

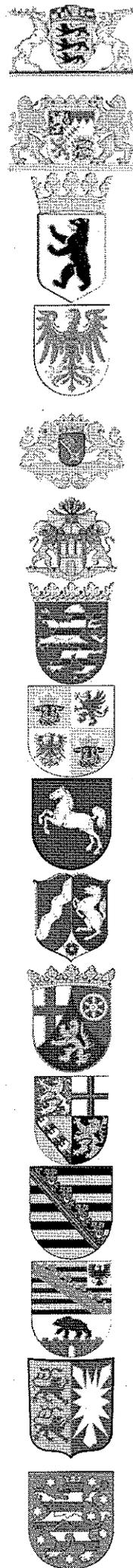
Positionspapier der Bundesländer

zur Anwendung des

§ 16 Absatz 2 Satz 1
Zweites Buch Sozialgesetzbuch

-

„weitere Leistungen“



**Gemeinsames Positionspapier der Bundesländer zur Anwendung
des § 16 Abs. 2 Satz 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch**

–
„Weitere Leistungen“

	Seite
A. Einführung	
- ASMK-Beschluss	1
- Zentrale Bedeutung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II	1
- Rechtssicherheit und Einigungsauftrag	1
 B. Rechtliche Positionen der Länder zu § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II	 1
I. Generelle Rechtsauslegung	
- Viertes Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	
- § 16 SGB II als „Schaltstelle“ der Eingliederung	
- Ermessensentscheidung	
 1. Gleichwertigkeit der Leistungen nach § 16 Absatz 1 und 2 SGB II	 2
- gleichwertige Leistungen	
- Einzelfallprüfung steht im Vordergrund	
- Erforderlichkeitsprüfung	
- Struktur des § 16 SGB II	
• Instrumentarien des SGB III	
• Generalklausel	
• Arbeitsgelegenheiten	
- Kommunales Optionsgesetz	
 2. „Weitere Leistungen“ im § 16 Abs. 2 Satz 1	 4
- „sonstige“	
- Generalklausel	
- „fairer Wettbewerb“	
- „freiwillige ...“	
- Gesetzeswortlaut ist maßgebend	
 3. Mindestanforderungen zur Gewährung von Leistungen- § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II	 5
 4. Aufstockungsverbot	 5
- Findungsrecht der Grundsicherungsträger	
- Leistungsumfang im Ermessen des Grundsicherungsträgers	
 5. „Konterkarierungsverbot“	 6
- kein Einvernehmen zum sog. „Konterkarierungsverbot“	
- verbaler Gebrauch	
- Stellungnahme des Kommentators Eicher	
- keine Grundlage im Gesetz	
- zwei Gesetze, ein gesetzgeberischer Wille und ein Ziel	

II. Einzelmaßnahmen	8
- Maßnahmen im Anwendungsbereich der weiteren Leistungen	
- Keine abschließende Aufzählung	
-	
Lohnkostenzuschüsse	8
- Lohnkostenzuschüsse im SGB II	
- Schwer vermittelbare Personengruppe	
- Aufstockungsverbot	
- Nachbeschäftigungspflicht	
- Beschäftigungszuschuss ohne Nachbeschäftigungspflicht	
Ausbildungsförderung, Fort- und Weiterbildung	9
- Betriebliche Ausbildung	
- Ausbildung für Leistungsschwache	
- Zusätzliche Ausbildungsplätze	
- Generalklausel vor SGB III	
- Verzahnung von Beschäftigung und Qualifizierung	
Ausbildungsvorbereitung, Schulabschlüsse	11
- Besondere Zielgruppe Jugendliche	
- Grauzone zwischen Ausbildung und berufsvorbereitender Maßnahme	
- Überbetriebliche Ausbildung	
- Beschäftigungsgesellschaften als Produktionsbetriebe	
- Schulabschluss als unabdingbare Voraussetzung für eine Ausbildung	
Sprachkurse	12
- Fehlende Nachhaltigkeit herkömmlicher Integrationskurse	
Allgemeine Dienstleistungsmaßnahmen	12
- Persönlichkeitsstrukturbildung	
- Tagesstruktur	
- Flexibilität	
- Motivation Eigeninitiative	
- Individuelle Unterstützungsleistung	
C. Rückforderungsverfahren des Bundes	13
- Eingliederungsleistung/ vertikale Methode	
- Rechtsgrundlage für Rückforderungen	
- Landeskompetenz	
D. Rechtsaufsichtliche Stellung der Länder	14
- Verwaltungsvereinbarung	
- Vertragliche Regelung	
- Aufsichtsrechtliche Maßnahmen der Länder	

* * *

A. Einführung

ASMK-Beschluss

Auf der Grundlage eines Beschlusses der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder anlässlich der 84. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) am 15./16. November 2007 ist das vorliegende Positionspapier zur Anwendung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II einvernehmlich durch die Länderkonferenz im Bereich der Aufsicht und Umsetzung des SGB II am 21./22. November 2007 erarbeitet und verabschiedet worden.

Zentrale Bedeutung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II

Die Anwendung und Umsetzung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II ist von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Arbeit der Grundsicherungsträger vor Ort. Die offene Formulierung dieser Bestimmung macht es erforderlich, den wesentlichen Inhalt, ihren Rechtscharakter und den Handlungsrahmen zu beschreiben.

Rechtssicherheit und Einigungsauftrag

Eingedenk der unterschiedlichen Rechtsauffassung des Bundes und der Länder zu dieser gesetzlichen Norm wurde das Positionspapier vor dem Hintergrund der Rechtssicherheit und dem damit gleichzeitig verbundenen Auftrag zur weiteren einvernehmlichen Einigungsanstrengung im Sinne des o. g. ASMK-Beschlusses erarbeitet.

B. Rechtliche Positionen der Länder zu § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II

I. Generelle Rechtsauslegung

Viertes Gesetz für moderne der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Mit der Verabschiedung des Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat der Gesetzgeber unter bewusster Aufgabe der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe eine neue Form zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland geschaffen. Die zentrale Zielsetzung dieser Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht darin, die Eingliederungschancen der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger in ungeforderte Beschäftigung zu verbessern, insbesondere durch intensive Beratung und Betreuung und die Einbeziehung in die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.¹ Ausdruck dieser Zielsetzung sind die Be-

§ 16 SGB II als „Schaltstelle“ der Eingliederung

stimmungen der Leistungen zur Eingliederung gem. § 16 SGB II. Die Vorschrift ist im SGB II eine „wesentliche Schaltstelle“² und das Spektrum der nach dem SGB II vorgesehenen Eingliederungshilfe reicht von den klassischen Förderleistungen des Arbeitsförderungsrechts bis zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach dem Sozialhilferecht.³ Bei den in § 16 SGB II aufgezählten Leistungen handelt es sich um Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende i.S.v. § 4 SGB II. Die Leistungsgewährung hängt grundsätzlich davon ab, dass die Anspruchsvoraussetzungen der §§ 7 ff SGB II einschließlich der Hilfebedürftigkeit erfüllt sind. Über § 16 SGB II können Eingliederungsinstrumente aus dem Bereich des SGB III im Rechtskreis des SGB II zur möglichen Anwendung gelangen. Während die Vermittlungsleistung nach § 16 Abs. 1 SGB II auch im SGB II als Pflichtaufgabe ausgestaltet wurde, wurden die in § 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II in Bezug genommenen Leistungen des SGB III als Ermessensleistungen ausgestaltet, auch soweit es sich im SGB III um „Pflichtleistungen“ handelt.

Ermessensentscheidung

1. Gleichwertigkeit der Leistungen nach § 16 Abs. 1 und 2 SGB II

gleichwertige Leistungen

Wie oben bereits skizziert, ist bei den Leistungen i.S.d. § 16 von gleichwertigen Leistungen auszugehen; dies gerade vor dem Hintergrund, der gesetzgeberischen Intention einer möglichst schnellen Vermittlung in ein sozialversicherungspflichtiges Erwerbsverhältnis.

Einzelfallprüfung steht im Vordergrund

Eine mögliche Rangfolge bezieht sich demnach lediglich auf die Abfolge der Erforderlichkeitsprüfung im Einzelfall. Denn nur um diese kann es letztlich bei der Vermittlung in Arbeit gehen; auch wenn gegebenenfalls eine quantitativ aufgelegte Maßnahme, d.h. auf viele Einzelfälle zugeschnittene Maßnahme für den Erfolg erforderlich wird.

Erforderlichkeitsprüfung

Aus dieser Gleichwertigkeit heraus kann im Zusammenhang mit dem Maßnahmenkatalog des § 16 SGB II insgesamt auch nicht ein Primat der Maßnahmen aus dem SGB III entnommen werden; zumal der erwerbsfähige Hilfebedürftige grundsätzlich die Leistungen erhalten soll, die für seine Eingliederung in Arbeit erforderlich sind.⁴ Auch hier wird klar, dass die Maßnahmenauswahl dem Grundsicherungsträger in der jeweiligen Erforderlichkeitsprüfung überantwortet ist. In diesem Zusammenhang sollten Leistungen nach § 16 Abs. 1 SGB II nicht als vorrangige Leistungen verstanden werden. Akzeptabel ist lediglich die Anforderung, zuerst zu prüfen, ob die Maßnahme nach § 16 Abs. 1 SGB II geeignet sind,

die angestrebten Integrationen bzw. Integrationsfortschritte zu bewirken und erst wenn dies verneint wird, die weiteren Leistungen zu nutzen.

Struktur des § 16 SGB II

Instrumentarien
des SGB III

Aus der Aufzählung in **Abs. 1** ergibt sich lediglich, welche im SGB III beschriebenen und geregelten Leistungen zur Eingliederung auch für Leitungsberechtigte nach dem SGB II zur Verfügung stehen können. Es wird mit wenigen Ausnahmen auf das gesamte arbeitsförderrechtliche Repertoire verwiesen. Dieser Katalog ist aber auch mit dem Kommunalen Optionsgesetz bereinigt und der eingeführten Trägereigenschaften entsprechend angepasst worden.⁵

Generalklausel

Abs. 2 Satz 1 des § 16 SGB II enthält eine **Generalklausel** für **weitere Leistungen**. Zudem werden in **Abs. 2 Satz 2** in einem nicht abschließenden Katalog zusätzliche Eingliederungsleistungen aufgeführt, die als Leistungen nach dem SGB III nicht vorgesehen sind. **Abs. 3** konkretisiert die Möglichkeit des Trägers der Grundsicherung für die Hilfebesuchenden Arbeitsgelegenheiten zu schaffen.

Arbeitsgelegenheiten

Die Generalklausel erscheint im Zusammenhang mit dem SGB II schon in der Bundestagsdrucksache 15/1516, also bereits zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens und hat im Laufe dieses Verfahrens keine Änderung erfahren, sodass sie ihre Wirkung uneingeschränkt gegenüber allen Grundsicherungsträgern in gleicher Weise und vollem Umfang entfaltet. Als normativer Rechtsbegriff gehört die Generalklausel zu den wertausfüllungsbedürftigen Regelungen. Sie wird immer dann vom Gesetzgeber verwendet, um durch allgemein gehaltene Formulierungen viele Tatbestände zu erfassen. Dadurch soll der Gesetzeswortlaut von der Belastung mit detaillierten Merkmalen freigehalten, zugleich aber die Gefahr ungewollter Einengung des Anwendungsbereichs vermieden werden.

Kommunales Optionsgesetz

Diese Regelungstechnik begründet keine rechtliche Vorrangigkeit von Eingliederungsmaßnahmen, sondern die Gesamtschau des § 16 SGB II zeigt dem Grundsicherungsträger einen breiten Fächer an möglichen Eingliederungsmaßnahmen, der lediglich eine faktische Rangfolge bezogen auf die Erforderlichkeitsprüfung einräumt. Ganz deutlich wird das auch aus der Tatsache heraus, dass das Kommunale Optionsgesetz eine Anpassung des Katalogs aus Abs. 1 erforderlich gemacht hat.

2. „Weitere Leistungen“ im § 16 Abs. 2 Satz 1

„sonstige“ Ganz entschieden wird der oftmals angetroffenen Bezeichnung der Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II als vermeintlich sonstiger weiterer Leistungen entgegengetreten. Der Gesetzestext spricht unzweifelhaft ausschließlich von „weiteren Leistungen“ im Abs. 2. Allein der nicht nachzuvollziehende Zusatz des Wortes „sonstige“ legt eine Abwertung dieser Maßnahmen nahe, die das Gesetz in seinem Wortlaut und der Gesetzgeber mit seiner Intention bei der Formulierung der Regelung nicht vorgesehen hat. In diesem Zusammenhang wird in allen Gesetzesmaterialien und auch den führenden Kommentaren zum SGB II sogar von der bereits erwähnten „Generalklausel“ gesprochen⁶, die sicherlich für den „Sonstigen-Charakter“ der zum Teil vertretenen Auslegung keinen Raum lässt.

Generalklausel

Die unkritische Übernahme dieser fehlerhaften Formulierung verbietet sich jedoch. Entscheidungen über Eingliederungsinstrumente sind ungeachtet des jeweiligen Organisationsmodells vor Ort zu treffen; ein zentrales Agieren der Bundesagentur für Arbeit ist daher nicht angemessen.

„fairer Wettbewerb“

Denn zwischen diesen gilt es seit Verabschiedung des Kommunalen Optionsgesetzes neben einem „fairen Wettbewerb ... unterschiedlicher Formen der Trägerschaft“ an einem solchen zur Erprobung alternativer Eingliederungsleistungen teilzunehmen.⁷

„freiwillige“

Die als unzulässig angesehene Interpretation der Eingliederungsleistungen gem. § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II durch den „Sonstigen-Charakter“ wird auch dadurch nicht gemildert – geschweige denn geheilt - indem in dem Bericht zu den „sonstigen“ weiteren Leistungen auch die Formulierungsalternative „freiwillige Leistungen“ eingeführt wird. Auch dieser Begriff ist aus dem Sprachgebrauch der Bundesagentur für Arbeit entlehnt und wird der Generalklausel des § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II und dem Wettbewerbsgedanken des § 6a Abs. 1 Satz 2 SGB II nicht gerecht. Aus diesen Gesichtspunkten heraus werden beide Begriffe als nicht vertretbar im Zusammenhang mit den Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II angesehen. Es wird aufgefördert zur dem Gesetzeswortlaut entsprechenden Verwendung des Begriffs und einer hieraus resultierenden gesetzesmäßigen Anwendung der Regelung zurück zu kehren.

Gesetzeswortlaut ist maßgebend

3. Mindestanforderungen an die Gewährung von Leistungen nach dem § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II

Mindestanforderungen Folgende Ziele und Grundsätze des SGB II sind besonders hervorzuheben

- a) die Eingliederungsleistungen müssen für eine berufliche Eingliederung oder zur Überwindung von Gefahren für den Fortbestand des Arbeitsverhältnisses erforderlich sein (vgl. § 16 Abs. 2 S. 1 und § 3 Abs. 1 S.1 SGB II)
- b) die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 3 Abs. 1 S. 4 und § 14 SGB II) sind zu beachten
- c) die in § 16 Abs. 1 SGB II genannten Leistungen dürfen nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II nicht aufgestockt werden (siehe hierzu unten Ziffer 4)
- d) die Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen
- e) die Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen darf nicht gegen europäisches Beihilferecht verstoßen

4. Aufstockungsverbot

Das Aufstockungsverbot verbietet ausdrücklich ergänzende Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II zu Leistungen nach § 16 Abs 1 i.V.m. dem SGB III; Beispiel: Bestimmte Leistung an den Arbeitgeber wird nach SGB III im dort bestimmten Umfang gefördert; als weitere Leistung von § 16 Abs.2 Satz 1 SGB II werden weitere Leistungen an denselben Arbeitgeber erbracht.⁸

Das bezeichnete Aufstockungsverbot darf nicht umgangen werden, indem eine im Übrigen gleiche Maßnahme nach § 16 Abs.2 S.1 SGB II erbracht wird, die sich lediglich in der Förderhöhe von der Maßnahme des Dritten Buches unterscheidet und über diese hinausgeht.

Soweit jedoch andere, den Leistungen des SGB III nur in Teilen ähnliche Leistungen (z.B. anderer Personenkreis, andere Ausgestaltung der Maßnahme) auf der Grundlage der weiteren Leistungen i.S.d. § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II für eine nachhaltige berufliche Eingliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen notwendig werden, liegt nach Auffassung der Länder kein Verstoß gegen das gesetzlich normierte Aufstockungsverbot vor. Zulässig bleiben auch weitere Leistungen, bei denen die Leistung in Bezug auf ein Element der Maßnahme zwar erweitert, in Bezug auf ein anderes

Findungsrecht der
Grundsicherungsträger

Element jedoch beschränkt wird, z.B. niedrigere Förderleistung, aber längere Dauer der Maßnahme oder umgekehrt. Ein entsprechendes Findungsrecht auf der gesetzgeberischen Grundlage mit der Aufforderung zur Kreativität und Flexibilität für maßgeschneiderte Förderungsinstrumente⁹ ist jedoch unabdingbar erforderlich. Dies auch gerade bei der im SGB II im Vordergrund stehenden Zielgruppe der langzeitarbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Darauf weist auch der Abschlussbericht der „AG Arbeitsmarkt“ hin, den der zuständige Bundesminister für Arbeit und Soziales am 26.04.2007 an die Mitglieder der Arbeitsgruppe versandt hat.

Meinung der Literatur:
Leistungsumfang im
Ermessen des
Grundsicherungsträgers

Im Übrigen sei der Hinweis erlaubt, dass eine nicht zu vernachlässigende Meinung¹⁰ in der Literatur im Zusammenhang mit dem Aufstockungsverbot durchaus auch den Leistungsumfang der Instrumentarien des SGB III bei Verwendung im Rechtskreis des SGB II in das Ermessen des Grundsicherungsträgers stellt. Dies vor allem aus der Erwägung jeder einzelnen Einzelfallentscheidung heraus und allgemein wegen der Besonderheiten der betroffenen Hilfebedürftigen.

5. „Konterkarierungsverbot“

Seitens des Bundes wird fortwährend ein vermeintliches Einvernehmen in der Literatur dahin festgestellt, dass die weiteren Leistungen den Zielen des SGB II entsprechen müssen und dass die gesetzlichen Regelungsinstrumente des Arbeitsförderungsrechts – auf die Abs. 1 verweist – nicht zu konterkarieren seien und deren Voraussetzungen nicht umgangen werden dürften (sog.: „Konterkarierungsverbot“)^{11 12}.

Kein Einvernehmen
zum sog. „Konter-
karierungsverbot

Dieses vermeintliche Einvernehmen lässt sich bezogen auf das behauptete Konterkarierungs- und Umgehungsmoment – nicht feststellen. Die einzige hierzu herangezogene Fundstelle¹³ lässt die Verwendung des substantivischen Begriffs „Konterkarierungsverbot“ gänzlich vermissen. Dort wird lediglich eine – zwar durch Fettdruck hervorgehobene, aber eben doch nur – verbale (als Verb gebraucht) Form des Konterkarierens verwendet. Der Versuch dies nun als allgemein verbindliches Verbot zu begründen geht fehl. Auch deshalb, weil sich diese Einzelansicht in dieser Art in keiner weiteren Kommentierung oder Ähnlichem finden lässt.¹⁴

verbaler Gebrauch

Stellungnahme des
Kommentators Eicher

Fermündliche Erörterungen mit dem Verfasser dieser Kommentierung haben darüber hinaus gezeigt, dass wohl an diesem Institut weiter festgehalten wird, jedoch durchaus bei veränderten Personengruppen gegenüber denen des SGB III von weiteren Leistungen i.S.v. Abs. 2 Satz 1 ausgegangen werden kann. Es soll

lediglich der Gefahr einer Umgehung der Anspruchsvoraussetzungen der Instrumentarien des SGB III durch den Abs. 2 Satz 1 des SGB II begegnet werden.¹⁵

keine Grundlage im
Gesetz

Ungeachtet dessen steht das vom Bund vertretene „Konterkarierungsverbot“ auch insgesamt gegen den gesetzgeberischen Auftrag der Grundsicherung für Arbeitsuchende und im Einzelnen gegen die gesetzgeberische Definition der weiteren Leistungen und deren oben bereits beschriebenen Funktion als Generalklausel. Das seitens des Bundes formulierte Konterkarierungsverbot, das die Ziele und Grundsätze des SGB III für die Ausgestaltung der Integrationsleistungen nach dem SGB II anwenden will, ist schon deshalb abzulehnen, weil die in § 1 SGB II formulierte Zielsetzung des SGB II, die Überwindung der Hilfebedürftigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger und ihrer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, gerade nicht mit der in § 1 SGB III formulierten Ausrichtung des SGB III auf einen Marktausgleich übereinstimmt. In der Konsequenz bedeutet dies, dass bei Gewährung weiterer Leistungen nach § 16 Abs.2 S. 1 SGB II nicht die übergeordneten Ziele des SGB III, sondern die des SGB II zu beachten sind.

Zwei Gesetze, zwei
gesetzgeberische Willen
und Ziele

In letzter Konsequenz kommt der Bund im Rahmen seiner Prüfungen bei ARGEN und zugelassenen kommunalen Träger zu dem Ergebnis, dass bei den weiteren Leistungen nicht gefördert werden darf, was § 16 Abs. 1 SGB II nicht zulässt. Diese Konsequenz führt die Intention des Gesetzgebers ad absurdum.

Ein über das allgemein anerkannte Aufstockungsverbot hinausgehendes/zusätzliches „Konterkarierungsverbot“ steht damit den Grundlagen des SGB II entgegen. Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass die Urbezeichnung des Gesetzes bereits von der „Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (s.o.) spricht und – als gesetzgeberisches Programm und Ziel verstanden – lässt dieses nicht die vom Bund versuchte Begründung eines „Konterkarierungsverbotes“ mit daraus resultierender restriktiver Verweisung auf bisherige Arbeitsförderungsinstrumentarien zu. In der seitens des Bundes vertretenen Konsequenz würde ein „Konterkarierungsverbot“ dem weitaus größten Teil der Grundsicherung für Arbeitssuchende – nämlich die passgenaue Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Erwerbsverhältnisse verhindern und die Existenz des Gesetzes als solches wäre zumindest in Teilen obsolet.

Für die Begründung eines Konterkarierungsverbotes sehen die Länder keine gesetzliche Grundlage und lehnen infolgedessen die Anwendung eines solchen Institutes ab.

II. Einzelmaßnahmen

Maßnahmen im Anwendungsbereich der weiteren Leistungen

Aus diesen grundsätzlichen Rechtserwägungen zur Anwendung des § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II heraus ergeben sich für einen Großteil der Länder die im Folgenden beschriebenen Maßnahmenfelder als Hauptanwendungsbereiche der weiteren Leistungen.

Keine abschließende Aufzählung

Dabei bleibt zu beachten, dass diese Benennungen nicht abschließend sind, sondern im Interesse des individuellen Integrationserfolges weitere Möglichkeiten zur Eingliederung passgenauer Fördermaßnahmen offen halten.

Lohnkostenzuschüsse

Lohnkostenzuschüsse im SGB II

Nach Auffassung der Länder sind Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II im Einzelfall oder für eine Vielzahl gleich gelagerter Einzelfälle für den Personenkreis des SGB II zulässig, obwohl mit dem Eingliederungszuschuss nach § 218 SGB III i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II ein gesetzliches Instrument zur Verfügung steht.

schwervermittelbare Personengruppe

Gerade im Hinblick auf die unmittelbare Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt wirken sich die unterschiedlichen Voraussetzungen und die verschiedene Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne der jeweiligen Zielgruppen im SGB III und SGB II zum Teil gravierend aus. Um die Nachteile von schwervermittelbaren Personengruppen auszugleichen, haben viele Grundsicherungsträger deshalb eigene, maßgeschneiderte Förderleistungen für Arbeitgeber entwickelt.

Aufstockungsverbot

Soweit die im SGB III vorgegebenen Förderhöhen nicht unbegründet überschritten werden (Aufstockungsverbot) bzw. Beihilfebestimmungen der EU verletzt werden, sind diese nach Auffassung der Länder rechtskonform und durch § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II gedeckt. Dies gilt auch für einen Verzicht auf die Nachbeschäftigungspflicht.

Nachbeschäftigungspflicht

Gerade die Nachbeschäftigungspflicht nach § 221 SGB III erschwert die unmittelbare Anwendung der Eingliederungszuschüsse nach § 218 SGB III für viele Personengruppen des SGB II. Nicht nur die BA hat mit ihren Leitlinien zur Einführung der Handlungsprogramme deutlich gemacht, dass Betreuungskunden vielfach mit dem bestehenden Instrumentarium des SGB III nicht integrierbar sind. Auch der Gesetzgeber selbst hat bei dem Gesetz

Beschäftigungszuschuss
ohne Nachbeschäfti-
gungspflicht

zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten Äterer und auch bei der jüngsten Einfügung des Beschäftigungszuschusses für Jugendliche zielgruppenspezifische Modifikationen des Eingliederungszuschuss (EGZ) für notwendig erachtet und insbesondere auf eine Nachbeschäftigungspflicht verzichtet.

In den Gesetzesbegründungen heißt es dazu jeweils „auf eine Nachbeschäftigungspflicht wird zur weiteren Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von älteren Menschen verzichtet“ bzw. „auf eine Nachbeschäftigungspflicht wird verzichtet, um die Attraktivität der neuen Leistung für Arbeitgeber zu erhöhen“.

Dies bedeutet, dass die Nachbeschäftigungspflicht den Einsatz von EGZ bei Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen in der Praxis über Gebühr erschwert. Dies ist mit Blick auf die Integrationsbedürfnisse und –notwendigkeiten vieler Zielgruppen im SGB II weder sinnvoll noch akzeptabel. Insofern kann die Rechtswidrigkeit von Arbeitgeberzuschüssen unter keinen Umständen allein mit dem Fehlen von Regelungen zur Nachbeschäftigung begründet werden. Soweit bekannt, kommt es auch im Bereich des SGB III nur selten tatsächlich zu Rückforderungen gegenüber Arbeitgebern.

Ausbildungsförderung, Fort- und Weiterbildung

Betriebliche Ausbildung

Vorrangiges Ziel des SGB II und auch der örtlichen Träger ist es, junge Menschen dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Für junge Menschen ohne Berufsabschluss steht die Vermittlung in eine betriebliche Ausbildung absolut im Vordergrund (vgl. § 3 Abs. 2 SGB II).

Häufig stehen jedoch bei den jungen Erwachsenen im SGB II multiple Vermittlungshemmnisse einer unmittelbaren und ungeförder- ten Vermittlung in betrieblicher Berufsausbildung entgegen.

Ausbildung für Leistungs-
schwache

Vielen örtlichen Trägern ist es durch die Gewährung von Ausbildungszuschüssen an Ausbildungsbetriebe auf Grundlage von § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II gelungen, auch leistungsschwachen jungen Menschen den Eintritt in eine betriebliche Ausbildung zu ermöglichen. Solche Zuschüsse sind nach Auffassung der Länder beim Vorliegen von besonderen/multiplen Vermittlungshemmnissen als weitere Leistung nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II zulässig. Dies gilt umso mehr, wenn auf diesem Wege zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen werden. Die beihilferechtlichen Grenzen der EU sind einzuhalten.

Zusätzliche Ausbildungs-
plätze

Der Argumentation des BMAS, Ausbildungszuschüsse an Betriebe zugunsten benachteiligter Jugendlicher seien rechtswidrig, weil das SGB III Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung ausschließlich in den Fällen der §§ 235, 235 a und 236 SGB III vorsehe, kann nicht gefolgt werden.

Generalklausel vor
SGB III

Die Tatsache, dass der Gesetzgeber im SGB III für den dortigen Personenkreis keine weitergehenden Ausbildungszuschüsse vorsieht, kann nicht die als Generalklausel geschaffene Regelung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II außer Kraft setzen. Das SGB II ist eine eigenständige Rechtsmaterie und der Personenkreis des SGB II erfordert vielfach eigene, den besonderen Bedürfnissen dieser Zielgruppen angemessene Eingliederungsleistungen. In diesem Sinne ist die im Einzelfall begründete und dokumentierte, an persönlichen Eingliederungshemmnissen orientierte und unter Berücksichtigung beihilferechtlicher Grenzen bemessene Förderung von Ausbildungsverhältnissen ein „klassischer“ Anwendungsfall für „weitere Leistungen“, gerade weil das SGB III solche nicht vorsieht.

Aufgrund der Vielfalt der im Rahmen des SGB II zu betreuenden Personen und der sich dabei ergebenden Vermittlungshemmnisse können sich jedoch die Maßnahmen der Ausbildungsförderung nicht ausschließlich auf die Benachteiligtenförderung beschränken. Denkbar ist auch die Förderung marktferner Jugendlicher, bei denen eine Förderbedürftigkeit im Sinne von § 242 SGB III zwar nicht besteht und dennoch aufgrund anderer Umstände in der Person der Jugendlichen eine Vermittlung in eine ungeforderte Ausbildung nicht möglich ist. Hier können Leistungen des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II mit dem Ziel der Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze ansetzen, wobei es Mitnahmeeffekte zu vermeiden gilt.

Verzahnung von Be-
schäftigung und Qualifi-
zierung

Darüber hinaus erweist sich das System der beruflichen Fort- und Weiterbildung zum Teil als zu unflexibel und kompliziert, um auf Qualifizierungsbedarfe angemessen reagieren zu können. Dies gilt besonders für Maßnahmen, die unterschiedliche Elemente und Phasen von Beschäftigung und Qualifizierung kombinieren/verzahnen bzw. in integrierter Form umsetzen. Darüber hinaus ist die Umsetzung schwierig bei Qualifizierungsmaßnahmen, die in enger Zusammenarbeit mit Betrieben bzw. betrieblichen Aus- und Fortbildungsstätten durchgeführt werden, die nicht immer bereit sind, ein aufwändiges und teures Zertifizierungsverfahren durchzuführen, gleichwohl jedoch ausgesprochen qualifizierte und erfolgreiche (betriebliche) Ausbildungsangebote vorhalten.

Ausbildungsvorbereitung, Schulabschlüsse,

Besondere Zielgruppe
Jugendliche

Die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat im SGB II einen besonderen Stellenwert. So heißt es in § 3 Abs. 2 SGB II:

„Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln.“

Grauzone
Ausbildung und berufs-
vorbereitender Maßnah-
me

zwischen

Die Träger der Grundsicherung entwickeln mit großem Engagement Maßnahmen und Angebote für diese Personengruppe, die jedoch oft, anders als die „ausbildungsreifen“ Jugendlichen im SGB III, nicht unmittelbar in der Lage sind, eine Berufsausbildung aufzunehmen oder an einer berufsvorbereitenden Maßnahme teilzunehmen. Für Jugendliche im SGB II-Bezug sind häufig individuelle und zeitlich flexible vorbereitende Maßnahmen erforderlich (z.B. langfristige Praktika, Arbeitsgelegenheiten); die „klassischen“ Angebote werden dem nicht immer gerecht bzw. sind zu starr und unflexibel. So wird zum Beispiel im SGB II-Bereich ein Wechsel in eine betriebliche Ausbildung nach dem ersten Ausbildungsjahr zum Teil gar nicht erst angestrebt, um den Ausbildungserfolg nicht zu gefährden. Das Vorschalten einer sechsmonatigen berufsvorbereitenden Maßnahme ist insbesondere bei Jugendlichen, die schon längere Zeit im Leistungsbezug stehen, nicht zielführend. Darüber hinaus können angesichts der Zeitschiene Ausbildungsjahr kurzfristige Reaktionsmöglichkeiten erforderlich sein.

Überbetriebliche
Ausbildung

Beschäftigungsgesell-
schaften als Produktions-
betriebe

Weiter haben die Grundsicherungsträger überbetriebliche Ausbildungskonzepte entwickelt, die aus pädagogischen Gründen sehr betriebsnah ausgestaltet sind, die jedoch auch die Zahlung einer Art Ausbildungsvergütung umfassen. Hierzu zählen zum Beispiel die Berufsausbildung durch Beschäftigungsgesellschaften, die eine Art Produktionsbetrieb fahren, oder die Berufsausbildung im Verbundrahmen, durch kooperierende Unternehmen (betriebliche Ausbildungszentren). Die Regelungen im SGB III ermöglichen die Übernahme der Ausbildungsvergütung nur sehr begrenzt, die Förderung dieser besonderen Formen der Berufsausbildung ist dadurch nicht möglich.

Viele Jugendliche im SGB II-Bezug haben – auch nach Erfüllung der Schulpflicht - keinen Hauptschulabschluss. Das Fehlen des

Schulabschluss als unabdingbare Voraussetzung für eine Ausbildung

Schulabschlusses ist ein gravierendes Vermittlungshemmnis, das durch anders gelagerte Maßnahmen nicht ausgeglichen werden kann. Der Schulabschluss ist eine zwingende Voraussetzung für einen Ausbildungsplatz und damit von hoher Bedeutung für die späteren beruflichen Perspektiven und den Vermittlungsauftrag. Aus fachlicher Sicht kommt der Erlangung des Hauptschulabschlusses für die Integration in den Arbeitsmarkt die zentrale Bedeutung für diesen Personenkreis zu.

Nach dem SGB III ist eine Förderung des Hauptschulabschlusses als solchem nicht möglich. § 61 Abs. 2 Nr.2 SGB III sieht dagegen lediglich Maßnahmen zur Vorbereitung eines Schulabschlusses vor. Die Träger der Grundsicherung fördern den Hauptschulabschluss nach Erfüllung der Schulpflicht deshalb über die weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II, häufig verbunden mit (berufs)praktischen Elementen und Beschäftigungsmaßnahmen.

Sprachkurse

Fehlende Nachhaltigkeit herkömmlicher Integrationskurse

Ein wichtiger Baustein der Förderung nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II sind Sprachschulungen, die an die bestehenden Fördermöglichkeiten anknüpfen bzw. sie ergänzen. Die bestehenden Integrationskurse reichen zum Teil nicht aus bzw. sind nicht zielgerichtet genug, um die erforderlichen berufsrelevanten Sprachkenntnisse in ausreichendem Maße zu vermitteln. So werden ergänzende Konzepte entwickelt, die zum Beispiel Sprachkurse mit praktischen Tätigkeiten so verknüpfen, dass das Erlernete direkt angewendet werden muss.

Diese Maßnahmen gründen auch auf den langjährigen Erfahrungen der Grundsicherungsträger hinsichtlich der geringen Nachhaltigkeit von nicht praxisbezogenen Sprachkursen.

Allgemeine Dienstleistungsmaßnahmen

Persönlichkeitsstrukturbildung

Tagesstruktur

Flexibilität

Im Rahmen der weiteren Leistungen werden durch die Grundsicherungsträger ebenfalls Maßnahmen entwickelt, die ihren Schwerpunkt in der Bildung von Persönlichkeitsstrukturen haben. Sie dienen dazu, Personen mit Vermittlungshemmnissen, die im persönlichen Bereich liegen, wieder an eine Arbeit bzw. eine Qualifizierung heranzuführen. Oft handelt es sich dabei um Beschäftigungsprojekte, die auf die Vermittlung einer Tagesstruktur und einen langsamen Eingewöhnungsprozess in die Arbeitswelt zielen. Die Maßnahmegestaltung ist häufig flexibel an die Bedarfe der Teilnehmenden angepasst, oft wird eine individuelle Stundenzahl

Motivation Eigeninitiative

vereinbart oder eine im Zeitverlauf ansteigende Stundenzahl. Auch die Beschäftigungs- bzw. Praktikumsanteile der Maßnahmen richten sich an den individuellen Möglichkeiten der Teilnehmenden aus und setzen auf eine langsam ansteigende Belastung. Darüber hinaus sollen durch positive Lern- und Arbeitserfahrungen und durch den Austausch in der Gruppe Motivation und Eigeninitiative geweckt werden. Bei Maßnahmen für Jugendliche handelt es sich oft um Kooperationsmaßnahmen mit der Jugendberufshilfe.

Individuelle Unterstützungsleistung

In diesem Zusammenhang sind auch die allgemein anerkannten Instrumente zur Gewährung von individuellen Einzelfallhilfen zu nennen. Dabei werden den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in vielen Fällen passgenau einzelne Unterstützungsleistungen zur Wiedereingliederung in Arbeit gewährt.

C. Rückforderungsverfahren des Bundes

Eingliederungsleistungen

Der Bund macht zunehmend Erstattungsforderungen in erheblicher Höhe gegenüber den zugelassenen kommunalen Trägern geltend, insbesondere im Zusammenhang mit einer vermeintlich rechtswidrigen Verausgabung von Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II. Als Rechtsgrundlage zieht das BMAS die „Verwaltungsvereinbarung über die vom Bund zu tragenden Aufwendungen des zugelassenen kommunalen Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ bzw. den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch heran. Zwischen dem Bund und den Optionskommunen besteht aufgrund der Zulassung als Optionskommune durch Rechtsverordnung ein öffentlich-rechtliches Sonderverhältnis. Im Rahmen dieser Beziehungen darf der Bund als Träger der im Rahmen dieser Aufgabenübertragung übernommenen Kosten ein rechtskonformes Verhalten der Optionskommunen erwarten. Ob sich allerdings die vom BMAS für die Rückerstattung herangezogene Rechtsgrundlage als tragfähig erweist, ist bislang ungeklärt. Angesichts der Verflechtungen zwischen dem Bund und der Optionskommunen im Bereich des SGB II, die in der Bundesrepublik bisher ohne Vorbild sind, existiert auch keine gesicherte Rechtsprechung hierzu.

Rechtsgrundlage Rückforderungen

Ein weiteres Problem stellt sich dann, wenn Bund und Land die Rechtmäßigkeit der Mittelverausgabung unterschiedlich beurteilen. In diesen Fällen kann es nicht angehen, dass das BMAS durch die Geltendmachung von Rückforderungen Fakten schafft und damit die Aufsicht der Länder über die zugelassenen kommunalen Trä-

Landeskompetenz

ger aushöhlt. Die Länder sind vielmehr in das Verfahren einzubinden, ihnen obliegt es, Rechtsverstöße festzustellen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen. Eine Verwerfungskompetenz bzw. eine Art übergeordnete Kompetenz zur Feststellung und Auslegung des anzuwendenden Rechts des BMAS besteht weder aufgrund von gesetzlichen Regelungen noch aus vertraglichen Bindungen. Dies obliegt im Streitfall ausschließlich der „dritten Gewalt“.

D. Rechtsaufsichtliche Stellung der Länder

Verwaltungsvereinbarung

Vertragliche Regelung

Gem. § 47 Abs. 1 Satz 3 SGB II führen die zuständigen Landesbehörden die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger. Die Ausgestaltung der Aufsicht ist dabei landesrechtlich zu bestimmen. Über die „Verwaltungsvereinbarung über die vom Bund zu tragenden Aufwendungen des zugelassenen kommunalen Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ haben das BMAS und die zugelassenen kommunalen Träger bilateral vertragliche Regelungen zum Verfahren hinsichtlich der vom Bund zu tragenden Aufwendungen getroffen. Zunehmend geht das BMAS auf der Grundlage dieser vertraglichen Beziehungen direkt auf die zugelassenen kommunalen Träger zu und versucht, seine Rechtsauffassung durchzusetzen ohne dabei die obersten Aufsichtsbehörden der Länder einzubeziehen. Als Beispiel sind hier insbesondere die vermehrt auftretende unterschiedliche Auffassung zwischen einigen zugelassenen kommunalen Trägern und dem BMAS über den Anwendungsbereich des § 16 Abs.2 SGB II zu nennen. Es ist nicht hinnehmbar, wenn das BMAS über die Verwaltungsvereinbarung und die (bzgl. des Streits um die „Bedarfsanteilmethode“) Drohung, die zugelassenen kommunalen Träger vom liquiditätssichernden HKR- Verfahren abzukoppeln, seine Rechtsauffassung autokratisch durchzusetzen versucht, obwohl die Feststellung rechtswidriger Entscheidungen einschließlich der Einleitung von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen allein den Ländern oder den anzurufenden Gerichten obliegt. Das Prüfkonzept des BMAS, das weit reichende Prüfbefugnisse des Bundes gegenüber den zugelassenen kommunalen Trägern beinhaltet, wurde vom BMAS ohne Beteiligung der Länder erarbeitet. Allein das Einräumen eines Anwesenheitsrechts von Vertreterinnen und Vertretern der aufsichtführenden Landesbehörden bei den Vor-Ort Prüfungen stellt keine hinreichende Einbeziehung der Länder dar. Es ist zu befürchten, dass die Prüfungen des BMAS bei den zugelassenen kommunalen Trägern und die danach erhobenen Rück-

Aufsichtsrechtliche Maßnahmen der Länder

forderungen wegen vermeintlich rechtswidriger Verausgabung der Bundesmittel die zugelassenen kommunalen Träger im gesetzlich gewollten Wettbewerb der Organisationsmodelle unverhältnismäßig einschränken und damit benachteiligen.

Vor diesem Hintergrund ist eine abgestimmte Rechtsauffassung zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung der weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II notwendig.