelassenen kommunalen Träger „rudern“ sollen nach der Schlagzahlvorgabe und vor allem mit dem gestellten Material seitens der „Steuerleute“. Dazu ist es natürlich erstens erforderlich, dass die „Schlupflöcher“ *beseitigt* werden, die man vor Ort nutzen kann, um sich den Steuerungsvorgaben der Zentrale zu entziehen bzw. diese an die lokalen Bedingungen anzupassen.

Zugleich – und darin liegt eine höchst problematische **„doppelte“ Zentralisierung** – werden zweitens die rechtlichen Regelungen so ausgestaltet, dass die Steuerungsebene jederzeit *untergesetzlich* eingreifen kann und die Inanspruchnahme verengen oder gar verunmöglichen kann. Dieser Zugriff läuft dann über den Verordnungsweg bzw. noch eine Ebene darunter über die Rechts- und Fachaufsicht der zentralen Ebene gegenüber den ausführenden Organen.

Verdeutlichen kann man diesen Mechanismus am Beispiel der vorgesehenen → **Neuregelung der vermittlungsunterstützenden Instrumente im SGB III in Form der „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ nach § 46 SGB III (neu)**. Nach außen wird kommuniziert, die damit einhergehende Zusammenfassung von acht bisher separat geregelten Förderinstrumenten bzw. –leistungen stehe im Mittelpunkt, also eine *Vereinfachung* des Instrumentenrahmens sowie eine *größere Flexibilität* für die Fachkräfte vor Ort. Das ist ganz sicher prima facie eine Verbesserung für die Fachkräfte, die bisher aufgrund der sehr kleinteiligen Regelung der Instrumente bzw. Förderleistungen eher gezwungen waren, die Betroffenen an die Leistungen anzupassen, statt aus der Definition des Unterstützungsbedarfs heraus handeln zu können. Allerdings scheint der Gesetzgeber seinen eigenen Fachkräften *nicht wirklich zu trauen*, denn mit dem nachfolgenden **§ 47 SGB III (neu)** schiebt er gleich eine *einschränkende Verordnungsermächtigung* nach:

---

„§ 47

*Verordnungsermächtigung*

*Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, das Nähere über Voraussetzungen, Grenzen, Pauschalierung und Verfahren der Förderung zu bestimmen.*<sup>9</sup>

---

Die behauptete „doppelte“ Zentralisierung wird gut erkennbar, wenn man sich die entsprechenden Erläuterungen zum § 47 SGB III (neu) in der Gesetzesbegründung anschaut:

---

<sup>8</sup> Auch bei dieser derzeit parallel laufenden Diskussion geht es doch immer um die Frage, wie es dem Bund gelingen kann, angesichts seiner finanziellen Verpflichtungen im Grundsicherungssystem *„den Hut aufzubehalten“*, also eine Verselbständigung der lokalen Ebene zu verhindern und die Letztentscheidung zu behalten. Dies kann er – schon aus Kapazitätsgründen – nur über eine enge rechtliche Normierung ergänzt um die Möglichkeit der Weisungserteilung erreichen.

<sup>9</sup> Vgl. BMAS (2008a: 16).

„Die Neuregelung der vermittlungsunterstützenden Leistungen eröffnet weitgehende Flexibilität in der Ausgestaltung der Leistungen vor Ort. Sollte sich herausstellen, dass Klarstellungen hinsichtlich der Voraussetzungen, Grenzen, Pauschalierung und zum Verfahren notwendig sind, kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf Grundlage der Verordnungsermächtigung für den Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch eine Rechtsverordnung erlassen. Die Vorschrift enthält den deklaratorischen Hinweis, dass die Rechtsverordnung nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf ...“ (BMAS 2008a: 59).

Ein weiteres Beispiel für die durchgängig zentralisierende Ausgestaltung des vorliegenden Gesetzentwurfs wäre die nach außen als Ausweitung der Innovationsmöglichkeiten vor Ort daher kommende → **Einführung eines „Experimentierbudgets“ in das SGB III**. Das BMAS schreibt dazu in einer Übersichtsdarstellung zum Gesetzentwurf: „Der Bundesagentur für Arbeit soll ein eng begrenztes Budget zur Erprobung innovativer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Bereich der Versicherungsleistungen zur Verfügung gestellt werden, um die Durchführung zeitlich befristeter Projekte zu ermöglichen und somit neue Handlungsansätze zu erschließen“ (BMAS 2008b: 4). Die geplante Regelung findet sich im **§ 421 h SGB III** und dort wird erkennbar, dass sich die Situation *im Vergleich zur bestehenden Rechtslage* sogar **verschlechtert** und nicht verbessert:

---

„§ 421h

*Erprobung innovativer Ansätze*

*Die Zentrale der Bundesagentur kann bis zu einem 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 zwei Millionen Euro jährlich und eine Dauer von 24 Monaten nicht übersteigen. Die Regelung gilt für Förderungen, die bis zum 31. Dezember 2013 begonnen haben.“*

---

Die **deutliche Verschlechterung gegenüber der geltenden Rechtslage** wird erkennbar, wenn man berücksichtigt, dass es derzeit im SGB III eine Normierung freier Förderung gibt, die weit über die Neuregelung hinausgeht:

---

„§ 10 Freie Förderung

*(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.“*

---

Bezieht sich der noch gültige § 10 SGB III richtigerweise auf die Agenturen für Arbeit vor Ort und eröffnet diesen die Möglichkeit, bis zu zehn Prozent der einsetzbaren Mittel für die freie Förderung zu verwenden, so finden wir im Nachfolgeparagrafen 421 h SGB III gleichsam eine „**Verschredderung**“ des eigentlichen Anliegens, vor Ort Flexibilitäts- und Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Offensichtlich ist die angestrebte Zentralisierung durch die Formulierung, dass die „Zentrale der Bundesagentur für Arbeit“ die Mittel einsetzen kann - und die dafür möglichen Mittel werden dann auch noch eingedampft auf ein Zehntel des bislang möglichen Volumens. Zusätzlich – *als wolle man ganz sicher gehen, dass das Instrument auch wirklich abstirbt* – wird die Laufzeit auf 24 Monate maximal begrenzt und eine Begrenzung des Fördervolumens auf zwei Millionen Euro vorgenommen. Da ist es schon mehr als konsequent, dass man gleichsam en passant die bislang gegebene Möglichkeit einer Projektförderung einfach beseitigt, in dem sie ersatzlos gestrichen wird.

Da überrascht auch nicht die fast schon zynische Begründung zum § 421 h SGB III im Gesetzentwurf, mit der gleichsam Opfer zu Täter gemacht werden: „Die Projektförderung durch die Agenturen für

Arbeit hat in der so genannten Experimentierphase in den ersten Jahren der Freien Förderung dazu beigetragen, Maßnahmen zu erproben, die mittlerweile Eingang in das Regelinstrumentarium gefunden haben. Den Ergebnissen der Evaluation moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zufolge haben die Agenturen ihren regionalspezifischen Fördermix inzwischen weitgehend abgestimmt und befriedigen den Großteil des Förderbedarfs mit dem Regelinstrumentarium. Die Inanspruchnahme der Freien Förderung nach § 10 ist daher kontinuierlich rückläufig. Die Freie Förderung konzentriert sich derzeit auf die Ergänzung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in individuellen Einzelfällen ... Anstelle der Projektförderung im Rahmen der Freien Förderung tritt daher eine neue Regelung zur Erprobung innovativer Ansätze. Da das Ziel des neuen Instruments nicht die flächendeckende, dauerhafte Förderung, sondern die Erprobung neuer Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik ist, wird das Instrument befristet ... Bei öffentlichen Aufträgen ist das wettbewerbsrechtliche Vergabeverfahren anzuwenden ... es [soll] sich um einzelne, finanziell, räumlich und zeitlich begrenzte Modelle handeln“ (BMAS 2008a: 76).

Insgesamt ordnen sich die beiden Beispiele ein in die Grundphilosophie des vorliegenden Gesetzentwurfs im Sinne eines „**Durchsteuern-Wollens**“ **von oben nach unten**, was teilweise an Omnipotenzphantasien erinnert. Und diese strategische Ausrichtung macht nicht halt an den Pforten des SGB III-Systems, sondern greift umfassend über auf das SGB II-System, dass nunmehr endgültig als **Annex zum SGB III-System** degradiert wird. Dies soll realisiert werden über eine **Neugestaltung des § 16 im SGB II**. In Zukunft würde es dann nur noch **eine** Förderlogik – die des SGB III – für **zwei** Rechtskreise geben.

## Von den „Leistungen zur Eingliederung“ im SGB II zu den „Leistungen zur Eingliederung nach dem Dritten Buch“ – Der Umbau des § 16 SGB II als strategischer Hebel für die Durchsetzung der SGB III-Logik im Grundsicherungssystem

Der derzeit noch gültige § 16 SGB II hat eine – wenn auch aufgrund der zahlreichen Hinweise auf Einzelnormen des SGB III im Absatz 1 nicht angenehm lesbare – **relativ einfache Struktur**: Zum einen verweist der **Absatz 1** auf die **Förderinstrumente und –leistungen des Dritten Buches**, die auch für die erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger Anwendung finden (können). Zum anderen hat der **Absatz 2** des § 16 eine „**Türöffner-Funktion**“ für weitere Leistungen, wenn sie denn für eine Eingliederung erforderlich sind. Diese „weiteren Leistungen“ berücksichtigen, dass wir es im SGB II mit einer wesentlich heterogeneren Klientel und sehr weit gespannten Hilfebedarfen zu tun haben, die oft Leistungen erforderlich machen, die mit dem bestehenden eng auf unmittelbare Arbeitsmarktintegration ausgerichteten Instrumentarium des SGB III nicht abgedeckt werden können. Der **§ 16 Absatz 2 SGB II** hat derzeit die folgende Fassung:

„(2) Über die in Absatz 1 genannten Leistungen hinaus können weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind; die weiteren Leistungen dürfen die Leistungen nach Absatz 1 nicht aufstocken. Zu den weiteren Leistungen gehören insbesondere

1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
2. die Schuldnerberatung,
3. die psychosoziale Betreuung,
4. die Suchtberatung,
5. das Einstiegsgeld nach § 29,
6. (weggefallen)
7. Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16a“.

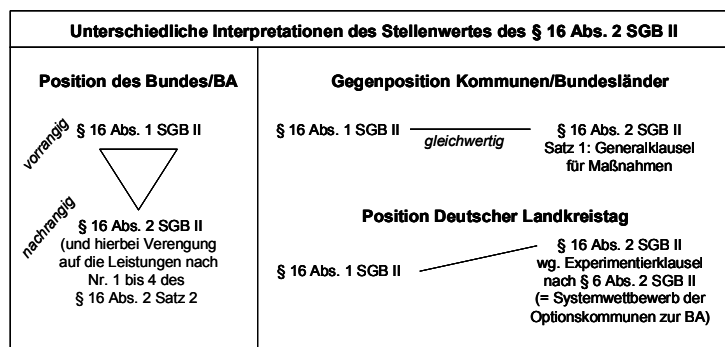
Der Absatz ist (*eigentlich*) recht klar: Maßgebend ist der Satz 1 der Norm, nach dem „*weitere Leistungen erbracht werden [können], die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind*“. Diese Formulierung wird lediglich eingeschränkt durch ein *Aufstockungsverbot* hinsichtlich der im Absatz 1 aufgeführten Leistungen. Die im Satz 2 genannten sechs Leistungen sind **keinesfalls** als eine *abschließende* Aufzählung der Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II zu verstehen, das belegt allein schon die Verwendung des Wortes „*insbesondere*“ im Satz 2. Gestützt wird diese Interpretation auch durch den Bezug auf die Entwicklungsgeschichte der Norm im Kontext der Überführung des alten BSHG in das SGB II als sozialhilferechtliches Nachfolgegesetz, hierbei vor allem der Transfer der Regelungen der §§ 18-20 BSHG.

Der § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II kann nach dieser Interpretation als **Generalklausel** verstanden werden, die einen **weiten Gestaltungsspielraum für Maßnahmen** eröffnet. Geht man von der plausiblen Annahme aus, dass gerade im Rechtskreis des SGB II vielfältige individuelle Problemlagen eine Integration in Arbeit hemmen, die zugleich erheblich interindividuell innerhalb der Klientel streuen, dann benötigt eine *personenbezogene* Eingliederungsarbeit einen **Passepartout** für die Welt der Förderleistungen, mit dessen Hilfe idealtypisch gesehen *das Geld der Person folgt* und nicht – wie bei standardisierten Maßnahmen üblich – die Personen passungsfähig gemacht werden für das gegebene Portfolio an Maßnahmen.

Genau hier hat sich ein fundamentaler **Dissens** entwickelt.

→ Das **BMAS** und nachfolgend die **BA** sehen ein **Vorrang-Nachrang-Verhältnis** zwischen Absatz 1 und 2. Sie unterstellen eine klare Hierarchie, nach der **vorrangig** die im Absatz 1 für die Grundsicherungsempfänger geöffneten Maßnahmen des SGB III anzuwenden sind (die praktischerweise dem Steuerungsregime der Bundesagentur für Arbeit unterworfen sind) und der Absatz 2 lediglich **nachrangig** und dann noch auf die im Satz 2 genannten Maßnahmen (Nr. 1 bis 4)<sup>10</sup> zu beschränken sei. Dieser Ansatz kann nicht wirklich überraschen, denn nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II sind die Kreise und kreisfreien Städte Träger der Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4, §§ 22 und 23 Abs. 3 SGB II – für alle anderen Leistungen benennt der § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II die Bundesagentur für Arbeit als Leistungsträger, also auch für Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II, da diese nicht vom zitierten § 6 Abs. 1 Nr. 2 erfasst werden. Insofern versucht die Bundesebene, über diese Auslegung sich eines ganzen Leistungsbereichs zu entledigen, in dem man diesen einfach *wegdefiniert*.

Quelle: Sell (2008a: 6)



→ Die **Kommunen** und **Bundesländer** vertreten eine klare Gegenposition: Nach ihrer Auffassung sind die beiden Absätze **gleichwertig** und der Satz 1 des Absatzes 2 wird als **Generalklausel** interpretiert.

→ Noch weitergehend ist die Interpretation des **Deutschen Landkreistages**, der als Interessenvertretung für

die 69 zugelassenen kommunalen Träger („**Optionskommunen**“) agiert: Danach muss man – zumindest mit Blick auf die zugelassenen kommunalen Träger – sogar von einem **Vorrang der Generalklausel** nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II ausgehen, denn nur über diesen „Türöffner“ kann es den Optionskommunen gelingen, den eigentlich angestrebten **Systemwettbewerb zur BA** auch umzusetzen.

<sup>10</sup> Bei diesen vier Leistungen handelt es sich um *kommunale* Eingliederungsleistungen, die auch von den Kommunen zu finanzieren sind – zukünftig sollen sie separat in einem neuen § 16 a aufgeführt werden.

Betrachtet man den hier einschlägigen **§ 6a SGB II („Experimentierklausel“)**, dann kann man dieser Argumentation eine gewisse Berechtigung nicht absprechen, denn der Absatz 1 dieser Norm führt aus, dass die Erprobung alternativer Modelle vor allem abstellen soll auf den Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit. Wie aber soll man dieser Aufforderung des Gesetzgebers gerecht werden, wenn man nicht bewusst und vor allem auch voll umfänglich abweichen kann von den Fördermaßnahmen und –leistungen, wie sie im SGB III fixiert sind und die die Grundlage für die Arbeit der Arbeitsagenturen bilden?

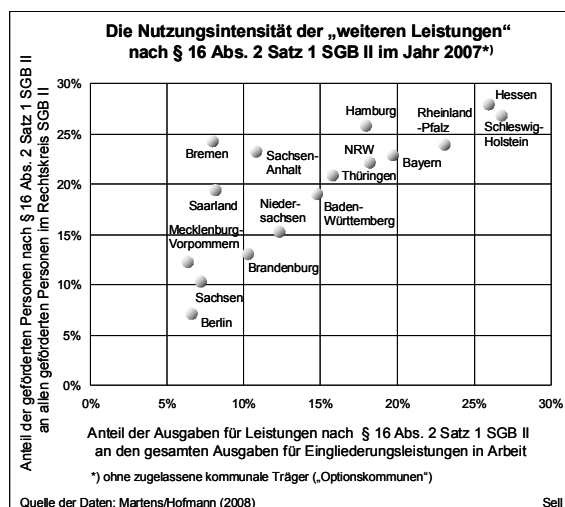
### § 6a

#### Experimentierklausel

(1) Zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen an Stelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 im Wege der Erprobung kommunale Träger im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zugelassen werden können. Die Erprobung ist insbesondere auf **alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet**.

Wie also sollten die in einer Systemkonkurrenz zu BA stehenden Optionskommunen diese auch ausüben können, wenn sie nach der Interpretation des Bundes auf der Instrumentenebene rigide an das gegebene Instrumentarium der BA gebunden werden? Das geht natürlich schon rein logisch nicht und erst recht nicht vom Wettbewerbsgedanken her und insofern brauchen die Optionskommunen eine Möglichkeit, die von ihnen nach dem Wortlaut des Gesetzes sogar verlangten *alternativen* Modelle zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit auch verwirklichen zu können. Natürlich mag es „schmerzhaft“ für den Bund sein, dass er das Geld für Eingliederungsleistungen zur Verfügung stellen muss, über deren Ausgestaltung zumindest die zugelassenen kommunalen Träger mit großen Freiheitsgraden selbst entscheiden können. Aber dieses Dilemma ist zum einen in der generell hochkomplexen, weil über die föderalen Ebenen verschachtelten Finanzierungsstruktur des Grundsicherungssystems grundgelegt<sup>11</sup> und zum anderen könnte man ja – wie in anderen Systemen auch – weniger über die Input-Regulierung als über definierte Zielerreichungsgrade steuern und ansonsten dem Prozess, also den Weg zur Zielerreichung, relativ offen lassen.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen – die Inanspruchnahme der Möglichkeiten, die der § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II eröffnet, ist kein „Privileg“ der Optionskommunen, auch in der gemeinsamen Trägerschaft von BA und Kommunen in Form der ARGEn wird von diesem Instrument vor Ort rege Gebrauch gemacht.



Die Abbildung verdeutlicht bereits auf der hoch aggregierten Ebene der Bundesländer, wie intensiv die Nutzung der § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II-Leistungen im vergangenen Jahr war und dass sie erheblich streut zwischen den einzelnen Bundesländern – sowohl hinsichtlich der Ausgabenanteile wie auch der Förderfälle.

Vor diesem Hintergrund war dem BMAS klar, dass es über die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente einen Hebel suchen muss, um die „Türöffner-Funktionalität“ des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II

<sup>11</sup> Und dieses Dilemma manifestiert sich ebenfalls bei der aktuellen Debatte über eine institutionelle Nachfolgeregelung für die ARGEn, denn auch hier geht es bei den einzelnen aufbauorganisatorischen Fragen, die so stark im Mittelpunkt stehen, immer um die Frage des Bundes, wie er angesichts seines finanziellen Beitrags die Steuerungshoheit behalten bzw. herstellen kann.

zu blockieren. Der Kampf auf der Ebene der Weisungen, den das BMAS und von ihm instrumentalisiert die BA gegen die Nutzung dieser Leistungen seit Jahresende 2007 führen, hat zwar wesentliche Bremsspuren in der Förderlandschaften hinterlassen, aber eben nicht das Grundproblem beseitigt. Insofern stellt die nun beabsichtigte **Neufassung des § 16 SGB II** gleichsam den - spiegelverkehrt zu verstehenden - „**Generalschlüssel**“ für eine **Beseitigung der eigenständigen Förderlogik des SGB II** dar und sie ist von zentraler Bedeutung für eine Bewertung des Gesetzentwurfs aus der Perspektive des Grundsicherungssystems und vor allem der dort leistungsberechtigten Menschen.<sup>12</sup> Der Gesetzgeber versucht hier, besonders „konsequent“ vorzugehen.

Der Hebel ist die Neuregelung, dass die persönlichen Ansprechpartner zukünftig **statt** der § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II-Leistungen das **Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III** zur Verfügung gestellt bekommen sollen in Verbindung mit dem neuen § 16 f SGB II (Freie Förderung), der im SGB III sein Pendant bekommen soll mit dem neuen § 421h SGB III.

---

„§ 45

*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 ... Die Förderung aus dem Vermittlungsbudget darf die anderen Leistungen nach diesem Buch nicht aufstocken, ersetzen oder umgehen.“*

---

Auch die Begründung zu diesem neuen Paragraphen liest sich ganz fortschrittlich:

„Jede Agentur für Arbeit hat nach § 71b des Vierten Buches Sozialgesetzbuch einen angemessenen Anteil ihrer Eingliederungsmittel für die Förderung der Anbahnung und Aufnahme einer nach dem Dritten Buch versicherungspflichtigen Beschäftigung sicherzustellen. Dieses Vermittlungsbudget ist die Grundlage für die flexible, bedarfsgerechte und unbürokratische Förderung von Arbeitsuchenden. Es wird den Vermittlungsfachkräften ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem sie verschiedenste Hilfestellungen im Einzelfall geben können“ (BMAS 2008a: 54).

Nun muss man aber berücksichtigen, dass es sich hier nicht um ein neues Instrument handelt oder gar eine Innovation im Arbeitsförderungsrecht, sondern der neue § 45 SGB III soll die bisher bereits bestehende *Freie Förderung nach dem § 10 SGB III ersetzen*. Zugleich **verwässert** die neue die bisherige Regelung. Im § 10 SGB III ist bislang folgendes geregelt: „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“.<sup>13</sup>

Die Neufassung des entsprechenden Paragraphen im SGB IV bringt eine „erstaunliche“ Klarstellung, denn der **§ 71b SGB IV Abs. 3 Satz 2** wird nach dem vorliegenden Gesetzentwurf wie folgt gefasst:

---

12 Die Betroffenen im SGB II-System sind zumindest hinsichtlich der „Förderung“ von einem **doppelten Dilemma** betroffen: Zum einen werden ihnen innovative, personenbezogene Förderleistungen aufgrund des „Stellvertreterkrieges“ auf dem Feld des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II vorenthalten bzw. nicht mehr angeboten, zum anderen haben wir immer noch die Situation, dass nicht geringe Teile der zur Verfügung stehenden Mittel für Eingliederungsleistungen von den ARGEen und den Agenturen in Regionen mit getrennter Trägerschaft überhaupt nicht verausgabt werden – in Nordrhein-Westfalen beispielsweise mindestens 10% der Mittel, weitere 10% wurden in den Verwaltungshaushalt umgeschichtet.

13 Die 10%-Grenze ist dann nochmals verankert im § 71 b Abs. 3 SGB IV, wo im Satz 2 gesagt wird, dass „sicherzustellen [ist], dass die Ausgaben für die freie Förderung zehn Prozent der den Agenturen für Arbeit aus dem Eingliederungstitel zugewiesenen Mittel nicht überschreiten“.

„Dabei ist ein **angemessener Anteil** für die Förderung der Anbahnung und Aufnahme einer nach dem Dritten Buch versicherungspflichtigen Beschäftigung sicherzustellen (Vermittlungsbudget).“

Und weg sind sie, die 10% der Eingliederungsmittel, die man bislang – wenn man es denn wollte – für die freie Förderung verwenden könnte. So etwas nennt man Bereinigung durch die Hintertür. Und die neue freie Förderung im SGB II (§ 16 f SGB II) wird auf maximal 2% begrenzt.

Um ganz sicher zu gehen, legt man in der Gesetzesbegründung noch eine weitere Hürde nach: „Der Einsatz der Leistungen aus dem Vermittlungsbudget setzt dabei hohe Anforderungen an das Verantwortungsbewusstsein der Vermittlungsfachkräfte, die ihr Ermessen pflichtgemäß ausüben müssen. Die Entscheidung wird sich daran zu orientieren haben, dass die Leistungen aus dem Vermittlungsbudget nur für die Übernahme von Kosten eingesetzt werden können, die im Zusammenhang mit der beruflichen Eingliederung entstehen **und dass die Aufnahme eines Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses ohne die Förderung nicht zustande kommen kann**“ (BMAS 2008a: 55).

**Fazit:** Mit der Neuregelung wird ein Passepartout für individuell angepasste Maßnahmen gegen ein „virtuelles“ Vermittlungsbudget eingetauscht, dessen konkrete Ausgestaltung „elegant“ (und untergesetzlich) von der zentralen Ebene gesteuert werden könnte – auch in die faktische Bedeutungslosigkeit hinein. Ein offensichtlich schlechtes Geschäft für die Akteure vor Ort.

Eine weitere Restriktion soll hinzu kommen: Bislang wurden die Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II auch deshalb so gerne in Anspruch genommen, weil sie nicht dem **rigiden Vergabe- und damit Ausschreibungswesen der BA** unterworfen werden mussten. Mit der Neufassung des § 16 SGB II werden alle Fördermaßnahmen dem Regiment der SGB III-Logik und damit auch der dort verankerten Steuerungsphilosophie subsumiert. Das bedeutet Ausschreibung der Leistungen und Vergabe, am besten natürlich über die regionalen Einkaufszentren der BA mit allen Folgen für die Qualität, denn im wesentlichen handelt es sich noch immer um einen reinen Preiswettbewerb zugunsten der billigsten Anbieter. Das aber funktioniert nicht oder nur sehr begrenzt bei Maßnahmen, die eine sehr individuelle Komponente, zudem häufig noch eine notwendige lokale bzw. regionale Verankerung aufweisen sollen. Hier sind maßgeschneiderte Angebote wichtig, die man vor Ort gemeinsam entwickeln sollte.

Wenn bislang § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II-Leistungen durchgeführt wurden, dann hat man auf die sinnvollerweise in **§ 17 SGB II** normierte Möglichkeit des Abschlusses von **Leistungsvereinbarungen** zurückgegriffen, wie auch in der Jugendhilfe oder anderen Bereichen der sozialen Arbeit. Dort ist im Absatz 2 folgende Regelung enthalten: „Wird die Leistung von einem Dritten erbracht und sind im Dritten Buch keine Anforderungen geregelt, denen die Leistung entsprechen muss, sind die Träger der Leistungen nach diesem Buch zur Vergütung für die Leistung nur verpflichtet, wenn mit dem Dritten oder seinem Verband eine Vereinbarung insbesondere über

1. Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen,
2. die Vergütung, die sich aus Pauschalen und Beträgen für einzelne Leistungsbereiche zusammensetzen kann, und
3. die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen besteht“.

Hierbei handelt es sich um das adäquate Instrument, um vor Ort mit Leistungserbringern auch neue Angebote gemeinsam zu entwickeln.<sup>14</sup> In der neuen Welt des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente hingegen greift die Einschränkung des § 17 SGB II, dass die Leistungsvereinbarungen *nur dann* abgeschlossen werden können, wenn im Dritten Buch keine Anforderungen an die Leistungen geregelt sind. Das ist aber nicht mehr der Fall, überall soll das Vergaberecht

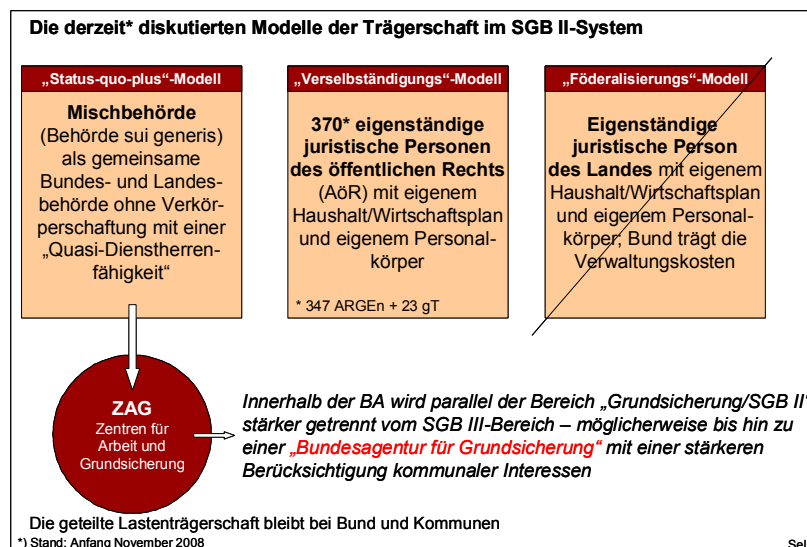
<sup>14</sup> Das setzt allerdings voraus, dass man überhaupt gewillt ist, gemeinsame Angebote zu entwickeln und dabei den Anbietern eine gewisse Perspektive zu gewähren – der Abschluss einer Leistungsvereinbarung bedeutet ja nicht eine Belegungsgarantie für den Leistungserbringer.

gelten, vermittelt über die Subsumtion aller SGB II-Leistungen unter das SGB III.<sup>15</sup> Angesichts der vorliegenden Erfahrungen mit den Auswirkungen der Vergabeverfahren sollten in diesem sensiblen Bereich der Arbeitsförderung *alternative* Steuerungsverfahren gewählt werden.

## Lösungsansätze für Strategien, die lokale Freiheitsgrade des Handelns zugunsten der Zielgruppen stärken und nicht minimieren

(1) Der **ideale** und damit *leider unwahrscheinlichste Lösungsansatz* wäre eine **Verschiebung** des Gesetzgebungsverfahrens zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, bis die vorgelagerte Frage einer durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 notwendig gewordenen Nachfolgeregelung für die ARGEN beantwortet worden ist. Zu offensichtlich ist der Versuch des Gesetzgebers, im Windschatten der kontroversen Debatte über die Ausgestaltung der Trägerschaft wie auch der Aufgabenwahrnehmung im SGB II-System Fakten zu schaffen über eine Neuordnung der Instrumente und damit die Handlungsmöglichkeiten der Akteure vor Ort faktisch in Richtung Zentralisierung und Standardisierung zu „entwickeln“.

Allerdings muss man sehen, dass auch eine „Lösung“ der Trägerschafts- und Aufgabenwahrnehmungsfra-



frage - zumindest in der realistischen Bandbreite der gegenwärtig noch diskutierten Modelle – das **Grundproblem der systemisch angelegten Differenz von Finanz- und Aufgabenverantwortung** im SGB II-System nicht auflöst, sondern dass es immer nur um eine kompromisshaften Ausgestaltung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung bei weiterhin geteilter Lastenträgerschaft zwischen Bund und Kommunen gehen kann – außer im Modell der zugelassen-

nen kommunalen Träger.

→ Gerade am Beispiel des Umgangs mit den **zugelassenen kommunalen Trägern** in den nunmehr vorliegenden Eckpunkten für die Ausgestaltung der Nachfolgeeinrichtungen der ARGEN (vgl. BMAS 2008c) wird erkennbar, dass der zumindest im Gesetz verankerte Auftrag einer Erprobung alternativer Modelle zur Arbeitsmarktpolitik der BA über die Optionskommunen gar nicht so gemeint ist, denn die Eckpunkte, in denen die neuen „Zentren für Arbeit und Grundsicherung“ (ZAG) vorgestellt werden, sprechen von einer „Verstetigung“ der kommunalen Option, in dem die vorhandenen 69 zugelassenen kommunalen Träger sogar im Grundgesetz festgeschrieben werden sollen – und damit verbunden aber auch ein **Erweiterungsverbot für die Option**. Sachlogisch wäre natürlich, zum einen die Ergebnisse der Begleitforschung zur Experimentierklausel abzuwarten und im Lichte der dort generierten Ergebnisse über den weiteren Umgang mit der Option zu diskutieren.<sup>16</sup> Völlig verfehlt - und nur als Ausdruck einer beabsichtigten vordergründigen Ruhigstellung der bestehenden Optionsmodelle und der mit ihnen verbundenen Länder zu verstehen - ist die „Verewigung“ der aus einer Zufälligkeit im

15 Wobei der Gesetzgeber hier **keinesfalls kohärent** vorgeht: So wird die bislang auch im SGB III *noch* über die derzeitige „Freie Förderung“ nach § 10 gegebene **Möglichkeit der Projektförderung** explizit mit der Nachfolgeregelung des **§ 421 h SGB III beseitigt**, während sie im neuen **§ 16 f SGB II weiterhin** zugelassen bleiben soll, wenn auch begrenzt auf nur 2% der Mittel aus dem Eingliederungstitel sowie auf maximal 24 Monate und bis 2013 befristet.

16 An diesem Beispiel kann man auch durchaus kritisch auf die zunehmende **Tendenz einer instrumentalisierenden Begleitforschung** hinweisen.



Vermittlungsausschuss heraus entstandenen Zahl von 69 zugelassenen kommunalen Träger. Wenn es denn wirklich um die Erprobung (und daran anschließend um eine fundierte Abwägung der Argumente für und gegen eine kommunalisierte Trägerschaftsvariante) gehen würde, dann müsste das – neben der Möglichkeit eines Scheiterns der Option – eben auch die Möglichkeit bedeuten können, dass sich andere Gebietskörperschaften für diesen Weg entscheiden. Diese denkbare Entwicklungslinie würde mit dem vorliegenden Vorschlag einer grundgesetzlichen Fixierung der Zahl der Optionskommunen beerdigt.

Auch in den Nachfolgeeinrichtungen der ARGEn wird das *grundsätzliche Spannungsfeld zwischen „oben“ und „unten“* bestehen bleiben. Egal, ob es um die Frage der arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsbefugnisse der gemeinsamen Trägerversammlung geht oder um die Zuständigkeit für die Rechts- und vor allem Fachaufsicht - immer wieder kreist die Diskussion um die Frage, wie der Bund seinen Durchgriff auf die Arbeitsmarktpolitik organisieren kann, während die Akteure vor Ort verständlicherweise bestrebt sein werden, sich so viele Freiheitsgrade des Handelns wie nur möglich zu erhalten. Aber in welchem Mischungsverhältnis auch immer die letztendliche Kompromisslösung ausgestaltet wird – das Dilemma der Differenz von Finanz- und Aufgabenverantwortung kann nur bandagiert, nicht aber geheilt werden.<sup>17</sup>

**(2) Der zweitbeste ideale Lösungsansatz** – und zugleich anders als die vorgeschlagene Verschiebung des Gesetzgebungsverfahrens (*ein entsprechendes politisches Wollen vorausgesetzt*) durchaus realistischer Ansatz - wäre vor diesem komplizierten Hintergrund zunächst einmal die Akzeptanz, dass die sich auseinander entwickelnden Rechtskreise SGB II und III auch einer *jeweils eigenständigen* arbeitsmarktpolitischen Förderlogik bedürfen, weil sie es mit einer unterschiedlichen Klientel und damit verbunden divergierenden Förderbedarfen zu tun haben. Daraus ließe sich dann ableiten, **dass das bestehende Passepartout-Modell mit dem § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II bestehen bleibt**. Dies mit dem bewussten Ziel einer **Stabilisierung und Stärkung der lokalen und regionalen Freiheitsgrade des Handelns vor Ort zugunsten der Zielgruppen**.

**(2.1)** Natürlich wäre dieser offensive Weg vor allem mit Blick auf die eigentlich Betroffenen, also die Grundsicherungsempfänger, **voraussetzungsvoll**, denn er kann nur dann wirklich vertreten werden, wenn man parallel die offensichtlichen Qualitätsmängel in den Einrichtungen der SGB II-Träger hinsichtlich des Förderns mithilfe einer **umfassenden Qualifizierungsoffensive** und der **Ausdifferenzierung professioneller Standards des Fallmanagements** angeht. Die bislang vorliegenden (überschaubaren, und zumeist auf qualitativen Studien basierenden) Befunde über die „black box“ Fallmanagement<sup>18</sup> verweisen auf *erhebliche Qualifikations- und Professionalitätsdefizite* bei den Fallmanagern, die die grundsätzlich immer vorhandene Tendenz von Systemen, die auf der kommunalen Ebene agieren, hinsichtlich der Prozesse und der Ergebnisse eine sehr große Varianz aufzuweisen,<sup>19</sup> nochmals erheblich verstärken. Die Betroffenen sind dann nicht selten in großem Umfang willkürlichen Entscheidungen ausgesetzt und ihre Chancen auf Zugang zu Förderungen sind primär territorial determiniert, also in Abhängigkeit von ihrem Wohnort und der dort agierenden Grundsicherungsträger. Das kann und muss man nicht nur aus einer sozialrechtlichen Perspektive kritisch sehen. Man kann aber auch die Akzeptanz fundamentaler Bedingungsfaktoren der Arbeit in Organisationen positiv

17 Es kann an dieser Stelle nur darauf hingewiesen werden, dass der Bund sehr wohl eine nach Meinung des Verfassers sinnvolle **Alternative zur Illusion einer Feinsteuerung** über Instrumente und Leistungen hat – gemeint wäre hier eine **konsequente Zielsteuerung**, die den differierenden operativen Wegen zur Zielerreichung neutral gegenübersteht und die mit einem differenzierten Anreizsystem arbeitet.

18 Vgl. hierzu die Studien von Kolbe/Reis (2008), Baethge-Kinsky (2007) und vor allem Ames (2008) zur Arbeitssituation und Rollenverständnis der „persönlichen Ansprechpartner“ im SGB II-System. Vgl. auch die fast schon „philosophisch“ argumentierenden Überlegungen, was Fallmanagement eigentlich ist, bei Dern/Hauser (2008).

19 Hier geht es um eine grundlegende Determinante kommunalisierter Systeme, die sich auch in anderen Bereichen (Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe usw.) nachweisen lassen: Wir sind konfrontiert mit einer **erheblichen Varianz von Umfang wie Art und Weise der Leistungserbringung**, ganz zu schweigen von der Ergebnisqualität. Dies ist – neben aller Bedeutung von Organisationsfragen – ganz wesentlich ein Resultat der **personalen Dimension des Führens und Handelns vor Ort**.

wenden: Immer wieder – darauf weist z.B. Schwendy (2008: 208) mit Blick auf die Erfahrungen sowohl in der „alten Welt“ mit Sozialhilfe und Arbeitsämtern wie auch in der „neuen Welt“ der ARGEn zu Recht hin – kommt man zur gleichen Einschätzung: *„Dort, wo engagierte Leitungen arbeiten und politisch gestützt werden in ihren Kommunen, werden die Möglichkeiten des SGB II in tragfähiger Kooperation mit der Agentur gut ausgenutzt; in einem weiteren Drittel läuft es einigermassen, das letzte Drittel hinkt hinterher“*. Insofern kann man auch bei den Einrichtungen der Grundsicherung eine extreme Abhängigkeit vom Leistungs- und Durchsetzungsvermögen ihrer Führungskräfte beobachten, darin vergleichbar mit anderen Unternehmen, in denen das Personal die Qualität bestimmt.<sup>20</sup> Daraus lässt sich die überaus wichtige Aufforderung ableiten, die hier geforderte Stabilisierung und sogar Ausweitung der lokalen Freiheitsgrade untrennbar zu verknüpfen mit einem umfassenden Qualifizierungs- und Professionalisierungsprogramm für die Beschäftigten und Führungskräfte im Grundsicherungssystem.<sup>21</sup>

**(2.2)** Neben der notwendig ergänzenden Personalentwicklungsstrategie gibt es eine zweite erforderliche Randbedingung für die Stabilisierung und Ausweitung der lokalen Freiheitsgrade: Neben aller Kritik an der überzogenen Weisungs- und Kontrolldichte seitens BMAS und BA und den ständigen Versuchen, die Entscheidungsräume vor Ort durch Standardisierung und Normierung zu verengen bzw. zu schließen darf man nicht übersehen, dass es durchaus **Defizite auf der kommunalen Seite** gibt, deren Bearbeitung auf die Tagesordnung gehört. Beklagt wird mit Blick auf die kommunale Seite eine Vernachlässigung der ergänzenden sozialen bzw. psychosozialen Hilfen. So werden den ARGEn nicht flächendeckend Budgets für die kommunalen Eingliederungsleistungen zur Verfügung gestellt (und damit nicht selten das vorenthalten, was man mit Blick auf die Mittel für § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II-Leistungen selber vom Bund erwartet). Auch gibt es noch erheblichen Bedarf an Leistungsvereinbarungen mit den Anbietern sozialer Dienstleistungen, die für eine Wiedereingliederung notwendige Leistungen anbieten (sollen). Idealtypisch wären natürlich Integrationsbudgets.

- Höchst problematisch ist das **Auftauchen neuer „Verschiebebahnhöfe“**, an die gar keiner gedacht hat, als die alten „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Sozialhilfe und Arbeitsverwaltung mit dem neuen Grundsicherungssystem beseitigt werden sollten. *„Die neue Verschiebepaxis liegt in der Einstellung der Angebote und der Finanzierung komplexerer sozialer Dienstleistungen nach SGB XII, und zwar mit der Begründung, das sei jetzt ausschließlich Aufgabe der SGB II-Träger“* (Spindler 2008: 13).<sup>22</sup>

Was man anhand dieser Entwicklung lernen kann ist die Notwendigkeit einer **Flankierung** der Forderung nach einem Ausbau der lokalen Freiheitsgrade des Handelns – die sich primär an den Bund richtet, der ja dafür seine Mittel zur Verfügung stellen soll – **durch eine konzeptionelle und systematische Verknüpfung des SGB II mit den angrenzenden und eben auch teilweise überlappenden Leistungsgesetzen** SGB VIII, SGB XII<sup>23</sup>, SGB IX sowie in Einzelfällen auch SGB V. Damit greift diese Forderung die Ausgangskritik an der mit dem Gesetzentwurf verbundenen klar erkennbaren Abschottung des SGB III und nachfolgend des SGB II-Systems von anderen Leistungssystemen wie der Kinder- und Jugendhilfe oder der Zuständigkeitsverlagerung von Sprachförderung hin zu den Maßnahmen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auf und verkehrt diese negative Entwicklungslinie in ihr Gegenteil: Notwendig ist nicht eine nur punktuelle Zusammenarbeit z.B. mit der Jugendhilfe, sondern angesichts der Problemlagen vieler Klienten des SGB II-Systems brauchen wir eine bewusst **rechtskreisübergreifend angelegte Fallarbeit**, die auch **institutionell** abzusichern wäre.

<sup>20</sup> Schwendy (2008: 209) nennt hier Museen, Orchester, Krankenhäuser, Heime oder kommunale Versorgungsbetriebe.

<sup>21</sup> In diesem Kontext ist beispielsweise die massive Reduktion der Ausbildungskapazitäten bei der BA im Hochschulbereich sehr kritisch zu bewerten. Gleichzeitig stehen aber auch die Kommunen in der Pflicht, eine möglichst abgestimmte Antwort auf die Qualifizierungsbedarfe zu geben.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu auch weiterführend die Rezeption dieser leider noch völlig untergewichteten Debatte bei Sell (2008b) am Beispiel der Suchtkranken im SGB II-System.

<sup>23</sup> Spindler (2008) weist darauf hin, dass es hier in der Praxis vor Ort erhebliche Einschränkungen zuungunsten der Betroffenen gibt, gerade durch Verweigerung eigentlich zustehender ergänzender Leistungen aus dem SGB XII-Bereich.

- Eine hier vorgeschlagene Möglichkeit, die angestrebte institutionelle Absicherung zu erreichen, wäre die Einrichtung von **Gemeinsamen Fallkonferenzen** in Anlehnung an die Erfahrungen, die wir in der Jugendhilfe mit dem Hilfeplanverfahren und den Hilfekonferenzen nach § 36 SGB VIII gemacht haben<sup>24</sup> – natürlich nicht für alle Grundsicherungsempfänger, sondern für die, die heute als Zielgruppe der § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II-Leistungen mit in der Regel mehreren Vermittlungseinschränkungen identifiziert werden.

**Fazit:** Die Zielperspektive, dass wir im Interesse der Grundsicherungsempfänger nicht weniger Integration auf der Leistungsseite plus weniger Freiheitsgrade des Handelns für die Fachkräfte brauchen, was eine Folge der Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs wäre, sondern statt dessen mindestens eine **Stabilisierung, wenn nicht Ausweitung der Entscheidungsspielräume vor Ort** anstreben sollten, führt zu der Forderung, *neben einer Beibehaltung der eigenen SGB II-Förderlogik in Form des § 16 Abs. 2 Satz 1-Leistungen* zugleich die **rechtskreisübergreifend angelegte Fallarbeit** (unter besonderer Berücksichtigung der Leistungen aus SGB VIII und XII) **auszubauen, institutionell besser zu verankern** und das ganze mit einer *umfassenden und abgestimmten Qualifizierungs- und Professionalisierungsinitiative* für die Fachkräfte im SGB II-System zu flankieren.

(3) Der **suboptimale**, aber vor dem Hintergrund der laufenden Gesetzgebungsmaschinerie **aus pragmatischen Erwägungen mindestens zu fordernde Lösungsansatz** *innerhalb* des problematischen Gesetzentwurfs besteht zum einen aus einer **Mindestmittelausstattung** sowohl der freien Förderung (§ 16 f SGB II) wie auch des Vermittlungsbudgets (§ 45 SGB III) bei Übertragung auf den SGB II-Bereich. Zum anderen müssen **restringierende Rahmenbedingungen** wie beispielsweise die auf 24 Monate begrenzte maximale Laufzeit der Projektförderung im SGB II-Bereich oder die massive Begründungspflicht für den Einsatz flexibler, vom Regelinstrumentarium abweichender Maßnahmen bzw. Leistungen **beseitigt** werden. Drittens sollte darauf geachtet werden, dass wenn schon – trotz aller berechtigten grundsätzlichen Kritik<sup>25</sup> – **Vergabeverfahren** Anwendung finden müssen, **auf keinen Fall** die nachgewiesenermaßen die Qualität der Leistungen und die Arbeitsbedingungen bei den Trägern deutlich verschlechternden **Vergabeverfahren (und Einkaufsmodelle) der Bundesagentur für Arbeit** in der heute bestehenden eingesetzt werden dürfen. **Alternativen**<sup>26</sup> hierzu wären Vergaben **nach Festpreisen, durch Interessensbekundungsverfahren** und **durch Ideenwettbewerbe**.

In diese Richtung gehen auch die meisten vorliegenden **Stellungnahmen der Verbände und Organisationen**, die sich **kritisch** mit dem Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auseinandersetzen. Am Beispiel der in dieser Expertise im Mittelpunkt stehenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II und den im Gesetzentwurf vorgesehenen **Nachfolgeregelungen (§ 45 SGB III und § 421h SGB III sowie § 16 f SGB II)** (wobei in allen Stellungnahmen grundsätzlich der beabsichtigte Systemwechsel im SGB II abgelehnt wird):

24 Der **§ 36 SGB VIII** stellt eine wichtige Innovation im Kinder- und Jugendhilferecht dar: § 36 Abs. 2 SGB VIII hat folgenden Wortlaut: „Die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart soll, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden. Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Werden bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, so sind sie oder deren Mitarbeiter an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu beteiligen.“ Diese Norm könnte – so mein Vorschlag – als „**Kristallisationskern**“ für eine **neue Fachlichkeit im Grundsicherungssystem** fungieren und gleichzeitig auch Perspektiven öffnen für eine eher **dialogische Evaluati- on und Qualitätssicherung**, die ein Gegenmodell zur zentralistischen Steuerung über das Controlling-Regime der BA darstellen würde.

25 Es geht – so meine Kritik – um eine rigide Durchsetzung des Vergabeverfahrens um des Verfahrens willen, als Disziplinierungsinstrument. Das ist aber nach allen Erfahrungen gerade im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen kontraproduktiv. Ökonomisch sollte es doch eigentlich gehen um die beiden Forderungen nach Transparenz und Diskriminierungsfreiheit. Diese beiden Anforderungen kann man aber auch mit alternativen Verfahren herstellen.

26 Vgl. hierzu BAG Arbeit (2008: 4). Die bag arbeit fordert zusätzlich ein anerkanntes Zertifizierungsverfahren für Maßnahmeträger als Voraussetzung für die Zulassung zum Vergabeverfahren.

- Die **Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit** (BAG Arbeit 2008) fordert
- für den § 421h SGB III, dass die **Agenturen für Arbeit bis zu 5%** der Mittel aus dem Eingliederungstitel für innovative Maßnahmen einsetzen können und dass die Projektförderdauermöglichkeit auf **36 Monate** erweitert wird;
  - für den § 16 f SGB II wird gefordert, dass die Agenturen **bis zu 20%** der Mittel für die freie Förderung einsetzen kann, sowie auch hier eine Verlängerung der möglichen Förderdauer auf **36 Monate**.
- Der **Deutsche Caritasverband** fordert mit Blick auf den § 16 f SGB II, dass wenigstens **bis zu 10%** der Mittel eingesetzt werden können für die freie Förderung.<sup>27</sup>
- Der **Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit** (2008) fordert
- mit Blick auf die Leistungen nach § 45 SGB III die **Einführung eines Rechtsanspruchs** für die Arbeitslosen auf diese Leistungen;
  - hinsichtlich des § 421h SGB III wird die Begrenzung auf 1% der Mittel mit Hinweis auf die derzeit gegebene Möglichkeit von bis zu 10% kritisiert und ebenfalls die vorgeschriebene Anwendung des Vergaberechts. Gefordert wird die Einführung einer Zuwendungsfinanzierung entsprechend den Regelungen des § 16 f SGB II neu.
- Die **Diakonie** kritisiert in ihrem Positionspapier vom 30.09.2008, „§ 16f SGB II n.F., der mit dem Ziel der freien Förderung innovative und flexible Maßnahmen ermöglichen soll, schließt durch das Aufstockungsverbot gerade die individuelle Ergänzung und Entwicklung von Leistungen aus“.

**Fazit:** Sollte der Gang des Gesetzgebungsverfahrens mit der grundsätzlichen Richtung im Gesetzentwurf nicht mehr verhindert bzw. substantiell abgeändert werden können, dann besteht als **Minimalforderung** Handlungsbedarf hinsichtlich der **Mittelvolumen in einer Größenordnung von wenigstens 10% bis 30%** sowie einer **Vermeidung der Anwendung des Vergabeverfahrens der BA** und eine **Verlängerung der Förderdauer auf mindestens 36 Monate**. Allerdings sollte man sich bewusst sein, dass damit der beschriebene Systemwechsel im SGB II im Sinne einer Subsumtion unter die Förderlogik des SGB III nicht zu vermeiden wäre und insofern eine zentrale Weichenstellung für die Zukunft des Grundsicherungssystems vorgenommen wird, die nicht befürwortet werden kann.

## Literaturverzeichnis

- Ames, A. (2008): Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II. Eine Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Baethge-Kinsky, V., Bartelheimer, P., Henke, J., Wolf, A., Land, R., Willisch, A. und Kupka, P. (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht Nr. 15/2007, Nürnberg
- BAG Arbeit (2008): Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. (bag arbeit) zum Entwurf vom 07.10.2008: „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“, Berlin, Stand 30.10.2008
- BMAS (2008a): Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Berlin, 07.10.2008.

<sup>27</sup> Deutscher Caritasverband, Stellungnahme vom 08.07.2008.

- BMAS (2008b): Auf einen Blick: Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Berlin, 07.10.2008
- BMAS (2008c): Neuorganisation der Durchführung des SGB II (Nachfolgeregelung für ARGEen, Verstärkung der kommunalen Option), Berlin, Stand: 23. September 2008
- Dern, W. und Hauser, F. (2008): Was ist Fallmanagement?, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, S. 101-104
- Goßmann, A. (2008): Der Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gefährdet erfolgreiche Qualifizierungsangebote Arbeitsuchender in Wiesbaden, Wiesbaden, Oktober 2008<sup>28</sup>
- Keller, C. (2008): Zu erfolgreich fürs Jobcenter, in: Der Tagesspiegel, 15.09.2008
- Kolbe, C. und Reis, C. (2008): Die praktische Umsetzung des Fallmanagements nach dem SGB II. Eine empirische Studie, Frankfurt
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente – Stellungnahme zu den wesentlichen Neuregelungen für Jugendliche im SGB II und SGB III, Berlin, 31.10.2008
- Martens, R. und Hofmann, T. (2008): Arbeitspapier Graphiken und Tabellen zu den sonstigen weiteren Leistungen § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II (ohne zugelassene kommunale Träger), Berlin: Der Paritätische Gesamtverband, 07.08.2008
- Schwendy, A. (2008): Die Zukunft von Hartz IV: Chance zur Stärkung der Kommunalpolitik, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3/2008, S. 204-211
- Sell, S. (2008a): David gegen Goliath in der Arbeitsmarktpolitik? Die „weiteren Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 SGB II im Spannungsfeld von zentraler Steuerung und lokalen Freiheitsgraden (= Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 01-2008), Remagen
- Sell, Stefan: Vision sozialer Dienstleistungen und beschäftigungspolitischer Modelle für Suchtkranke im SGB II (= Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 02-2008), Remagen
- Sell, S. (1994): Polarisierung der Arbeitsverwaltung. Die Bundesanstalt für Arbeit zwischen restriktiver Arbeitslosenverwaltung und lebenslagenorientierter Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, S. 296-304
- Spindler, H. (2008): Zum Verhältnis der Ansprüche auf Schuldnerberatung und andere soziale Dienstleistungen nach SGB II, SGB XII und SGB VIII, in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, Heft 1/2008, S. 12-16
- Skerutsch, C. (2008): Die Neuausrichtung der Instrumente – die Richtung ist verkehrt! Ein Plädoyer für einen neuen Paragraphen 16 und eine andere Vergabepolitik im SGB II. Vortrag auf einer Fachtagung der LAG Hessen am 23.09.2008 [www.lag-arbeit-hessen.de]

---

28 Es handelt sich hierbei um einen Brief an die politischen Entscheidungsträger, verfasst vom Stadtrat Arno Goßmann vom Dezernat für Jugend, Soziales, Wohnen und Stadterneuerung der Stadt Wiesbaden.