

## Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern - Konzept zum Abbau der Langzeiterwerbslosigkeit, Ausschussdrucksache 18(11)234
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Fünf-Punkte-Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Drucksache 18/3146
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitsförderung neu ausrichten – Nachhaltige Integration und Teilhabe statt Ausgrenzung, Drucksache 18/3918

### Sozialverband VdK Deutschland e.V.\*

#### 1. Zielsetzung und allgemeine Bewertung des Konzepts

Das vom BMAS vorgelegte Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit fußt im Wesentlichen auf einer besseren Betreuung Langzeitarbeitsloser sowie auf Lohnkostenzuschüssen.

Wesentliche Bausteine sind:

1. die bessere Betreuung in Aktivierungszentren,
2. ein Programm des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Eingliederung von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen ohne Berufsabschluss,
3. ein Programm für öffentlich geförderte Beschäftigung für ca. 10.000 besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose und
4. eine Verbesserung des Zugangs von Langzeitarbeitslosen zu Leistungen der Prävention und Gesundheitsförderung sowie der beruflichen Rehabilitation.

Der Sozialverband VdK begrüßt ausdrücklich die Initiative der Ministerin, die Anstrengungen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu verstärken. Mögliche individuelle Folgen sind psychische und gesundheitliche Probleme, Verlust und Entwertung der bisher erlangten Qualifikation, gesellschaftlich-kulturelle Isolation und Verarmung. Richtig ist aus Sicht des Sozialverbands VdK der Ansatz, dass es sich um eine heterogene Zielgruppe mit unterschiedlichen Problemlagen und Vermittlungshemmnissen handelt, für die es entsprechende individuelle und passgenaue Hilfen geben muss.

Die mit dem Konzept beabsichtigten, befristeten Förderungen von insgesamt ca. 43.000 Menschen können aber aus unserer Sicht keine langfristige Verbesserung der Situation bewirken und daher nur als ein erster, kleiner Schritt in die richtige Richtung gesehen werden. Der Sozialverband VdK befürchtet, dass der angekündigte deutliche Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit auf der Basis der geplanten Maßnahmen nicht erreicht werden kann.

---

\*Email vom 15.05.2015

Trotz der positiven Ansätze reichen die Programmkomponenten nicht aus, die folgenden Fehlentwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre auszugleichen oder gar umzukehren:

- Von 2012 bis 2015 wurden von der schwarz-gelben Koalition im Rahmen der Sparpakets- und „Instrumentenreform“ Einsparungen im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit von 2,5 bzw. 3 Mrd. Euro jährlich beschlossen. Zudem wurden Zugänge zu qualifizierenden Angeboten erschwert. Auch wurden damals erhebliche Einschränkungen im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung vorgenommen, die sowohl beim „Beschäftigungszuschuss“ eine Begrenzung auf 24 Monate beinhalteten, als auch die „Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante“ abschafften. Ebenso gab es massive Einschränkungen bei den Zulassungskriterien der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“). Vor diesem Hintergrund darf es nicht verwundern, dass der Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit ab 2009 zum Stillstand kam.
- Eine weitere Fehlentwicklung der Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre zeigt deutliche Folgen für die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit. Die bei den Haushaltstitel „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ und „Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuche“ sind gegenseitig deckungsfähig. Mehrausgaben in einem Bereich können also mit Einsparungen im anderen Bereich ausgeglichen werden. Was einmal für einen flexiblen Einsatz der Mittel in den Jobcentern gedacht war, führt zunehmend zu einer Umschichtung der arbeitsmarktpolitischen Fördermittel zugunsten des Verwaltungsbudgets.<sup>1</sup>

Allein 2014 wurden mehr als 520 Millionen Euro aus dem Eingliederungs- in den Verwaltungsetat der Jobcenter übertragen, ca.15 Prozent der insgesamt 3,5 Milliarden Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Insgesamt 19 der 408 deutschen Jobcenter (fünf Prozent) entnahmen sogar mehr als die Hälfte der Mittel aus dem Eingliederungsbudget, um damit Verwaltungsausgaben zu finanzieren. Etwa ein Viertel der Jobcenter verwendete 30 bis unter 50 Prozent des Eingliederungsbudgets für ihre Verwaltungskosten. 236 der deutschen Jobcenter (58 Prozent) schichteten zehn bis unter 30 Prozent der arbeitsmarktpolitischen Fördermittel um. Gelder, die zur Förderung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen vorgesehen waren, werden zur Deckung von Verwaltungs- und Personalkosten in den Jobcentern verwendet, weil durch das Sparpaket von 2012 der Arbeitsmarktpolitik notwendige Mittel entzogen wurden.

Notwendig ist eine neue Struktur in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Als Reaktion auf die Einsparpolitik in der Arbeitsmarktförderung reichen immer neue Projekte, befristete Programme und Maßnahmen für stark eingegrenzte Zielgruppen nicht aus.

Der Sozialverband VdK fordert daher u. a. die Schaffung eines dauerhaft geförderten Arbeitsmarkts mit tariflich entlohnten, sozialversicherungspflichtigen und arbeitsrechtlich abgesicherten Arbeitsplätzen für besonders benachteiligte Personengruppen.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK muss es primäre Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II und SGB III sein, die Chancen von Langzeitarbeitslosen zu erhöhen, wieder in Beschäftigung zu kommen. Hierzu sollten insbesondere verstärkt abschlussbezogene Weiterbildungsmaßnahmen eingesetzt werden, um die Integrationschancen dieses Personenkreises nachhaltig zu verbessern.

Die Eingliederungsmittel der Jobcenter müssen aufgestockt werden und eine Umwidmung des Eingliederungstitels in das Verwaltungsbudget sollte ausgeschlossen, zumindest aber prozentual stark begrenzt werden.

## 2. Zu den Regelungen im Einzelnen:

### 2.1 Bessere Betreuung in Aktivierungszentren

Vorgesehen ist, dass die Stellen von ca. 1000 Vermittlungsfachkräften in den Jobcentern, die bisher ältere Arbeitslose im Rahmen der Initiative „Perspektive 50plus“ beraten haben, erhalten bleiben und künftig für die Beratung langzeitarbeitsloser Menschen eingesetzt werden. In Aktivierungszentren sollen langzeitarbeitslose Menschen Hilfe bei der Bewältigung von sozialen, psychischen und gesundheitlichen Problemen und der Qualifizierung erhalten.

Der Sozialverband VdK begrüßt den Erhalt von ca. 1000 Stellen von Vermittlungsfachkräften bei den Jobcentern. Ein besserer Betreuungsschlüssel und eine damit intensivere Betreuung und Erfassung der individuellen Problemlagen haben sich ebenso wie die Berücksichtigung und Einbeziehung der persönlichen Fähigkeiten, Interessen und Wünsche der Arbeitssuchenden grundsätzlich bewährt. Eine solche Beratung und Unterstützung sollte nach Ansicht des Sozialverbands VdK allerdings jedem Arbeitssuchenden mit besonderen Vermittlungshemmnissen zuteilwerden, nicht nur wechselnden ausgesuchten Zielgruppen.

Die Finanzierung der Stellen ist aus dem dann aufzustockenden Verwaltungskostenbudget sicherzustellen. Eine Umverteilung zu Lasten des Eingliederungstitels lehnt der Sozialverband VdK ab.

<sup>1</sup> Seit dem Jahr 2011 ist die Summe, die von den Eingliederungsmitteln Richtung Verwaltungsetat floss, von Jahr zu Jahr gestiegen: Im Jahr 2011 waren es 49 Mio. Euro, im Jahr 2012 159 Mio. Euro und im Jahr 2013 445 Mio. Euro. Diese Summe wurde im Jahr 2014 vermutlich nochmals überschritten, da mehr als 460 Mio. Euro zur Umschichtung in den Verwaltungsetat der Jobcenter vorgesehen waren.

Der Etat für die Verwaltungskosten der Jobcenter wurde von 4,4 Mrd. Euro (2010) auf inzwischen rund 4,05 Mrd. Euro gesenkt und soll nach den Plänen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) auf diesem Niveau mindestens bis zum Jahr 2018 eingefroren bleiben. Im Jahr 2013 lagen die tatsächlichen Ausgaben der Jobcenter in diesem Bereich aber bei fast 4,5 Mrd. Euro. (vgl. BT Drs. 18/4378)

Bei der Umwidmung der o. g. Stellen ist zu gewährleisten, dass trotz Auslaufen des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ ältere Arbeitslose, die zu den besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Personengruppen gehören, weiterhin die notwendige Beratung, Unterstützung und Förderung erhalten.

Hinsichtlich der begleitenden Angebote wie z. B. Schuldner- oder Suchtberatung sollten die SGB II-Träger keine neuen eigenen Dienste schaffen, sondern auf qualifizierte und erfahrene Anbieter und bewährte Einrichtungen vor Ort zurückgreifen.

## **2.2 Programm des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Eingliederung von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen ohne Berufsabschluss**

Im Rahmen eines ESF-Programms sollen mit Lohnkostenzuschüssen bis zu 33.000 Langzeitarbeitslose in Arbeit vermittelt werden. Förderfähig sind Leistungsberechtigte, die seit mindestens zwei Jahren ohne Unterbrechung arbeitslos sind, das 35. Lebensjahr vollendet haben, über keinen oder keinen verwertbaren Berufsabschluss verfügen und voraussichtlich nicht auf andere Weise in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Die Zielgruppe soll dafür u. a. mit beschäftigungsbegleitendem Coaching, eventuell notwendigen Kurzqualifikationen und der Vermittlung von Grundkompetenzen gefördert werden.

Der Sozialverband VdK Deutschland begrüßt die Auflage eines ESF-Bundesprogramms, welches zusammen mit Mitteln aus dem SGB-II-Eingliederungstitel auf ein Fördervolumen von 885 Mio. Euro kommt.

Positiv ist zu beurteilen, dass erstmals der Fokus auf Arbeitssuchende gerichtet ist, die nicht oder gering qualifiziert sind, denn auch das Zielsteuerungssystem der Jobcenter beinhaltet die Gefahr des sogenannten „Creaming-Effekts“. Häufig konzentrierten sich die Vermittlungsbemühungen bisher nämlich auf Personen mit guten Integrationschancen, während die Integration marktferner Kunden wegen des höheren Einsatzes von personellen und finanziellen Ressourcen vernachlässigt wurde.

Schwerbehinderung taucht lediglich als ein nachrangiges und zusätzliches „Hilfskriterium“ bei Intensivförderfällen auf. Zwar verfügen schwerbehinderte Arbeitssuchende durchaus über abgeschlossene Berufsausbildungen und sind im Schnitt sogar höher qualifiziert. Durch die Nichtberücksichtigung als explizite Zielgruppe des ESF-Programms gereicht die vorhandene Qualifikation nun aber zu einem Nachteil. Notwendig wäre es aus Sicht des Sozialverbands VdK gewesen, in die entsprechende Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm vom 19. November 2014 schwerbehinderte Menschen unabhängig von Abschluss/Qualifikation als gleichermaßen zu berücksichtigende förderfähige Zielgruppe aufzunehmen.

Die eventuelle Berücksichtigung von Menschen mit Behinderung im Programmteil „soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Förderkriterium gesundheitliche Einschränkung) gleicht dieses Versäumnis nicht aus. Beim ESF-Bundesprogramm steht die langfristige

Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund, das hat qualitativ eine andere Dimension als eine öffentlich geförderte Beschäftigung mit dem vorrangigen Ziel der sozialen Teilhabe. Da im ESF-Programm die meisten Mittel zur Verfügung stehen und die geförderte Personengruppe mit 33.000 Personen wesentlich größer ist als die förderfähigen 10.000 Personen, denen das Programm zur öffentlich geförderten Beschäftigung zugutekommen soll, hat man mit der fehlenden Berücksichtigung die Chance veran, auch die Langzeitarbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen stärker abzubauen.

## **2.3 Programm für öffentlich geförderte Beschäftigung für ca. 10.000 besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose**

Für einen kleinen, besonders „arbeitsmarktfernen“ Personenkreis sollen über Lohnkostenzuschüsse bis zu 100 Prozent Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen einer sozialen Teilhabe am Arbeitsmarkt geschaffen werden. Dies allerdings nur, wenn gesundheitliche Probleme vorliegen oder wenn Kinder im Haushalt der Betroffenen leben.

Der Sozialverband VdK begrüßt ausdrücklich, dass für langzeitarbeitslose Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen vom Arbeitsmarkt nahezu ausgeschlossen sind oder aber mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben, sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse geschaffen werden sollen, die mit einem Lohnkostenzuschuss von bis zu 100 Prozent gefördert werden können.

Allerdings ist die potenzielle Zielgruppe für diese Form öffentlich geförderter Beschäftigung, die aufgrund mehrerer Vermittlungshemmnisse langfristig keine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, wesentlich größer als die von diesem Programm erfassten 10.000 Personen.

Rund 1,6 Mio. Menschen in Deutschland sind ein Jahr oder länger arbeitslos, ca. 480.000 von ihnen gelten nach Berechnungen des Instituts für Bildungs- und Sozialpolitik (IBUS) der Hochschule Koblenz als „arbeitsmarktfern“.

Eine Kernforderung des Sozialverbands VdK ist daher, dass statt immer wiederkehrender befristeter Programme hierzu eine dauerhafte Struktur geschaffen und öffentlich geförderte Beschäftigung ein Regelinstrumentarium der Arbeitsmarktpolitik werden muss.

Für besonders benachteiligte Personengruppen sollten nach Ansicht des Sozialverbands VdK im Rahmen einer Weiterentwicklung des „Dritten Sektors“ Arbeitsplätze insbesondere im gemeinnützigen, nicht vorrangig gewinnorientierten Bereich geschaffen werden, die tariflich entlohnt, sozialversicherungspflichtig (inklusive Arbeitslosenversicherung) und arbeitsrechtlich abgesichert sind. Damit ein solches Instrument nachhaltig und effektiv wirken kann, muss die Freiwilligkeit der Teilnahme bei dem geförderten Personenkreis sichergestellt sein.

Die Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung sollte dem Grundsatz folgen, anstelle von Langzeitarbeitslosigkeit mit all ihren negativen Folgen besser sinnvolle Erwerbsarbeit zu finanzieren. Hierzu muss ein „Passiv-Aktiv-Transfer“ ermöglicht werden. Die

durch die Beschäftigung eingesparten Unterhaltsleistungen des Bundes und der Kommunen aus ALG II oder die Kosten der Unterkunft müssen als Zuschüsse für eine aktive, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung genutzt werden können.

Nach der derzeitigen Rechtslage haben die Länder und Landkreise keinen Spielraum, um Mittel, die für die Kosten der Unterkunft und die Regelbedarfe vorgesehen sind, für die Finanzierung von Löhnen innerhalb öffentlich geförderter Beschäftigung zu verwenden. Diese Leistungen sind in den §§ 20 bis 22 SGB II abschließend geregelt. Für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende hat allein der Bund Gesetzgebungszuständigkeit. Um einen Passiv-Aktiv-Transfer zu realisieren, muss ein eigener, bislang fehlender Rechtsrahmen im Sozialgesetzbuch geschaffen werden.

Zwar enthalten SGB II und SGB III bereits Regelungen für die i. d. R. zeitlich befristete öffentliche Förderung von Beschäftigung, etwa im § 16 SGB II (Leistungen zur Eingliederung) oder im § 44 SGB III (Förderung aus dem Vermittlungsbudget). Eine verbindliche und verlässliche Struktur für einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt mit dem Vorhalten entsprechender Haushaltsmittel im Haushalt der Bundesagentur fehlt bislang. Hier muss dringend gehandelt werden.

Dementsprechend ist eine Kombination von SGB III- und SGB II-Mitteln ebenso zu realisieren wie die Einbeziehung staatlicher und kommunaler Arbeitsmarkt-, Investitions- und Infrastrukturförderprogramme. Die Aufwendungen der SGB II-Leistungsträger für Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung können so wie auch eingesparte Verwaltungskosten in „aktive“ Mittel für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fließen.

Der Sozialverband VdK bedauert sehr, dass im Rahmen dieses Programmteils nicht die Chance genutzt wurde, den sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer flächendeckend zu erproben.

Wir verweisen hierzu auf das Forderungspapier des Sozialverbands VdK Deutschland zur öffentlich geförderten Beschäftigung „Gute Arbeit für alle – Acht Thesen zur öffentlich geförderten Beschäftigung“, das den Ausschussmitgliedern im November letzten Jahres übersandt worden ist.

#### **2.4 Verbesserung des Zugangs von Langzeitarbeitslosen zu Leistungen der Prävention, der Gesundheitsförderung und der beruflichen Rehabilitation**

Mit einer Intensivierung des Dialogs zum Thema Arbeitslosigkeit und Gesundheit soll unter Einbeziehung des Gesundheitsministeriums, der Krankenkassen und der gesetzlichen Rentenversicherung der Zugang langzeitarbeitsloser Menschen zu Leistungen der Prävention, Gesundheitsförderung und Rehabilitation verbessert werden.

Der Sozialverband VdK begrüßt das Ziel des Konzepts, die Gesundheitsförderung und den Zugang zu Leistungen der Prävention und beruflichen Rehabilitation von Langzeitarbeitslosen zu verbessern, sieht aber gesetzlichen Handlungsbedarf.

Zur Verbesserung des Zugangs von Langzeitarbeitslosen zu Leistungen der Prävention und Gesundheitsförderung verweist der Sozialverband VdK auf seine Stellungnahme vom 20. April 2015 zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (PrävG, BT-Drs. 18/4282). Zu einer Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung der geplanten „Nationalen Präventionsstrategie“ gehört aus Sicht des Sozialverbands VdK, dass auch die Bundesagentur und die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende stärker eingebunden und in die Verantwortung genommen werden.

Es sollten systematisch Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote mit gesundheitsfördernden Bestandteilen entwickelt werden.

Die von den Krankenkassen angebotenen Maßnahmen der individuellen Verhaltensprävention sollten stärker auch für Arbeitslose nutzbar sein. Viele Angebote entsprechen nicht den Bedürfnissen und Möglichkeiten gesundheitlich eingeschränkter langzeitarbeitsloser Menschen. Oft wird eine finanzielle Eigenbeteiligung gefordert oder Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen in Vorleistung gehen. Dies ist für Menschen, die lediglich das Existenzminimum und i. d. R. kaum Rücklagen zur Verfügung haben, nicht möglich.

Der Sozialverband VdK teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass beim Zugang zu Leistungen der Rehabilitation dringender Handlungsbedarf besteht. Aus der Beratungspraxis der VdK-Rechtsberatungsstellen wissen wir, dass insbesondere für ältere und psychisch behinderte Menschen der Zugang zur Rehabilitation schwierig ist. Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen, die aber die Voraussetzungen für die Erwerbsminderungsrente nicht erfüllen, werden häufig als bloße Vermittlungsfälle eingestuft, ohne dass ein Reha-Bedarf erkannt wird.

Die umfassende Ermittlung des individuellen Bedarfs ist im Rehabilitationsprozess von entscheidender Bedeutung für eine passgenaue Teilhabeplanung und adäquate Leistungsentscheidungen. Die Rehabilitationsträger sind bereits nach geltendem Recht verpflichtet, in Abstimmung mit den Leistungsberechtigten die nach dem individuellen Bedarf voraussichtlich erforderlichen Leistungen funktionsbezogen festzustellen (§ 10 SGB IX). Diese Vorgaben finden aber in der Praxis wenig Beachtung.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK ist es daher notwendig, dass alle Rehabilitationsträger gesetzlich verpflichtet werden, ein bundesweites Bedarfsfeststellungsverfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich einzuführen. Ein solches Verfahren muss gewährleisten, dass eine trägerübergreifende und umfassende Bedarfsermittlung und –feststellung nach bundeseinheitlichen Maßstäben erfolgt, die sich auf alle Lebensbereiche erstreckt. Das Verfahren muss an der ICF orientiert und diskriminierungsfrei ausgestaltet sein. Der Leistungsberechtigte muss aktiv in den Bedarfsermittlungs- und Bedarfsfeststellungsprozess einbezogen werden.

Der Sozialverband VdK verweist hierzu auf seine  
Stellungnahme vom 5. November 2014 zum Antrag  
der Fraktion DIE LINKE „Bundesteilhabegesetz zügig

vorlegen – Volle Teilhabe ohne Armut garantieren“  
(BT-Drs. 18/1949) u. a. Anträgen.