

Integration in den Arbeitsmarkt sowie Schaffung tagesstrukturierender Maßnahmen für Menschen in Wohnungsnot

(Stand 09.12.2019)

Chance und Angebot für eine verbesserte Integration durch verbundenen Einsatz der unterschiedlichen Hilfen

Erarbeitet von der Arbeitsgruppe Wohnungslosenhilfe der Landesarbeitsgemeinschaft öffentliche und freie Wohlfahrtspflege (LAGöfW) Baden-Württemberg

1. Ausgangssituation

In der Wohnungsnotfallhilfe (§§ 67 ff SGB XII) sind die Unterstützungsleistungen zur Integration in den Arbeitsmarkt in den letzten Jahren sehr gering¹. Zudem wurden in den vergangenen Jahren die Eingliederungsmittel gekürzt. Dabei sind Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes zentrale Bestandteile der Hilfen. Die folgenden Ausführungen basieren auf den aktuellen gesetzlichen Zuständigkeiten und Grundlagen.

2. Auftrag der Unterarbeitsgruppe

Die UAG versucht, die Zielgruppe aus der jeweiligen Sicht des SGB II, III und XII profilscharf zu beschreiben, ihre Bedarfe und mögliche Lücken abzugleichen sowie Impulse für eine kooperative Planung der verschiedenen Leistungssysteme zu entwickeln. Ziel war hierbei die Erstellung beispielhafter Ansätze zu inhaltlichen Vorgaben und strukturellen sowie leistungsrechtlichen Voraussetzungen, um bedarfsgerechte und zielgerichtete Leistungen zur Qualifizierung und Integration in den Arbeitsmarkt sowie tagesstrukturierende Maßnahmen anzubieten.

3. Lösung

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II können nach § 16 SGB II in Verbindung mit § 45 SGB III an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilnehmen. Personen, welche die Voraussetzungen des § 67 SGB XII erfüllen, können nach § 68 SGB XII u.a. Hilfen zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes erhalten. Für die beschriebene Zielgruppe sollen diese beiden Hilfesysteme im Sinne des **verbundenen Einsatzes** der unterschiedlichen Hilfen kombiniert werden. Diese verbundenen Hilfen können je nach konzeptionellen Überlegungen unterschiedliche Elemente (bspw. qualifikatorische Anteile, Formen persönlicher Zuwendung am Arbeitsplatz, motivatorische Elemente) beinhalten.

Hierbei ist folgendes zu beachten: Die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII ist eine eigenständige Hilfe für einen speziellen Bedarf. Dieser ist zunächst festzustellen. Die Leistungen für diesen Bedarf nach den Vorschriften der §§ 67 ff. SGB XII treten gegenüber Leistungen nach anderen Vorschriften zurück,

¹ Nach der GISS Studie befanden sich lediglich 17 Prozent der am Stichtag erfassten Personen (Angaben der freien und öffentlichen Träger nach §§ 67 ff SGB XII) in Arbeit, Beschäftigungs-, Qualifizierungs- oder tagesstrukturierenden Maßnahmen. Hiervon befanden sich 22 Prozent in einer Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahme im Rahmen des SGB II.

wenn sie die Leistungen zur Überwindung der sozialen Schwierigkeiten ersetzen, also den speziellen Bedarf tatsächlich decken.²

Daher ist zunächst immer zu prüfen, ob ein Anspruch auf vorrangige andere Leistungen (insbesondere §§ 16, 16a SGB II) besteht. Der Ausschluss der Leistungen nach § 67 SGB XII greift aber immer nur dann und soweit tatsächlich andere Leistungen erbracht werden.

Der Lösungsansatz des verbundenen Einsatzes der unterschiedlichen Hilfen wirkt **folgende rechtliche Fragestellungen** auf:

a) Können die Hilfen in einem verbundenen Ansatz erbracht werden?

Das SGB XII sieht den Einsatz verbundener Hilfen in der zugehörigen Verordnung zu §§ 67 ff SGB XII ausdrücklich vor (§ 2 Abs. 3 DVO).

b) Können motivatorische Elemente finanziert werden?

Nach § 16 SGB II i.V. m. § 45 SGB III sind hierfür keine Möglichkeiten gegeben. §§ 67 ff SGB XII steht dem nicht entgegen.

c) Müssen Einkünfte aus motivatorischen Elementen gemäß § 11a Abs. 4 SGB II als Einkommen berücksichtigt werden?

Sofern mit einer Motivationsprämie nicht der Lebensunterhalt gesichert werden soll, sondern ein Anreiz zur Teilnahme gegeben werden soll, muss eine solche Motivationsprämie nicht als Einkommen i. S. d. §§ 11 a SGB II berücksichtigt werden. Der Sinn und Zweck der Prämie muss eindeutig aus dem Leistungsbescheid ersichtlich sein. Im Ergebnis sind die Motivationsprämien zweckbestimmte Leistungen, die nicht der Existenz dienen und daher nach § 11 a, Abs. 3 Satz 1 SGB II nicht auf das Arbeitslosengeld II anzurechnen.³ Die Höhe einer solchen Prämie sollte 90 Euro pro Monat nicht überschreiten (1,50 € bei 15 Wochenstunden).

d) Müssen die Maßnahmen zur Aktivierung nach § 16 SGB II i.V.m. § 45 SGB III zwingend ausgeschrieben werden?

Für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen ab den EU-Schwellenwerten gelten Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie die Verfahrensvorschriften Vergabeverordnung (VgV), Sektorenverordnung (SektVO), Konzessionsvergabeordnung (KonzVgV) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A – 2. Abschnitt). § 130 GWB regelt die Vergabe von öffentlichen Aufträgen über soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne des Anhangs XIV der Richtlinie 2014/24/EU. Der öffentliche Auftraggeber hat danach bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die Wahlfreiheit zwischen den Vergabearten. Der Schwellenwert beträgt 750.000 €. Für die Vergabe von öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte gilt die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), die durch die VV zu § 55 der Landeshaushaltsordnung und die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung) für die Behörden und Betriebe des Landes eingeführt wurde. Die UVgO ersetzt die bisher geltende Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A Abschnitt 1). Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen über soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne des Anhangs XIV der Richtlinie 2014/24/EU ist in § 49 UVgO geregelt. Auch hier hat der öffentliche Auftraggeber

² Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Anwendung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII (https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-5-15_hilfe-nach-paragraf-67.pdf)

bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die Wahlfreiheit zwischen den Vergabearten und damit die Möglichkeit eine Verhandlungsvergabe bei einer vorteilhaften Gelegenheit im Sinne des § 8 Absatz 4 Nummer 14 UVgO durchzuführen. Erforderlich ist hierbei jedoch immer eine Prüfung im Einzelfall.³

e) Wie können die Angebote sozialrechtlich ausgestaltet werden?

In der Hilfe für Menschen in besonderen Lebensverhältnissen mit sozialen Schwierigkeiten sind motivatorische Aspekte bedeutsam. In verbundenen Angeboten mit dem SGB II kann dies berücksichtigt werden. Die Maßnahmen sollten i.d.R. ohne Sanktionen gestaltet sein.

f) Führt die Betreuung in einem stationären Angebot zwingend zu einem Leistungsausschluss nach dem § 7 Abs. 4 SGB II?

Das Urteil des LSG Baden Württemberg vom 22.03.2016 - L 13 AS 4877/13 zum Leistungsausschluss in stationären Einrichtungen deutet darauf hin, dass grundsätzlich keine SGB II-Leistungen in stationären Einrichtungen gewährt werden können. Bei genauer Betrachtung der Urteilsbegründung wird aber deutlich, dass für den Bezug von SGB II-Leistungen der Status der Unterbringung maßgebend ist. Hierzu hat das BSG in seinem Urteil 2014 (Az.:B 4 AS 32/13R) entsprechende Ausführungen

gemacht, auf das sich das LSG BW mit seinem Urteil - 22.03.2016 - L 13 AS 4877/13 beruft.

Entscheidend ist, ob ein Leistungsberechtigter stationäre Hilfe erhält und diese konzeptionell so gestaltet ist, dass der Träger der Einrichtung nach Maßgabe seines Konzeptes die Gesamtverantwortung für die tägliche Lebensführung und die Integration des Hilfebedürftigen übernimmt. In diesen Fällen greift der Sachverhalt, dass nur diejenigen SGB II-Leistungen in stationären Einrichtungen erhalten, die tatsächlich einer versicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen. Sie sind in diesen Fällen in der stationären Einrichtung „untergebracht“.

Dagegen kann es weiterhin einen SGB II-Leistungsbezug in stationären Einrichtungen geben, wenn die Einrichtung nicht die Gesamtverantwortung für die tägliche Lebensführung übernimmt. In diesem Fall überlässt sie den selbstverantworteten Spielraum dem/der Einzelnen, erwerbstätig zu sein. Er/sie ist hierbei „nicht untergebracht“. Es kommt daher nicht allein darauf an, dass die Einrichtung (auch) stationäre Leistungen erbringt; ferner genügt nicht bereits ein geringes Maß an Unterbringung im Sinne einer formellen Aufnahme. Von einer Unterbringung ist nur auszugehen, wenn der Träger der Einrichtung nach Maßgabe seines Konzeptes die Gesamtverantwortung für die tägliche Lebensführung und die Integration des Hilfebedürftigen übernimmt. Der Einrichtungsträger hat darzulegen, dass konzeptionell diese Einrichtung auch bezogen auf den konkreten Fall dem Einzelnen den selbstverantworteten Spielraum gibt, am Arbeitsmarkt erwerbstätig zu werden. Dabei legt der Einrichtungsträger konzeptionell und bezogen auf den Einzelfall zusammen mit dem/der Betroffenen in Hilfeplänen/bedarfsbegründenden Berichten dar, dass dem Einzelnen der selbstverantwortete Spielraum gegeben wird, am Arbeitsmarkt erwerbstätig zu werden.

Der verbundene Einsatz von Hilfen kann also auch bei den stationären Einrichtungen zur Anwendung kommen, bei denen konzeptionell festgelegt ist, dass die (erwerbsfähigen) Leistungsberechtigten „nicht untergebracht“ sind. Dies kann Konsequenzen für die leistungsrechtliche Bewilligung und das Vertragsrecht haben.

³ Teil d - Auskunft des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, April 2019.

4. Hilfebedarfe der Zielgruppen und mögliche Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Auf Basis der zielgruppenspezifischen Hilfebedarfe konnten rechtliche Rahmenbedingungen für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung erarbeitet werden:

Rechtliche Rahmenbedingungen für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gemäß § 16 SGB II i.V.m. § 45 SGB III

Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbildungssuchende gemäß § 15 SGB III • Arbeitslose gemäß § 16 SGB III • von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende gemäß § 17 SGB III • Erwerbsaufstockende • erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLB).
Ziele der Maßnahmen	<p>Abschließende Aufzählung:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, 2. Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, 3. Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung, 4. Heranführung an eine selbständige Tätigkeit oder 5. Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme <p>Voraussetzung: berufliche Eingliederung muss durch diese Ziele unterstützt werden. Allerdings ist nicht definiert, in welchem Zeitraum die Zielerreichung erfolgen soll.</p> <p>Eine langfristige Perspektive muss allerdings vorhanden sein, was vom Gesetzgeber bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLB) grundsätzlich unterstellt wird.</p>
Quoten	<p>Vermittlungsquoten müssen nicht als Zielsetzung definiert werden. Dies kann aber je nach Zielgruppe zur Orientierung sinnvoll sein. Malus-Systeme sollten im Kontext der Wohnungslosenhilfe nicht vorgesehen werden. Die Integrationsziele und -fortschritte müssen dargelegt werden.</p>
Zeitliche Vorgaben	<p>Allgemeines:</p> <p>Die Dauer der Einzel- oder Gruppenmaßnahmen muss deren Zweck und Inhalt entsprechen. Unter Beachtung der nachfolgenden Regelungen kann die Maßnahme so lange umgesetzt werden, so lange die Zielsetzungen des SGB II mit der Maßnahme verfolgt werden können. Auch im Kontext der Wohnungslosenhilfe ist insbesondere, aber nicht ausschließlich § 1 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 SGB II einschlägig, wonach die Leistungen der Grundsicherung insbesondere darauf auszurichten sind, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, • verbessert • oder wieder hergestellt wird. <p>Einschränkungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soweit Maßnahmen oder Teile von Maßnahmen bei oder von einem Arbeitgeber durchgeführt werden, dürfen diese jeweils die Dauer von sechs Wochen nicht überschreiten (§ 45 Abs. 2 S. 2 SGB III). Bei Langzeitarbeitslosen:

	<p>a) gemäß § 18 SGB III oder b) deren berufliche Eingliederung auf Grund von schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen besonders erschwert ist,</p> <p>darf die Teilnahme an Maßnahmen oder Teilen von Maßnahmen, die bei oder von einem Arbeitgeber durchgeführt werden, gemäß § 45 Abs. 8 SGB III die Dauer von zwölf Wochen nicht überschreiten.</p> <p>Die maximale Dauer von Maßnahmeteilen bei Arbeitgebern gilt auch für Kooperations- bzw. Erprobungsbetriebe. Die Durchführung von Maßnahmeteilen bei Arbeitgebern kann für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer jeweils max. sechs bzw. zwölf Wochen bei verschiedenen Arbeitgebern erfolgen.</p> <p>Zweck der Maßnahme darf es nicht sein, dass die/der Teilnehmer/in allein zur Arbeitsleistung ohne Betreuung eingesetzt wird. Der Zweck wird auch dann nicht erreicht, wenn ein eLb wiederholt beim selben Arbeitgeber eine Maßnahme für ein ähnliches Beschäftigungsverhältnis durchlaufen muss. Teile von Maßnahmen, die bei einem Arbeitgeber stattfinden, dürfen nicht dazu genutzt werden, um urlaubs- oder krankheitsbedingte Ausfälle oder betriebliche Spitzenbelastungen aufzufangen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen darf die Dauer von acht Wochen nicht überschreiten (§ 45 Abs. 2 S. 3 SGB III).
<p>Inhalte (allgemein)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vermittlung (übergreifend) • Gesundheitlich angemessene Beschäftigung vorbereiten bzw. realisieren • Berufliche (Teil-)Qualifikationen realisieren • Integrationsrelevante Fremdsprachenkenntnisse erwerben • Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse • Leistungsfähigkeit/Motivation feststellen • Leistungsfähigkeit fördern • Lernbereitschaft fördern • Perspektiven verändern • Heranführen an das Arbeitsleben (Tagesstruktur herstellen) • Arbeits- und Sozialverhalten stärken • Individuelle Wettbewerbsnachteile ausgleichen
<p>Inhalte (Produktions-orientierte Tätigkeiten)</p>	<p>Sinnstiftende oder marktnahe Arbeiten können Bestandteil einer erfolgreichen Heranführung an den Arbeitsmarkt sein, gerade wenn diese Arbeiten beim Maßnahmeträger selbst durchgeführt werden.</p> <p>Sofern diese Arbeiten oder Tätigkeiten bei einem Maßnahmeträger dazu dienen, personenbezogenen Fertigkeiten und Fähigkeiten der Teilnehmerin/des Teilnehmers festzustellen, zu aktivieren oder zu entwickeln bzw. vermittelte berufliche Kenntnisse praktisch zu erproben, unterliegen diese keiner zeitlichen Begrenzung. Der zeitliche Umfang der Ausübung praktischer sinnstiftender Tätigkeiten in Maßnahmen richtet sich nach den individuellen Eingliederungserfordernissen. Dies setzt voraus, dass die Ausübung dieser Tätigkeiten in ein Gesamtkonzept zur Betreuung und Unterstützung mit dem Ziel der Heranführung an den Arbeitsmarkt eingebettet ist. Dabei muss der aktivierende Ansatz der praktischen sinnstiftenden Tätigkeiten im Vordergrund stehen und nicht die Erzielung wirtschaftlicher Ergebnisse.</p> <p>Führen die Tätigkeiten zu wirtschaftlich verwertbaren Ergebnissen, sind die Einnahmen oder geldwerten Vorteile hieraus von den Maßnahmekosten</p>

	<p>abzusetzen.</p> <p>Im Maßnahmeverlauf ist es erforderlich, dass parallel zur praktischen Tätigkeit die eigentlichen Maßnahmeinhalte fortgesetzt werden (s. „Inhalte (allgemein)“).</p> <p>Darüber hinaus dürfen die sinnstiftenden Arbeiten nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, die von der regionalen Wirtschaft als Beeinträchtigung gewertet wird. Der Maßnahmeträger ist zu verpflichten, für den jeweiligen Schwerpunkt der sinnstiftenden Arbeiten eine Unbedenklichkeitsbescheinigung der zuständigen Kammer bzw. des zuständigen Verbandes vorzulegen oder in sonstiger geeigneter Weise nachzuweisen, dass eine Beeinträchtigung der regionalen Wirtschaft nicht gegeben ist. Liegt eine Unbedenklichkeitsbescheinigung (o.ä.) nicht vor, gelten analog die in „Zeitliche Vorgaben“ geregelten zeitlichen Grenzen für Maßnahmen oder Maßnahmeteile bei einem Arbeitgeber.</p>
Kosten	<p>Die Förderung umfasst die Übernahme der angemessenen Kosten für die Teilnahme, soweit dies für die berufliche Eingliederung notwendig ist.</p> <p>Dies sind insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmekosten • Fahrkosten (Achtung: nachschüssig!) • Kinderbetreuungskosten, welche nicht über Dritte (Jugendamt) finanziert werden. <p>Notwendige teilnehmer- und teilnahmebezogene Kosten können nur übernommen werden, wenn diese mittels Belegen nachgewiesen werden können. Eine pauschalierte Aufwandsentschädigung von teilnehmerbezogenen Kosten - wie bei den AGH - ist nicht möglich.</p> <p>Da die Maßnahmen gemäß § 45 Abs. 3 SGB III unter Anwendung des Vergaberechts zu beschaffen sind, sind die einschlägigen Rechtsnormen zu berücksichtigen. Dabei kann die vorteilhafte Gelegenheit Anwendung finden (siehe 3.d)</p>
Zugang	<p>Die Teilnahme an Maßnahmen nach § 45 SGB III muss per Eingliederungsvereinbarung vereinbart werden.</p>