

DCV-Position zum Passiv-Aktiv-Transfer

Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen haben derzeit kaum eine Chance, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Damit sie eine Einstiegsperspektive erhalten, ist eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktinstrumente dringend erforderlich. Der Deutsche Caritasverband legt hierzu Vorschläge vor.

Ausgangslage

In Deutschland ist die Zahl der Personen, die seit Einführung des SGB II dauerhaft arbeitslos sind, sehr hoch. Die neueste Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist aus, dass von den 2,5 Millionen erwerbsfähigen Leistungsbezieher(inne)n, die im Dezember 2011 17 Jahre und älter waren, 663.073 Personen seit Januar 2005 dauerhaft im Langzeitleistungsbezug sind (Bundesagentur für Arbeit 2013, S. 18), wobei Unterbrechungen von bis zu 31 Tagen toleriert wurden. Viele dieser Personen weisen mehrfache Vermittlungshemmnisse auf. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht davon aus, dass zwischen 100.000 und 200.000 Personen trotz aller Bemühungen um Integration keine Chancen auf ungeforderte Arbeit haben, da sie zwei Jahre und länger arbeitslos sind und mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen (Kupka/Wolf 2013, S. 71). Andere Studien schätzen, dass 435.000 Personen ohne Arbeitsmarktchancen sind (Obermeier, Sell und Tiedemann 2013). Als sehr arbeitsmarktfern werden hier Menschen eingestuft, die „in den letzten 36 Monaten mehr als 90 Prozent der Zeit ohne Beschäftigung waren und zudem mindestens vier ‚Vermittlungshemmnisse‘ aufweisen“ (ebenda, S. 3). Die Abschätzungen fallen auch deshalb unterschiedlich aus, da die Datenquellen nicht identisch sind. Beide Szenarien zeigen jedoch, dass der Personenkreis, der eine längerfristige beziehungsweise dauerhafte Förderung benötigt, in der Größenordnung in etwa abzuschätzen ist und somit auch die Kosten für Fördermaßnahmen kalkulierbar sind.

Damit eine weitere Verfestigung der Vermittlungshemmnisse verhindert werden kann, brauchen diese Personen dringend eine passgenaue, langfristig angelegte Förderung. Problematisch ist, dass sich die Arbeitsmarktförderung in den letzten Jahren auf Personen konzentriert hat, die schnell in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten.

Wie die folgende (s. S. 32) Tabelle zeigt, haben sich die Fördermöglichkeiten für Langzeitarbeitslose in den letzten Jahren stark verändert. Insbesondere die Arbeitsgelegenheiten wurden anfangs in der Praxis stark als Förderinstrument zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit für alle Langzeitarbeitslosen eingesetzt. Durch die Gesetzesreform der Arbeitsmarktinstrumente

2012 wurden die Kriterien Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse gesetzlich normiert und die Einsatzfelder stark auf arbeitsmarktferne Tätigkeiten beschränkt. Das Instrument dient nun alleine der (Wieder-)Herstellung und Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit von arbeitsmarktfernen Personen.

Auch die Zahl der Arbeitsgelegenheiten ist nach 2012 stark zurückgegangen. Aktuell werden nur noch knapp 84.000 Personen in Arbeitsgelegenheiten gefördert. Die Antwort der Bundesregierung vom 27. März 2014 weist aus, dass bis Ende September 2014 93 Prozent der jetzigen Teilnehmer ausgetreten sein werden (BT-Drucksache 18/940, S. 29). Das heißt, dass Arbeitsgelegenheiten massiv an Bedeutung verlieren, obwohl eine sehr hohe Zahl von Personen, die Vermittlungshemmnisse aufweisen, weiterhin ein Förderinstrument zur Stabilisierung und Aktivierung benötigen.

Der Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II alt), 2007 als neues Arbeitsmarktinstrument geschaffen, wurde mit der Instrumentenreform 2012 ebenfalls umgewandelt. Durch die Zusammenführung der Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante und des Beschäftigungszuschusses entstand 2012 mit der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II neu) ein neues Instrument. Addiert man die Förderzahlen Beschäftigungszuschuss und Förderung von Arbeitsverhältnissen, zeigt sich, dass im Februar 2014 nur noch ein Drittel so viele Personen gefördert wurden wie 2010 durch den Beschäftigungszuschuss. Von den Teilnehmern in der Förderung von Arbeitsverhältnissen werden im September 2014 58 Prozent ausgetreten sein. Auch das Förderprojekt Bürgerarbeit konnte den Rückgang der Teilnehmerzahlen in öffentlich geförderter Beschäftigung nicht aufwiegen. Das Projekt läuft zudem in dieser Legislaturperiode aus. Die Förderzahlen insgesamt zeigen, dass im Februar 2014 nur noch ein Drittel so viele Personen in Fördermaßnahmen waren wie 2010.

Die Bundesregierung hat ein neues ESF-Förderprojekt für die 18. Legislaturperiode angekündigt. Die Teilnehmerzahl ist aber auch hier sehr eng umgrenzt: Circa 30.000 Personen mit einer individuellen Förderdauer von 18 Monaten sollen gefördert

Tabelle: Zahlen der Teilnehmer an ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

Maßnahmenart	2010	2011	2012	2013	Januar 2014 (vorläufig)	Februar 2014 (vorläufig)
Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II)	306.162	188.173	136.935	111.423	84.585	84.109
Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II alt)	35.072	16.003	7.529	5.296	4.506	4.326
Förderung von Arbeits- verhältnissen (§ 16e SGB II neu)	–	–	1.180	6.907	8.207	8.152
Beschäftigungsphase Projekt Bürgerarbeit	–	8.690	27.106	28.077	26.748	26.368
Arbeitsbeschaffungs- maßnahme	2.793	1.144	186	–	–	–
Insgesamt	344.028	214.010	172.936	151.704	124.046	122.955

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, zitiert aus BT-Drucksache 18/940, S. 2

werden (BT-Drucksache 18/940, S. 5). Damit zeigt sich insgesamt, dass deutlich weniger Förderinstrumente als 2010 zur Verfügung stehen, obwohl die Zahl der konstant seit der Einführung der Agenda 2010 arbeitslosen Personen sehr hoch ist.

Die Fördermittel sind in den letzten Jahren ebenfalls stark zurückgefahren worden. Standen 2010 noch sechs Milliarden Euro als Eingliederungsmittel zur Verfügung, so sind es 2014 nur noch 3,9 Milliarden. Tatsache ist auch, dass gerade arbeitsmarktferne Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen einer verstärkten Förderung bedürfen. Es stellt sich daher die Frage, wie trotz begrenzten Mitteleinsatzes besonders arbeitsmarktferne Personen besser gefördert werden können. In der aktuellen Diskussion um eine Verbesserung von Teilhabe- und Integrationsperspektiven für Menschen, die fern vom Arbeitsmarkt sind, wird deshalb über einen sogenannten Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) diskutiert. Der PAT soll die Finanzierung von Lohnkostenzuschüssen erleichtern, die über das Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II) an Arbeitgeber gezahlt werden, welche Langzeitarbeitslose sozialversicherungspflichtig beschäftigen. Diskutiert wird diese Art der Förderung von Arbeitsverhältnissen auch unter dem Stichwort „Sozialer Arbeitsmarkt“. Beim PAT sollen, vereinfacht gesagt, die Finanzmittel, die für die Zahlung von Arbeitslosengeld II (ALG II) eingesetzt werden, für die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen nach § 16e SGB II nutzbar gemacht werden. Auf diese Weise soll „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ finanziert werden. Der Deutsche Caritasverband (DCV) setzt sich im Folgenden damit auseinander, ob ein solches Finanzierungsinstrument nötig und sinnvoll ist und wie es gegebenenfalls umgesetzt werden könnte.

1. Lohnkostenzuschüsse für arbeitsmarktferne Menschen sind sinnvoll

Langzeitarbeitslose Menschen, die fern vom Arbeitsmarkt sind, stehen bislang nicht im Fokus der Eingliederungs- und Vermittlungsbemühungen durch die Jobcenter. Es sind je nach Schätzung etwa 100.000 bis 400.000 Menschen, die wie oben beschrieben seit Jahren arbeitslos sind, mehrere Vermittlungshemmnisse haben und mit der aktuellen Förderstrategie nicht erreicht werden. Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt in der Form, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften, ist bei ihnen ein Fernziel. Sinn der öffentlich geförderten Beschäftigung ist in erster Linie Teilhabe am Arbeitsleben und Qualifizierung. Das Gesetz bietet zwei Förderinstrumente für arbeitsmarktferne Menschen an: Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (§ 16d SGB II) und die oben genannte Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II).

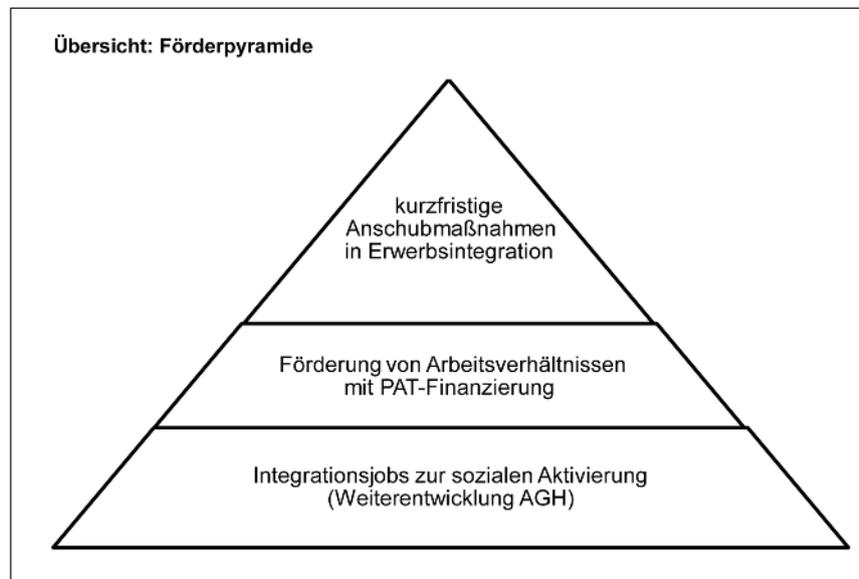
Bewertung

Der DCV hält die Nutzung beider Instrumente für notwendig und sinnvoll. Der Einsatz der Förderinstrumente muss passgenau entsprechend den spezifischen Bedarfen des jeweiligen Langzeitarbeitslosen erfolgen. Arbeitsgelegenheiten sollen nach Auffassung der Caritas für Menschen bereitstehen, die zu ihrer Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt vor allem Tagesstrukturierung, soziale Teilhabe und sinnvolle Beschäftigung brauchen. In einer Förderpyramide (siehe Übersicht S. 33) stellen Arbeitsgelegenheiten die unterste Stufe dar. Sie dienen der sozialen Aktivierung. Sehr arbeitsmarktferne Menschen erfahren hier zum Beispiel in Beschäftigungsunternehmen die

Möglichkeit, Schritt für Schritt ins Erwerbsleben zurückzukehren. Allerdings sind die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen für Arbeitsgelegenheiten nicht an die Erfordernisse der Teilnehmer angepasst: Die Erfordernisse der Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität der Tätigkeiten führen in der Praxis dazu, dass sinnvolle und arbeitsmarktnahe Beschäftigung oftmals nicht erreicht wird. Qualifizierung bleibt außen vor, sinnlose Beschäftigung frustriert die Teilnehmer. Die unterschiedlichen Verwaltungsvorschriften für die Gewährung von Fördermaßnahmen haben zur Folge, dass sozialpädagogische Begleitung nicht mehr direkt im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten durchgeführt werden darf. „Hilfe aus einer Hand“ findet somit in der Praxis kaum noch statt, da ergänzende Fördermaßnahmen gemäß § 45 SGB III dem Vergabeverfahren unterliegen. Die Rahmenfrist von fünf Jahren für Arbeitsgelegenheiten verhindert einen lang angelegten Entwicklungsprozess. Dies gilt vor allem dann, wenn Anschlussförderungen fehlen. Der DCV fordert daher die Weiterentwicklung der Arbeitsgelegenheiten zu sogenannten Integrationsjobs. Die Tätigkeitsfelder der Integrationsjobs sollen im lokalen Konsens der Akteure vor Ort festgelegt werden und keinen weiteren Einschränkungen (Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse) unterliegen. Sozialpädagogische Begleitung aus einer Hand sollte im Rahmen des Instruments gewährleistet und längerfristige Förderung möglich sein (vgl. im Einzelnen die Position des DCV und seiner Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA), Arbeiten und Dazugehören, Download unter: www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/05-06-2013-neue-loesungen-fuer-am-arbeitsmarkt-benachteiligte-menschen).

Das Instrument der sogenannten Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II neu), vormals Beschäftigungszuschuss, ist ebenfalls ein gutes Förderinstrument, um Langzeitarbeitslosen wieder Teilhabe an Beschäftigung zu verschaffen – und zwar auch in Betrieben auf dem ersten Arbeitsmarkt. Das Instrument eignet sich für eine eng umgrenzte Zielgruppe, die im Anschluss an die Förderung in Integrationsjobs an den regulären Arbeitsmarkt im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen, öffentlich geförderten Beschäftigung herangeführt werden soll. In einer Förderpyramide abgebildet, stehen damit die §-16e-Maßnahmen auf der zweiten Stufe oberhalb der Integrationsjobs. Der DCV hat sich 2006 vehement für die Einführung eines derartigen spezifischen Förderinstruments starkgemacht, das

erstmalig eine längerfristige beziehungsweise dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung dieser Personen eröffnete (Georg Cremer, 2007). Wissenschaftlich belegt ist, dass sich die Teilhabechancen von Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen durch dieses Instrument erweitern lassen (Dietz/Kupka/Lobato 2012: S. 150). Obwohl es sich um eine hochgradig subventionierte Beschäftigung handelt, fühlen sich die Maßnahmeteilnehmer schon dadurch besser, dass sie die Leistung in Form eines Arbeitsentgelts direkt durch den Arbeitgeber erhalten. Das gibt ihnen das Gefühl, nicht vom Jobcenter abhängig zu sein, sondern einen Lohn für geleistete Arbeit zu erhalten. Auch die längere Förderlaufzeit erweist sich aus Sicht der Evaluationsforschung als entscheidender Punkt für die Verbesserung der sozialen Teilhabemöglichkeiten (Dietz/Kupka/Lobato 2012: S. 152).



2. Konzepte des PAT in der politischen Umsetzung und Praxis

Mittlerweile liegen zum Passiv-Aktiv-Transfer Anträge und Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion (BT-Drucksache 17/11199), der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 17/11076), der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 17/12377) und des Bundesrats (BT-Drucksache 17/14404) vor. Auch die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA) hat in ihren „Eckpunkten für eine Koalitionsvereinbarung von CDU und CSU in der 18. Legislaturperiode des Bundestages“ einen Prüfauftrag für den PAT vorgesehen (CDA 2013, S. 3).

Vorgeschlagen wird die Bündelung passiver Leistungen, wie der Regelleistungen und der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), mit aktiven Leistungen der Arbeitsmarktförderung, die aus dem sogenannten Eingliederungstitel des SGB II gezahlt

werden. Die politisch vorgelegten Konzepte variieren bezüglich der Frage, welche Mittel zusammengeführt werden sollen. Während die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke eine Zusammenführung von Regelleistungen und KdU-Mitteln mit den Aktiv-Mitteln möchten, präferieren die Länder die Bündelung allein von Regelleistungen mit Aktiv-Mitteln (also ohne KdU-Mittel). Unterschiede gibt es auch in der Frage, wie der PAT konkret umgesetzt werden soll. Leitgedanke des Passiv-Aktiv-Transfers ist, dass es besser ist, mit Mitteln der öffentlichen Hand Arbeit anstelle von Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

Auf Landesebene wurden in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen Modellprojekte zur Umsetzung dieser Idee gestartet. Da es noch keine rechtlichen Rahmenbedingungen für den PAT gibt, wurde er in den Modellregionen simuliert. Auch im Saarland werden Überlegungen angestellt, den PAT umzusetzen: Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr hat gemeinsam mit den Wohlfahrtsverbänden und dem Bistum Trier ein Kommuniqué vorgelegt, welches die Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung mit einem Passiv-Aktiv-Transfer fordert (Gemeinsames Kommuniqué 2013). Für Baden-Württemberg (Maier/Kittler 2012: S. 28) und das Saarland (Regionalverband Saarbrücken 2013, S. 5 ff.) wurden Modellrechnungen für unterschiedlich große Bedarfsgemeinschaften gemacht. Das Diakonische Werk hat 2010 die Kosten der öffentlich geförderten Beschäftigung mit PAT berechnet. Eine Beispielrechnung liegt auch für die Lohnhöhe 8,50 Euro vor, was der ab Januar 2015 geltenden Mindestlohnhöhe laut Tarifautonomiegesetz entspricht (Diakonie 2010, S. 28).

3. PAT sollte die Mittel für die Kosten der Unterkunft und Heizung umfassen

Die Länder haben im Umfeld der sogenannten Instrumentenreform aus dem Jahr 2012 den Vorschlag gemacht, den Passiv-Aktiv-Transfer durch eine Änderung von § 46 SGB II vorzunehmen. Vorgeschlagen wird, Absatz 4 folgendermaßen zu fassen: „(4) Zur Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e werden zusätzlich Mittel des Arbeitslosengeldes II nach § 19 Absatz 1 eingesetzt. Die Höhe der Mittel bemisst sich nach den durch die Beschäftigung nach § 16e zu erwartenden Einsparungen bei den Aufwendungen des Bundes für das Arbeitslosengeld II sowie der Anzahl der nach § 16e geförderten Personen. Das weitere Verfahren zur Ermittlung der Höhe und zur Bereitstellung der Mittel wird durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 geregelt“ (BT-Drucksache 17/14404).

Bewertung

Die vorgeschlagene Änderung zielt darauf ab, den Passiv-Aktiv-Transfer allein auf Bundesmittel zu beschränken. Nicht erfasst werden die von den Kommunen zu tragenden Mittel für die Kos-

ten von Unterkunft und Heizung. Die Finanzierung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Rahmen der Förderung § 16e SGB II ginge damit allein zulasten des Bundes. Die Kommunen hingegen profitieren von dem Modell, da sie Kosten der Unterkunft und Heizung bei der Gewährung eines Lohnkostenzuschusses nach § 16e SGB II einsparen. Der Vorteil der Lösung liegt darin, dass etwaige haushalts- und verfassungsrechtliche Klippen umgangen werden, da kommunale Mittel außen vor bleiben. Die Idee, die Lohnkosten zu einem großen Teil über eingesparte Passivmittel mitzufinanzieren, wird durch dieses Modell nur ungenügend erfüllt. Die Kommunen würden hier einseitig von der Zahlungspflicht entbunden. Der Charme des Passiv-Aktiv-Transfers liegt letztendlich darin, dass durch die Verwendung von Eingliederungsmitteln, Regelleistungen und Kosten der Unterkunft und Heizung die Lohnkosten finanzierbar sind. Das heißt, die Finanzmittel, die für eine Förderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus dem Eingliederungstitel eingesetzt werden müssten, fielen gering aus. Es ist nicht zu erwarten, dass ein PAT alleine bezogen auf die Regelleistungen dazu führen wird, dass die Förderung nach § 16e SGB II in größerem Maße als bisher Anwendung findet.

4. Pauschaler PAT ist sinnvoller als individueller PAT

Erwerbsfähige Hilfebedürftige haben gemäß § 19 SGB II Anspruch auf ALG II. Dazu zählen vor allem der Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts, die Mehrbedarfe und die Kosten für Unterkunft und Heizung. Die Idee des PAT beruht darauf, dass Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, die über einen Lohnkostenzuschuss gefördert wird, durch ihren Lohn ihren Lebensunterhalt decken können. Sie sind daher – im Idealfall – auf die Regelleistungen und die Kosten der Unterkunft nicht angewiesen. Denkbar sind grundsätzlich zwei Arten von Modellen, durch die der PAT umgesetzt werden könnte.

a) Individueller PAT

In seinen Anfängen war die Grundidee des PAT, dass der Arbeitssuchende seinen individuellen Anspruch auf ALG II quasi „im Rucksack“ mitbringt und diese Gelder für die Förderung nach § 16e SGB II nutzbar gemacht werden können (Diakonie 2006). Zu überlegen wäre alternativ, ob die Leistungsträger im Jobcenter vor Ort ein gemeinsames Budget für §-16e-Maßnahmen festlegen könnten, das sich auch aus den konkret eingesparten Passivmitteln speist.

Bewertung

Eine individuelle Ausgestaltung des PAT wirft in seiner Umsetzung eine ganze Reihe von rechtlichen Problemen auf. So ent-

fällt der individuelle Anspruch auf ALG II (ganz oder teilweise) zu dem Zeitpunkt, zu dem der Leistungsempfänger Lohn aus der geförderten Beschäftigung erhält. Aus diesem Grund kann er weder auf seinen ALG-II-Anspruch verzichten noch seinen Anspruch an die Kommune auf Leistungen für Unterkunft und Heizung an das Jobcenter abtreten. Praktische Probleme bei der Rückabwicklung eines solchen individuellen PAT gäbe es zudem, wenn das Arbeitsverhältnis doch nicht zustande kommt oder vorzeitig beendet wird. Der Einwand, dass die Umwandlung einer Pflichtleistung (Sicherung des Lebensunterhalts) in eine Ermessensleistung (Finanzierung eines Beschäftigungsverhältnisses) „im Blick auf die Sicherung der Existenz“ rechtlich nicht möglich sei (BDA 2013, S. 1), überzeugt hingegen dann nicht, wenn die Sicherung der Existenz durch einen im Arbeitsverhältnis gezahlten Lohn gewährleistet ist.

Für eine individuelle Ausgestaltung des PAT spricht seine Zielgenauigkeit: Es würden, soweit umsetzbar, nur die Mittel transferiert, die im Einzelfall vor Ort tatsächlich anfallen. Letztlich bleiben jedoch eine Reihe von ungelösten Fragen für die Praxis. Aus den gleichen Gründen ist auch die Einrichtung eines gemeinsamen „Haushaltstopfs“ auf Ebene der Jobcenter, soweit haushaltsrechtlich überhaupt zulässig, letztlich nicht praktikabel. Der DCV spricht sich daher gegen eine individuelle Ausgestaltung des PAT aus.

b) Pauschaler PAT

Alternativ kommt die Ausgestaltung des PAT über eine Pauschale in Betracht. Hier ist zu unterscheiden zwischen den eingesparten Regelleistungen auf Bundesseite einerseits und den eingesparten Kosten der Unterkunft aufseiten der Kommunen andererseits:

Im Hinblick auf die von Bundesseite eingesparten Regelleistungen wird vorgeschlagen, diese im Vorhinein auf Grundlage der Förderzahlen zu prognostizieren und sie im Bundeshaushalt unter einem gesonderten Titel auszuweisen. Der Titel im Bundeshaushalt für das ALG II könnte entsprechend niedriger angesetzt werden (Antrag der Grünen, BT-Drucksache 17/11076, S. 4, 7). Alternativ kommt in Betracht, den Titel im Bundeshaushalt für das ALG II mit dem Titel für den § 16e SGB II (teilweise) deckungsfähig zu machen.

Der Vorschlag der Grünen bleibt bezüglich der bei den Kommunen eingesparten Kosten für Unterkunft und Heizung vage (Antrag der Grünen, a. a. O.). Die SPD wird hingegen konkreter: Ihr Vorschlag sieht vor, die zweckgebundenen Bundesmittel zur Beteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 Absatz 5 SGB II zum Passiv-Aktiv-Transfer heranzuziehen und entsprechend § 46 Abs. 7 jährlich zu berechnen und anzupassen. Die Kommunen werden aufgefordert, sich an den Beschäftigungskosten in einem sozialen Arbeitsmarkt in Höhe der ein-

gesparten Kosten der Unterkunft zu beteiligen (Antrag der SPD, BT-Drucksache 17/11199, S. 4).

Bewertung

Der DCV hält es für sinnvoll, die Mittel, die für Lohnkostenzuschüsse nach § 16e SGB II im Haushaltsjahr voraussichtlich bundesweit benötigt werden, in einem eigenen Haushaltstitel im Haushalt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) gesondert auszuweisen. Die im Titel „Arbeitslosengeld II“ und im Titel „Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung“ voraussichtlich infolge der Nutzung des § 16e SGB II einzusparenden Mittel könnten von vornherein dort abgezogen und im separat ausgewiesenen Haushaltstitel § 16e eingeplant werden. Vorteilhaft an dieser Lösung ist, dass diese Eingliederungsmittel so für die Personengruppe der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen reserviert und vor anderweitiger Verwendung geschützt wären. Zudem wären die Kosten des Instruments von vornherein kalkulierbar und zugleich begrenzt. Die Haushaltsrisiken lassen sich auf diesem Weg besser kontrollieren als durch alternative Modelle, die mit Deckungsvermerken arbeiten.

Voraussetzung einer solchen Regelung wäre eine Abschätzung der Personengruppe, die für den PAT infrage kommt, des Gesamtvolumens an Ansprüchen auf Regelleistungen und auf Kosten der Unterkunft und Heizung. In einem zweiten Schritt müsste eine bundeslandweite Abschätzung dieses Personenkreises und ihrer Ansprüche auf Kosten der Unterkunft und Heizung vorgenommen werden. Auf dieser Grundlage müssten unterschiedliche Anteile, die der Bund an den Kosten der Länder für die Unterkunft und Heizung übernimmt, gesetzlich in § 46 Abs. 5 SGB II angepasst werden. In einem dritten Schritt müssten innerhalb der Bundesländer diese Mittelkürzungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft und Heizung auf die einzelnen Kommunen umgelegt werden.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Änderung des § 46 Abs. 5 SGB II stellen die Art. 104a Abs. 3 und 4 GG dar.¹ Danach können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden dürfen (Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG). Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen gegenüber Dritten begründen, benötigen die Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind (Art. 104a Abs. 4 GG). Daher würde eine Änderung der Regelung des § 46 Abs. 5 SGB II der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.²

Umsetzungsvorschlag

Sinnvoll sind unseres Erachtens folgende Änderungen:

a) Erforderlich ist es, im Einzelplan des Haushalts des BMAS

innerhalb des Eingliederungstitels für das SGB II zunächst einen eigenen Untertitel für Maßnahmen nach § 16e SGB II zu schaffen. Die benötigten Mittel sind möglichst realistisch anhand der Größe der Personengruppe abzuschätzen, die für eine Förderung nach § 16e SGB II infrage kommt.

- b) Bei einer Förderung nach § 16e SGB II im Einzelfall entfällt der Anspruch des Maßnahmenteilnehmers beziehungsweise der Mitglieder seiner Bedarfsgemeinschaft auf die passiven Leistungen vollständig oder zumindest teilweise. Diese voraussichtlichen Einsparungen der Bundesmittel bei den passiven Leistungen (= Regelleistungen) sind von vornherein zusätzlich zu einem Budget, das aus dem allgemeinen Eingliederungstitel für diese Förderung abgespalten wurde, in den separaten §-16e-Titel einzuplanen.
- c) Die Einsparungen durch die Bewilligung des Lohnkostenzuschusses nach § 16e SGB II betreffen zum einen die Regelleistungen, die der Bund zu zahlen hat. Der Titel „Arbeitslosengeld II“ im Haushalt des BMAS ist daher von vornherein um die Summe der voraussichtlich im Haushalt einzusparenden Kosten zu reduzieren.
- d) Die Einsparungen der Kommunen bei den Kosten der Unterkunft sind ebenfalls einzuplanen. Der Titel „Bundeszuschuss zu den Kosten der Unterkunft und Heizung“ im Haushalt des BMAS ist daher für das Haushaltsjahr um die voraussichtlichen Einsparungen infolge der Förderung nach § 16e SGB II zu reduzieren. Die Höhe des Bundeszuschusses an die Länder für die Kosten der Unterkunft und Heizung wird in § 46 Abs. 5 SGB II daher entsprechend reduziert und jährlich neu angepasst. Es ist vorher anhand der zu fördernden Personengruppe abzuschätzen, bei welchen Bundesländern die Förderquote wie weit angepasst werden muss.
- e) Im Vorfeld einer bundesweiten Einführung des PAT ist es sinnvoll, zunächst in einem breit angelegten Modellprojekt Erfahrungen zu sammeln. Der PAT wurde bisher nicht in den strukturschwachen Gebieten in Ostdeutschland ausprobiert. Auch für das Modellprojekt „Sozialer Arbeitsmarkt/Passiv-Aktiv-Transfer“³ der Landesregierung in Baden-Württemberg und das ESF-Projekt „Öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“⁴ liegen keine Evaluierungen vor. Im Modellprojekt sollte eine Förderung in wirtschaftlich unterschiedlich prosperierenden Regionen vorgenommen werden. Das Modellprojekt sollte evaluiert werden. Auf dieser Grundlage sind später bessere Abschätzungen zu den Kosten und zur Wirksamkeit des PAT möglich.

5. Gesetzlich notwendige Änderungen bei Einführung des PAT nach § 16e SGB II

Die vorliegenden Anträge oder Gesetzentwürfe machen Vorschläge bezüglich der Zielgruppen, Förderdauer und -höhe,

möglicher Arbeitgeber und der begleitenden Beratung und Unterstützung. Die Vorschläge werden im Folgenden im Hinblick auf Änderungsbedarfe bewertet:

a) Zielgruppe

Die SPD schlägt vor, Arbeitslose über 25 Jahre, die mindestens 24 Monate arbeitslos waren und zwei in ihrer Person liegende schwere Vermittlungshemmnisse haben, in die Förderung aufzunehmen. Sollte nur ein Vermittlungshemmnis vorliegen, das aber besonders schwer ist, ist eine Förderung ebenfalls möglich. Die Inanspruchnahme ist freiwillig. Der Förderung muss eine sechs Monate dauernde, verstärkte vermittelnde Unterstützung vorausgegangen sein (BT-Drucksache 11199, S. 2). Die Grünen wollen ebenfalls Personen über 25 Jahre fördern, die mindestens 24 Monate arbeitslos sind und zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse haben. In begründeten Ausnahmefällen ist eine Förderung unter 25 Jahren denkbar (BT-Drucksache 11076, S.4). Der Gesetzentwurf des Bundesrates sieht hingegen nur die Altersgrenze von 25 Jahren vor und verzichtet auf das bisherige Kriterium von zwei Vermittlungshemmnissen (BT-Drucksache 17/14404, S. 5).

Bewertung und Lösung

Die Zielgruppe muss klar umgrenzt sein, damit nachvollziehbar ist, für welche Gruppe die Förderung vorgesehen ist. Die Teilnahme an der Fördermaßnahme muss freiwillig erfolgen (siehe hierzu Kapitel 1: Rechtliche Rahmenbedingungen). Es sollten nur Personen gefördert werden, die sehr lange ohne Unterbrechung aus dem Erwerbsleben sind (denkbar zwei bis drei Jahre). Es ist sicherzustellen, dass insbesondere Zeiten, in denen an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung oder zur Eingliederung in Arbeit nach SGB II teilgenommen würde, diesen Zeitraum nicht unterbrechen. Die in der Person liegenden Hemmnisse dürfen nicht allein zugeschriebener Art wie Alter, Geschlecht/Familienkontext, Herkunft sein. Vorhanden sein müssen auch eine gesundheitliche und/oder sonstige soziale Einschränkung, wie zum Beispiel ein Hilfebedarf nach § 67 SGB XII. Eine Altersgrenze von mindestens 25 Jahren ist positiv zu bewerten, da junge Menschen unter 25 Jahren vorrangig in Ausbildung vermittelt werden sollen. Das Instrument sollte gesetzlich als nachrangig definiert werden. Zuvor sollten mehrere Förderungsmöglichkeiten nach § 16 SGB II in Verbindung mit § 45 SGB III ausgeschöpft worden sein. Der DCV geht von einer Größenordnung der Gruppe von circa 200.000 Personen aus.

b) Förderdauer und Förderhöhe

Die Förderdauer und -höhe variieren in den vorgelegten Konzepten. Der Antrag der SPD sieht eine mittelfristige Förderperspektive von drei bis fünf Jahren vor. Alle sechs Monate soll das Job-

center beratend und vermittelnd tätig sein. Der Nachteilsausgleich beläuft sich bei der Erstförderung auf bis zu 50 Prozent. In Ausnahmefällen sind 75 Prozent möglich. Jedes Jahr soll der Lohnkostenzuschuss überprüft werden (BT-Drucksache 11199, S. 3/4). Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schlägt zwei Jahre vor, wobei eine Verlängerung um weitere zwei Jahre möglich ist, wenn die Fördervoraussetzungen weiter gegeben sind. Eine regelmäßige Beratung durch das Jobcenter wird ebenfalls vorgeschlagen. Der Lohnkostenzuschuss beträgt in der Regel 75 Prozent, kann aber im Einzelfall auf 100 Prozent ausgeweitet werden (BT-Drucksache 17/11076, S. 4). Die Linke schlägt eine zeitlich begrenzte Förderung von drei bis fünf Jahren bei kontinuierlicher Beratung durch das Jobcenter vor (BT-Drucksache 17/12377, S. 3/4). Im Gesetzentwurf des Bundesrates ist eine zweijährige Förderung vorgesehen, mit der Möglichkeit auf Verlängerung für jeweils ein weiteres Jahr, wenn die Fördervoraussetzungen vorliegen. Der Lohnkostenzuschuss beträgt bis zu 75 Prozent (BT-Drucksache 17/14404, S. 5).

Bewertung und Lösung

Eine längerfristige Förderung ist sinnvoll. Es ist wichtig, im § 16e SGB II auch den Gedanken des Aufstiegs und Ausstiegs aus der Förderung zu verankern. Vor diesem Hintergrund muss die Förderung regelmäßig überprüft werden. Eine Erstüberprüfung sollte nach zwei Jahren durchgeführt werden. Im weiteren Verlauf sollte eine jährliche Überprüfung erfolgen. Gegenstand der Überprüfung sollte nicht nur das Vorliegen der Voraussetzungen, nämlich der Verbesserung der Integrationsfähigkeit in den ersten Arbeitsmarkt, sein. Da es sich bei dem Instrument auch um eine Maßnahme zur Alltagsstrukturierung, zur psychischen und physischen Stabilisierung und zur Stärkung der sozialen Teilhabe handelt, sollten die Integrationserfolge auch in dieser Hinsicht begleitet und dokumentiert werden. Die Höhe des Lohnkostenzuschusses sollte, wie jetzt schon, bis zu 75 Prozent möglich sein. Sinnvoll ist es, in begründeten Einzelfällen, zum Beispiel zu Beginn der Förderung, auch eine höhere Bezuschussung zu ermöglichen.

Der DCV schlägt daher folgende Änderung im § 16e Abs. 2 vor: „Der Zuschuss nach Abs. 1 richtet sich nach der Leistungsfähigkeit des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und wird jährlich überprüft. Er beträgt bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts, kann aber in begründeten Einzelfällen auf bis zu 100 Prozent erweitert werden.“

c) Mögliche Arbeitgeber

Die SPD-Fraktion, Bündnis 90/Die Grünen und der Bundesrat vertreten die Auffassung, dass alle Arbeitgeber Fördermaßnahmen nach § 16e SGB II anbieten können. Die SPD plädiert für eine Förderung möglichst im Bereich der Privatwirtschaft.

Betont wird, dass die Kriterien „Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“ für die Beschäftigungsverhältnisse nicht gelten (BT-Drucksache 17/11199, S. 4). Die Fraktion Die Linke lehnt im Unterschied dazu eine Beschäftigung durch Privatunternehmen ab. Öffentlich geförderte Beschäftigung soll auf „klassische Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Vereine, Stadtteilzentren und gemeinnützige Unternehmen“ beschränkt werden (BT-Drucksache 17/12377).

Bewertung und Lösung

Die aktuellen Erfahrungen im Modellprojekt Baden-Württemberg zeigen, dass es durchaus gelingen kann, Unternehmen der Privatwirtschaft für den sogenannten sozialen Arbeitsmarkt zu gewinnen: So ist es beispielweise in Mannheim gelungen, 51 PAT-Plätze zu besetzen, davon 42 in der Privatwirtschaft. Insgesamt gestaltet sich die Besetzung der Plätze in der Privatwirtschaft im Modellversuch allerdings schwierig, obwohl in einer ersten Phase zwei Drittel der Plätze für die Privatwirtschaft reserviert waren. Daher sollten alle Arbeitgeber Fördermaßnahmen anbieten können (www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemittteilung/pid/passiv-aktiv-transfer-erfolgreich-gestartet/).

d) Unterstützung

Alle Anträge und Gesetzentwürfe betonen die Notwendigkeit von Unterstützung und sozialpädagogischer Begleitung. Der Antrag der SPD-Fraktion hebt die Notwendigkeit der innerbetrieblichen Begleitung hervor. Konkret angesprochen werden auch flankierende kommunale Leistungen (BT-Drucksache 17/11199, S. 3). Bündnis 90/Die Grünen wollen im Gesetz verankern, dass eine „maßnahmenübergreifende individuelle Integrationsstrategie zu vereinbaren“ ist (BT-Drucksache 17/11076, S. 4). Laut Gesetzentwurf des Bundesrates sind Zuschüsse für Betreuungsmaßnahmen möglich (BT-Drucksache 17/14404, S. 59). Auch Die Linke betont, dass eine begleitende Qualifizierung unbedingt notwendig ist (BT-Drucksache 17/12377, S. 4).

Bewertung und Lösung

Der Erwerb von Qualifikationen neben einer Tätigkeit erhöht die Chancen einer späteren erfolgreichen Arbeitsmarktintegration. Langzeitarbeitslose Menschen mit sehr schweren Vermittlungshemmnissen brauchen zudem für die Integration in den Arbeitsmarkt Begleitung, Anleitung und Unterstützung, insbesondere in der ersten Zeit der Wiederaufnahme von Arbeit. Diese Unterstützung können Arbeitgeber in der Regel nicht leisten. Eine sozialpädagogische Begleitung muss im Rahmen der Förderung ermöglicht und finanziert werden.

§ 16e (Fassung Gesetzentwurf) ist daher um einen Abs. 2a zu ergänzen: →

„(2a) Unter den Voraussetzungen des Abs. 1 kann zusätzlich ein Zuschuss zu den sonstigen Kosten erbracht werden:

1. für Kosten für eine begleitende Qualifizierung in pauschalierter Form bis zu einer Höhe von 200 Euro monatlich;
2. für Kosten für eine sozialpädagogische Begleitung des Teilnehmers im erforderlichen Umfang sowie in besonders begründeten Einzelfällen einmalig für weitere notwendige Kosten des Arbeitgebers für besonderen Aufwand beim Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Übernahme von Investitionskosten ist ausgeschlossen.“

Anmerkungen

1. VOELZKE in: HAUCK/NOFTZ, SGB II K § 46 Rn. 64.
2. LOHMANN, Anja; NIESPOR, Marius: Zum Transfer passiver in aktive Leistungen im Rechtskreis des SGB II. Sozialrechtliche, haushaltsgesetzgeberische und verfassungsmäßige Voraussetzungen, S. 10.
3. www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/passiv-aktiv-transfer-erfolgreich-gestartet/
4. www.arbeit.nrw.de/arbeit/wege_in_arbeit_finden/oeffentlich_gefoerderte_beschaeftigung/

Literatur

- BDA 2013: Erster Arbeitsmarkt statt „Sozialer Arbeitsmarkt“. Stellungnahme vom 10. April 2013.
- BT-Drucksache 17/11076: Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes, Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 17. Oktober 2012.
- BT-Drucksache 17/11199: Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen – Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt, Antrag der SPD-Fraktion vom 24. Oktober 2012.
- BT-Drucksache 17/12377: Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen, Antrag der Fraktion Die Linke vom 19. Februar 2013.
- BT-Drucksache 17/14404: Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, Gesetzentwurf des Bundesrates vom 18. Juli 2013.
- BT-Drucksache 18/940: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg, Juni 2013.
- CDA 2013: Eckpunkte für einen Koalitionsvertrag von CDU und CSU in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Beschluss des Bundesvorstandes der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft CDA vom 27. September 2013.
- CREMER, Georg: Sozialer Arbeitsmarkt – Sinnvoll bei enger Zielgruppendifinition. In: Ifo Schnelldienst 10/2007, S. 27–32.
- DIAKONIE: Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Diakonie Texte 07.2006.

DIAKONIE: Gerechte Teilhabe an Arbeit. Diakonische Position zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik. Papier Dezember 2010.

DIETZ, Martin; KUPKA, Peter; LOBATO, Philipp Ramos: Bericht des IAB zum Abschluss der Zielvereinbarungsperiode 2009–2012, Nürnberg, 2012.

Gemeinsames Kommuniqué des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarlandes, der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege Saar, der LAG Beschäftigung und Qualifizierung Saarland, der Aktion Arbeit des Bistums Trier 2013: Öffentlich geförderte Beschäftigung weiterentwickeln – Unterstützung für das Landesprogramm „ASaar – Arbeit für das Saarland“, Saarbrücken 24. Juli 2013.

KUPKA, Peter; WOLF, Joachim: Sozialer Arbeitsmarkt – Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? IAB Forum 2/2013, S. 70–75.

LOHMANN, Anja; NIESPOR, Marius: Zum Transfer passiver in aktive Leistungen im Rechtskreis des SGB II. Sozialrechtliche, haushaltsrechtliche und verfassungsmäßige Voraussetzung. Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes 2011, www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Bundestag_Studie_zu_PAT_0412.pdf.

MAIER, Martin; KITTNER, Klaus: Dem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor durch Passiv-Aktiv-Transfer Kontinuität verleihen – ein Modellprojekt aus Baden-Württemberg. In: forum arbeit 3/2012, S. 26–29.

OBERMEIER, Tim; SELL, Stefan; TIEDEMANN, Birte: Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung. Methodisches Vorgehen und Ergebnisse der quantitativen Abschätzung (Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 14-2013).

REGIONALVERBAND SAARBRÜCKEN: Modellregion Passiv-Aktiv-Tausch (PAT) im Regionalverband Saarbrücken. Machbarkeit, Kosten. Mai 2013.

Freiburg, den 16. Juli 2014

Deutscher Caritasverband

Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

PROF. DR. GEORG CREMER

Generalsekretär

Kontakt: Dr. Birgit Fix, E-Mail: birgit.fix@caritas.de

Dr. Clarita Schwengers, E-Mail: clarita.schwengers@caritas.de