DEUTSCHER LANDKREISTAG

Hinweise zur Instrumentenreform 2012

A. ALLGEMEINE HINWEISE 2

I. Dokumentation der Instrumentenauswahl 2

II. Aufstockungs-, Ersetzungs- und Umgehungsverbot 2

B. HINWEISE ZU EINZELNEN EINGLIEDERUNGSLEISTUNGEN 3

I. Aktivierung und berufliche Eingliederung nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III 3

1. Ziel, Inhalt und Bedeutung 3
2. Abgrenzung zu anderen Rechtsgrundlagen 3
3. Förderfähiger Personenkreis 4
4. Maßnahmeinhalte 4
5. Maßnahmekosten und Finanzierung 5
6. Grenzen von Maßnahmen 6
7. Rechtsanspruch nur für Aufstocker 7
8. Maßnahmen nach § 45 SGB III führen zum Status „nicht arbeitslos“ 7
9. Hinweis auf Vergaberecht in § 45 Abs. 3 SGB III 7

II. Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II 8

1. Ziel, Inhalt und Bedeutung 8
2. Abgrenzung / Kombination mit anderen Leistungen 8
3. Maßnahmeinhalte 8
4. Übernahme der Maßnahmekosten 9

III. Freie Förderung nach § 16f SGB II 9

1. Ziel und Inhalt 9
2. Bedeutung der Vorschrift 9
3. Abgrenzung 9
4. Maßnahmeinhalte 11
5. Übernahme der angemessenen Maßnahmekosten 11
6. Projektförderung nach Zuwendungsrecht 11
7. Leistungen nach § 16f SGB II führen zum Status „nicht arbeitslos“ 12

A. Allgemeine Hinweise

Die Instrumentenreform 2012 (Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011, BGBl. I 2011, 2854) ist überwiegend zum 1.4.2012 in Kraft getreten. Die nachfolgenden Hinweise haben die Zielstellung:

1. gemeinsame Positionen der Optionskommunen und Landkreise in gemeinsamen Einrichtungen hinsichtlich der Eingliederungsleistungen darzulegen,
2. die Anwendung erfolgreicher Eingliederungsmaßnahmen zu erleichtern und alternative Lösungen abzudecken,
3. die Ausschöpfung der gesetzlichen Handlungsspielräume zu ermöglichen und Schnittfelder zu kommunalen Leistungen zu berücksichtigen.

Für Optionskommunen sollen die Hinweise insofern **Anregungen für die Umsetzung** der Eingliederungsleistungen in der Praxis geben. Für Landkreise in gemeinsamen Einrichtungen sollen die Hinweise eine **Basis für die örtliche Diskussion** der fachlichen Hinweise der Bundesagentur für Arbeit (BA) bieten.

I. Dokumentation der Instrumentenauswahl

Durch das Zusammenspiel von § 16 Abs. 1 SGB II mit den Maßnahmen des SGB III sowie mit §§ 16a bis 16f SGB II ergibt sich das Erfordernis, neben der nach § 35 SGB X erforderlichen Begründung auch die getroffene Auswahl einer **bestimmten** Maßnahme nachvollziehbar zu dokumentieren. Für einzelne Maßnahmen ergeben sich unterschiedliche Fördermöglichkeiten, so dass die jeweils getroffene Auswahl nachvollziehbar sein muss.

Beispielsweise lässt sich die Erlangung einer Fahrerlaubnis je nach Lage des Einzelfalles nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 44 SGB III oder gemäß § 45 SGB III i. V. m. § 81 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB III sowie nach § 16f SGB II fördern. Wenn berufsqualifizierende Bestandteile im Vordergrund stehen z. B. bei einer Lkw-Fahrerlaubnis zur Befähigung als Berufskraftfahrer, ist die Anwendung des § 81 SGB III naheliegend, der eine zertifizierte Maßnahme voraussetzt. Daneben kann § 45 SGB III einschlägig sein, wenn keine zertifizierte Maßnahme möglich sein sollte. Wenn mit der Fahrerlaubnis die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes gesichert werden soll, kann § 44 SGB III herangezogen werden. Eine Förderung nach § 16f SGB II kommt ebenfalls in Betracht und kann auch teils als Zuschuss und teils als Darlehen erfolgen. Eine gut begründete Entscheidung für eine bestimmte Ausgestaltung ermöglicht die Nachprüfung und Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme.

II. Aufstockungs-, Ersetzungs- und Umgehungsverbot

In § 44 SGB III ist das Verbot enthalten, andere Leistungen nach diesem Buch aufzustocken, zu ersetzen oder zu umgehen. § 16f Abs. 2 S. 3 SGB II beinhaltet ebenfalls ein Umgehungs- und Aufstockungsverbot.

Orientierung bei der Ausfüllung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe kann die von der Zielrichtung ähnliche steuerrechtliche Regelung des § 42 Abgabenordnung (AO) bieten:

1. Umgehung, Ersetzung oder Aufstockung setzen einen Rechtsmissbrauch voraus.
2. Rechtsmissbrauch liegt bei unangemessener rechtlicher Gestaltung vor,
   die einem Beteiligten oder Betroffenen einen gesetzlich nicht vorgesehenen Vorteil verschafft,
   der bei sachgerechter und angemessener Ausgestaltung nicht gewährt werden könnte.

3. Dies gilt nicht, wenn für die gewählte Gestaltung Gründe außerhalb einer Umgehung, Ersetzung oder Aufstockung nachgewiesen werden, die nach dem Gesamtbild der Verhältnisse beachtlich sind.

Insoweit ist eine unzulässige **unangemessene rechtliche Gestaltung, die mit einem gesetzlich nicht vorgesehenen Vorteil verbunden ist,** von einer zulässigen **Anpassung an die Gegebenheiten aufgrund einer Regelungslücke im Gesetz** abzugrenzen.

Soweit jede nach bestehenden Vorschriften nicht mögliche Förderung als gesetzlich nicht vorgesehener Vorteil für den Leistungsempfänger beurteilt würde, schlösse das Umgehungsverbot alles nicht Geregelte aus. Naheliegender ist deshalb – ähnlich wie bei dem Rechtsinstrument analoger Anwendung von Vorschriften – nach einer unbeabsichtigten Regelungslücke zu fragen. Derartige Lücken können durch die Jobcenter geschlossen werden. Nur soweit bewusst, erkennbar und begründet bestimmte Leistungen – auch für den Bereich des SGB II – nicht zugelassen werden sollten, dürfte eine Ausgestaltung solcher Leistungen eine missbräuchliche Gestaltung darstellen. Soweit dagegen Regelungslücken ohne erkennbaren Grund bestehen, ist von einer zulässigen Anpassung an die Gegebenheiten auszugehen, weil im Vergleich zu einer angemessenen Ausgestaltung kein gesetzlich explizit nicht vorgesehener Vorteil entsteht.

B. Hinweise zu einzelnen Eingliederungsleistungen

I. Aktivierung und berufliche Eingliederung nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III

1. Ziel, Inhalt und Bedeutung

Die Vorschrift eröffnet einen breiten und nur an dem **Ziel „berufliche Eingliederung“** mit den fünf gesetzlichen genannten Untergliederungen orientierten und **auf den Einzelfall abgestimmten Anwendungsbereich**. Als **Zwischenschritt** ist hierfür auch die **„Aktivierung“** möglich, die für den Bereich des SGB II von großer Bedeutung ist. Abgesehen von den zeitlichen Einschränkungen für Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (Betriebspraktika und Vermittlung beruflicher Kenntnisse), dem Ausschluss von Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung (3. Kapitel, 3. Abschnitt SGB III) gibt es keine Beschränkungen.

Damit wird ein sehr breites Spektrum von Maßnahmen in Bezug auf deren Dauer, Inhalt und Ausrichtung eröffnet. Dabei können ausgehend vom konkreten Unterstützungsbedarf passgenaue Maßnahmen entwickelt bzw. genutzt werden.

2. Abgrenzung zu anderen Rechtsgrundlagen

Bescheinigungen sowie Kosten für Anbahnung und Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung wie Bewerbungskosten oder Fahrtkosten sind nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. **§ 44 SGB III** zu gewähren.

Im Bereich **berufsqualifizierender Maßnahmen mit Zertifizierung** sind die Vorschriften nach **§§ 81ff. SGB III** anzuwenden, soweit die Grenzen des § 45 SGB III überschritten sind. Alternativ zum Bildungsgutschein können gemäß § 16 Abs. 3a S. 1 SGB II im Wege des Vergabeverfahrens auch Dritte mit der Durchführung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung beauftragt werden. So vergebene Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung bedürfen keiner Zulassung (§ 16 Abs. 3a S. 2 SGB II), müssen aber gleichwohl den Anforderungen nach § 180 SGB III an eine Zulassung entsprechen.

Soweit eine **im SGB III ausgeformte Berufsausbildungsförderung** angestrebt wird, sind die Vorschriften nach **§§ 48 bis 80b SGB III** heranzuziehen. In diesem Zusammenhang kann je nach Einzelfall auch das Erfordernis der **beruflichen Ersteingliederung (Reha)** zu prüfen

sein. Sollten diese Vorschriften mangels Voraussetzungen des Leistungsberechtigten nicht einschlägig sein, kann eine Maßnahme zur Vorbereitung auf den Erwerb des Hauptschulabschlusses nach § 81 Abs. 3 SGB III unter dessen Voraussetzungen verwirklicht werden.

In Bezug auf die **Zuständigkeit der SGB II- oder SGB III-Träger** sind stets die Abgrenzungen in § 22 Abs. 4 SGB III und §§ 5, 12a SGB II zu berücksichtigen. Insoweit kann der Leistungsträger des SGB II unter den Voraussetzungen des § 5 Abs. 3 SGB II auch selbst für Leistungsberechtigte die Leistungen eines anderen Trägers beantragen sowie Rechtsbehelfe und Rechtsmittel einlegen.

3. Förderfähiger Personenkreis

Förderfähig sind SGB II-Leistungsberechtigte, die ausbildung- oder arbeitsuchend oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Ebenso wie bei § 44 SGB III ist der Personenkreis beim Merkmal "von Arbeitslosigkeit bedroht" weit zu fassen, so dass bei bestehendem – auch ergänzendem – Leistungsbezug von Erwerbstätigen (Selbstständige, Erwerbsaufstocker) die Förderfähigkeit angenommen wird. Besonders angesprochen sind auch Personen, deren berufliche Eingliederung aufgrund von schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen besonders erschwert ist (§ 45 Abs. 1 S. 2 SGB II). Dies sind vor allem Langzeitleistungsbezieher, Langzeitarbeitslose sowie behinderte bzw. schwerbehinderte Menschen.

4. Maßnahmeinhalte

Orientiert an dem **Ziel „berufliche Eingliederung“** mit den fünf gesetzlich genannten Untergliederungen werden sowohl niedrigschwellige Angebote z. B. zur Tagesstrukturierung und Alltagsbewältigung als auch spezielle Maßnahmen zur Qualifizierung ermöglicht. Die in § 45 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 SGB III genannten Teilziele können auch **kombiniert in einer Maßnahme** oder **nacheinander in mehreren Maßnahmen** verfolgt werden. Die Möglichkeiten für Maßnahmen nach § 45 SGB III werden nicht durch eine vorhergehende Maßnahme verbraucht, aber die Voraussetzungen von § 45 SGB III müssen jeweils überprüft und festgestellt werden. Maßnahmen kommen gleichermaßen für Einzelne wie für Gruppen in Betracht.

zu Nr. 1. Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

Mit dieser Zielrichtung sind niedrigschwellige Maßnahmen – erforderlichenfalls auch mit einer beträchtlichen Dauer – vorstellbar. Tagesstrukturierung, Stärkung der persönlichen Stabilisierung und Ertüchtigung für Erwerbstätigkeit sowie Persönlichkeitsbildung können diesen Zielen dienen.

zu Nr. 2. Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen

Diese Ziele können mit betriebspraktischen Erprobungen ebenso verfolgt werden wie in Maßnahmen bei anderen Trägern.

zu Nr. 3. Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung

Hier werden der frühere § 37 SGB III mit der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung sowie die frühere Möglichkeit in § 37c SGB III für Personal-Service-Agenturen (PSA) sowie § 421i SGB III abstrakt aufgenommen. Insofern wird die Vermittlung oder Arbeitnehmerüberlassung durch Dritte ermöglicht.

zu Nr. 4. Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit

Spiegelbildlich zur Heranführung an den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt wird das Ziel selbstständiger Tätigkeit gleichwertig aufgenommen. Zudem können spezifische Leistungen für die Selbstständigkeit gefördert werden, z. B. Verkaufstraining, Einnahmen- und Ausgabenrechnung usw.

zu Nr. 5. Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme

Diese Zielrichtung kann in zweierlei Hinsicht verfolgt werden: Einerseits kann eine absehbar erforderliche nachgehende Betreuung und Stabilisierung schon bei Beschäftigungsaufnahme initiiert werden. Andererseits kann der sich erst nach Beschäftigungsaufnahme ergebende Stabilisierungsbedarf auch durch eine dann zu entwickelnde Maßnahme gedeckt werden. Wenn von vornherein eine nachgehende Betreuung vorgesehen wird, kann die Dauer der Nachbetreuung entsprechend des prognostizierten Bedarfs festgesetzt werden. Der Wegfall der Hilfebedürftigkeit stellt in diesen Fällen kein Problem dar.

Mit der Instrumentenreform 2012 neu aufgenommen wurde die Regelung des § 45 Abs. 1 S. 2 SGB III. Für die Aktivierung von Arbeitslosen, deren berufliche Eingliederung aufgrund von schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen besonders erschwert ist, **sollen** Maßnahmen gefördert werden, die nach inhaltlicher Ausgestaltung und Dauer den erhöhten Stabilisierungs- und Unterstützungsbedarf der Arbeitslosen berücksichtigen. Der Gesetzeswortlaut lässt nicht erkennen, ob das „sollen“ ein intendiertes Ermessen hinsichtlich der Förderung solcher Maßnahmen festschreibt oder sich nur auf ihren Inhalt bezieht. Nach der Gesetzesbegründung **können** derartige Maßnahmen eingerichtet werden, wogegen besondere Belange von Personen mit Vermittlungshemmnissen bei der Ausgestaltung und Konzeption der Maßnahmen zu berücksichtigen **sind**. Demnach bezieht sich das „sollen“ lediglich auf die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen. Beispiele sind Maßnahmen mit intensiverer Betreuung einschließlich aufsuchenden Charakters.

Produktionsorientierte Maßnahmen, bei denen wirtschaftlich verwertbare Ergebnisse erzielt werden, sind zulässig, soweit die Aktivierung im Vordergrund steht und Einnahmen und sonstige erwirtschaftete Vorteile von den Maßnahmekosten abgesetzt werden. Einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs kann dadurch vorgebeugt werden, dass der örtliche Beirat einbezogen wird oder die zuständige Kammer (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer usw.) die Unbedenklichkeit der Maßnahme bescheinigt.

5. Maßnahmekosten und Finanzierung

Gemäß § 45 Abs. 1 S. 4 SGB III können die angemessenen Kosten für die Teilnahme an Maßnahmen im Rahmen von § 45 SGB III übernommen werden. Die Kostenarten können an §§ 83 bis 87 SGB III orientiert gestaltet werden. Insofern kommen Maßnahme-, Fahrt-, Unterbringungs-/Verpflegungs- und maßnahmespezifische Kinderbetreuungskosten in Betracht. Die Kosten müssen unmittelbar durch die Maßnahme entstehen und sind als Maßnahmekosten auf der Rechtsgrundlage von § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III zu verbuchen. Ein Anwendungsbereich für § 44 SGB III ist nicht eröffnet, vielmehr sind alle Teilnahmekosten, welche für die berufliche Eingliederung notwendig sind, über § 45 SGB III abgedeckt.

Hinsichtlich der **Abgrenzung zu kommunalen Leistungen im Bereich der Kinderbetreuung** kommt es auf den **unmittelbaren Maßnahmebezug** an. Soweit unmittelbar aufgrund der Maßnahmen nach § 45 SGB III genereller bzw. zusätzlicher Kinderbetreuungsaufwand ausgelöst wird, ist dieser von den Maßnahmekosten gedeckt (Teammaßnahme mit einem Sondererfordernis von Kinderbetreuung). Dabei steht die Wahrnehmung der elterlichen Aufsichtspflicht im Vordergrund und nicht die Bildungsinhalte. Soweit dagegen die Kinderbetreuung im gleichen Umfang ohnehin vor und nach der Maßnahme erforderlich ist, um dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen zu können, bleibt es bei der kommunalen Aufgabe nach § 16a SGB II bzw. nach SGB VIII.

Eine Mitfinanzierung der Maßnahmekosten aus ESF-Programmen der Länder ist möglich.

6. Grenzen von Maßnahmen

a. Zeitliche Grenzen:

§ 45 Abs. 2 S. 1 SGB III verknüpft Zweck und Inhalt der Maßnahme mit der Dauer. Daraus leiten sich keine allgemeinen Beschränkungen ab. Die Maßnahmen können beliebige Zeitspannen (ein Tag bis mehrere Jahre) umfassen. Die Dauer muss jeweils angemessen unter Berücksichtigung von Inhalt und Zweck der einzelnen Maßnahme sein. Bei Maßnahmen für Arbeitslose, deren berufliche Eingliederung aufgrund von schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen besonders erschwert ist, soll bei der Dauer der erhöhte Stabilisierungs- und Unterstützungsbedarf berücksichtigt werden (§ 45 Abs. 1 S. 2 SGB III).

aa. Sonderregelung für Maßnahmen oder Maßnahmeteile bei einem Arbeitgeber

Für Maßnahmeteile bei **einem Arbeitgeber** darf **jeweils** die Dauer von **sechs Wochen** (im Regelfall 30 Arbeitstage, maximal 42 Kalendertage) nicht überschritten werden (§ 45 Abs. 2 S. 2 SGB III). Bei Jugendlichen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, und bei Langzeitarbeitslosen gilt abweichend eine Höchstdauer von zwölf Wochen (§ 16 Abs. 3 S. 2 SGB II).

Im Umkehrschluss sind Maßnahmen, die betriebspraktische Anteile bei mehreren Arbeitgebern vorsehen, dann mit einer **unbeschränkten Gesamtdauer** zulässig, wenn bei dem einzelnen Arbeitgeber die sechs Wochen Höchstdauer berücksichtigt wird.

bb. Sonderregelung für Vermittlung beruflicher Kenntnisse

Die **Vermittlung beruflicher Kenntnisse** wird in § 45 Abs. 2 S. 3 SGB III auf eine **Höchstdauer von acht Wochen** beschränkt. Nach der Gegenäußerung der Bundesregierung auf die Änderungsvorschläge des Bundesrates in BT-Drs. 16/11196 bezieht sich die Begrenzung **nur** auf die **Vermittlung berufstheoretischer Inhalte**, während Maßnahmen zur **Vermittlung berufspraktischer Fertigkeiten und Fähigkeiten zeitlich unbegrenzt** gefördert werden könnten.

Die zeitliche Grenze bezieht sich **auf die jeweilige Maßnahme** und ermöglicht auch die Berücksichtigung von Maßnahmeteilen mit dem Inhalt beruflicher Kenntnisvermittlung. Hierfür ist davon auszugehen, dass eine achtwöchige Vollzeitmaßnahme ca. 320 Stunden umfasst. Dieses Maximalkontingent an Vermittlung beruflicher Kenntnisse kann bei Kombination mit anderen Inhalten auch auf längere Gesamtzeiträume gestreckt werden, soweit der relevante Anteil entsprechend geringer ist. Bspw. kann eine halbtägige Maßnahme entsprechend auf den doppelten Zeitraum ausgedehnt werden. Insbesondere mit Blick auf weniger leistungsfähige oder teilweise zeitlich gebundene Leistungsempfänger im SGB II lässt sich die Vermittlung entsprechender Inhalte nur durch eine breitere zeitliche Streckung erreichen. Soweit die Vermittlung beruflicher Kenntnisse nur an jedem fünften Tag erfolgt, ergäbe sich für eine derartige Maßnahme ein Maximalzeitraum von 40 Wochen. Die zeitliche Streckung der Maßnahme ermöglicht eine stärkere Teilhabe von Personen, die etwa aus gesundheitlichen oder familiären Gründen (Angehörigenpflege, Kinderbetreuung) nur Teilzeitmaßnahmen wahrnehmen können.

Mehrere Maßnahmen nacheinander mit unterschiedlichen Zielrichtungen oder Zielberufen sind möglich. Ketten von Maßnahmen, die die Vermittlung beruflicher Kenntnisse in jeweilige Acht-Wochen-Maßnahmen aufteilen, stellen eine offensichtliche Umgehung der Höchstdauer dar. Aufeinander aufbauende Maßnahmen mit dem Inhalt der Vermittlung beruflicher Kenntnisse nach § 45 SGB III sind daher nur im Rahmen der kumulierten Höchstdauer von acht Wochen zulässig. Die Höchstdauer gilt für Einzel- und Gruppenmaßnahmen. Maßnahmen, die diese Grenzen nicht einhalten, können nach § 81 SGB III unter dessen Voraussetzungen konzipiert und umgesetzt werden.

b. Inhaltliche Grenzen

Ausdrücklich ausgeschlossen werden in § 45 Abs. 2 S. 4 SGB III **Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung** (Dritter Abschnitt des 3. Kapitels SGB III). Dies betrifft Ausbildungszuschüsse sowie berufsvorbereitende Maßnahmen wie die Erlangung des Hauptschulabschlusses oder gleichwertiger Abschlüsse. Daneben wird der Bereich in §§ 74 bis 79 SGB III für die Anwendung des § 45 SGB III ausgeschlossen. Dies umfasst ausbildungsbegleitende Hilfen, außerbetriebliche Berufsausbildung und die Zuschüsse für förderungsbedürftige Jugendliche (über Verweis in § 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II auf §§ 73 ff. SGB III erschlossen).

7. Rechtsanspruch nur für Aufstocker

§ 45 Abs. 7 SGB III gewährt einen Rechtsanspruch auf einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für Arbeitslose, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und nach einer Arbeitslosigkeit von sechs Wochen innerhalb von drei Monaten noch nicht vermittelt sind. Dieser Anspruch richtet sich auf einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein zur Auswahl eines Trägers, der eine ausschließlich erfolgsbezogen vergütete Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung anbietet. Dies ist jeweils nach drei Monaten Wartezeit ohne Vermittlung möglich, wenn die leistungsberechtigte Person innerhalb dieser drei Monate mindestens sechs Wochen arbeitslos war. Bei Maßnahmen nach § 45 bzw. § 81 ff. SGB III verlängert sich die Dreimonatsfrist jeweils um die Dauer dieser Maßnahmen. Der Rechtsanspruch besteht nur für Aufstocker (§ 22 Abs. 4 S. 5 SGB III), die diesen bei der Agentur für Arbeit als Leistungsträger des SGB III geltend machen können. Für Leistungsberechtige nach dem SGB II ergibt sich aus Formulierung „**kann** …erbringen“, dass es sich insoweit um eine Ermessensleistung handelt. Anders als die Anspruchsleistung setzt die Ermessenleistung (Ausgabe eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins) keine Wartezeit voraus, kann also sofort erfolgen.

8. Maßnahmen nach § 45 SGB III führen zum Status „nicht arbeitslos“

Gemäß § 16 Abs. 2 SGB III führt die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – nach gemeinsamer Auffassung von BMAS und BA **unabhängig von der Stundenzahl** – dazu, dass die Teilnehmer als „nicht arbeitslos“ gelten.

9. Hinweis auf Vergaberecht in § 45 Abs. 3 SGB III

§ 45 Abs. 3 SGB III enthält einen Hinweis auf das Vergaberecht, wenn Träger mit der Durchführung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung beauftragt werden. Das betrifft grundsätzlich auch kofinanzierte Maßnahmen, wobei dann nach § 3 Abs. 5 l) VOL/A eine freihändige Vergabe geprüft werden kann, weil für die zu vergebende Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt. Der besondere Grund kann darin liegen, dass die kofinanzierten Maßnahmen erheblich wirtschaftlicher als am Markt angeboten werden (können).

Alternativ gibt es die Möglichkeit eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins. Damit dürften andere Finanzierungsformen wie z. B. das Zuwendungsrecht ausgeschlossen sein. Optionskommunen können die Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III auch weiterhin selbst durchführen und die Maßnahmekosten gemäß § 7 KoA-VV unter Beachtung der §§ 16, 18 KoA-VV als Eingliederungsmittel abrechnen.

II. Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II

1. Ziel, Inhalt und Bedeutung

Die Vorschrift dient der Wiedererlangung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und eröffnet die Möglichkeit einer öffentlich geförderten Beschäftigung.

Durch die Gesetzesreform zum 1.4.2012 wurden die Arbeitsgelegenheiten, die zuvor von den Eingliederungsleistungen quantitativ bundesweit am häufigsten eingesetzt wurden, mit einem Nachrang gegenüber Eingliederungsleistungen versehen, die eine Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unmittelbar unterstützen (§ 16d Abs. 5 SGB II). Verstärkt wurde dieser Nachrang dadurch, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die unter 25 oder über 58 Jahre alt sind, weiterhin unverzüglich in eine Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln sind, jedoch **nicht** mehr in eine Arbeitsgelegenheit (§ 3 Abs. 2 und 2a SGB II). Damit ist ein **Bedeutungsverlust** für die Arbeitsgelegenheiten **absehbar**.

2. Abgrenzung / Kombination mit anderen Leistungen

Anders als bisher können bei Arbeitsgelegenheiten mit Ausnahme des besonderen Anleitungsbedarfs nach § 16d Abs. 8 SGB II nur noch Kosten übernommen werden, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Verrichtung von Arbeiten entstehen. Damit fallen die bisher häufig in den Arbeitsgelegenheiten enthaltenen niedrigschwelligen Qualifizierungsanteile aus der Förderung heraus und müssen über andere Eingliederungsleistungen aufgefangen werden. In Betracht kommt nunmehr unter anderem eine Förderung der Qualifizierungsanteile als Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III, die neben die Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II tritt. Vorzugswürdig erscheint demgegenüber, die Maßnahme nach ihrem Schwerpunkt im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung insgesamt nur einer der beiden Rechtsgrundlagen oder § 16f SGB II zuzuordnen. Der Beschaffungsweg richtet sich dementsprechend ebenfalls nach dem Schwerpunkt der Maßnahme. Einen Anhaltspunkt für den Schwerpunkt kann insoweit die zeitliche Dauer der jeweiligen Maßnahmeteile bilden. Handelt es sich zeitlich überwiegend um eine Arbeitsgelegenheit, ist auch der Maßnahmeanteil, der zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gemäß § 16 Abs. 1 i. V. m. § 45 SGB III dient, Teil einer Arbeitsgelegenheit, und das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist anzuwenden. Im umgekehrten Fall ist abgesehen von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen das Vergaberecht einschlägig.

3. Maßnahmeinhalte

Inhalt einer Arbeitsgelegenheit sind zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende, wettbewerbsneutrale Arbeiten. Alle drei Merkmale sind gesetzlich definiert. Die früheren Definitionen des SGB III zur Zusätzlichkeit und zum öffentlichen Interesse wurden in das SGB II übernommen. Seit 1.4.2012 neu hinzugekommen ist das Kriterium der Wettbewerbsneutralität. Nach der gesetzlichen Definition sind Arbeiten dann wettbewerbsneutral, wenn eine Beeinträchtigung der Wirtschaft infolge der Förderung nicht zu befürchten ist und Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weder verdrängt noch in ihrer Entstehung verhindert wird. Die Beurteilung der Wettbewerbsneutralität kann der örtliche Beirat unterstützen, dessen Mitglieder (Vertreter von Arbeitgebern, Kammern und berufsständischen Organisationen) in der Regel über besondere Kenntnisse der örtlichen Wirtschaft verfügen. Dieser hat ohnehin ein Beratungsrecht bei der Auswahl und Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten (§§ 16d Abs. 1 S. 2, 18d S. 2 SGB II).

4. Übernahme der Maßnahmekosten

Nach wie vor sind Mehraufwandsentschädigungen für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu zahlen. Die Kostenerstattung für die Träger der Arbeitsgelegenheiten ist anders als bisher explizit geregelt (§ 16d Abs. 8 SGB II). Sie erfolgt nur auf Antrag und umfasst die erforderlichen, unmittelbar im Zusammenhang mit der Verrichtung der Arbeitsgelegenheit entstehenden Kosten. Davon umfasst sind auch Kosten, die durch einen besonderen Anleitungsbedarf des eingesetzten Personals entstehen. Ein solcher Bedarf geht über die rein fachlich-organisatorische Anleitung (allgemeiner Anleitungsbedarf) hinaus und kann etwa sozialpädagogische oder andere Aspekte umfassen. Die BA tendiert offenbar zu der Auffassung, dass sozialpädagogische Aspekte nicht vom besonderen Anleitungsbedarf umfasst sind. Dies widerspricht jedoch der gesetzlich angelegten Unterscheidung zwischen besonderem und allgemeinem Anleitungsbedarf.

III. Freie Förderung nach § 16f SGB II

1. Ziel und Inhalt

Die Vorschrift ermöglicht, die gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen durch **freie Leistungen zur Eingliederung in Arbeit** zu erweitern. Hierfür können gemäß § 46 Abs. 2 S. 3 SGB II zusammen mit Leistungen nach § 16e SGB II bis zu 20 % der auf das Jobcenter entfallenden Eingliederungsmittel eingesetzt werden.

Vor Förderbeginn müssen nach § 16f Abs. 2 S. 1 SGB II die **Ziele der Leistungen beschrieben** werden. Bei **längerfristig angelegten Förderungen** ist gemäß § 16f Abs. 2 S. 7 der **Erfolg regelmäßig zu überprüfen und zu dokumentieren**.

Die **weiteren Leistungsvoraussetzungen** sind § 16f **Abs. 2** SGB II zu entnehmen, wobei eine Zweistufigkeit vorgegeben ist:

1. Leistungen nach S. 3, die eine **Kombination oder Modularisierung** von Inhalten zulassen, aber vom **Aufstockungs- und Umgehungsverbot** erfasst sind,
2. Leistungen nach S. 4 **für Langzeitarbeitslose oder für Jugendliche mit aufgrund schwerwiegender Vermittlungshemmnisse besonders erschwerter beruflicher Eingliederung**, bei denen das Aufstockungs- und Umgehungsverbot nicht gilt, **wenn für diese Personen in angemessener Zeit (i. d. R. sechs Monate) nicht mit Aussicht auf Erfolg auf einzelne Gesetzesgrundlagen des SGB II oder SGB III zurückgegriffen werden** kann.

2. Bedeutung der Vorschrift

Nach den Erfahrungen mit den weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II a. F. ist davon auszugehen, dass sich eine Praxis erst entwickeln muss, in der § 16f SGB II zum Ausprobieren modifizierter und neuer Eingliederungsleistungen häufiger verwendet wird. Die Vorschrift ist die einzige, die geeignet scheint, die Eingliederungsleistungen inhaltlich weiterzuentwickeln. Von daher ist entscheidend, dass Optionskommunen und gemeinsame Einrichtungen künftig auf einen restriktionsfreien Auslegungsspielraum vertrauen können, wenn sie diese Vorschrift anwenden. Es liegt in der Hand der Aufsichtsbehörden (Bund bzw. Länder), eine Weiterentwicklung zu ermöglichen oder zu blockieren.

3. Abgrenzung

Ausgehend vom konkreten Unterstützungsbedarf können passgenaue Leistungen entwickelt werden, für die in der Folge die am besten geeignete(n) Rechtsgrundlage(n) zu ermitteln

sind. Wenn dies § 16f SGB II ist, unterscheidet sich die weitere Prüfung entsprechend der o. g. Zweistufigkeit danach, ob es sich um Leistungen **für Langzeitarbeitslose** sowie für **Jugendliche mit aufgrund schwerwiegender Vermittlungshemmnisse besonders erschwerter beruflicher Eingliederung** oder für **sonstige Personen** handelt.

a. Abgrenzung bei Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen (ohne Aufstockungs- und Umgehungsverbot)

Bei den **Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen** ist lediglich zu prüfen, ob in angemessener Zeit (in der Regel sechs Monate) nicht mit Aussicht auf Erfolg auf Gesetzesgrundlagen nach SGB II oder SGB III zurückgegriffen werden kann und die geplante Leistung den **Grundsätzen** (§§ 2, 3) und **Zielen** (§ 1) des SGB II entspricht.

Die **Grundsätze** sind dabei nebeneinander (kumulativ) zu beachten. Dabei handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit, die in § 16f SGB II ausdrücklich genannt wird, jedoch auch für alle anderen Eingliederungsleistungen des SGB II gilt. Die genannten Grundsätze sind:

- Mitwirkungspflicht der leistungsberechtigten Personen (Grundsatz des Forderns, § 2 SGB II) und umfassende Unterstützungspflicht bei der Eingliederung in Arbeit durch den SGB II-Träger (Grundsatz des Förderns, § 14 SGB II);
- Erforderlichkeit der Leistung für die Eingliederung zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit;
- Berücksichtigung der individuellen Voraussetzungen (Eignung, Lebenssituation, voraussichtliche Dauer der Hilfebedürftigkeit) und Dauer der Eingliederung;
- Vorrang der Leistungen, die mit (unverzüglicher) unmittelbarer Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden sind (die Unverzüglichkeit gilt nur für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die unter 25 oder über 58 Jahre alt sind);
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Leistungserbringung;
- Hinwirkungspflicht auf Integrationskurse bei fehlenden deutschen Sprachkenntnissen;
- Nachrang der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gegenüber anderen Möglichkeiten, die Hilfebedürftigkeit zu beseitigen.

Die Beachtung der **Ziele** bedeutet nicht, dass die Leistung alle in § 1 SGB II enthaltenen Ziele verfolgen muss. Vielmehr reicht es aus, wenn eines der dort genannten Ziele verfolgt wird. Das ergibt sich bereits daraus, dass sonst auch andere gesetzliche Leistungen diesen Zielen nicht entsprechen würden. So hat eine Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II regelmäßig keinen Einfluss darauf, die Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu verändern. Ebenso hat zum Beispiel eine Übernahme von Bewerbungskosten nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 44 SGB III keine Auswirkungen auf die Erwerbsfähigkeit.

Gesetzliche Leistungen können folglich im Rahmen des nach § 1 SGB II gewählten Zieles und der o. g. Grundsätze bei Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen aufgestockt und umgangen werden.

b. Abgrenzung bei sonstigen Personen (mit Aufstockungs- und Umgehungsverbot)

Bei den sonstigen Personen ist zu prüfen, ob die geplante Leistung die übrigen gesetzlichen Leistungen lediglich aufstockt oder umgeht. Gesetzliche Leistungen sind die gesamten Fördermöglichkeiten von § 16 Abs. 1 SGB II, aber auch §§ 16a bis 16e SGB II. Diese Leistungen dürfen nicht mit unveränderten Voraussetzungen einzeln oder kombiniert unter § 16f SGB II gefasst werden. Unzulässig ist es auch, eine oder mehrere Voraussetzungen für eine gesetzliche Leistung zu verändern oder wegfallen zu lassen, um die Anforderungen für eine Inanspruchnahme der Leistung zu verringern (Umgehungsverbot). Die alleinige Abwandlung der Rechtsfolge einer gesetzlichen Leistung mit dem Ergebnis einer vorgezogenen oder

höheren Förderung ist ebenfalls unzulässig (Aufstockungsverbot). Zulässig ist es jedoch, verschiedene Einzelelemente der gesetzlichen Leistungen zu einer anderen Leistung zu kombinieren, die dann unter § 16f SGB II fällt.

Die Kombination und Modularisierung nach § 16f Abs. 2 S. 2 SGB II stößt an die **Grenze des Aufstockungs- und Umgehungsverbotes** des § 16f Abs. 2 S. 3 SGB II. Insofern können nicht ausweitende Kombinationen von Regelinstrumenten mit Zusatzanforderungen problemlos ausgestaltet werden, da ihnen weder Aufstockung noch Umgehung zugrunde liegen. Insoweit sind damit auch im SGB II Kombinationen mit Einzelelementen der beruflichen Weiterbildung (§§ 81ff. SGB III) möglich.

4. Maßnahmeinhalte

Vorstellbar sind für die Personengruppen, bei denen das Aufstockungs- und Umgehungsverbot **nicht** gilt, sowohl Einzel- als auch Gruppenmaßnahmen, die auch gesetzliche Leistungen umgehen oder aufstocken können, wenn sie im Übrigen den Zielen und Grundsätzen des SGB II entsprechen. Insbesondere können für Jugendliche, die keine berufliche Rehabilitation erhalten oder die keinen Platz bei berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen innerhalb von sechs Monaten bekommen, entsprechende Angebote nach § 16f SGB II zur Verfügung gestellt werden. Auch Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierungsanteil sind für diese Personengruppen möglich, weil einerseits eine Kombination von Leistungsinhalten zulässig ist (§ 16f Abs. 2 S. 2 SGB II) und andererseits **nicht** auf **einzelne** Gesetzesgrundlagen des SGB II und III zurückgegriffen werden kann (§ 16f Abs. 2 S. 4 SGB II), da nur eine Kombination von mehreren Grundlagen (§ 16d SGB II und § 45 SGB III) Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierungsanteil erlauben würde.

Für die Personengruppen, für die das Aufstockungs- und Umgehungsverbot gilt, kommen vor allem Einzelmaßnahmen in Betracht, für die es sonst keine andere Grundlage gibt. Beispielsweise kann eine einzelne Qualifizierungsmaßnahme, für die es wegen sehr spezieller Ausrichtung keine Zertifizierung nach § 180 SGB III gibt und die wegen größerer Anteile von vermittelten beruflichen Kenntnissen nicht nach § 45 SGB III möglich ist, unter § 16f SGB II subsumiert werden. Die Kosten für Wiederholungsprüfungen können nach § 16f SGB II übernommen werden, soweit keine Übernahme nach § 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 SGB II i. V. m. § 84 Abs. 1 Nr. 1 bzw. 2 SGB III möglich ist.

Für geförderte Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II können die erforderlichen Fahrtkosten nach §16f SGB II übernommen werden, soweit diese (noch) nicht vom Einkommen gemäß § 11b Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SGB II i. V. m. § 11b Abs. 2 S. 1, 2 SGB II abgesetzt werden können.

5. Übernahme der angemessenen Maßnahmekosten

In Bezug auf die Übernahme der Maßnahmekosten ist auf die Ausführungen in den obigen Hinweisen zu § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III zu verweisen. Die Kostenarten können an §§ 83 bis 87 SGB III orientiert gestaltet werden. Insofern kommen Maßnahme-, Fahrt-, Unterbringungs-/Verpflegungs- und maßnahmespezifische Kinderbetreuungskosten in Betracht. Die Kosten müssen unmittelbar durch die Maßnahme entstehen. Zugleich sind alle in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten als Maßnahmekosten auf der Rechtsgrundlage § 16f SGB II zu verbuchen. Ein Anwendungsbereich für § 44 SGB III ist nicht eröffnet.

6. Projektförderung nach Zuwendungsrecht

§ 16f Abs. 2 S. 6 SGB II ermöglicht ausdrücklich Projektförderungen nach Zuwendungsrecht nach Maßgabe von §§ 23, 44 BHO und damit auch die Kofinanzierung von Programmen Dritter − insbesondere an ESF-geförderten Programmen – sowie die Förderung eigener Projekte. Es bestehen keine Beschränkungen hinsichtlich anderer Finanzierungs- oder Beschaf-

fungsformen, so dass sowohl der Weg über die öffentliche Auftragsvergabe als auch über das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis (Sozialleistungsträger – Maßnahmeträger – Leistungsberechtigter) möglich ist.

Zuwendungen sind bundeshaushaltsrechtlich freiwillige Leistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung. Im Rahmen einer Zuwendung ist der Zuwendungsempfänger (juristische Person) bei der Bewirtschaftung der Mittel den Bedingungen des Bundes unterworfen. Für die Prüfung durch den BRH oder seine Prüfungsämter bei Zuwendungsempfängern gilt § 91 Abs. 2 BHO.

Förderung nach Zuwendungsrecht erfolgt meist aufgrund einer Förderrichtlinie des Bundes, die vom zuständigen Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium und nach Anhörung des Bundesrechnungshofes erlassen werden können. Darin werden Zuwendungszweck/Rechtsgrundlage, Förderzweck, Zuwendungsempfänger, Voraussetzungen der Zuwendung, Art, Umfang und Höhe der Zuwendung, sonstige Zuwendungsbestimmungen sowie das Verfahren zur Gewährung der Zuwendung geregelt.

Dabei stellt die Projektförderung – wie z. B. der Kommunal-Kombi – die Alternative zu grundsätzlich auch möglicher institutioneller Förderung im Rahmen von Zuwendungsrecht dar. Daneben sind Zuschüsse, Zuweisungen oder andere nicht rückzahlbare Leistungen ebenso möglich wie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen.

Einschlägig sind die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 23 und § 44 BHO sowie die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P, ANBest-Gk oder ANBest-K). Zuwendungen werden den Zuwendungsempfängern entweder auf Anordnung der Bewilligungsbehörde durch eine Bundeskasse ausgezahlt oder der Zuwendungsempfänger wird unter gewissen Bedingungen ermächtigt, die Zuwendungen im Rahmen der Abrufrichtlinien des BMF vom Konto der zuständigen Bundeskasse abzurufen (Abrufverfahren).

Die Anwendung des Zuwendungsrechts ist problematisch, wenn ein Jobcenter beabsichtigt, bestimmte Teilnehmer zuzuweisen oder sich bestimmte Inhalte vorzubehalten, weil insoweit das Verbot des unmittelbaren Leistungsaustausches zwischen Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber entgegensteht (1.2.4. zu § 23 VV-BHO i. V. m. Anlage zur VV-BHO Nr. 1.2.4 zu § 23 BHO). Der im Zuwendungsbescheid beschriebene Zweck kann daher rechtlich nicht eingefordert werden, sondern allenfalls die gewährten Zuwendungen können vom Zuwendungsempfänger zurückgefordert werden. Angesichts der hohen Komplexität zuwendungsrechtlicher Vorgaben ist zu empfehlen, das Verfahren bei Zuwendungen vorher abstrakt festzulegen (zum Beispiel in einer Förderrichtlinie).

7. Leistungen nach § 16f SGB II führen zum Status „nicht arbeitslos“

Nach gemeinsamer Auffassung von BMAS und BA führt die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dazu, dass die Teilnehmer (unabhängig von der Stundenzahl) gemäß § 53a Abs. 1 SGB II i. V. m. § 16 Abs. 2 SGB III als „nicht arbeitslos“ gelten. Dies gilt somit auch für Maßnahmen mit einem geringen zeitlichen Umfang oder bei Vermittlungsbemühungen Dritter.

Hinweise des Deutschen Landkreistages zur Instrumentenreform 2012,
abschließend diskutiert und befürwortet vom DLT-Sozialausschuss am 27./28.9.2012.