

## Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten  
Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen  
für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Ar-  
beitsmarkt – Teilhabechancengesetz  
10.SGB II-ÄndG

(BT-Drucks.19/4725)

Sozialverband VdK Deutschland e.V.  
Linienstraße 131  
Abteilung Sozialpolitik  
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300  
Telefax: 030 9210580-310  
E-Mail: [sozialpolitik@vdk.de](mailto:sozialpolitik@vdk.de)

Berlin, den 23.10.2018

## 1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen ihrer Umsetzung

Ziel ist es, der zahlenmäßig bedeutsamen Gruppe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen wieder eine Perspektive zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zu eröffnen. Dazu ist es erforderlich, zum einen die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen durch intensive Betreuung, individuelle Beratung und wirksame Förderung zu verbessern. Zum anderen sollen ihnen vermehrt Beschäftigungsoptionen auf dem allgemeinen oder sozialen Arbeitsmarkt angeboten werden.

Für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose soll ein neues Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)<sup>1</sup> eingeführt werden. Arbeitgeber, die Arbeitsverhältnisse mit sehr arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen begründen, werden durch Lohnkostenzuschüsse gefördert und es werden beschäftigungsbegleitende Betreuung, Weiterbildung und betriebliche Praktika während der Förderung ermöglicht.

Weiterhin wird die bisherige „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ neu gefasst. Die Reintegration von Personen mit einer längeren Dauer von Langzeitarbeitslosigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt soll besser unterstützt werden, indem die Möglichkeiten zur Förderung mit Lohnkostenzuschüssen erweitert werden. Es sollen mehr finanzielle Anreize zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen gegeben und Zugangshindernisse abgebaut werden. Dadurch soll einer weiteren Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit vorgebeugt werden.

### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der Sozialverband VdK begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs und die Einführung des neuen Regelinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Seit langem fordert der VdK, die Anstrengungen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu verstärken. Insbesondere für die Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, der besonders schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen eine faire Beschäftigung sowie Qualifizierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten bietet, hat sich der VdK seit langer Zeit eingesetzt.

Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit stagniert der Anteil der Langzeitarbeitslosen auf hohem Niveau rund um die Millionenmarke. Andererseits wurden die Mittel für die Arbeitsmarktförderung im SGB II massiv zurückgefahren. So sind die Maßnahmen zur Arbeitsförderung um rund 33 Prozent und im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung sogar um rund 68 Prozent zurückgegangen.<sup>2</sup> Zusätzlich werden immer mehr Mittel, die für die Eingliederung zur Verfügung stehen sollten, in den Verwaltungshaushalt der Jobcenter umgeschichtet. Im Jahr 2017 waren das 911 Millionen Euro und damit 147 Millionen Euro mehr als im Vorjahr.

---

<sup>1</sup> Im Folgenden SGB II genannt

<sup>2</sup> Paritätische Positionen zur Arbeitsmarktpolitik 2017

Wichtig ist es nun, dass die vorgesehenen Maßnahmen und dementsprechend die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf Teilhabe am Arbeitsmarkt im SGB II die dauerhafte Schaffung von öffentlich geförderten Arbeitsplätzen beinhaltet. Sichergestellt ist die Finanzierung aber nur für einen Zeitraum von vier Jahren. Auch sind diese Maßnahmen nur für ca. 150.000 Menschen geplant, was bei einer Anzahl von rund 900.000 Langzeitarbeitslosen nicht ausreichend ist.

Weiterhin müssen sich die Lohnkostenzuschüsse im neuen Förderinstrument am tatsächlichen Arbeitgeberbruttoentgelt orientieren und nicht am Mindestlohn, da sonst nur Niedriglohnjobs gefördert werden und die an Tarif oder Branchenmindestlohn gebundenen Arbeitgeber benachteiligt werden. Bei der Auswahl der geförderten Arbeitsplätze muss darauf geachtet werden, dass nach den Verhältnissen des regionalen Arbeitsmarktes keine regulären Arbeitsplätze verdrängt werden oder unter Lohndruck geraten, sondern tatsächlich zusätzliche Stellen entstehen. Dabei muss es sich um vollwertige sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze handeln, bei denen die Beschäftigten auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben.

Die Zugangsvoraussetzungen müssen auf der einen Seite entschärft und die Mindestwartezeit im Leistungsbezug auf vier Jahre verkürzt werden. Andererseits muss sichergestellt werden, dass Personengruppen mit besonderem Förderbedarf, wie schwerbehinderte Langzeitarbeitslose, nicht an den Rand gedrängt werden. Hierzu braucht es entweder ein zweistufiges Verfahren oder eine Kontingentregelung. Besonders wichtig ist auch, dass die geplanten Maßnahmen auf freiwilliger Basis erfolgen müssen und nicht mit Sanktionen bedroht sind.

Der VdK weist darauf hin, dass mit den Instrumentarien dieses Gesetzentwurfs das Übergangsproblem von älteren Arbeitslosen im Arbeitslosengeld-I-Bezug nicht gelöst wird. Diese haben wegen gesundheitlicher Einschränkungen keine Beschäftigungschancen mehr auf dem Arbeitsmarkt, erfüllen aber auch nicht die Voraussetzungen für eine Rente. Diese Personengruppe darf nach einem langen Berufsleben nicht von der sozialen Teilhabe am Arbeitsmarkt abgekoppelt werden und als Perspektive nur noch den SGB-II-Bezug haben. Deshalb fordert der VdK für Arbeitnehmer mit geringen Arbeitsmarktchancen in höherem Alter – wie insbesondere geringer qualifizierte ältere Beschäftigte, Beschäftigte mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie Beschäftigten in Berufen mit hohen gesundheitlichen Belastungen – flexible, passgenaue, öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten, die im Dritten Sozialgesetzbuch verankert werden müssen.

## 2. Zu den Regelungen im Einzelnen

### 2.1. Teilhabe am Arbeitsmarkt

Durch das in § 16i SGB II neu geschaffene Instrument der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ können Arbeitgeber, die ein Beschäftigungsverhältnis mit langzeitarbeitslosen Grundsicherungsempfängern begründen, Lohnkostenzuschüsse erhalten. Die Zuschüsse betragen in den ersten beiden Jahren 100 Prozent und bemessen sich an der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns. Eine etwaige Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung einer höheren Vergütung, etwa durch Rechtsverordnung oder Tarifvertrag, bleibt aber bestehen. Die Förderung ist auf fünf Jahre angelegt, wobei die Förderhöhe sich ab dem 3. Jahr um jeweils zehn Prozent jährlich reduziert. Übernommen wird auch der Arbeitgebersozialversicherungsanteil, aber nicht der Beitrag zur Arbeitsförderung. Da die Versicherungspflicht für die Arbeitslosenversicherung aufgehoben ist, erwerben die Beschäftigten auch keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld.

Dieses Förderinstrument soll die längerfristige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren ermöglichen. Als Indikator für die Arbeitsmarktferne soll ein Arbeitslosengeld-II-Bezug von mindestens sieben Jahren innerhalb der letzten acht Jahre dienen. Kinderbetreuungszeiten und kurzzeitige Erwerbstätigkeit sollen den Zugangsvoraussetzungen nicht entgegenstehen.

Im ersten Jahr der Beschäftigung haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Anspruch auf Freistellung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts für die beschäftigungsbegleitenden Betreuungsmaßnahmen. Die beschäftigungsbegleitende Betreuung soll in der Regel im Rahmen von einzelfallbezogenen Kontaktgesprächen stattfinden. Diese soll durch die Jobcenter selber oder durch beauftragte Dritte stattfinden. Weiterhin kann der Arbeitgeber Zuschüsse zu Weiterbildungskosten erhalten.

Die Agentur für Arbeit hat jährlich eine Stellungnahme des Örtlichen Beirats, insbesondere zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen sowie Verdrängungseffekten, anzufordern.

#### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der VdK begrüßt die Verankerung eines Regelinstruments im SGB II zur Teilhabe am Arbeitsmarkt. Die bisherigen Eingliederungsmaßnahmen und nur kurzfristigen Beschäftigungsprogramme haben zu keinem nachhaltigen Abbau bei der Anzahl der Langzeitarbeitslosen geführt. Jetzt muss aber dafür gesorgt werden, dass das Regelinstrument auch dauerhaft von den Jobcentern eingesetzt werden kann. Die veranschlagte Aufstockung von vier Milliarden Euro ist dafür nicht ausreichend. Die finanzielle Absicherung der Maßnahmen muss auch darüber hinaus geregelt werden.

Die geplanten Zugangsvoraussetzungen sind zu eng und schließen einen Großteil der Personen mit Förderbedarf aus. Es ist Langzeitarbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen nicht zuzumuten, erst nach sieben Jahren Arbeitslosengeld-II-Bezug, oft noch mit einem ein- bis

zweijährigen vorgelagerten Arbeitslosengeld-I-Bezug, durch das neue Regelinstrument gefördert zu werden. Mit Dauer der Arbeitslosigkeit sinken nicht nur die Qualifikationen und die Kompetenzen der Betroffenen, sondern es verschlechtern sich auch die gesundheitlichen Einschränkungen und die negativen Effekte von fehlender sozialer Teilhabe nehmen zu. Es widerspricht der Intention des Gesetzentwurfs, nämlich der Förderung der sozialen Teilhabe, wenn man in Kauf nimmt, dass sich durch die lange Wartezeit Problemlagen verfestigen, wenn nicht sogar verschärfen. Der VdK fordert wie auch andere Akteure im Sozialbereich hier eine Absenkung der Mindestwartezeit auf vier Jahre.

Der Umstand, dass die Zugangsvoraussetzungen allein auf die Dauer des Leistungsbezugs abstellen, hat auf der einen Seite den Vorteil, dass das Verwaltungsverfahren stark vereinfacht wird und dies vielleicht zu mehr Transparenz und Akzeptanz für das neue Regelinstrument führt. Andererseits besteht die große Gefahr, dass Personengruppen mit besonderem Förderbedarf, wie Menschen mit Schwerbehinderung und Alleinerziehende, an den Rand gedrängt werden.

So ist es zum Beispiel für Menschen mit Schwerbehinderung deutlich schwerer, aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Beschäftigung aufzunehmen. Ihre Abgangsraten in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt liegen weit unter den Abgangsraten der nicht schwerbehinderten Menschen. Es ist zu befürchten, dass es bei den hier vorgesehenen Zugangsvoraussetzungen zu Creaming-Effekten kommen kann; also aus der Personengruppe der Langzeitarbeitslosen hauptsächlich diejenigen vermittelt werden und von den Arbeitgebern bevorzugt eingestellt werden, die die geringsten Einschränkungen aufweisen, und nicht etwa die mit dem größten Förderbedarf. Gerade Menschen mit Behinderung erhalten dagegen bei potentiellen Arbeitgebern immer noch keine ausreichende Akzeptanz.

Um aber sicherzustellen, dass die besonders zu fördernden Personengruppen auch durch das Regelinstrument erreicht werden, fordert der VdK eine gesetzliche Regelung. So könnte ein bestimmtes Kontingent der geförderten Arbeitsstellen Personen vorbehalten sein, die spezielle Förderkriterien wie Schwerbehinderung oder Alleinerziehenden-Status aufweisen. Oder es könnte ein zweistufiges Verfahren eingeführt werden, bei dem im zweiten Schritt aus den Anspruchsberechtigten die Personen mit besonderem Förderbedarf bevorzugt vermittelt werden.

Nach Ansicht des VdK muss es unverzichtbarer Bestandteil des neuen Förderinstruments sein, dass es auf freiwilliger Basis Anwendung findet. Das bedeutet, dass Vermittlung, Arbeitsaufnahme und begleitende Betreuung nur mit Zustimmung der langzeitarbeitslosen Person erfolgen soll. Teilhabe am sozialen Leben und Reintegration in den Arbeitsmarkt nach einer langen Arbeitsmarktferne bedürfen eines Zusammenspiels aus eigener Kraftanstrengung und respektvoller Betreuung unter gleichberechtigten Partnern. In einem solchen Prozess wirkt die Androhung von Strafen und Sanktionen kontraproduktiv. Der VdK fordert hier eine Klarstellung, dass die Teilnahme freiwillig ist und keine Sanktionierungen drohen können.

Ein weiterer wichtiger Punkt für den VdK ist die Höhe des Lohnkostenzuschusses. Dieser sollte sich genauso, wie es bei dem Förderinstrument nach § 16e SGB II vorgesehen ist, am Arbeitgeberbruttoentgelt und nicht nur am gesetzlichen Mindestlohn orientieren. Wenn die

Förderung nicht zu einem Ausgleich der Minderleistung ausreicht – vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass die Zielgruppe als arbeitsmarktfremd definiert ist – besteht die Gefahr, dass das Instrument wegen der entstehenden Finanzierungslücke von Arbeitgebern erst gar nicht in nennenswertem Umfang genutzt wird. Eine Zuschusslücke ergäbe sich dann auch automatisch für alle Arbeitgeber, die tarifgebunden sind oder nach Branchenmindestlohn bezahlen. Dass dann eher tarifungebundene Arbeitgeber, die vielleicht sowieso nur den gesetzlichen Mindestlohn zahlen, die geförderten Arbeitsplätze bereitstellen könnten und damit auch noch eine Ausweitung des Niedriglohnbereichs gefördert wird, halten wir für ein sehr bedenkliches arbeitsmarktpolitisches Zeichen.

Weiterhin ist es für die Betroffenen wichtig, einen auskömmlichen Lohn zu erhalten, den sie eben nicht wieder mit SGB-II-Leistungen aufstocken müssen. Gerade wenn man in Großstädten lebt und Kinder zu versorgen hat, ist dies mit dem gesetzlichen Mindestlohn nicht möglich.

Um die Anspruchsberechtigten wirklich nachhaltig mit dem neuen Förderinstrument in den Arbeitsmarkt integrieren zu können, müssen Ihnen vollwertige Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören neben der Existenzsicherung auch eine komplette Absicherung in der Sozialversicherung und der Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld. Es ist nicht gerechtfertigt, dass Beschäftigungen, die unter den regulären Bedingungen des Arbeitsmarktes fallen, nicht gleichberechtigt zum Erwerb von Ansprüchen führen.

Bei den Regelungen zur beschäftigungsbegleitenden Betreuung gibt der VdK zu bedenken, dass sich hier nicht immer die Jobcenter wirklich als die geeignete Institution erweisen werden könnten. Gerade Langzeitarbeitslose verbinden oft durch ihren langen Verbleib im Leistungsbezug und den bisherigen gescheiterten Integrationsversuchen in den Arbeitsmarkt Negativerlebnisse mit den Jobcentern. Um ein erfolgreiches Coaching durchführen zu können, bedarf es aber eines soliden Vertrauensverhältnisses. Dieses ist schwer aufzubauen, wenn dieselbe Stelle gleichzeitig Verhalten durch Regelsatzkürzungen so sanktionieren kann, dass die Existenzsicherung gefährdet ist. Für die Langzeitarbeitslosen muss es möglich sein, nach Wahl das Coaching auch bei externen Dritten oder gegebenenfalls beim Arbeitgeber in Anspruch zu nehmen.

Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse müssen in ausreichendem Maße in Teilzeit angeboten werden, wobei sich die Arbeitsstundenzahl sukzessive erhöhen kann. Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen sind nicht von Anfang an in voller Höhe belastbar, besonders wenn noch Kinder oder Angehörige zu betreuen sind. Damit die Förderung erfolgreich sein kann, muss dies bei der Auswahl der Arbeitsverhältnisse gebührend beachtet werden.

Der VdK begrüßt die Einbindung der Örtlichen Beiräte der Jobcenter, da diese durch ihre lokale Verankerung ein geeignetes Gremium darstellen, um Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte vor Ort beurteilen und verhindern zu können.

## 2.2. Eingliederung von Langzeitarbeitslosen

Durch die Neufassung des § 16e SGB II können Arbeitgeber für die nicht nur geringfügige Beschäftigung von Leistungsberechtigten, die trotz vermittlerischer Unterstützung seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind, durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt gefördert werden. Der Zuschuss beträgt im ersten Jahr 75 Prozent und im zweiten Jahr 50 Prozent des Arbeitsentgeltes und bemisst sich an dem vom Arbeitgeber regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelt, das den gesetzlichen Mindestlohn aber nicht unterschreiten darf. Es bedarf keiner weiteren Fördervoraussetzungen, wie besondere Vermittlungshemmnisse oder erwartete Minderleistung. Ein Wegfall der Hilfebedürftigkeit führt nicht zur Aufhebung der Bewilligung und der beschäftigungsbegleitenden Betreuung. Auch diese Beschäftigungen sind nicht versichert in der Arbeitslosenversicherung.

Hier gibt es einen Freistellungsanspruch für Betreuungsmaßnahmen für die ersten sechs Monate der Förderung. Die Betreuungspersonen werden von den Jobcentern aufgrund ihrer Eignung zugelassen und sollen eng mit dem Arbeitgeber zusammenarbeiten.

### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der Sozialverband VdK begrüßt bei der Neufassung des § 16e SGB II insbesondere die Regelung, dass der Lohnkostenzuschuss sich nunmehr nach dem Arbeitgeberbruttoentgelt richtet. Bisher wurde er anhand der Leistungsfähigkeit des Beschäftigten festgelegt, dies legte einen negativen Fokus auf etwaige Minderleistungen und war für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt nicht förderlich.

Es ist auf der einen Seite richtig, dass nunmehr die Zugangsvoraussetzung allein die Dauer des Leistungsbezugs ist und keine Vermittlungshemmnisse nachgewiesen werden müssen. Dies öffnet den Zugang zu diesem Förderinstrument auch für Personengruppen, die keine „klassischen“ Vermittlungshemmnisse, wie gesundheitliche Beeinträchtigung, hohes Alter oder fehlende Berufsausbildung aufweisen, aber trotzdem einer geförderten Beschäftigung zum Wiedereinstieg ins Berufsleben bedürfen. Andererseits ist aber auch hier die Gefahr der Creaming-Effekte, wie zu § 16i SGB II ausgeführt, besonders hoch. Es bedarf auch hier einer Regelung, zum Beispiel durch Kontingente, damit Personengruppen mit besonderem Förderbedarf nicht an den Rand gedrängt werden.

Problematisch ist auch, dass die anderweitigen Vermittlungen, die vor der Förderphase stattgefunden haben müssen, laut Gesetzesbegründung über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten angedauert haben müssen. Dies stellt eine sehr starre Regelung dar, die dazu führen könnte, dass sich die Frist der zweijährigen Arbeitslosigkeit noch einmal um sechs Monate verlängert. Aber auch bei einer zweijährigen Arbeitslosigkeit muss von dem Vorliegen zunehmender Vermittlungshemmnisse ausgegangen werden, so dass die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund stehen muss. Deshalb müssen die regelhaften Vermittlungsbemühungen während des Leistungsbezugs hier als ausreichend bewertet werden.