



Expertise



Mehr Rückenwind für den Sozialen Arbeitsmarkt
– vorhandene Potenziale für eine
bessere Finanzierung nutzen.

Inhalt

Einleitung	1
Zentrale Aussagen im Überblick	2
Zielsetzung und bereitgestellte Mittel in der 19. Legislaturperiode	3
Regionale Unterschiede	5
Zur Entwicklung des Instrumentes – Teilnehmendenzahlen	6
„Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – ein „teures Instrument“ oder eine gute Investition?	12
Passiv-Aktiv-Transfer optimieren	16
Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	21
Literatur	23

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.
Oranienburger Str. 13–14
10178 Berlin
www.paritaet.org

Inhaltlich verantwortlich gemäß Presserecht: Dr. Ulrich Schneider

Autor:

Tina Hofmann, Der Paritätische Gesamtverband
Dr. Andreas Aust, Paritätische Forschungsstelle

unter Mitarbeit von

Dr. Joachim Rock, Der Paritätische Gesamtverband

Gestaltung:

Christine Maier, Der Paritätische Gesamtverband

Titelbild:

© IRStone – Adobe Stock

Berlin, November 2021

Einleitung

Ein zentrales sozialpolitisches Vorhaben der letzten Bundesregierung war es, mit einem neuen Angebot an geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – dem „Sozialen Arbeitsmarkt“ – eine bis dato bestehende Lücke im Unterstützungsangebot für langzeitarbeitslose Menschen zu schließen. Zu Beginn der Legislaturperiode wurde die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit als besonders vordringliches Vorhaben identifiziert.

Ausweislich der Statistik der Bundesagentur für Arbeit wurden damals rund 850.000 Menschen als Langzeitarbeitslose erfasst. Die tatsächliche Zahl der Betroffenen lag weitaus höher, berücksichtigt man, dass zehntausende Personen, etwa wegen langfristiger Erkrankung oder der Teilnahme an einer Maßnahme der Arbeitsförderung hierbei statistisch nicht als arbeitslos erfasst sind.

Die Bundesregierung erkannte *„dass es nach wie vor eine zahlenmäßig bedeutsame Gruppe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen (gibt), die seit langem Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen und ohne besondere Unterstützung absehbar keine realistische Chance auf Aufnahme einer Beschäftigung haben. Ziel ist es daher, auch dieser Personengruppe wieder eine Perspektive zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zu eröffnen.“*¹

Schon längere Zeit gab es die Erkenntnis und Erfahrung, dass ein Angebot an öffentlich geförderter Beschäftigung zielführend sein kann, um langzeitarbeitslosen Menschen wieder Teilhabe an Erwerbsarbeit und damit eine bessere soziale „Teilhabe“ zu ermöglichen. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege haben sich nachdrücklich für eine Einführung eines umfangreichen Sozialen Arbeitsmarkts ausgesprochen, um soziale Teilhabe auch für Menschen zu ermöglichen, die bereits seit längerer Zeit keine reguläre Beschäftigung hatten und dauerhaft im Hartz IV-Leistungsbezug waren.

Für die Umsetzung des Sozialen Arbeitsmarkts sah der Koalitionsvertrag der früheren Bundesregierung aus dem Jahr 2018 vor, dass bis zu 150.000 Menschen erreicht werden sollen, die schon lange arbeitslos waren.² Beginnend mit dem Jahr 2019 wurde der Soziale Arbeitsmarkt eingerichtet und dafür zeitlich befristet ein neues Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im SGB II eingeführt.

Diese Expertise nimmt eine Zwischenbilanz des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vor. Die bisherige Umsetzung des neuen Regelinstruments soll daraufhin überprüft werden, inwieweit die in Aussicht gestellten *„bis zu 150.000 Menschen“* tatsächlich erreicht wurden. Im Fokus steht dabei die Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarkts. Es wird geprüft, ob die Mittel im versprochenen Umfang zur Verfügung gestellt wurden und wie diese bislang in der arbeitsmarktpolitischen Praxis umgesetzt wurden. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob und inwieweit das neue Finanzierungsinstrument des Passiv-Aktiv-Transfers genutzt wurde. Diskutiert wird dabei, ob dieses Instrument auch noch ausgeweitet werden kann, wenn die Umsetzung des Sozialen Arbeitsmarkts finanziell auf eine breitere Basis gestellt wird.

¹ Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum Teilhabechancengesetz – 10. SGB II-ÄndG, Bundestagsdrucksache 19/4725 vom 04.10. 2018, S.1.

² Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin 7. Februar 2018, S. 50

Zentrale Aussagen im Überblick

Die Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD hatte sich in der vergangenen Legislaturperiode die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit zum Ziel gesetzt und dafür im Jahr 2019 einen Sozialen Arbeitsmarkt mit einer neuen, zeitlich befristeten Förderung zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im SGB II geschaffen. Bisherige Praxiserfahrungen mit der Förderung und erste Evaluationsergebnisse sind überwiegend positiv. So hat sich auch Bundesarbeitsminister Heil anlässlich der positiven Zwischenergebnisse³ der wissenschaftlichen Evaluation der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ Anfang des Jahres dafür ausgesprochen, den Sozialen Arbeitsmarkt zu entfristen und auszubauen.

Von der in der Koalitionsvereinbarung festgelegten Zielgröße, bis zu 150.000 langzeitarbeitslosen Menschen eine Beschäftigung anzubieten, ist man in der Umsetzung aber weit entfernt. Der Auf- und Ausbau des Sozialen Arbeitsmarkts ist von den Jobcentern im Wesentlichen im ersten Jahr nach seiner Einführung, mit Abstrichen dann auch bis in das zweite Jahr hinein, realisiert worden und stagniert seitdem auf einem relativ stabilen Niveau. Im Juni 2021 wurden damit gerade einmal 42.300 Personen gefördert. Dabei liegt die Langzeitarbeitslosigkeit infolge der Pandemie mit aktuell über 1 Mio. langzeitarbeitslosen Menschen weit über dem Niveau bei Einführung des Sozialen Arbeitsmarkts; damals waren rund 774.000 Menschen langzeitarbeitslos.

Der Paritätische fordert vor diesem Hintergrund, die Förderung zu entfristen und auszubauen, damit mehr Menschen von ihr profitieren können. In einem ersten Schritt sollten dies mindestens 100.000 Arbeitsplätze sein. Damit dies möglich ist, müssen die beiden Finanzierungsquellen des Sozialen Arbeitsmarkts – Mittel für Eingliederung und die über den sog. Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) nutzbar gemachten Einsparungen des Bundes bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes – gestärkt und für diesen Zweck gebunden werden.

³ Bauer, Frank u. a. / IAB (2021): Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II – Zwischenbericht. (IAB-Forschungsbericht, 03/2021), Nürnberg.

Die im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 vorgesehene Mittelabsenkung im Umfang von 200 Mio. Euro für Leistungen zur Eingliederung nach dem SGB II ist kontraproduktiv und darf nicht bestätigt werden. Ansonsten wäre der Spielraum für die Jobcenter, über das Bestehende hinausgehende Förderungen zu ermöglichen, sehr begrenzt.

Nach unseren Recherchen ergibt sich ein erhebliches Optimierungspotenzial beim Passiv-Aktiv-Transfer (PAT). Die Bundesregierung hat die Pauschalen zum PAT sehr niedrig angesetzt. In der Umsetzung der Förderung fallen im Regelfall mehr und höhere passive Leistungen weg, als durch die Bundesregierung in ihrer Kalkulation unterstellt. Sozialversicherungsbeiträge der geförderten Teilnehmer*innen bleiben bei der bisherigen Bemessung ebenso unberücksichtigt wie zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen bei dem Anteil des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung. Die Pauschalen können demnach noch einmal erhöht werden. Alleine durch die Anhebung der PAT-Pauschale würde man Finanzmittel im Umfang von rund 168 Mio. Euro mobilisieren können, ohne dass hierfür zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt werden müssten. Hiervon könnten zusätzlich rund 10.000 weitere Teilnehmer*innen gefördert werden. Zusätzliche Finanzreserven wären dadurch zu erschließen, dass die Jobcenter den PAT bei jeder Förderung verbindlich nutzen und dies nicht länger in ihr Belieben gestellt wäre; dies wäre im Rahmen einer gesetzlichen Verankerung des PAT zu regeln.

Zudem gilt es auch, die Einsparungen bei den kommunalen Ausgaben für die Wohnkosten durch einen „Kommunalen PAT“ für die Umsetzung des Sozialen Arbeitsmarkts zu nutzen. Es kann nicht länger so sein, dass von dieser Möglichkeit nach allen vorliegenden Praxiserkenntnissen nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht wird und die Bundesregierung nichts über die Umsetzung weiß. Der Paritätische fordert die Kommunen dazu auf, auf diesem Feld aktiver zu werden. Regelungen der Länder für die unter Haushaltsaufsicht stehenden Kommunen und ein übergreifendes Bundes-Länder-Monitoring sollen zusätzliche Unterstützung für den Kommunalen PAT leisten.

Zielsetzung und bereitgestellte Mittel in der 19. Legislaturperiode

Die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarktes war eines der Kernprojekte der früheren Koalitionsregierung aus CDU/CSU und SPD. Bereits mit Abschluss der Sondierungsgespräche wurde das Projekt verabredet mit den zentralen Festlegungen zur Schaffung eines neuen Regelinstruments zur Realisierung von „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“: Bis zu 150.000 Langzeitarbeitslose sollten erreicht werden und zur Finanzierung solle der Eingliederungstitel um 1 Mrd. Euro jährlich aufgestockt werden. Diese Vereinbarung hat dann auch Eingang in den finalen Koalitionsvertrag der Regierungsparteien gefunden.⁴

Der Soziale Arbeitsmarkt wurde mit dem sog. „Teilhabe am Arbeitsmarktgesetz“ gesetzlich umgesetzt. Das neue Gesetz trat am 01.01.2019 in Kraft. Mit diesem Gesetz wurden insbesondere die „Beschäftigung schaffenden Instrumente“ der Arbeitsmarktpolitik neu aufgestellt. Kernstück des Gesetzes war neben der Neufassung des Lohnkostenzuschusses nach § 16e SGB II das neue, befristete Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gem. § 16i SGB II zur Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Förderung ist im Grundsatz gedacht für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, für insgesamt mindestens sechs Jahre innerhalb der letzten sieben Jahre im Langzeitleistungsbezug des SGB II waren und in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig beschäftigt waren. Im Rahmen einer gesonderten Potenzialabschätzung ging man von 570.000 bis 900.000 Förderberechtigten aus.⁵

Die Förderung richtet sich an unterschiedliche Arbeitgeber, privatwirtschaftliche, gemeinnützige und kom-

munale Arbeitgeber. Die Förderung besteht aus einem degressiv gestalteten Lohnkostenzuschuss, der für die Dauer von bis zu fünf Jahren gewährt wird (100 Prozent in den ersten beiden Jahren, 90 Prozent im dritten Jahr, 80 Prozent im vierten Jahr und 70 Prozent im fünften Jahr). Für die erfolgreiche Anbahnung und Stabilisierung der geförderten Arbeitsverhältnisse ist eine ganzheitliche und beschäftigungsbegleitende Betreuung (sog. „Coaching“) vorgesehen. Das Coaching wird vom Jobcenter selbst oder einem „beauftragten Dritten“ durchgeführt. Es soll die Aufnahme des Arbeitsverhältnisses begleiten, das Arbeitsverhältnis stabilisieren, vorzeitige Abbrüche verhindern helfen, Integrationsfortschritte überprüfen und Übergänge in angeforderte Beschäftigung unterstützen. Des Weiteren sind betriebliche Praktika und Weiterbildungen förderfähig. Das Instrument ist gesetzlich befristet bis Ende 2024; Förderungen können dann längstens bis Ende 2029 erbracht werden.

Das neue Instrument baut auf den Erfahrungen mindestens zweier Vorläuferprogramme der Bundesebene auf: das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sowie das „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“. Beide Programme sind vor bzw. mit der Einführung des neuen Regelinstruments ausgelaufen (Bauer u. a. 2021, S. 8).⁶

Die Bundesregierung hat es nicht bei der Erweiterung des gesetzlichen Rahmens zur Förderung von langzeitarbeitslosen Menschen belassen, sondern auch die Finanzen aufgestockt. So stellt die Bundesregierung nach ihren regelmäßigen Aussagen den Jobcentern zusätzliche Mittel in Höhe von 4 Mrd. Euro für den Zeitraum 2018 bis 2022 über den Titel 1101/685 11 – „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ im Bundeshaushalt zur Verfügung. Hiervon wurden 300 Mio. Euro im Jahr 2018, 900 Mio. Euro im Jahr 2019 und jeweils 1 Mrd. Euro für die Jahre 2020 und 2021 veranschlagt. 800 Mio. Euro sind für das Jahr 2022 vorgesehen. Der aufgestockte Ansatz des Jahres 2022 soll in den Folgejahren fortgeschrieben werden. Die entsprechende

⁴ Das Ergebnis der Sondierungsgespräche vom 12.01.2018 ist ebenso wie der Koalitionsvertrag u. a. dokumentiert auf der Homepage der CDU. Paul Schröder vom Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) hat bereits anlässlich der Sondierungsergebnisse darauf hingewiesen, dass 1 Mrd. Euro pro Jahr nicht ausreichen kann, um jahresdurchschnittlich 150.000 Personen zu fördern. Pro Monat und Förderfall ergibt sich rechnerisch eine Förderhöhe von 556 Euro. Für das ähnlich konzipierte Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurden dagegen bereits 2016 durchschnittlich 1.253 Euro pro Kopf und Monat ausgegeben, siehe URL: (http://biaj.de/images/2018-01-15_sondierungs-milliarde-eingliederungstitel-haushaltswahrheit.pdf), letzter Abruf vom 01.10.2021. Frühzeitig war damit klar, dass das geplante Budget nicht ausreichen würde, um die Förderkosten für 150.000 Beschäftigten zu finanzieren.

⁵ Siehe Bundestags-Drucksache 19/17486, S. 3

⁶ Bauer Frank, u.a., a.a. O..

Finanzplanung fällt aber in die Verantwortung der 2021 neu gewählten Bundesregierung.

Eine Mittelzweckbindung zur ausschließlichen Nutzung der bereitgestellten Haushaltsmittel für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gibt es nicht. Wie die Bundesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die LINKE erklärte, entscheiden vielmehr die „Jobcenter im Rahmen des ihnen zur Verfügung stehenden, aufgestockten Budgets in dezentraler Entscheidungskompetenz über Einsatz und Umfang der Förderungen mit Blick auf die spezifischen Bedarfe und den lokalen Arbeitsmarkt“ (Bundestagsdrucksache 19/29176, S. 13). Der strategischen Ausrichtung der Arbeitsförderung vor Ort kommt damit eine wichtige Rolle bei der konkreten Umsetzung des Instruments zu.

Es gibt eine wichtige zweite Finanzierungsquelle für den Sozialen Arbeitsmarkt: den Passiv-Aktiv-Transfer (PAT). Der Passiv-Aktiv-Transfer ist ein zusätzlicher Finanzierungsweg für den Sozialen Arbeitsmarkt, für den im Vorfeld auch die Wohlfahrtsverbände intensiv geworben hatten. Kernidee des Passiv-Aktiv-Transfers ist es, die mit Eintritt in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erzielten Einsparungen bei passiven Leistungen – den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Unterkunftskosten („Passiv“) – zur Finanzierung der Förderkosten für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung („Aktiv“) einzusetzen. Die Bundesregierung hat diese Idee aufgegriffen. Mit einem Haushaltsvermerk zum Arbeitslosengeld II im Bundeshaushalt 2019 wird es den Jobcentern ermöglicht, die durch einen konkreten Förderfall nach § 16i SGB II eingesparten Bundesmittel zur Sicherung des Lebensunterhalts (Bundesleistungen ALG II und den Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft) zusätzlich zur Finanzierung der Förderung einzusetzen. Die Finanzierung wird damit erleichtert, weil auf diesem Wege die Förderkosten nicht alleine über den Eingliederungstitel finanziert werden müssen. Der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht insofern auch eine höhere Anzahl an Förderungen nach § 16i SGB II. Führen diese Förderungen langfristig zu einer ungeforderten Integration in den Arbeitsmarkt, trägt der Passiv-Aktiv-Transfer zudem dazu bei, Ausgaben zu vermeiden, die

ansonsten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende angefallen wären, erklärt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion vom März 2020 zum Passiv-Aktiv-Transfer. (Bundestagsdrucksache 19/17486).

Die Bundesregierung wirbt gegenüber den Jobcentern dafür, den PAT zu nutzen. Denn die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers ist für die Jobcenter freiwillig. Eine gesetzliche Regelung oder eine anderweitige Verpflichtung die Möglichkeit prinzipiell zu nutzen, gibt es nicht. In der Praxis entscheiden danach die jeweiligen Jobcenter, ob sie den Passiv-Aktiv-Transfers nutzen und wenn ja, für welche Förderungen nach § 16i SGB III. Die Jobcenter haben damit die Möglichkeit, Förderungen nach § 16i SGB II alleine aus ihren Eingliederungsmitteln zu finanzieren oder Mischfinanzierungen aus Eingliederungsmitteln und dem Passiv-Aktiv-Transfer zu ermöglichen. Letztgenannter Weg führt dazu, dass die örtlichen Budgets für Eingliederung entlastet werden bzw. den Jobcentern eine finanzielle Handhabe gegeben wird, um mehr Förderfälle gem. § 16i SGB II zu finanzieren.

Offen bleibt bei dieser Handhabe des Passiv-Aktiv-Transfers zudem, wie mit den aufkommenden Einsparungen der Kommunen zu verfahren ist. Denn infolge der geförderten Beschäftigung realisieren auch die Kommunen Einsparungen bei ihren anteiligen Kosten der Unterkunft und Heizung, die sie in die Finanzierung und Ausgestaltung des Sozialen Arbeitsmarkts einbringen könnten. Zu einem solchen vollständigen Passiv-Aktiv-Transfer, der alle relevanten Kostenbestandteile auf der Passiv-Seite umfasst, ist vom Bund nichts geregelt.

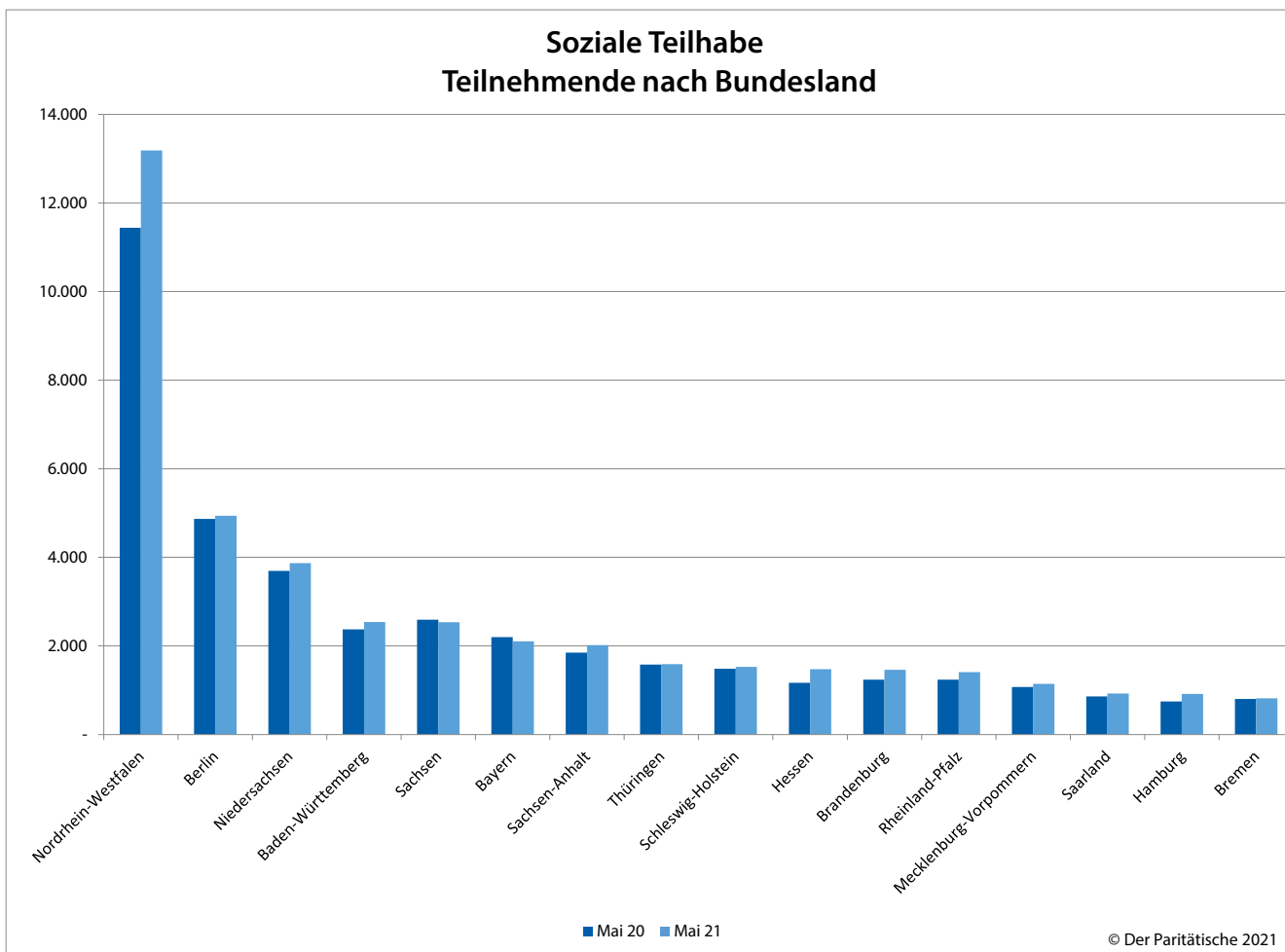
Im Folgenden wird beleuchtet, in welcher Größenordnung bzw. Förderintensität und mit welchem finanziellen Aufwand der Soziale Arbeitsmarkt bislang realisiert wurde.

Regionale Unterschiede

Bei der Förderintensität zeigen sich zunächst deutliche regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern und den jeweiligen Jobcentern.⁷ Die entsprechende regionale Aufteilung der Teilnehmenden im Mai 2021 zeigt das folgende Schaubild. Dargestellt wird die Verteilung der Teilnehmenden auf die Bundesländer.

Auffällig ist die Konzentration in einigen Bundesländern: Fast ein Drittel aller Beschäftigten bei der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ findet sich im Mai 2021 in Nordrhein-Westfalen. Ebenso fällt ein häufiger Einsatz des Instruments in Berlin auf: Mehr als ein Zehntel der Teilnehmenden lebt und arbeitet in Berlin. Daneben sticht Niedersachsen mit einem Anteil von fast 10 Prozent hervor.

Schaubild: Regionale Verteilung. Teilnehmende in Land, absolute Zahlen, Mai 2021



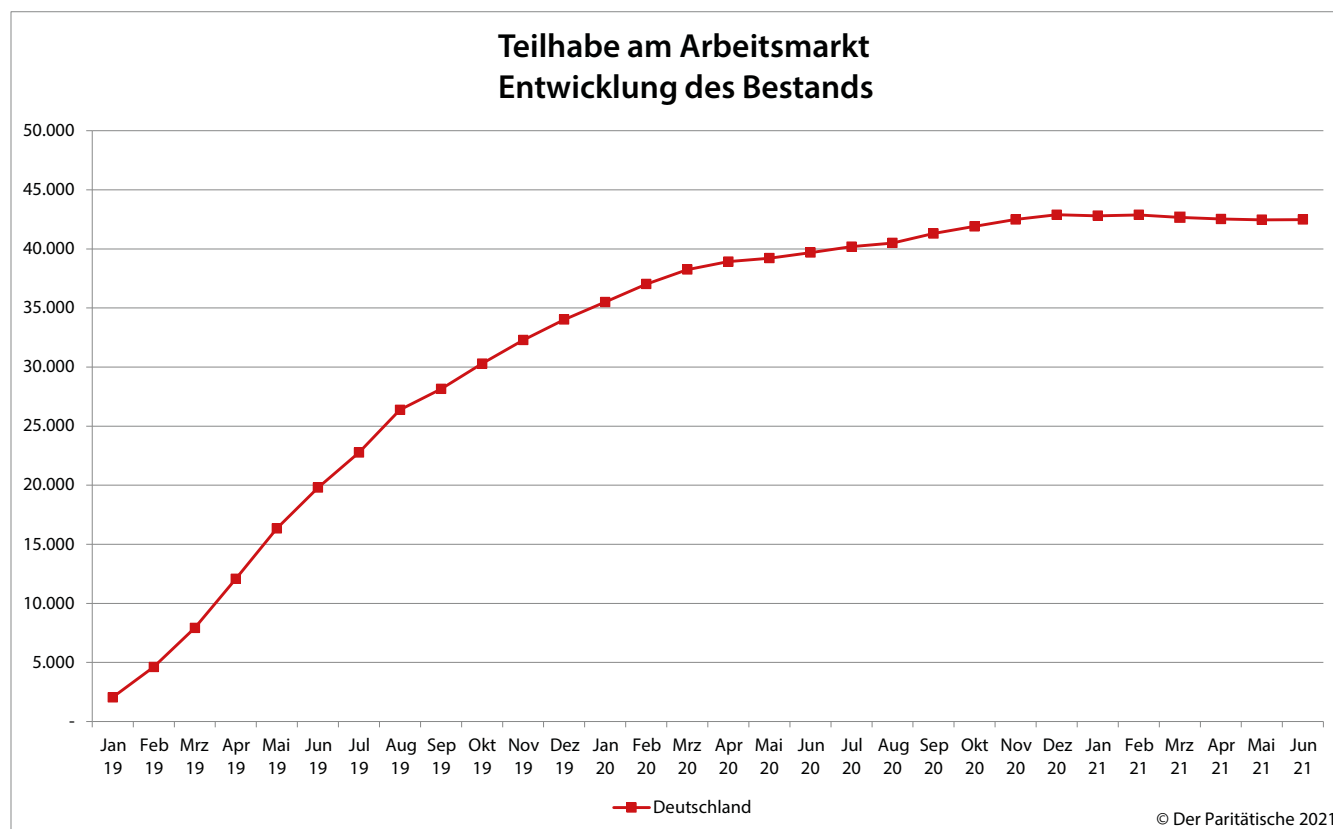
Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik: Förderung svpfl. Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II. Mai 2021.

⁷ Siehe nähere Angaben zu den einzelnen Jobcentern in Bundestagsdrucksache 19/18854, Tabelle 2, S. 20.

Zur Entwicklung des Instrumentes – Teilnehmendenzahlen

Das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist zum Januar 2019 eingeführt worden. Gestartet ist das Instrument mit etwa 2.000 Teilnehmenden. Der Bestand der Teilnehmenden stieg seit der Einführung 2019 bis zum Jahresende 2020 stetig an. Im Dezember 2019 vermeldete die Bundesagentur für Arbeit insgesamt 34.000 Teilnehmende. Diese Zahl stieg dann bis vor dem Aus-

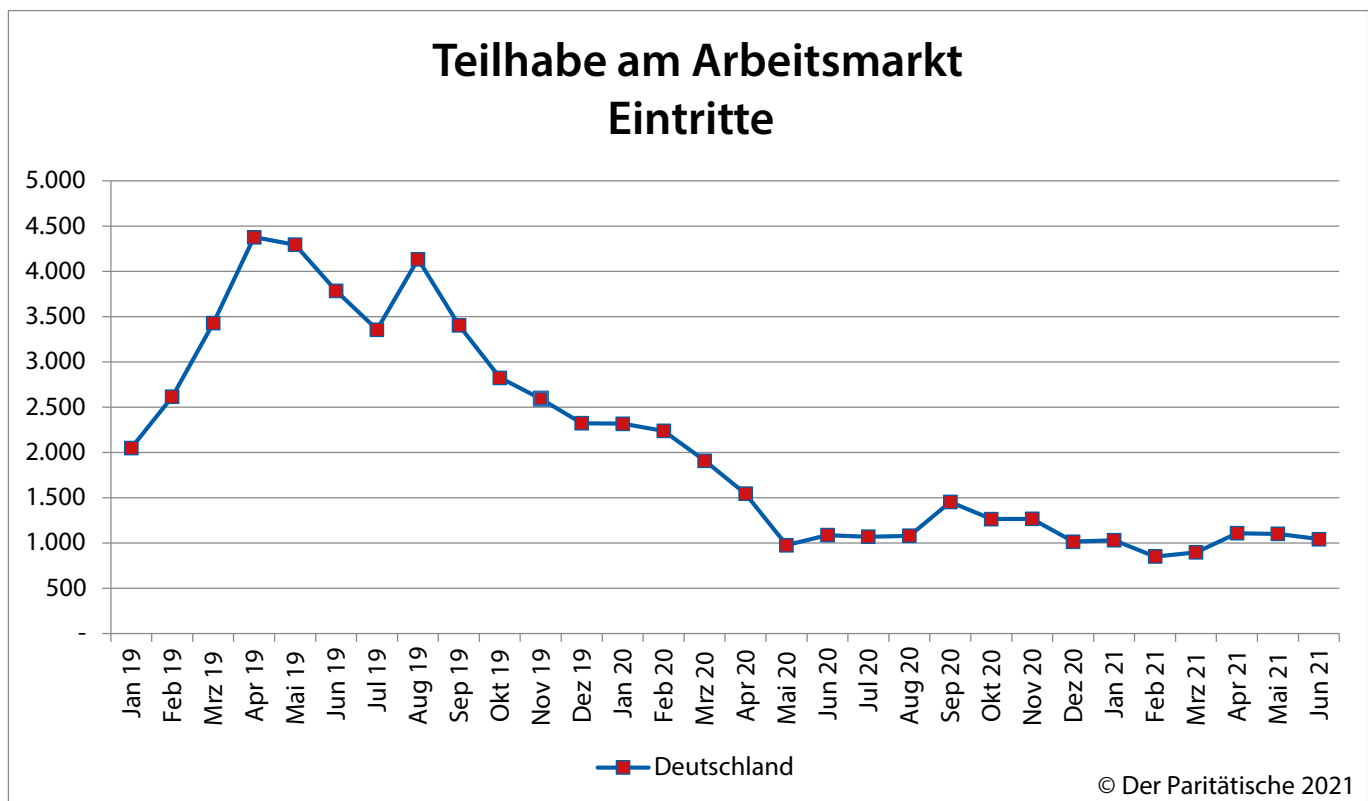
bruch der Corona-Pandemie im März 2020 auf 38.200 Teilnehmende an. Während der Corona-Pandemie stieg die Zahl der Teilnehmenden nur noch wenig an und erreichte mit 42.900 Teilnehmenden im Dezember 2020 einen Höchststand. Seitdem stagniert die Anzahl der Teilnehmenden auf diesem Niveau, bzw. sie geht sogar leicht zurück.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik: Förderung svpfl. Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II. Juni 2021.

Um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Entwicklung der Teilnehmendenzahlen einzuordnen, bietet sich ein Blick auf die Eintritte an. Hier zeigt sich, dass bereits vor der Pandemie die Ausweitung an ein Ende kam. Konkret zeigt sich bei den Eintritten folgende Entwicklung: Einem deutlichen Aufwuchs der Eintritte bis auf monatlich 4.500 im April 2019 folgte eine Phase bis in den Herbst 2019, in der weiter zwischen 3.000 und 4.000 Teilnehmende pro Monat hinzukamen. Bereits seit August 2019 reduzierte sich da-

gegen die Anzahl der monatlichen Eintritte deutlich. Zu Beginn der Corona-Pandemie ist die Anzahl der Eintritte auf ein Niveau von 1.000 pro Monat gesunken. In Zeiten des ökonomischen und sozialen Lockdowns wurde auch die Anbahnung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im Sozialen Arbeitsmarkt erschwert: Während der Corona-Pandemie kommen kaum neue Teilnehmende hinzu. Neue Eintritte ersetzen nunmehr lediglich Austritte, sodass die Bestandszahlen weitgehend unverändert bleiben.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik: Förderung svpfl. Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II. Juni 2021.

Im Vergleich zu der Zielmenge im Koalitionsvertrag der Bundesregierung, im Sozialen Arbeitsmarkt ein bundesweites Angebot für bis zu 150.000 Menschen zu schaffen, bleibt die bisherige Umsetzung damit weit dahinter zurück. Eine noch größere Lücke klafft zum Kreis der potenziell Förderberechtigten, die die Bundesregierung zum Start des Sozialen Arbeitsmarkts in einer Spannweite von 570.000 bis 900.000 potenziell Förderberechtigten ermittelt hatte. Bundesweit wurde rund die Hälfte der Förderungen zunächst nur für bis zu zwei Jahre ausgesprochen; eine einmalige Verlängerung der Förderung wäre jedoch möglich. Der volle Förderzeitraum von fünf Jahren wird nur bei jeder vierten Förderung ausgeschöpft.⁸

Wie dargestellt, ist der Aufbau des Sozialen Arbeitsmarkts im Wesentlichen im ersten Jahr nach seiner Einführung vollzogen worden. Der Großteil dieser Eintritte entfiel auf das erste Jahr 2019 (39.200), im Jahr 2020 kamen dann lediglich noch 17.200 neue Teilnehmende hinzu. Ein Teil dieses erheblichen Rückgangs kann man auf die Corona-Pandemie zurückführen. Gleichwohl deutet der zeitliche Ablauf der Eintritte eher auf eine Reduktion der Eintritte bereits deutlich vor dem Ausbruch der Pandemie in Deutschland hin. Hatten die Jobcenter also schon einige Monate nach dem Start des neuen Instruments sämtliche Förderpotenziale ausgeschöpft? Das heißt, insbesondere den Kreis der möglichen Teilnehmer*innen für die Förderung erkundet und die in der Region verfügbaren Arbeitsplätze ausfindig gemacht? Das ist offenkundig nicht der Fall. Denn zum aufgezeigten Höchststand der Förderung haben die Jobcenter im Durchschnitt maximal zwischen rund fünf und acht Prozent der im Jahr 2018 als potenziell Förderberechtigten gefördert.⁹ Nach vorliegenden Praxiserfahrungen könnten deutlich mehr Leistungsberechtigte an der Förderung partizipieren, wenn sie beim Einstieg in die geförderte Beschäftigung gut angesprochen und unterstützt werden und

mit potenziellen Arbeitgebern ein funktionierendes Matching organisiert wird. Auch das breite Reservoir unterschiedlicher Arbeitgeber kann für die Förderung noch weiter aufgeschlossen werden.

Es scheinen demnach andere Gründe zu sein, die einem weiteren Ausbau des Instruments im Wege standen.

Im folgenden Abschnitt fragen wir daher, ob und inwieweit die Finanzierungsbedingungen (unzureichende Planungssicherheit und/oder unzureichende Mittelausstattung) auch ein Faktor für die noch ausbaufähige Nutzung des Instruments darstellt.

⁸ Siehe Bundestags-Drucksache 19/17486 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021): Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes auf Grundlage des Zwischenberichts der Evaluation durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.

⁹ Der Bestand der Teilnehmenden aus Dezember 2020 mit 42.900 Teilnehmenden wird dazu ins Verhältnis zum angegebenen Förderpotenzial gesetzt, siehe auch Fußnote 5.

Umsetzung – Finanzierung

Die Finanzierung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ speist sich aus zwei Quellen: der angekündigten Erhöhung der Eingliederungsmittel im Bundeshaushalt und der Nutzung des sog. Passiv-Aktiv-Transfers.

a. Finanzielle Entwicklung des Eingliederungstitels – Ausgaben für „Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Die Einführung des Sozialen Arbeitsmarkts war mit der Ankündigung versehen worden, den Eingliederungstitel aufzustocken und zwar in 2018 um 300 Mio. Euro, in 2019 um 900 Mio. Euro und in den Jahren 2020 und 2021 um je 1 Milliarde Euro. In welchem Umfang sind die angekündigten Mittel tatsächlich bereitgestellt und für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eingesetzt worden?

Schaut man genauer in die Haushaltsdokumente des Bundes für die Arbeitsförderung bei Hartz IV, so zeigt sich, dass effektiv deutlich weniger Geld zur Verfügung gestellt wurde als öffentlich kommuniziert.

In den Haushaltsdokumenten für das Jahr 2019 werden die zusätzlichen Mittel gegenüber der Finanzplanung 2017 aufgeführt bei der Ermittlung des neuen Haushaltsansatzes für die Arbeitsförderung. Die Gesamtsumme entspricht gegenüber der Planung einer Steigerung in dem genannten Umfang; die Eingliederungsmittel wurden damit erheblich aufgestockt. Gleichzeitig wurden aber für den Zeitraum 2019 bis 2022 pauschal 200 Mio. Euro pro Jahr im Bundeshaushalt unmittelbar zugunsten der Verwaltungskosten umgeschichtet.¹⁰ Zur Finanzierung der Maßnahmen der Arbeitsförderung und insbesondere der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ stehen diese Gelder nicht mehr zur

Verfügung. Im Ergebnis standen im Jahr 2018 300 Mio. Euro zusätzliche Eingliederungsmittel und in 2019 700 Mio. Euro zusätzliche Eingliederungsmittel bereit. Für die Jahre 2020 und 2021 stieg der Betrag sogar auf 800 Mio. Euro zusätzliche Eingliederungsmittel an, während für das Jahr 2022 eine nach dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt schon wieder eine Mitelabsenkung auf dann 600 Mio. Euro bevorsteht.¹¹

Wie sieht nun die Entwicklung bei dem neuen Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ aus? Die entsprechende Entwicklung ist in der folgenden Tabelle dargestellt. Die Ausgaben steigen nach der Einführung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ deutlich an. Fast 300 Mio. Euro flossen im ersten Jahr des Inkrafttretens des Instruments, in 2019 in die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Die Ausgaben aus dem Eingliederungstitel für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ stiegen in 2020 auf 650 Mio. Euro an.

¹⁰ Einzelplan 11. Kapitel 1101: Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch und gleichartige Leistungen. Diese Vorgehensweise wurde damit begründet, dem zunehmenden Umschichtungsbedarf der Jobcenter in den letzten Jahren zum Verwaltungskostenbudget SGB II zu Lasten des Eingliederungsbudgets Rechnung zu tragen. Damit sollte der Druck auf die Jobcenter, Eingliederungsmittel umschichten zu müssen, gemindert werden. Tatsächlich haben die Jobcenter trotz dieser Regelung im Jahr 2019 insgesamt 668 Mio. Euro bzw. 13,6 Prozent des Soll-Ansatzes für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit in ihre Verwaltungskostenbudgets umgeschichtet, siehe Bundestags-Drucksache 19/23409.

¹¹ Im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 sind für „Leistungen zur Eingliederung nach dem SGB II“ 4,809 Milliarden Euro veranschlagt (Soll 2022), 200 Millionen Euro weniger als im Bundeshaushalt 2021, siehe URL: <http://biaj.de/archiv-materialien/1567-jobcenter-2022-bundesmittel-fuer-leistungen-zur-eingliederung-nach-dem-sgb-ii-und-gesamtverwaltungskosten-ausblick.html>, letzter Abruf am 23.09.2021

Tabelle: Eingliederungsmittel¹² und Ausgaben „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) – mit und ohne Passiv-Aktiv-Transfers in Mio. Euro.

	„Zusätzliche Eingliederungsmittel“	EGT: „Teilhabe am Arbeitsmarkt“	Ausgaben inkl. PAT	Anteil PAT an Ausgaben in %	Eingliederung insgesamt: tatsächliche Ausgaben
2017					3.276
2018	300				3.070
2019	700	286	435	34 %	3.887
2020	800	648	842	23 %	3.995
2021	800				
2022	600				

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanzen 2018 – 2020

Gleichwohl bleibt auch dieser Aufwuchs hinter den politisch geschürten Erwartungen zurück. Für eine Bewertung muss außerdem berücksichtigt werden, dass vor der Einführung des neuen Instruments andere Maßnahmen mit einer ähnlichen Ausrichtung außerhalb des Eingliederungstitels – das „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ und das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – ausgelaufen sind. Werden diese Sonderprogramme in die Analyse einbezogen, so kompensieren die zusätzlichen Ausgaben für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ 2019 im Wesentlichen die finanziellen Rückgänge bei den Sonderprogrammen. Im Jahr 2020 kommt es dagegen zu einer nennenswerten zusätzlichen Aufstockung der Mittel.

b. Der Passiv-Aktiv-Transfer als zweite Säule der Finanzierung

Die zweite Säule der Finanzierung der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ war die Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers. Die Nutzung ist für die Jobcenter freiwillig. Nach Angaben der Bundesregierung wurden im Haushaltsjahr 2020 im Rahmen des PAT insgesamt rund 211 Mio. Euro aus dem Ansatz Arbeitslosengeld II für Maßnahmen nach § 16i SGB II eingesetzt. Dies bedeutet zwar im Gesamtansatz eine deutliche Steigerung gegenüber dem Jahr 2019, in dem rund 95,1 Mio. Euro an „passiven“ Ausgaben des Lebensunterhalts und der Wohnkosten für den PAT herangezogen worden waren.¹³ Allerdings ist der Finanzierungsanteil des PAT an den durchschnittlichen Förderkosten mit rund 23 Prozent (Monat/Person) gegenüber dem Vorjahr stark zurückgegangen: In 2019 ließen sich noch 34 Prozent der durchschnittlichen Förderkosten über den Passiv-Aktiv-Transfer refinanzieren.

Dies ist umso erstaunlicher, als nach Angaben der Bundesregierung im Jahr 2020 99 Prozent der Jobcenter den PAT nutzten. Keine Erkenntnisse liegen jedoch der Bundesregierung dazu vor, bei wie vielen Förderungen die Jobcenter den PAT nutzen.¹⁴ Für 2020

¹² Im Bundeshaushalt zusätzlich bereitgestellte Eingliederungsmittel abzüglich vorgenommener Umschichtungen zum Verwaltungskostenbudget.

¹³ Siehe BT-Drucksache 19/17486 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021a, a.a.O.

¹⁴ Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021a, a.a.O. und BT-Drucksache 19/17486

berichtet das BMAS für die zugelassenen kommunalen Träger von rund 10.000 Förderfällen, in denen der PAT genutzt wurde. Analoge Angaben der Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen („gE“) liegen nicht vor. Die Erhebung dieser Informationen wäre nach Auskunft des BMAS „sehr aufwändig“. Daher werde auf eine regelmäßige Erhebung verzichtet.¹⁵

Im Dunkeln bleibt für die Bundesregierung auch, ob und ggf. welche Kommunen den PAT ergänzen, indem sie kommunale Anteile der Kosten der Unterkunft und Heizung in die Finanzierung einbrachten¹⁶ (Bundestagsdrucksache 19/29176). Hinweisen, nicht nur aus der Praxis Paritätischer Mitgliedsorganisationen folgend, dürfte die Beteiligung der Kommunen an der Flankierung der Förderung mittels kommunalem PAT eher die Ausnahme als die Regel darstellen.

c. Zwischenfazit

In einer vorläufigen Bilanz der Finanzierung können wir daher festhalten, dass die Mittel für die Arbeitsförderung insgesamt deutlich erhöht wurden. Allerdings reichten die Mittel schon rechnerisch nicht aus, um 150.000 Beschäftigungsmöglichkeiten in einem Sozialen Arbeitsmarkt zu finanzieren. Zudem wurden Teile des Eingliederungsbudgets im Bundeshaushalt unmittelbar in den Verwaltungstitel umgeschichtet.

Die Ausgaben für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ liegen im Ergebnis im Jahr 2019 noch deutlich unterhalb der zusätzlich bereitgestellten Eingliederungsmittel. Im Laufe des Jahres 2019 ist die Nutzung des Instruments deutlich ausgeweitet worden. Demzufolge stiegen auch die Ausgaben. In der Summe blieben aber auch noch 2020 – unter den besonders schwierigen Bedingungen der Pandemie aus teilweise nachvollziehbaren Gründen – die Ausgaben unterhalb der zusätzlich bereitgestellten Eingliederungsmittel. Etwa 650 Mio. Euro

an Eingliederungsmitteln wurden für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ tatsächlich ausgegeben.

Teilweise wird vorgetragen, dass mangelnde Finanzierung kein begrenzender Faktor für die weitere Ausweitung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sei, weil die verfügbaren Eingliederungsmittel in der Praxis nicht ausgeschöpft wurden. Diese Perspektive ignoriert jedoch zentrale Aspekte.

Die Jobcenter bewirtschaften die ihnen zugewiesenen Finanzmittel für Eingliederung und Verwaltung im Rahmen eines Gesamtbudgets, innerhalb dessen sie regelmäßig Eingliederungsmittel in ihre Verwaltungskostenbudgets umschichten. In einer bundesweiten Betrachtung geben die Jobcenter die ihnen insgesamt zugeteilten Mittel nahezu vollständig aus.¹⁷

Die Jobcenter müssen ihren Instrumenten- und Mitteleinsatz mittel- bis langfristig planen. Das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bindet aber langfristig Finanzen der Arbeitsförderung, wenn – wie vom Gesetzgeber gewünscht – Arbeitsverträge von bis zu fünf Jahren abgeschlossen werden. In der mittelfristigen Finanzplanung war den Jobcentern schon frühzeitig klargemacht worden, dass bereits im Jahr 2022 eine Kürzung der Eingliederungsmittel bevorsteht, die einem weiteren Aufwuchs des Instruments Grenzen setzt. Hinzu kommt Ungewissheit über die Mittelausstattung in den Folgejahren. Damit müssen die Jobcenter umgehen.

Die zusätzlich bereitgestellten Eingliederungsmittel scheinen dennoch für diejenigen Jobcenter ausreichend zu sein, deren Geschäftspolitik der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ keine oder nur wenige Bedeutung beimisst. Schließlich gibt es bei der Nutzung des Instru-

¹⁵ Antworten des BMAS auf Fragekomplex zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II zu 2020 von Dr. Gesine Löttsch (MdB), Juni 2021.

¹⁶ Vgl. dazu die Antwort der Bundesregierung zu einer Zwischenbilanz der neuen Regelinstrumente zum sozialen Arbeitsmarkt und zu Lohnkostenzuschüssen, dokumentiert in der Bundestagsdrucksache 19/29176 vom April 2021.

¹⁷ So liegen Daten für die Ausgaben der gemeinsamen Einrichtungen in 2020 vor. Vom zugewiesenen „Gesamtbudget“ in Höhe von 7,808 Milliarden Euro für den Bundesanteil (84,8 Prozent) an den „Gesamtverwaltungskosten“ und „Leistungen zur Eingliederung nach dem SGB II“ wurden von den Jobcentern gE im Haushaltsjahr 2020 insgesamt 464,2 Millionen Euro (5,9 Prozent) nicht ausgegeben. Betrachtet man einzelne Jobcenter, zeigen sich gleichwohl einige Unterschiede bei den Ausgaben, siehe URL: <http://biaj.de/archiv-materialien/1529-jobcenter-ge-sgb-ii-eingliederungsleistungen-und-umschichtungen-2020-verwaltungskosten-2017-bis-2020.html>, letzter Abruf am 06.10.2021

ments in der Praxis der Jobcenter große Unterschiede.¹⁸ Bei denjenigen Jobcentern aber, in denen der Soziale Arbeitsmarkt zur Integration von Langzeitarbeitslosen eine strategisch wichtige Rolle einnimmt, wird das Instrument auch umfangreicher eingesetzt und das begrenzte finanzielle Budget in Kombination mit der unzureichenden Planungssicherheit ein erheblicher beschränkender Faktor für eine stärkere Nutzung des Instruments.

„Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – ein „teures Instrument“ oder eine gute Investition?

Die Ausgaben für eine im Sozialen Arbeitsmarkt geförderte Person lagen 2020 bei durchschnittlich 1.764 Euro pro Person und Monat. Teilweise wird die Ansicht vertreten, das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sei daher ein teures Instrument der Arbeitsförderung. Diese Einschätzung speist sich anscheinend aus einem Vergleich mit der Arbeitsgelegenheit, die mit 483 Euro Förderkosten deutlich geringer ausfällt. Bei diesem Vergleich wird aber komplett ignoriert, dass bei der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ die Hilfebedürftigkeit zu meist überwunden wird, während bei den Arbeitsgelegenheiten die kompletten sonstigen Kosten für den Lebensunterhalt, die Wohnung und die Sozialversicherung noch hinzuaddiert werden müssten.

Auch ein Vergleich mit den Pro-Kopf-Kosten anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente zeigt, dass die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ keineswegs besonders kostenträchtig ist. So weist die Eingliederungsbilanz 2020 etwa 2.135 Euro für Maßnahmen der freien Förderung, 2.221 Euro bei Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung oder auch 1.297 Euro für Maßnahmen der außerbetrieblichen Berufsausbildung aus. Im Vergleich zu diesen Aktivitäten der Arbeitsförderung fallen die Ausgaben für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ keineswegs „teuer“ aus – zumal auch bei diesen Instrumenten die „passiven“ Leistungen der Jobcenter weitergezahlt werden.

¹⁸ Jobcentergenaue Berechnungen zum Anteil der geförderten Personen an der Anzahl der Langzeitleistungsbeziehenden liegen für November 2019 vor. Danach variierte der Anteil der Teilnehmenden an den Langzeitleistungsbeziehenden von nur 0,1 Prozent im Jobcenter Groß-Gerau bis zu 4,8 Prozent im Jobcenter der Stadt Suhl, siehe Bundestags-Drucksache 19/18854.

Zudem werden mit der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse – allerdings ohne Arbeitslosenversicherung – geschaffen. Werden daher zusätzliche Aspekte wie die Rückflüsse an die öffentliche Hand, die Produktion von gesellschaftliche wie individuellen Nutzen und nicht über den PAT eingepreiste Einsparungen bei den SGB II-Leistungen beachtet, so erweist sich eine Investition in das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gesellschaftlich wie individuell als äußerst sinnvoll und zudem für die öffentliche Hand vergleichsweise preiswert.

a. Gesellschaftlicher Nutzen / gesamtfiskalische Effekte

Eine Besonderheit der Förderung liegt darin, dass damit eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung begründet wird. Die geförderten Teilnehmenden erbringen darin eine Arbeitsleistung, die zur produktiven Wertschöpfung (etwa in technischen Berufen) bzw. zur Erbringung von Dienstleistungen (etwa im sozialen Bereich, im Handel) beiträgt. Mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gehen zudem finanzielle Rückflüsse einher.

Die Fördersumme geht fast vollständig in einen Lohnkostenzuschuss für ein nahezu reguläres Arbeitsverhältnis. Wie bei jedem anderen abhängigen Arbeitsverhältnis wird ein Arbeitslohn gezahlt, der sowohl steuer- als auch sozialversicherungspflichtig ist – aus-

genommen ist dabei allerdings die Arbeitslosenversicherung. Ein Teil der Förderkosten wandert somit wieder in die öffentlichen Kassen zurück. Das Ausmaß, in dem die Fördersumme unmittelbar wieder in den öffentlichen Kassen landet, ist nicht exakt zu beziffern, da weder das BMAS noch die BA oder das IAB Daten über den Beschäftigungsumfang oder die vereinbarten Stundenlöhne veröffentlichen und dies auch statistisch nicht erheben. Insofern fehlen grundlegenden Informationen, um die Rückflüsse angemessen zu berechnen.

Um trotzdem eine Idee für die Größenordnung der Rückflüsse zu bekommen, können die durchschnittlichen Ausgaben pro Fall und Monat als Ausgangslage betrachtet werden. Fast die kompletten Ausgaben dienen der Finanzierung des Lohnkostenzuschusses.¹⁹ Da die Lohnkosten in den ersten beiden Jahren zu 100 Prozent von den Jobcentern getragen werden, entsprechen diese Gelder damit in etwa dem Arbeitgeberbrutto. Auch wenn die Förderkosten und der zeitliche Umfang der Beschäftigung höchst unterschiedlich ausfallen, soll mit einem Durchschnittswert eine grobe Idee für die Rückflüsse gewonnen werden. Dann ergibt sich in etwa folgende Rechnung: Die Förderkosten 2020 belaufen sich etwa auf 842 Mio. Euro (EGT plus PAT). Jahresdurchschnittlich gab es etwa 40.000 Teilnehmende. Die durchschnittliche Fördersumme pro Fall und Monat liegt damit bei etwas weniger als 1.800 Euro. Die Eingliederungsbilanz 2020 weist entsprechend auch eine Summe von 1.764 Euro pro Förderfall aus. Nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber (Gesundheit und Pflege sowie Rente in der Summe 18,5 Prozent) verbleiben im Durchschnitt aller Teilnehmenden 1.467 Euro monatlicher Brutto-lohn. Davon gehen wiederum 18,5 Prozent Sozialversicherungsbeiträge ab. Damit fließen insgesamt über ein Drittel der Förderausgaben – 600 Euro pro Förderfall – in die Kassen der Sozialversicherungen zurück.

Hinzu kommen die Einkommenssteuern auf den Bruttolohn. Diese belaufen sich nach dem Einkommensteuerrechner des BMF bei Alleinstehenden auf etwas weniger als 1.000 Euro im Jahr oder etwa 80 Euro im Monat. In einer vereinfachten Betrachtung würden bei jahresdurchschnittlich 40.000 Teilnehmenden somit 40 Mio. Euro als Einkommenssteuer an die öffentlichen Haushalte zurückfließen.²⁰

Diese Rückflüsse an die Sozialversicherungen und den Fiskus bleiben zumeist unbeachtet. Sie fließen auch nicht unmittelbar in die Finanzierung der Maßnahme ein. Ungeachtet dessen handelt es sich aber in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise um sehr relevante Effekte.

Nach allen Erfahrungen mit vergleichbaren Förderungen, die es schon in der Vergangenheit gab, wird es einem Teil der geförderten Teilnehmenden auch nach Auslaufen der Förderung gelingen, weiterhin beschäftigt zu sein. Diese ungeforderten Integrationen in den Arbeitsmarkt reduzieren die (zumal ansonsten langfristig anfallenden) Ausgaben im SGB II.²¹

Nicht zuletzt erhalten die Jobcenter mit dem Sozialen Arbeitsmarkt eine sinnvolle Förderalternative. Sie können bei diesem Personenkreis auf weithin unwirksame Aktivierungsbemühungen mit lediglich kurzfristigen Maßnahmen verzichten. Sie werden zugleich vor der dauerhaft nur schwer zu rechtfertigenden Alternative bewahrt, gar kein Unterstützungsangebot mehr zur Integration in den Arbeitsmarkt für diese Menschen zu unterbreiten.

¹⁹ Nach den Angaben des BMAS auf die Fragen von Dr. Gesine Löttsch (MdB) wurden von den gemeinsamen Einrichtungen 2020 rund 650 Mio. Euro für die Lohnkostenzuschüsse aufgewendet, für beschäftigungsbegleitendes Coaching rund 25 Mio. und rund 2 Mio. für die Qualifizierung. Die Mittel fließen damit ganz überwiegend in den Lohnkostenzuschuss. Für die zugelassenen kommunalen Träger liegen dem Ministerium keine Angaben vor. Antworten des BMAS auf Fragenkomplex zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II zu 2020 von Dr. Gesine Löttsch (MdB), Juni 2021.

²⁰ Es handelt sich hierbei um eine großzügige Kalkulation, die vereinfacht davon ausgeht, dass die Teilnehmenden alleinstehend sind. In der Förderpraxis gehört mehr als die Hälfte der Geförderten einer Single-BG an.
²¹ Nähere Erkenntnisse zur Arbeitsmarkt-beteiligung der geförderten Personen in der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ soll die wissenschaftliche Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung liefern.

b. Individueller Nutzen: Stärkung der sozialen Teilhabe und Überwindung von Hilfebedürftigkeit

Der Soziale Arbeitsmarkt unterstützt langzeitarbeitslose Menschen in mehrfach positiver Art und Weise. Eine wesentliche Begründung der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist die Verbesserung der sozialen Teilhabe der Betroffenen. Denn die Ermöglichung von Erwerbsarbeit für ansonsten vom Arbeitsmarkt dauerhaft ausgeschlossene Personen wird als wesentlicher Beitrag zur Verbesserung ihrer sozialen Teilhabe aufgefasst. Evaluationen zu Vorgängerinstrumenten wie dem früheren Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II a.F.) und Vorläuferprogrammen bzw. Modellversuchen (so unter anderem das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“) haben den positiven Beitrag entsprechender Förderungen auf das Empfinden der sozialen Teilhabe aus Sicht der Betroffenen in der Praxis gut belegt.²² Auch aus der Praxis der Freien Wohlfahrtspflege wird über positive Erfahrungen mit entsprechenden Förderungen berichtet. Langzeitarbeitslose Menschen und ihre Familienangehörigen profitieren davon, ihren Lebensunterhalt wieder durch eigene Erwerbsarbeit zu finanzieren und ihre jeweilige materielle Situation zu verbessern. Eine größere Unabhängigkeit vom Jobcenter, zumal wenn mit der Förderung die Hilfebedürftigkeit überwunden werden kann, wird von vielen Betroffenen als Erleichterung erlebt. Viele Geförderte erleben mit der Übernahme der Rolle, Arbeitnehmer*in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu sein, eine persönliche Aufwertung. Dass die Förderung in der Praxis von den Betroffenen nach vorliegenden Kenntnissen fast ausnahmslos freiwillig wahrgenommen wird, ist hierfür eine wichtige Voraussetzung.

Mit der Förderung nach § 16i SGB II werden längerfristige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei unterschiedlichen Arbeitgebern aller Branchen und Arbeitgeber erschlossen. Das sind wichtige Rahmenbedingungen für eine sinnstiftende Beschäftigung, die den geförderten Menschen Gelegenheiten zur Leistungsentfaltung und die notwendige Zeit zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit gibt.²³

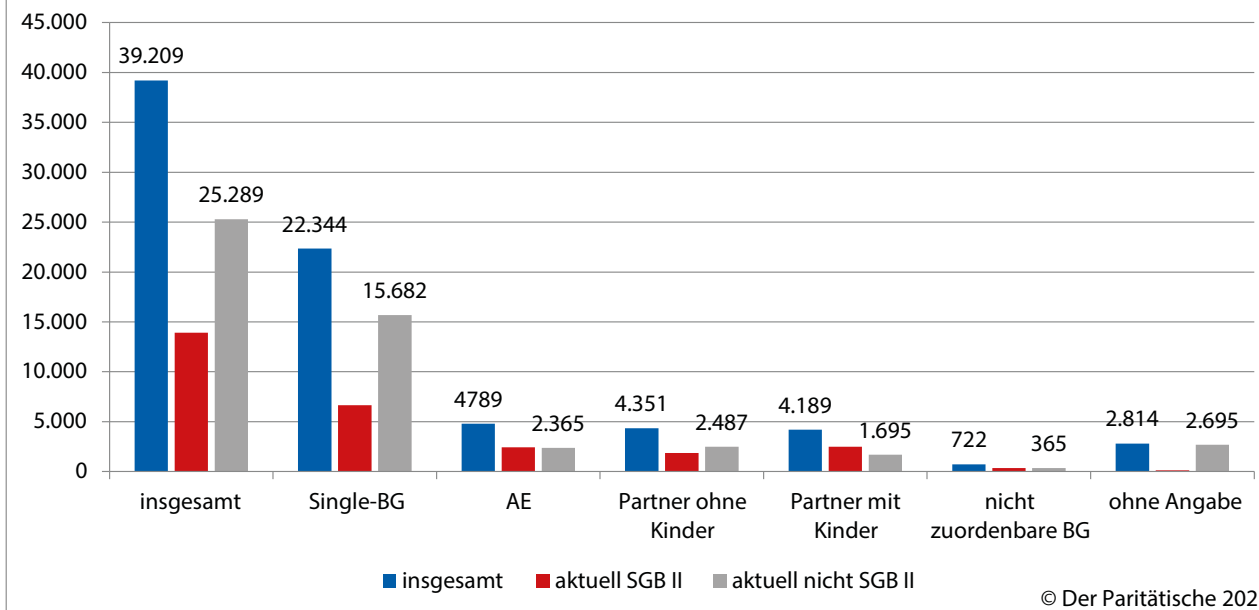
Die bisherige Umsetzung der Förderung zeigt weiter, dass es einem sehr großen Anteil an geförderten Personen gelingt, mit ihrer Beschäftigung die Hilfebedürftigkeit zu beenden, also keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Zuschüsse zu ihren Unterkunftskosten mehr zu benötigen. Mit Bestandsdaten von Mai 2020 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermittelt, wie viele der (damals) rund 39.000 geförderten Teilnehmenden die Hilfebedürftigkeit beenden konnten.²⁴ Die entsprechenden Informationen sind in der folgenden Abbildung nach Bedarfsgemeinschaftstypen differenziert dargestellt.

²² Siehe etwa Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Sicherung Sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose. IAB-Stellungnahme 12/2018

²³ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird im Rahmen einer umfassenden und bis Ende 2023 fortlaufenden Evaluation zum Teilhabechancengesetz unter anderem die Wirkungen des §16i SGB II auf die Soziale Teilhabe und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit untersuchen.

²⁴ Antworten des BMAS, a.a.O.

Teilhabe am Arbeitsmarkt - aktueller SGB II Regelleistungsbezug



Quelle: BMAS, Antworten auf Fragen der Abgeordneten Dr. Löttsch, Juni 2021

Von den fast 40.000 Teilnehmenden im Mai 2020 befinden sich etwa 25.000 zu diesem Zeitpunkt nicht im SGB II-Leistungsbezug. Etwa zwei Drittel der Teilnehmenden (64 Prozent) sind nicht mehr hilfebedürftig und haben den Leistungsbezug verlassen.²⁵ Der Großteil der Beschäftigten lebte vor Eintritt alleine, d. h. in einer Single-Bedarfsgemeinschaft (22.300 Teilnehmende oder 57 Prozent der Förderfälle). In dieser Konstellation reichte das Entgelt in dem meisten Fällen (etwa 70 Prozent) aus, um Hilfebedürftigkeit zu vermeiden. Bei den annähernd 5.000 Alleinerziehenden reichte das Entgelt bei der Hälfte der Beschäftigten zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit aus. Ähnliche Anteile zeigen sich bei den weiteren Haushaltskonstellationen.

Der Soziale Arbeitsmarkt in Form der „Teilhabe am Ar-

²⁵ 2.800 Personen waren vor der Förderung nicht im SGB II-Leistungsbezug, weil sie in einem der Vorgängerprogramme einbezogen waren.

beitsmarkt“ stellt sich insofern als eine besonders hilfreiche Förderung dar, die einen hohen individuellen Nutzen für die geförderten Personen und auch positive Effekte für die Gesellschaft schafft. Und auch in finanzieller Hinsicht handelt es sich um eine lohnende Investition, weil damit unmittelbar finanzielle Rückflüsse in das Steuer- und Sozialversicherungssystem verbunden sind, eine übergroße Mehrheit der geförderten Personen die Hilfebedürftigkeit im SGB II mit der Aufnahme der geförderten Beschäftigung hinter sich lassen kann und dies bei einem derzeit noch nicht zu beziffernden Anteil an geförderten Personen auch nach dem Auslaufen der Förderung so bleiben wird.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Finanzierungsgrundlagen des Sozialen Arbeitsmarkts noch verbessert werden können. Hierbei rückt bei näherer Betrachtung seiner Umsetzung der Passiv-Aktiv-Transfer in den Blick.

Passiv-Aktiv-Transfer optimieren

Mit dem Passiv-Aktiv-Transfer ist wie gesagt eine zweite Finanzierungsquelle für den Sozialen Arbeitsmarkt eingeführt worden. Der Gedanke, Beschäftigung statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, ist mit diesem Prinzip institutionalisiert worden.

Allerdings gibt es hier noch erhebliche Verbesserungspotenziale, die es zu nutzen gilt.

a. Gesetzliche Verankerung des PAT im SGB II

Der PAT sollte im SGB II verbindlich geregelt²⁶ und nicht länger nur über einen Haushaltsvermerk organisiert werden, der einer jährlichen Bestätigung in den Haushaltsberatungen des Deutschen Bundestages bedarf. Auf diesem Wege sollen auch die Jobcenter angehalten werden, den PAT verbindlich zu nutzen. Die Intensität der Nutzung des PAT nicht in jedem Einzelfall ins Belieben der Jobcenter zu stellen, sondern verbindlich zu machen, hilft, das Finanzierungspotenzial des PAT besser auszuschöpfen und es ersetzt bürokratieaufwändige Einzelfallprüfungen in den Jobcentern.

b. PAT-Pauschalen anpassen

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat für die Umsetzung des Passiv-Aktiv-Transfers ein pauschalisiertes Abrechnungsverfahren gewählt, um eine möglichst unbürokratische Handhabe zu gewährleisten. Der über den Passiv-Aktiv-Transfer aktivierbare Betrag („PAT-Anteil“) wird pauschal festgelegt und bleibt auf die Bundesmittel begrenzt. Nach Auskunft des BMAS liegen den Bestimmungen der PAT-Pauschalen Modellrechnungen zugrunde, die allerdings – soweit erkennbar – nicht veröffentlicht wurden. Ermittelt wurden

26 Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hatte sich im Gesetzgebungsverfahren zum Teilhabechancengesetz für eine entsprechende Regelung in § 46 SGB II ausgesprochen, siehe Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (10. SGB II-ÄndG) Teilhabechancengesetz vom 11.06. 2018

die Einsparungen beim Arbeitslosengeld II sowie der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung, differenziert nach drei verschiedenen Bedarfsgemeinschaftskonstellationen. Im Grundsatz gibt es folglich drei Pauschalen:

- Bedarfsgemeinschaft mit einem Erwachsenen und keinem Kind („1-Personen BG“): 500 Euro im Monat
- Bedarfsgemeinschaft mit einem Erwachsenen und mindestens einem Kind: 600 Euro im Monat
- alle anderen Fallkonstellationen: 700 Euro im Monat.

Sofern die Fördersumme 1.000 Euro pro Monat unterschreitet, sind um 50 Prozent verminderte PAT-Pauschalen zu verwenden. Unterschreitet der Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber die um 50 Prozent verminderte PAT-Pauschale, so ist der PAT nicht nutzbar.²⁷ Mit dieser Einschränkung soll vermieden werden, dass die PAT-Pauschale die Einsparungen beim Arbeitslosengeld II und dem Bundesanteil bei den Kosten der Unterkunft überschreitet.

Die Kalkulationen des BMAS sind sehr vorsichtig und nutzen das Potenzial der tatsächlichen Einsparungen bei weitem nicht aus. Dies zeigt sich, wenn die PAT-Pauschalen mit den durchschnittlichen Bedarfen der jeweiligen Bedarfsgemeinschaften abgeglichen werden.²⁸ Als Bedarf wird der Geldbetrag benannt, der zur

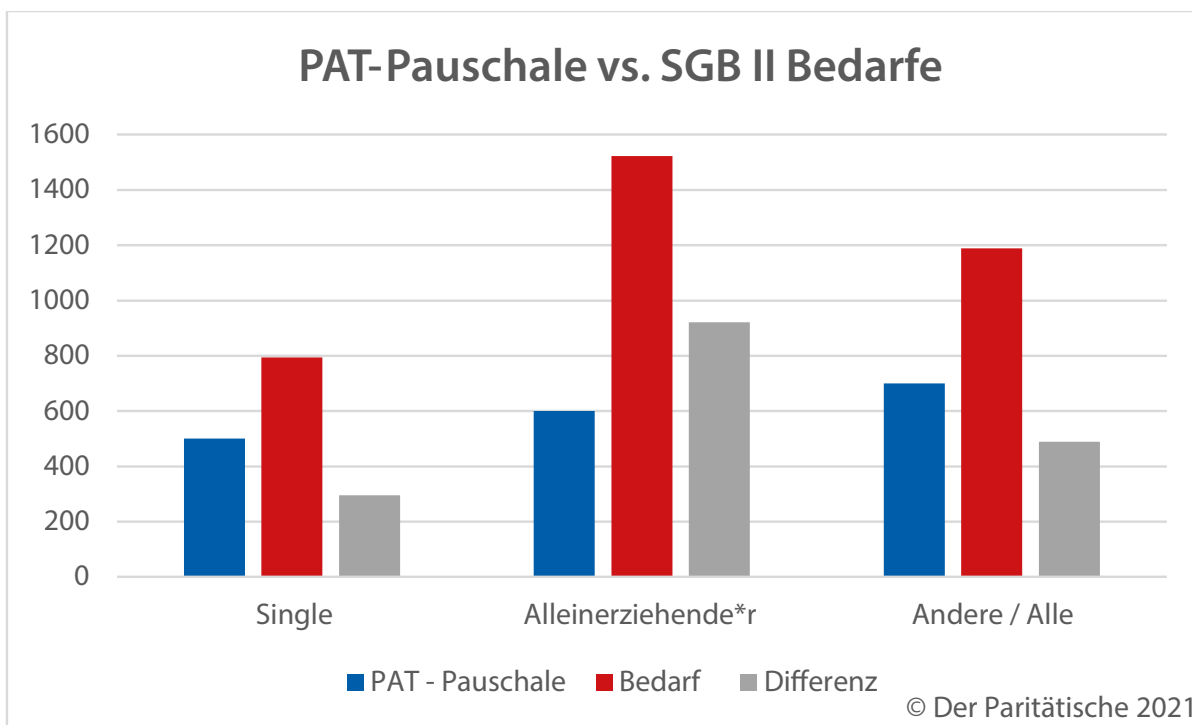
27 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am sozialen Arbeitsmarkt. Weisung vom 14.10.2020.

28 Die Daten zu den Bedarfen der Bedarfsgemeinschaften entstammen der regelmäßigen Publikation „Grundsicherung für Arbeitsuchende. Analysebericht“. Herangezogen wurde hier der Bericht April 2021 mit Daten für Dezember 2020. Alternativ könnten die „Zahlungsansprüche“ der Bedarfsgemeinschaften als Kontrastfolie genutzt werden. Die Zahlungsansprüche entsprechen der Summe der Leistungen, die den Berechtigten tatsächlich gewährt werden. Im Gegensatz zum Bedarf wird hier ggf. vorhandenes Einkommen angerechnet. Mögliche Minderungen der Leistungen aufgrund von Sanktionen werden ebenfalls abgezogen. Im Gegenzug erhält der Zahlungsanspruch aber auch Beitragszahlungen für die Sozialversicherung, die in der Kalkulation des Bedarfs nicht enthalten sind. Unter dem Strich ergibt diese -hier nicht dokumentierte- Berechnung in Bezug auf die Single-Bedarfsgemeinschaften im Durchschnitt ähnliche Ergebnisse. Bei den anderen beiden Konstellationen – insbesondere den Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften – fällt der durchschnittliche Zahlungsanspruch aufgrund von anzurechnenden Erwerbseinkommen spürbar geringer aus. Für den hiesigen Zweck ist aufgrund der Fördervoraussetzung „langzeiterwerbslos“ nicht von Erwerbseinkommen vor dem Eintritt auszugehen. Daher ist die Bezugnahme auf den Bedarf sachgerecht.

Sicherstellung des Existenzminimums notwendig ist. Dieser Betrag bezeichnet damit zugleich die Leistung, die ein*e Hilfebedürftige*r erhält, sofern keine Einnahmen, etwa Erwerbseinkommen, anzurechnen sind. Da die Teilnehmenden bei der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ langjährig erwerbslose Personen sind, ist bei dieser Gruppe von derartigen Einnahmen nicht auszugehen. Die Betrachtung des Bedarfs nach Bedarfsgemeinschaftstyp ergibt somit eine gute Grundlage für die Schätzung der Einsparungen im SGB II beim Arbeitslo-

sengeld II und bei den Kosten der Unterkunft und Heizung. Die folgende Abbildung kontrastiert den Bedarf und die PAT-Pauschale für verschiedene Bedarfsgemeinschaften. Unmittelbar vergleichbare Daten liegen für Alleinlebende sowie Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften vor. Die dritte Konstellation bei den PAT-Pauschalen „Andere“ wird in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit nicht in dieser Abgrenzung ausgewiesen. Näherungsweise wird hierfür – dies ist dann eher konservativ gerechnet – der durchschnitt-

liche Bedarf für alle Bedarfsgemeinschaften gegengerechnet.



Quelle: BA Statistik, Analysereport Arbeitsmarkt. Grundsicherung für Arbeitsuchende, Daten für Dezember 2020. Eigene Berechnungen.

Wie die Abbildung zeigt, stehen den PAT-Pauschalen in allen Bedarfsgemeinschafts-Konstellationen deutlich höhere Bedarfe gegenüber. Bei einer Single-Bedarfsgemeinschaft beträgt die Pauschale 500 Euro. Der durchschnittliche Bedarf einer Person beträgt dagegen 795 Euro, die sich aus Regel- und Mehrbedarfen sowie Wohn- und Heizkosten zusammensetzt. Sofern durch die Teilnahme an dem Sozialen Arbeitsmarkt ein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt werden kann, fällt die Hilfebedürftigkeit weg – oder sie

reduziert sich zumindest in erheblichem Umfang.²⁹ Die entsprechenden Einsparungen der öffentlichen Hand bei einer Single-Bedarfsgemeinschaft belaufen sich bei Überwindung der Hilfebedürftigkeit auf annähernd 800 Euro. Das sind 300 Euro mehr Einsparungen als bei der PAT-Pauschale unterstellt. Deutlich höhere Diskrepanzen finden sich bei den anderen beiden Kon-

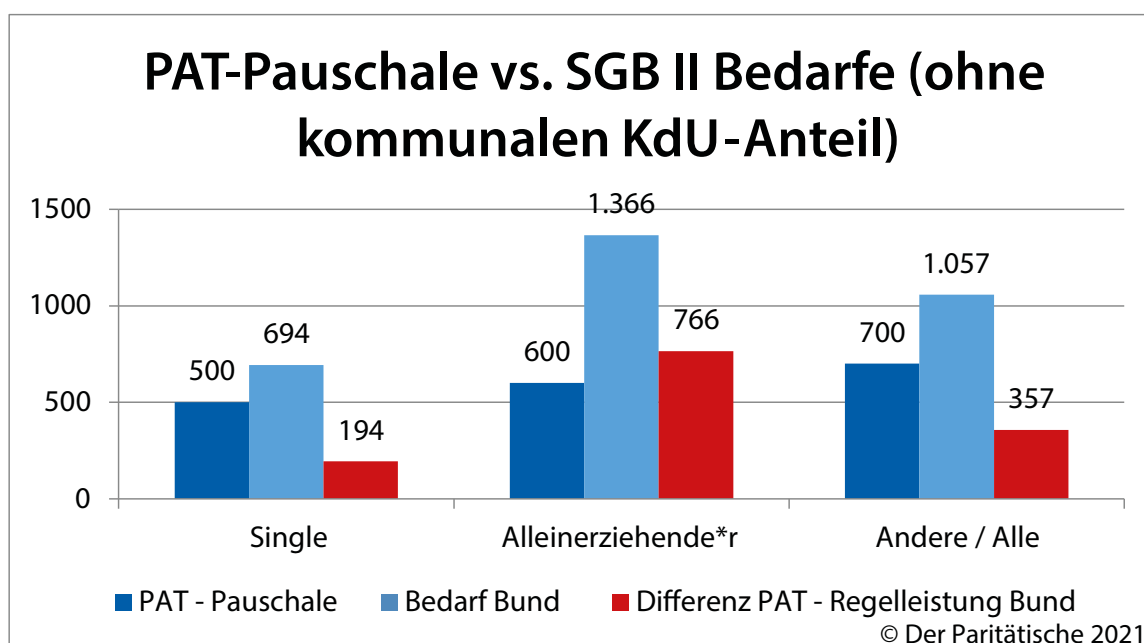
²⁹ Es ist bereits dokumentiert worden, dass bei zwei Dritteln der Teilnehmenden die Hilfebedürftigkeit überwunden wurde. Sofern bei den anderen Fällen die fortbestehende Hilfebedürftigkeit auf eine Teilzeitbeschäftigung zurück zu führen ist und daher die Förderung unterhalb von 1.000 Euro liegt, reduziert sich auch die PAT-Pauschale um die Hälfte.

stellationen, da der Bedarf in einer größeren Bedarfsgemeinschaft höher ist. Der durchschnittliche Bedarf einer Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaft liegt im Dezember 2020 bei ungefähr 1.500 Euro. Die PAT-Pauschale liegt demgegenüber bei lediglich 600 Euro. Der Vergleich für die Haushaltskonstellation „Andere“ ist hier nur als grobe Näherung zu verstehen, weist allerdings auch eine Diskrepanz von fast 500 Euro aus.

Der Bedarf der Leistungsberechtigten beinhaltet bei dieser Rechnung den kommunal zu finanzierenden Teil bei den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU). Dieser Teil ist nach den bestehenden Regeln nicht Bestandteil des Passiv-Aktiv-Transfers. Um diesen Faktor zu berücksichtigen, werden daher die kommunalen Anteile an der Finanzierung der Kosten der Unterkunft herausgerechnet. Nach dem Sozialbericht 2021 wurden 2019 insgesamt 13,6 Mrd. Euro für Wohn- und Heizkosten ausgegeben, davon entfielen 7,1 Mrd. Euro auf die Kommunen (BMAS 2021, S. 295). Der kommunale Finanzierungsanteil betrug mit 52,2 Prozent etwas mehr als die Hälfte der Gesamt-

kosten. 2020 ist der Bundesanteil deutlich angehoben worden. Während der Bund 2019 6,5 Mrd. Euro zur Finanzierung der Wohn- und Heizkosten aufgewendet hat, stieg die Summe im Folgejahr auf 10,1 Mrd. Euro – bei Gesamtausgaben von 14,1 Mrd. Euro. Der kommunale Anteil hat sich im Gegenzug deutlich reduziert, die Ausgaben der Kommunen für die KdU fielen von 7,1 Mrd. Euro auf 4 Mrd. Euro. Der kommunale Anteil an den KdU fiel entsprechend auf unter 30 Prozent der Ausgaben (28,4 Prozent). Die deutlichen Anhebungen der Bundesausgaben für die Kosten der Unterkunft in 2020 haben bei der Kalkulation der PAT-Pauschale nicht zu einer Anpassung geführt; sie wurden nicht berücksichtigt. Nach Aussagen der Bundesregierung ist auch keine weitere Anpassung der Pauschale geplant, solange das neue Instrument befristet ist. Damit bleibt die PAT-Pauschale zunehmend hinter den tatsächlichen Einsparungen zurück.

Modifiziert man nun den obigen Vergleich und betrachtet lediglich die Bundesausgaben bei den Bedarfen (2020), so zeigt sich folgendes Bild:



Quelle: BA Statistik, Analysebericht Arbeitsmarkt. Grundsicherung für Arbeitsuchende, Daten für Dezember 2020. Eigene Berechnungen.

Die PAT-Pauschale liegt auch nach diesen Kalkulationen in allen Konstellationen deutlich unterhalb der Bedarfe, die der Bund decken muss. Würden die einschlägigen Ausgaben zur Deckung der Bedarfe im Jahr 2020 des Bundes berücksichtigt, so könnte der PAT bei einer Single-Bedarfsgemeinschaft ohne Weiteres um fast 200 Euro höher angesetzt werden. Auch bei den anderen Konstellationen ist eine analoge Anhebung völlig unproblematisch möglich, da die Einsparungen jeweils deutlich höher liegen.

Mit dieser Rechnung werden die Einsparungen auf Seiten der Jobcenter sogar noch unterschätzt, weil die Beiträge für die Sozialversicherungen bei dem Bedarf nicht mitgerechnet werden. Die Beiträge des Jobcenters für die Leistungsberechtigten an die Sozialversicherungsträger fallen aber bei Aufnahme einer nicht geringfügigen Beschäftigung ebenfalls weg. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit gibt für den Dezember 2020 einen durchschnittlichen Betrag von 170 Euro an.³⁰ Diese Summe könnte bei einem erweiterten PAT-Ansatz ebenfalls zur Förderung von aktiven Maßnahmen der Arbeitsförderung herangezogen werden.

Im Ergebnis unserer Kalkulationen können die Pauschalen deutlich erhöht werden, weil im Regelfall mehr und höhere passive Leistungen wegfallen als durch die Bundesregierung in ihrer Kalkulation unterstellt. So sind die PAT-Pauschalen unnötig niedrig angesetzt, berücksichtigen die Steigerungen bei den Bundesausgaben nicht und ignorieren darüber hinaus die Sozialversicherungsbeiträge, die im Hilfebezug für die Leistungsberechtigten von den Jobcentern zu zahlen sind.

Sollen die Potenziale eines Passiv-Aktiv-Transfers umfassend genutzt werden, so scheint uns nach den bisherigen Kalkulationen eine Anhebung der PAT-Pauschale um etwa 350 Euro realisierbar. Mit dieser Größenordnung würden die Einsparungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen (170 Euro) sowie die Potenziale bei den Bundesausgaben für Regelbedarfe und Wohnkosten (mindestens 200 Euro) besser ausgeschöpft.

Durch eine derartige Anhebung der PAT-Pauschale könnten erhebliche finanzielle Spielräume geschaffen werden. 350 Euro pro Förderfall summiert sich bereits bei 40.000 Teilnehmenden auf ein Finanzvolumen von 14 Mio. Euro pro Monat. Auf das Jahr gerechnet würde man Finanzmittel im Umfang von rund 168 Mio. Euro mobilisieren können. Vorausgesetzt ist bei dieser Rechnung, dass die Jobcenter systematisch den PAT nutzen. Bei einem Mitteleinsatz von 1.356 Euro pro Fall und Monat (2020, ohne PAT) könnten mit diesen Ressourcen rund 10.000 weitere Teilnehmer*innen gefördert werden.

Das bundesweit aktivierbare Mittelvolumen für diesen Passiv-Aktiv-Transfer ist auf 700 Mio. Euro im Jahr begrenzt worden. Das sieht ein entsprechender Haushaltsvermerk im Bundeshaushalt vor. Die Bundesregierung will so dem haushaltspolitischen Vorsichtsprinzip Rechnung tragen, ohne die Nutzbarkeit des Passiv-Aktiv-Transfers für die Förderungen nach § 16i SGB II einzuschränken. Von der Ausschöpfung dieses Rahmens ist die Praxis weit entfernt. Selbst wenn dem Vorschlag einer Anhebung der PAT-Pauschale um 350 Euro gefolgt wird, ergeben sich bei 40.000 Beschäftigten in dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ lediglich maximale Umschichtungen in Höhe von 168 Mio. Euro. Von der haushaltspolitisch gesetzten Obergrenze von 700 Mio. Euro wäre die Umsetzung dann immer noch deutlich entfernt. 211 Mio. Euro (PAT in 2020) plus 168 Mio. Euro ergeben in der Summe lediglich 379 Mio. Euro.

³⁰ Bundesagentur für Arbeit, Statistik (2020): Zahlungsansprüche von Bedarfsgemeinschaften, Dezember 2020.

c. Kommunalen PAT – extensivere Nutzung organisieren

Mit dem aktuell praktizierten Passiv-Aktiv-Transfer des Bundes bleibt der kommunale Teil des Potenzials dieses Finanzierungsinstrumentes bislang ausgespart. Hierzu ist bundesweit nichts geregelt. So ist es alleinige Angelegenheit der Kommunen, ob sie ihren Anteil am Passiv-Aktiv-Transfer erbringen wollen und die ermittelten Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im Zuge der Förderung für sich quantifizieren und einen Rückfluss der Mittel in Förderleistungen organisieren. Nach Einschätzungen aus der Praxis gibt es einen „Kommunalen PAT“ bislang nur in einigen wenigen Fällen; von einer flächendeckenden Nutzung der kommunalen Einsparungen kann nicht die Rede sein. Es gibt aber keinen zwingenden Grund, warum in Analogie zu der Nutzbarmachung der Bundesausgaben für die „passiven“ Leistungen nicht auch die kommunalen Einsparungen verwendet werden sollen. Denn ein kommunaler Passiv-Aktiv-Transfer unterstützt die Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II flankierend, wie auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge in seinen Empfehlungen deutlich gemacht hat. Die Förderung der Arbeitsverhältnisse kann intensiviert werden. Die Kommunen haben damit die Möglichkeit, kommunale Beschäftigungsprogramme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit aufzusetzen und sich so gestaltend in die regionale Arbeitsmarktpolitik einzubringen.³¹ Dies zu tun, wäre gerade angesichts der aktuell stark angestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit besonders wichtig.³²

Der Paritätische fordert die Kommunen dazu auf, die Umsetzung des kommunalen PAT aktiv zu betreiben. In Vereinbarungen mit den Kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene wären Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, die es auch kommunalen Trägern im SGB II in der Haushaltssicherung ermöglichen, einen kommunalen Passiv-Aktiv-Transfer umzusetzen.³³ Außerdem muss der kommunale PAT aus dem bestehenden Dunkelfeld geholt werden, denn es kann nicht länger sein, dass auf überregionaler Ebene keine Klarheit und Transparenz über die Aktivitäten der Kommunen besteht. Bund und Länder sollten deshalb ein transparentes Monitoring zum kommunalen PAT auflegen.

31 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2020): „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ verwirklichen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II, 17.06. 2020

32 Siehe auch Der Paritätische Gesamtverband (2021): „Pandemiebedingte Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen – Paritätischer legt 9-Punkte-Katalog zur Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit vor“.

33 Siehe entsprechend die Empfehlungen des Deutschen Vereins a.a.O.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit war ein wichtiges Vorhaben der vorigen Bundesregierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarkts ein hierfür bedeutsamer, wenn auch zunächst befristeter Ansatz.

Die Förderung zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ hat sich bislang im Grundsatz sehr bewährt, weil das Instrument zahlreichen Menschen nach vielen Jahren des Ausschlusses vom Arbeitsmarktes und sehr geringen Beschäftigungsaussichten eine reelle Möglichkeit zur Teilhabe an Erwerbsarbeit und Gesellschaft eröffnet hat. Einem Großteil der geförderten Personen gelingt nicht nur die Integration in Arbeit, sondern auch die Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit. Die Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen, wie auch die übereinstimmenden Erfahrungsberichte von Trägern der Wohlfahrtspflege, Jobcentern, Kommunen und Arbeitgebern, dass die Umsetzung des Instruments in der Praxis insgesamt erfolgreich verlief.³⁴

Die vorliegende Expertise hat hiervon ausgehend die Frage der Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarkts in den Mittelpunkt gestellt und zu klären versucht, inwiefern die zusätzlich bereitgestellten Finanzmittel, einschließlich des sog. Passiv-Aktiv-Transfers für die Förderung eingesetzt wurden, wie das bestehende Finanzierungsgerüst zu bewerten und wie es weiterzuentwickeln ist.

Zuletzt sind für den Sozialen Arbeitsmarkt Finanzmittel in einem Umfang von immerhin rund 842 Mio. Euro (Jahr 2020) und damit zu einem überwiegenden Teil der bereitgestellten Mittel verausgabt worden; pro Förderung und Monat waren dies durchschnittlich rund 1.700 Euro. Die Förderung ist nur in oberflächlicher Betrachtung teuer. Beim näheren Blick sieht man, dass aus der Besonderheit des Instrumentes, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von vormalig Langzeitarbeitslosen zu ermöglichen, ein guter Finanzierungsmix

entsteht. Die Förderung erweist sich als eine sinnvolle Investition, weil mit ihr eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einhergeht, die eine produktive Tätigkeit von vormalig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen ermöglicht und einen Mittelrückfluss in das Steuer- und Sozialversicherungssystem generiert. Nach unseren Kalkulationen ergab sich ein Mittelrückfluss in der Größenordnung von einem Drittel der Fördersumme, die in Form von Steuern oder Sozialbeiträgen wieder in öffentlichen Kassen landen. Auf Basis des bestehenden Passiv-Aktiv-Transfers konnten zuletzt 23 Prozent der Förderkosten über Einsparungen bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes finanziert werden. Wenn es geförderten Personen auch nach Auslaufen der Förderung gelingt, ihr Beschäftigungsverhältnis aufrechtzuerhalten, ergeben sich für die öffentlichen Haushalte in längerer Perspektive Einspareffekte; diese sind gleichwohl derzeit noch nicht zu beziffern.

Die CDU/CSU-SPD-Regierung hatte in der Koalitionsvereinbarung von bis zu 150.000 langzeitarbeitslosen Menschen im SGB II-Bezug gesprochen, die in dieser Legislaturperiode zusätzlich gefördert werden sollen. Tatsächlich liegen die Teilnehmendenzahlen bis dato weit unterhalb dieses Ziels. Nach den jüngst vorliegenden Zahlen werden im Juni 2021 gerade einmal 42.300 Personen durch die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ erreicht. Damit werden die Potenziale des Instruments längst nicht ausgeschöpft.

Es fehlt aber bislang an einer gleichermaßen ambitionierten wie verbindlichen Kraftanstrengung, um mehr Menschen zu fördern. Und dies, obwohl die Zahl der von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Menschen während der Pandemie auf einen neuen Höchststand von über 1 Mio. Menschen angestiegen ist.

Der Paritätische fordert vor diesem Hintergrund, die Förderung in einem ersten Schritt auf mindestens 100.000 Arbeitsplätze auszubauen, damit mehr Menschen von ihr profitieren können. Diese Zielgröße würde mindestens eine Verdopplung der aktuellen Förderfälle und damit bereits eine deutliche Kraftanstrengung bedeuten, aber immer noch unter dem im Jahr 2018 unter wesentlich günstigeren Arbeitsmarktbedingungen formulierten Ziel von bis zu 150.000 zu

³⁴ Der Paritätische hat anlässlich der Veröffentlichung des ersten Zwischenberichts der wissenschaftlichen Evaluation des Instrumentes gemeinsam mit den anderen Wohlfahrtsverbänden Praxiserfahrungen ausgewertet und Schlussfolgerungen für eine angestrebte Entfristung und inhaltliche Weiterentwicklung formuliert: BAGFW (2021): „Positionierung Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum IAB-Evaluationsbericht“

schaffenden Arbeitsplätzen liegen. Das nur bis Ende 2024 geltende Förderinstrument zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ muss zudem entfristet werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die finanziellen Mittel für das Instrument entsprechend aufgestockt werden. Sollte die Mittelabsenkung im Umfang von 200 Mio. Euro, die der Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 vorsieht, nach der Bundestagswahl im parlamentarischen Verfahren bestätigt werden, dann wäre der Spielraum für die Jobcenter, über das Bestehende hinausgehende Förderungen zu ermöglichen, sehr begrenzt. Nach den Angaben der Bundesregierung hat die Beschäftigung von jahresdurchschnittlich 40.000 Teilnehmende 2020 rund 865 Mio. Euro (Arbeitsförderung plus PAT) gekostet. Um rund 100.000 Personen fördern zu können, müsste nach einer groben Kalkulation das Budget entsprechend um etwa 1,3 Mrd. Euro, gegenüber den tatsächlichen Ausgaben in 2020, aufgestockt werden. Durch eine sachgerechte Aufstockung der PAT-Pauschale ließe sich der Bedarf an zusätzlichen Mitteln im Eingliederungstitel entsprechend reduzieren.

Wie die Ausführungen in den vorigen Abschnitten zeigen, gibt es gerade beim PAT reichlich Optimierungspotenzial. Zunächst sollte der Passiv-Aktiv-Transfer obligatorisch bei allen Förderfällen eingesetzt werden. Dies ist aktuell noch nicht der Fall. Die Bundesregierung gibt zwar an, dass 99 Prozent der Jobcenter den PAT nutzen, in wie vielen Förderfällen der PAT aber eingesetzt wird, ist nicht bekannt. Wir gehen nach den vorliegenden Informationen jedenfalls davon aus, dass der PAT in den Jobcentern nicht umfassend genutzt wird. Die Verbindlichkeit des Instrumentes sollte zudem durch eine gesetzliche Regelung erhöht werden. Die Bundesregierung hat die PAT-Pauschalen sehr niedrig angesetzt. Im Ergebnis unserer Kalkulationen können auch die Pauschalen noch einmal erhöht werden, weil im Regelfall mehr und höhere passive Leistungen wegfallen als durch die Bundesregierung in ihrer Kalkulation unterstellt. So sind die PAT-Pauschalen unnötig niedrig angesetzt, berücksichtigen die Steigerungen bei den Bundesausgaben nicht und ignorieren darüber hinaus die Sozialversicherungsbeiträge, die im Hilfebezug für die Leistungsberechtigten von den Jobcentern zu zahlen sind. In der Summe schlagen wir vor, die PAT-Pauschale kurzfristig um jeweils

350 Euro anzuheben. Alleine durch die Anhebung der PAT-Pauschale würde man auf der Basis bestehender Haushaltsansätze Finanzmittel im Umfang von rund 168 Mio. Euro mobilisieren und zusätzlich rund 10.000 weitere Teilnehmer*innen fördern können.

Zudem gilt es auch, die Einsparungen der Kommunen bei den Wohnkosten für die Umsetzung des Sozialen Arbeitsmarkts zu nutzen, d. h. den Kommunalen PAT umzusetzen. Von einer flächendeckenden Nutzung kann aber nicht die Rede sein. Die Kommunen werden aufgefordert, sich zur Umsetzung des Kommunalen PAT zu verpflichten. Die Länder sollten Regelungen treffen, die es den unter Haushaltsaufsicht stehenden Kommunen erleichtern, den Kommunalen PAT umzusetzen. Zudem sollte ein übergreifendes Bund-Länder-Monitoring installiert werden, das für Transparenz bei der Umsetzung sorgt.

Die vorangestellten Analysen machen deutlich, dass die Jobcenter das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sehr unterschiedlich nutzen. Bislang stehen die Mittel der Arbeitsförderung den örtlichen Jobcentern ‘zur freien Verwendung’ zur Verfügung. Auch wenn es gute Gründe für dieses Vorgehen gibt, so drohen doch die Interessen und Anliegen der langzeitarbeitsloser SGB II-Beziehenden in diesem Verfahren nicht in ausreichendem Maße und vor allem nicht flächendeckend Berücksichtigung zu finden. Mittels einer Zweckbindung der Finanzmittel könnte dafür gesorgt werden, dass die zusätzlich bereitgestellten Eingliederungsmittel von den Jobcentern verbindlicher und zielgenauer für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eingesetzt werden.

Das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ soll eine dauerhafte Integration in Erwerbsarbeit ermöglichen. Die öffentliche Förderung zielt auf eine fünfjährige Unterstützung ab. Eine entsprechende Förderdauer bindet finanzielle Mittel der Jobcenter in der Zukunft. Damit das Instrument im gewünschten Sinne als dauerhafte Förderung umgesetzt wird, braucht es für die Jobcenter eine ausreichende finanzielle Planungssicherheit. Für eine neue Bundesregierung steht unseres Erachtens neben der notwendigen Entscheidung, das Instrument zu entfristen und die genannten finanzielle Vorkehrungen zu treffen auch an, eine – zumindest mittelfristige – verlässliche Finanzsicherheit von Seiten des Bundes zu geben.

Literatur

BAGFW / Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (2021): „Positionierung Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum IAB-Evaluationsbericht.“

BAGFW / Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2018): Position der BAGFW zum geplanten Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ und zu einem sozialen Arbeitsmarkt. Berlin.

Bauer, Frank u. a. / IAB (2021): Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II – Zwischenbericht. (IAB-Forschungsbericht, 03/2021), Nürnberg.

Bundestagsdrucksache 19/23409. Kleine Anfrage der Fraktion der FDP: Mittelverteilung und Umschichtungen in den Jobcentern im Jahr 2019. 15.10.2020

Bundestagsdrucksache 19/29176. Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Zwei Jahre neue Regelinstrumente zum sozialen Arbeitsmarkt und zu Lohnkostenzuschüssen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. 30.04.2021.

Bundestagsdrucksache 19/18854. Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen: Bilanz nach einem Jahr „Sozialer Arbeitsmarkt“ (§ 16i des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Teilhabechancengesetz). 28.04.2020.

Bundestagsdrucksache 19/17486. Kleine Anfrage der Fraktion der FDP: Passiv-Aktiv Transfer. 03.03.2020

Bundesagentur für Arbeit (2021): Teilhabechancen auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt nach §§ 16e und 16i SGB II, Nürnberg: BA.

Bundesagentur für Arbeit – Statistik. Statistiken zu Eingliederungsbilanzen (verschiedene Jahrgänge), Analysebericht Grundsicherung für Arbeitsuchende; Förderung svpfl. Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II (Monatszahlen); online: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Fachstatistiken-Nav.html>

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021a): Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes auf Grundlage des Zwischenberichts der Evaluation durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021b): Sozialbericht 2021. Berlin.

Der Paritätische Gesamtverband (2021): Pandemiebedingte Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen – Paritätischer legt 9-Punkte-Katalog zur Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit vor. online: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahmen/Corona-LangzeitArbeitslosigkeit_ueberwinden_final.pdf

DGB (2021): Das geht noch besser: Eine Zwischenbilanz um „Sozialen Arbeitsmarkt“, arbeitsmarkt aktuell Nr. 3 / August 2021.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2020): „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ verwirklichen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II. Berlin.

Hofmann, Tina: „Zu gut um befristet zu sein - Zur Förderung von langzeiterwerbslosen Menschen mit der neuen »Teilhabe am Arbeitsmarkt«“, in: Soziale Sicherheit 4/2020, S. 140 ff.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg): Sicherung Sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose. IAB-Stellungnahme 12/2018.

Koalitionsvertrag (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin 07.02.2018



Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin
Tel. 030 24636-0
Fax 030 24636-110

www.paritaet.org
info@paritaet.org

