

Antrag

der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Gökyay Akbulut, Matthias W. Birkwald, Ates Gürpınar, Jan Korte, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Heidi Reichinnek, Dr. Petra Sitte, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE.

Sozialen Arbeitsmarkt ausbauen – 150.000 Langzeitarbeitslose in Erwerbsarbeit bringen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der Einführung eines Bürgergeldes verabschiedet sich die Bundesregierung stillschweigend vom Ziel der Großen Koalition, 150.000 langzeitarbeitslosen Menschen mittels einer geförderten Arbeit mehr gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Das zum 1. Januar 2018 eingeführte Förderinstrument, die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II (kurz: TaAM), mit dem sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen für Langzeitarbeitslose befristet unterstützt werden, stagniert seit 2020 bei etwas über 40.000 Stellen – mit leicht fallender Tendenz.

Zugleich bleibt die Zahl langzeitarbeitsloser Menschen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) auf erschreckend hohem Niveau. Angesichts von aktuell rund 1,7 Millionen Erwerbsfähigen, die seit mehr als vier Jahren Arbeitslosengeld II erhalten, rund eine Million davon als Langzeitarbeitslose, wird klar, dass die Förderung bislang zu wenige erreicht.

Erfahrungen aus der Praxis und der Forschung zeigen, dass sich die TaAM grundsätzlich bewährt hat. Die Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft erhöht sich bei den Geförderten. Das Instrument erreicht passgenau die Zielgruppe der Langzeiterwerbslosen, wobei jedoch nicht alle Gruppen gleichermaßen gefördert wurden – Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund werden noch zu selten erreicht.

Eine einfache Verstetigung des Instruments reicht nicht aus. Um mehr langzeitarbeitslosen Menschen Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitswelt zu ermöglichen, muss das Instrument weiterentwickelt und ausgebaut werden. Das Ziel sind 150.000 geförderte Arbeitsstellen im Bestand bis 2025. Dafür muss auch die Finanzierung verstetigt und ausgebaut werden. Nur so können die Weichen gestellt werden, damit Jobcenter nicht aus Mangel an Haushaltsmitteln die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ herunterfahren müssen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Förderung nach § 16i SGB II auszubauen, so dass bis September 2025 rund 150.000 geförderte Arbeitsstellen im Bestand sind;

2. einen mehrjährigen Modellversuch einzurichten und zu finanzieren, der untersucht, welche individuellen Teilhabeeffekte und regionalwirtschaftlichen Folgen es hat, wenn die individuelle Förderhöchstdauer von fünf Jahren für bestimmte Zielgruppen gestrichen werden kann, etwa bei einer Prognoseentscheidung, dass nach Ende der Förderung die geförderte Person erneut arbeitslos würde;
 3. einen mehrjährigen Modellversuch einzurichten und zu finanzieren, der untersucht, welche individuellen Teilhabeeffekte und regionalwirtschaftlichen Folgen es hat, wenn bei geförderten gemeinnützigen Tätigkeiten auf eine Degression der Fördermittel nach § 16i SGB II im Verlauf verzichtet wird;
 4. sozialwissenschaftlich prüfen zu lassen, ob die persönlichen Voraussetzungen für eine Förderung nach § 16i SGB II auf vier Jahre Arbeitslosigkeit (§ 16i Abs. 3 Satz 1 Ziffer 3 und Satz 3 SGB II) reduziert werden sollten, da bereits dann die Verfestigung des Leistungsbezugs so hoch ist, dass eine ungeforderte Arbeitsaufnahme nicht wesentlich wahrscheinlicher ist als nach sechs bzw. sieben Jahren;
 5. nach einer Verankerung des Passiv-Aktiv-Transfers im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch eine Verordnung zu erlassen, die die Höhe der Pauschale realistisch festsetzt, gegebenenfalls wie bisher differenziert nach Bedarfsgemeinschaftskonstellationen. Dabei sind neben den Einsparungen beim Arbeitslosengeld II auch Einsparungen bei der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung sowie Einsparungen bei den Beiträgen für die Sozialversicherungen zu berücksichtigen. Die Höhe der Pauschale ist mindestens alle zwei Jahre zu überprüfen und anzupassen.
- III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem
1. soziale Teilhabe als eigenständiges Ziel ins SGB II aufgenommen sowie als eigenständige Steuerungskennzahl und für die Zielsteuerung der Jobcenter genutzt wird; dabei ist soziale Teilhabe umfassend als materielle wie soziale Teilhabe am Arbeitsleben und anderen gesellschaftlichen Bereichen zu definieren;
 2. die Teilnahme an einer Förderung nach § 16i SGB II so flexibilisiert wird, dass neben einer geförderten (Teilzeit-)Arbeitsstelle auch eine geförderte berufsbezogene (Teilzeit-)Weiterbildung möglich wird bzw. die Förderung nach § 16i SGB II für eine berufsbezogene Weiterbildung unterbrochen werden kann;
 3. für die verpflichtende ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung während einer geförderten Beschäftigung nach § 16i SGB II geregelt wird, dass sie im ersten Jahr stets durch einen von der Agentur für Arbeit beauftragten Dritten erfolgt sowie nach dem ersten Jahr auf Antrag der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers weiterhin zu gewähren ist; der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer ist von Beginn an bezüglich der betreuenden Person ein Wahlrecht einzuräumen;
 4. der Lohnkostenzuschuss gemäß § 16i Abs. 2 SGB II so erweitert wird, dass bei Arbeitgebern, die landesrechtlich zur Zahlung eines höheren Entgelts als nach dem Mindestlohngesetz verpflichtet sind, der höhere Landesmindestlohn für die Berechnung der Zuschusshöhe berücksichtigt wird; zudem sind die Lohnkostenzuschüsse von tarifgebundenen Unternehmen so zu bemessen, dass alle Lohnbestandteile (inklusive tariflich geregelter Einmalzahlungen) übernommen werden;
 5. geregelt wird, dass mittels § 16i SGB II geförderte Beschäftigte auch in der Arbeitslosenversicherung nach SGB III versichert sind;
 6. die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers bei der Förderung nach § 16i SGB II obligatorisch festgeschrieben wird. Für die Festsetzung der Höhe der Pauschale ist eine Verordnungsermächtigung zu verankern;

7. die gesetzlichen Voraussetzungen für die unter Abschnitt II Nummer 2 und 3 genannten Modellversuche geschaffen werden.
- IV. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, ihren Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 zu überarbeiten sowie einen Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Bundeshaushaltsplans 2023 vorzulegen, in dem
1. hinreichende Haushaltsmittel für die Erreichung von 150.000 geförderten Arbeitsplätzen gemäß § 16i SGB II eingestellt werden. Dieses Bestandsziel soll so schnell als möglich, aber spätestens bis September 2025 erreicht werden;
 2. die Höhe der maximalen Umschichtungen für die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers auf 1,5 Milliarden Euro erhöht wird;
 3. eine Übertragbarkeit von Mitteln für die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II auf andere Förderinstrumente oder Haushaltstitel ausgeschlossen wird;
 4. die Mittel zur Eingliederung und die Mittel des Verwaltungshaushalts der Jobcenter nicht länger gegenseitig übertragbar und gleichzeitig die Mittel des Verwaltungshaushalts der Jobcenter kostendeckend ausgestaltet sind.

Berlin, den 27. September 2022

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

In der 19. Legislaturperiode wurde, zunächst befristet, mit der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II (kurz: TaAM) ein neues Regelinstrument zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse für langzeitarbeitslose Menschen mittels befristeter und degressiv gestaffelter Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber eingeführt (Teilhabechancengesetz – 10. SGB II-ÄndG, BT-Drs. 19/4725). Die im damaligen Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vereinbarte Zielgröße, bis zu 150.000 langzeitarbeitslosen Personen eine geförderte Beschäftigung zu ermöglichen, wurde weit verfehlt (siehe hierzu Seite 50 im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>). Bundesminister Hubertus Heil bestätigte die Zielgröße von 150.000 geförderten Stellen immer wieder in Reden und Mitteilungen (vgl. etwa <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesarbeitsminister-heil-setzt-auf-neue-jobs-fuer-zehntausende-langzeitarbeitslose/22632904.html>). Laut aktueller Zahlen wurden im August 2022 40.626 Personen mittels der TaAM gefördert, fast fünf Prozent weniger als im Vorjahr. Nur noch 599 Langzeitarbeitslose konnten eine entsprechende Arbeitsstelle aufnehmen, das sind über 40 Prozent weniger als im Vorjahresmonat (vgl. Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt der Bundesagentur für Arbeit, August 2022, Tabellen 8.1f, verfügbar über <https://statistik.arbeitsagentur.de/>). Diese Größenordnung im Bestand wurde bereits Anfang 2020 erreicht und stagniert seitdem (Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 1, 6, 12 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf BT-Drs. 20/2520). Eine künftige Zunahme an geförderten Stellen wird von der Bundesregierung weder erwartet (ebd., Antwort zu Frage 15) noch geplant (Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), kurz: Bürgergeld-Gesetzentwurf auf BT-Drs. 20/3873, Kap. 4.1.2, S. 67f: Finanzplanung mit 40.000 Bestandsstellen). Damit gibt Minister Heil sein selbstgestecktes Ziel von 150.000 geförderten Langzeitarbeitslosen stillschweigend auf.

Zur Finanzierung wurden insgesamt „zusätzliche“ 4 Milliarden Euro für die Jahre von 2018 bis 2022 im Bundeshaushalt bereitgestellt (s. Teilhabechancengesetz auf BT-Drs. 19/4725). Diese flossen in den allgemeinen Eingliederungshaushalt der Jobcenter, waren also nicht für die TaAM zweckgebunden. Zudem wurde erstmals ein sogenannter „Passiv-Aktiv-Transfer“ (PAT) in den Bundeshaushalt aufgenommen. Bis zu maximal 700 Millionen Euro dürfen jährlich aus „eingesparten“ Mitteln für Arbeitslosengeld-II-Leistungen in den Eingliederungshaushalt übertragen werden. Jobcenter können für jede geförderte Arbeitsstelle pauschal zwischen 500 und 700 Euro im Monat übertragen. Das verringert die notwendigen Eingliederungsmittel um rund ein Drittel: Je Förderfall werden ohne PAT fast 1.800 Euro im Monat benötigt, während mit PAT noch rund 1.200 Euro bereitgestellt werden müssen (Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 2, 3, 21 und 22 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf BT-Drs. 20/2520). Der PAT ermöglicht somit mehr geförderte Arbeitsplätze bei unverändertem Eingliederungsetat.

Die Gegenüberstellung der im Bundeshaushalt bereitgestellten mit den tatsächlich für die TaAM genutzten Mitteln verdeutlicht, dass im Zeitraum 2018 bis 2020 von den bereitgestellten 2,2 Milliarden Euro nur 934 Millionen Euro (entspricht 42 Prozent) zweckgemäß ausgegeben wurden. Die Daten belegen, dass die Jobcenter den PAT nicht umfassend einsetzen, also freiwillig auf einen Teil der Entlastung des Eingliederungshaushaltes verzichten (s. BT-Drs. 20/2520, Fragen 2f, 18f; vgl. auch Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband: Mehr Rückenwind für den Sozialen Arbeitsmarkt – vorhandene Potentiale für eine bessere Finanzierung nutzen. Expertise, November 2021, verfügbar über https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/211129_expertise-sozialer-arbeitsmarkt-2021_web.pdf).

Jahr	Im HH bereite Mittel	Eingesetzte PAT-Mittel (max. 700 Mio.)	IST-Ausgaben (ohne PAT)	Differenz HH - Ausgaben ohne PAT
2018	300 Mio.	-	0	300 Mio. (-100 %)
2019	900 Mio.	86 Mio.	286 Mio.	614 Mio. (-68 %)
2020	1 Mrd.	195 Mio.	648 Mio.	352 Mio. (-35 %)
2021	1 Mrd.			
2022	800 Mio.			

Tabelle: Bereite Mittel und tatsächliche Ausgaben „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ 2018 – 2022 (Datenquelle: BT-Dr. 20/2520)

Die Bilanz des Sozialen Arbeitsmarktes fällt zwiespältig aus. Einerseits ist die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ als Fortschritt zu bewerten, da sie als Regelinstrument eine langfristige Arbeitsplatzförderung für Langzeitarbeitslose anbietet. Damit wird eine seit langem bestehende Förderlücke im SGB II geschlossen (vgl. Karin Gottschall u. a.: Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose – ein Beitrag zum Abbau sozialer Ungleichheiten, in: WSI-Mitteilungen 4/2022, S. 286-295), die in den letzten zehn Jahren nur notdürftig durch zeitlich befristete Sonderprogramme mit EU-Unterstützung gestopft wurde. Erstmals – und bislang ganz einzigartig im Fördersystem des SGB II – soll die Verwirklichung von Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft im Mittelpunkt stehen. Teilnehmer:innen, Wohlfahrtsverbände und Forscher:innen berichten von einem Gewinn für die Teilnehmenden: mehr Einkommen und (höhere bis vollständige) Unabhängigkeit vom Jobcenter, verbunden mit mehr Wohlbefinden und Selbstwirksamkeit (vgl. z. B. Martin Schlundi: Einsparungen beim Sozialen Arbeitsmarkt hätten auch soziale Folgewirkungen, in: IAB-Forum vom 26.07.2022, verfügbar über <https://www.iab-forum.de/einsparungen-beim-sozialen-arbeitsmarkt-haetten-auch-soziale-folgeworkungen/>; Philipp Ramos Lobato, Martin Diez: Drei Jahre Teilhabechancengesetz – ein Blick zurück und nach vorn aus Sicht der IAB-Forschung, in: IAB-Forum vom 26.07.2022, verfügbar über <https://www.iab-forum.de/drei-jahre-teilhabechancengesetz-ein-blick-zurueck-und-nach-vorn-aus-sicht-der-iab-forschung/>; Frank Bauer u.a.: Evaluation der Förderinstrumente nach den §§ 16e und 16i SGB II – Zwischenbericht. IAB Forschungsbericht 3/2021a, verfügbar über <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2021/fb0321.pdf>).

Trotzdem stagnieren seit über zwei Jahren die Teilnehmerzahlen. Das liegt nicht daran, dass es weniger langzeitarbeitslose Menschen gäbe. Deren Zahl hat sogar zugenommen (2018 bis 2022: + 100.000 Menschen, vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, verfügbar über <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Langzeitarbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit-Nav.html>). Vielmehr zeigt sich, dass das Instrument selbst verbessert und die gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen ausgeweitet werden müssen. Eine einfache Entfristung, wie im Bürgergeld-Entwurf (BT-Drs. 20/3873, Artikel 1, Ziffer 49) vorgesehen, reicht keinesfalls aus. Zudem bringt selbst das beste Förderinstrument in der Praxis nichts, wenn es nicht ausreichend mit Finanzmitteln hinterlegt wird. Der Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2023 sieht dagegen eine Reduzierung des Eingliederungstitels im SGB II um 609 Millionen Euro vor (BT-Drs. 20/3100, Einzelplan 1101, Titel 685 11-253). Expertinnen und Experten aus der Forschung und Verbänden befürchten, dass diese Kürzungen vor allem zu Lasten der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gehen (vgl. David Böcking, Florian Diekmann, Marc Röhling, Christian Teevs: Leistungen für Langzeitarbeitslose: Warum die geplanten Kürzungen den sozialen Arbeitsmarkt bedrohen, in: Spiegel Online vom 06.07.2022; David Böcking, Florian Diekmann, Christian Teevs: Sozialer Arbeitsmarkt: Lindner plant drastische Kürzungen für Langzeitarbeitslose, in: Spiegel Online vom 08.07.2022; Schlundi 2022). Das wird, so die Befürchtungen, zur Folge haben, dass sich „die Risiken gesellschaftlicher Desintegration erhöhen, die in den letzten Jahren ohnehin bereits angewachsen sind.“ (Prof. Dr. Markus Promberger, Leiter Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am IAB, <https://www.iab-forum.de/einsparungen-beim-sozialen-arbeitsmarkt-haetten-auch-soziale-folgeworkungen/>). Daher ist Folgendes umzusetzen:

1. Zu Verbesserungen des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Oftmals ist bei Förderinstrumenten nicht einfach zu bewerten, was deren Wirkungen und Folgen sind. Daher hat es sich bewährt, wissenschaftlich begleitete Modellversuche bzw. Feldexperimente durchzuführen, bei denen in ähnlichen Regionen vergleichende Studien mit modifizierten Bedingungen erstellt werden. Ein Beispiel dafür ist

die IAB-Forschung zur Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen (<https://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k170317305>). Ein solches Vorgehen empfiehlt sich auch bezüglich der Ausgestaltung der Voraussetzungen und Förderbedingungen zum Sozialen Arbeitsmarkt, d. h. der TaAM. Die Bundesregierung wird aufgefordert, zwei experimentelle Modellversuche zur Wirkung des § 16i SGB II zu initiieren und finanzieren:

Zum einen sollte erprobt werden, welche individuellen Teilhabewirkungen und welche sozialen, vor allem regionalwirtschaftlichen Folgen es hat, wenn die individuelle Förderhöchstdauer von bisher fünf Jahren wegfällt – soweit wahrscheinlich ist, dass keine Anschlussbeschäftigung gefunden wird (Abschnitt II Nummer 2). Hypothese ist, dass so ein weiterer Drehtüreffekt, wie zum Beispiel zwischen Hartz IV und Leiharbeit als meist sehr kurzfristiger Beschäftigung, verhindert werden kann. Forschungsfrage wäre, wie der Soziale Arbeitsmarkt dabei nicht zu einem abgeriegelten Sonderabschnitt des Arbeitsmarkts wird, in dem die Betroffenen unbeabsichtigt „eingesperrt“ werden. Dabei könnte es hilfreich sein, wenn zudem getestet wird, die Förderung nur für nichtgewinnorientierte Organisationen zu entfristen, um Mitnahmeeffekte noch unwahrscheinlicher zu machen.

Denn es muss immer Ziel bleiben, in eine ungeforderte Stelle zu wechseln, etwa weil persönliche Einschränkungen, wie z. B. familiäre Pflegeaufgaben, wegfallen oder weil das Stigma der Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreich überwunden wurde. Daher braucht es viel mehr Flexibilität, um zwischen TaAM und zusätzlichen Weiter- und Ausbildungsangeboten wechseln zu können. Das ist bislang fast nicht möglich. Eine Teilzeitaus- oder Weiterbildung mit einem geförderten (Teilzeit-)Arbeitsplatz zu verbinden, muss grundsätzlich problemlos werden (III.2).

Ein zweites Modellprojekt sollte die bisher einheitliche Förderung aller Lohnzuschüsse (und deren Abbau ab dem dritten Förderungsjahr) unter die Lupe nehmen: Bei der Übernahme von Lohnkosten setzt die TaAM bislang privatwirtschaftliche, gemeinnützige und kommunale Arbeitgeber gleich. Es wird nicht geprüft, ob ein Arbeitsplatz erstmals geschaffen oder wiederbesetzt wird. Die Gefahr, bei gewinnorientierten und öffentlichen Betrieben durch den Verzicht auf die Merkmale „Zusätzlichkeit der Stelle“ und „Gemeinnützigkeit“ Mitnahmeeffekte zu erzeugen, wurde vom Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen, um eine Marktnähe der Tätigkeiten herzustellen. Als Gegengewicht wurde ein genereller Abbau der Förderhöhe um 10 Prozent je Jahr ab dem dritten Jahr der Beschäftigung im Gesetz verankert. Eine Übernahme arbeitsplatzbezogener Kosten über die Lohnkosten hinaus wurde gesetzlich ausgeschlossen.

Diese Regelungen haben sich nur teilweise bewährt. Vor allem bei gemeinnützigen und kommunalen Trägern, die bereit sind, auch Menschen in besonders schwierigen Lebensverhältnissen eine Chance zu geben, entsteht ein Finanzierungsproblem, da weder Arbeitsanleitung noch Arbeitsmaterialien mitfinanzierbar sind. Arbeitsplätze und ihre Produkte müssen daher erzwungenermaßen einen gewissen Grad an kommerzieller Verwertbarkeit aufweisen, spätestens ab dem dritten Förderjahr mit dem Einsetzen der Förderdegression um jährlich zehn Prozent der Lohnkosten. Dadurch werden viele gesellschaftlich wertvolle Dienstleistungen von vornherein ausgeschlossen.

Im Modellversuch sollten gewinnorientierte Arbeitgeber mit nicht gemeinnützigen Stellenprofilen im bisherigen gesetzlichen Umfang weiterhin gefördert werden. Für nicht-gewinnorientierte Träger sollten darüber hinaus erweiterte Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden. Vorstellbar sind etwa der Verzicht auf das Abschmelzen der Lohnzuschüsse (Abschnitt II Nummer 3) oder eine ergänzende Träger- bzw. Projektfinanzierung für Anleitungs- und weitere arbeitsplatzbezogene Kosten. Auf kommunaler Ebene sollte, etwa durch die Beiräte der Jobcenter, festgelegt werden, welche konkreten Dienstleistungen und Angebote dafür geeignet erscheinen. Geprüft werden muss, ob so verhindert wird, dass reguläre, gut bezahlte Arbeitsplätze durch die TaAM vernichtet werden, wie dies nach 2005 durch Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheit mit Aufwandsentschädigung, § 16d SGB II) teilweise geschah (vgl. etwa Frank Sowa, Matthias Klemm, Carolin Freier: „Ein-Euro-Jobs“ in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 15/2012, Kap. 8, verfügbar über <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb1512.pdf>; Thomas Öchsner: Arbeitsministerium prüft Jobcenter – Missbrauch von Ein-Euro-Jobs, in: SZ vom 02.12.2011, verfügbar über <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/arbeitsministerium-prueft-jobcenter-missbrauch-von-ein-euro-jobs-1.1224312>). Denn es muss stets verhindert werden, dass wegen der Förderung reguläre Arbeitsstellen vernichtet werden oder gar nicht erst entstehen.

Bei den Modellversuchen sollte zusätzlich erprobt werden, wie bisher unterdurchschnittlich bei der TaAM berücksichtigte Gruppen wie Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund bessere Chancen auf eine Förderung bekommen (vgl. etwa Gottschall u. a. 2022 und BT-Drs. 20/2520, Antwort zu Frage 5). Für die Durchführung der Modellversuche müssen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden (Abschnitt III Nummer 7).

Die Bundesregierung wird zudem aufgefordert, mit sozialwissenschaftlicher Expertise zu prüfen, ob die bislang rigiden persönlichen Teilnahmevoraussetzungen, die vorsehen, dass die Berechtigten in der Regel mindestens

sechs der letzten sieben Jahre im Bezug von Leistungen nach dem SGB II sein müssen und dabei nicht oder nur kurzfristig beschäftigt waren (§ 16i Abs. 3 Satz 1 Ziffer 3 und 4 sowie Satz 3 SGB II), so gelockert werden können, dass ein Zugang zum § 16i SGB II bereits nach vier Jahren Leistungsbezug möglich ist. Die Arbeitsmarktforschung deutet darauf hin, dass bereits nach drei bis vier Jahren Langzeitarbeitslosigkeit so stark verfestigt ist, dass die Chancen auf einen neuen Job nicht höher sind als nach sechs Jahren (Abschnitt II Nummer 4) (vgl. etwa Juliane Achatz, Mark Trappmann: Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. IAB Discussion-Paper Nr. 2/2011, verfügbar über <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp0211.pdf>; Jonas Beste, Mark Trappmann: Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB-Kurzbericht 21/2016, verfügbar über <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb2116.pdf>). Eine Verkürzung der Wartezeit würde demnach nicht zu „Creaming“-Effekten führen – dies wäre aber noch wissenschaftlich zu prüfen.

Die „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“, die meist kurz als „Coaching“ bezeichnet wird, wurde aufgrund positiver Erfahrungen aus vorangehenden Modellprojekten als Regelbestandteil in die TaAM übernommen. Zumeist wird das Coaching von beauftragten Dritten, die laut Auskunft vieler Beteiligter in der Regel über Vergabe beauftragt werden, durchgeführt. Es ist richtig, dass dies nicht von Beschäftigten der Jobcenter durchgeführt wird, da diese in der Regel weder über eine Coaching-Ausbildung verfügen, noch vorausgesetzt werden kann, dass das Verhältnis Coach-Coachee immer von Vertrauen geprägt ist. Erste Evaluationsergebnisse zeugen von einer sehr unterschiedlichen Ausrichtung und Qualität. Aufgrund der Vergabemodalitäten werden die Coachings nicht immer den Bedarfen gerecht. Trotzdem wurde deutlich, dass die gesetzlich vorgesehene Mindestdauer von einem Jahr nicht immer ausreicht, arbeitsplatzbezogene und persönliche Probleme der Betreuten abschließend zu lösen. Auf Antrag der Betreuten sollte daher das Coaching verlängerbar sein. Zudem sollte den Betreuten zumindest das Recht eingeräumt werden, den bzw. die Coach:in auszuwechseln, falls keine vertrauensvolle Zusammenarbeit zustande kommt (Abschnitt III Nummer 3). Der Bundesregierung wird empfohlen, bei Vergabemaßnahmen für das Coaching eine Mindestqualifikation für Betreuende vorzuschreiben sowie realistische Vor- und Nachbereitungszeiten der Coaches in der Preiskalkulation zu berücksichtigen. Ein (zu) günstiges Coaching schont zwar kurzfristig Fördermittel, spart aber am falschen Ende – bei der Stärkung der Problemlösekompetenz und bei der Lebensqualität der Betroffenen.

Bislang werden durch die gesetzlichen Regelungen in § 16i Abs. 2 SGB II diejenigen Arbeitgeber benachteiligt, die aufgrund landesrechtlicher Regelungen, etwa Landesmindestlohn- oder Tarifreue- und Vergabegesetzen zur Zahlung eines höheren Entgelts als dem allgemeinen Mindestlohn verpflichtet sind. Während bei Arbeitgebern, die aufgrund einer Tarifbindung oder nach kirchlichem Arbeitsrecht über dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet, dies bei der Bemessung des Lohnkostenzuschusses berücksichtigt wird, ist das bei Arbeitgebern, die aufgrund landesrechtlicher Regelungen besser entlohnen, nicht der Fall. Diese Ungleichbehandlung kann durch eine einfache Einfügung der Worte „aufgrund einer landesrechtlichen Regelung,“ nach dem Wort „Arbeitgeber“ in § 16i Abs. 2 Satz 2 SGB II behoben werden. Eine solche Änderung wurde bereits 2020 von einzelnen Bundesländern wie Bremen und Berlin angeregt (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/2471 vom 11.01.2020). Zudem sollten bei tarifgebundenen Unternehmen die Lohnkostenzuschüsse auf Basis aller Lohnbestandteile (inklusive tariflich geregelter Einmalzahlungen) berechnet werden (vgl. DGB: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbunds zum Referentenentwurf des Bürgergeld-Gesetzes vom 23.08.2023, verfügbar über <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++a500ef54-237c-11ed-a89f-001a4a160123>, Seite 7f).

Es ist zudem nicht einzusehen, warum Beschäftigte nach mehreren Jahren in regulären, wenn auch nach § 16i SGB II geförderten, Beschäftigungsverhältnissen nicht durch die Arbeitslosenversicherung gesichert sein sollten. Dies stellt eine ungerechtfertigte Benachteiligung dar. Daher werden die Worte „abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung“ in § 16i Abs. 2 Satz 1 SGB II gestrichen (Abschnitt III Nummer 5).

2. Zum Ausbau des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, dessen qualitativer Ziele und Finanzierung
Die Bundesregierung hat sich bislang geweigert, konkrete quantitative Ziele für die TaAM zu setzen. In Reden und im Koalitionsvertrag wurde zwar die Zahl von bis zu 150.000 geförderten Langzeitarbeitslosen plakativ vorgetragen (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 50), zugleich jedoch bei der Umsetzung auf die „Verantwortung“ der Jobcenter verwiesen (Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf BT-Drs. 19/10320, Antwort zu Frage 15 auf BT-Drs. 19/29176 sowie Antwort zu Frage 24 auf BT-Drs. 20/2520). Dies ist aber nicht ausreichend, vor allem wenn berücksichtigt wird, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für die Ziele ohnehin nie reichen konnten. Die Stagnation der geförderten Stellen der TaAM bei gut 40.000 bleibt weit hinter Bedarf und Potential zurück. Ein Umsteuern ist notwendig. Die Bundesregierung muss ein klares Ziel vorgeben und finanziell hinterlegen. Sie wird

mit diesem Antrag auf eine Zielgröße von 150.000 geförderten Arbeitsplätzen bis spätestens Herbst 2025 verpflichtet (Abschnitt II Nummer 2). Die vom Bund eingestellten Haushaltsmittel müssen entsprechend der Zielgröße bereitgestellt und auch in der mittelfristigen Finanzplanung verstetigt werden (Abschnitt IV Nummer 1). Die genaue Höhe ist dabei unter Berücksichtigung steigender Mindestlöhne und der Neuregelung zum Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) (s. unten) zu berechnen.

Zur Sicherstellung der Zielgröße von 150.000 geförderten Stellen wird soziale Teilhabe als eigenständiges Ziel und als Steuerungskennzahl im SGB II verankert sowie in den Zielvereinbarungen zwischen Ministerium, Bundesagentur für Arbeit und Jobcentern berücksichtigt (§§ 1 und 48a, 48b SGB II) (Abschnitt II Nummer 1). Das ist notwendig, da eine Verbesserung der Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitswelt bislang für die Jobcenter nicht als eigenständiger Erfolg jenseits einer (ungeförderten) Arbeitsmarktintegration zählt. (Soziale) Teilhabe ist dabei in geeigneter Form zu operationalisieren – gute Ansätze liegen dafür vor, z. B. Frank Bauer u. a. 2021a, Kap. 7.2; Heiner Brülle u. a. Zielsteuerung im SGB II. WISO Diskurs 09/216, Kap. 4.4, verfügbar über <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12599-20160712.pdf>; vgl. weiterführend Peter Bartelheimer u. a.: Teilhabe – eine Begriffsbestimmung. Wiesbaden: Springer VS, 2020. Nur so kann sichergestellt werden, dass Jobcenter einheitlich so gewährleisten, dass die TaAM nicht wie ein klassisches Arbeitsmarktinstrument primär auf den (raschen) Übergang in ungeforderte Beschäftigung zielt, sondern vielmehr teilhabeorientiert darauf fokussiert ist, dass mit dem Sozialen Arbeitsmarkt die soziale Stabilisierung der Geförderten bezweckt und ihre gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten verbessert werden (vgl. zu divergierenden Zielvorstellungen etwa Frank Bauer u. a.: Evaluation des Teilhabechancengesetzes: Erste Antworten, aber noch viele offene Fragen, in: IAB-Forum vom 16. März 2021b, verfügbar über <https://www.iab-forum.de/evaluation-des-teilhabechancengesetzes-erste-antworten-aber-noch-viele-offene-fragen/>).

Die Förderung von Leistungsbeziehenden mit der TaAM erscheint auf den ersten Blick kostenintensiv. Allerdings wird oft nicht bedacht, dass durch die Förderung ein reguläres Arbeitsverhältnis mit einem entsprechenden Lohn entsteht und so – je nach Größe der Bedarfsgemeinschaft und Umfang der Arbeitsstelle – die Hilfedürftigkeit stark sinkt oder sogar überwunden wird. Daher war die Einführung eines PAT richtig. Grundlegend dafür ist die Idee, dass die durch die Teilnahme eingesparten „passiven“ Mittel (also Arbeitslosengeld II, ggfs. Sozialgeld, Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung sowie Sozialversicherungsbeiträge) für die Eingliederungsmaßnahme eingesetzt werden können. Seriöse Berechnungen der tatsächlichen Einsparungen (z. B. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2021) zeigen, dass die momentan genutzten Pauschalen (ebd., S. 16f) um rund 350 Euro pro Monat zu niedrig angesetzt sind. Zudem nutzen aus unbekanntem Gründen nicht alle Jobcenter bei allen geförderten Stellen den Passiv-Aktiv-Transfer (BT-Drs. 20/2520, Antwort zu den Fragen 3, 10 und 21). Alleine durch eine realistische Erhöhung und die obligatorische Nutzung des PAT könnten bis zu 10.000 weitere Stellen haushaltsneutral geschaffen werden (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2021, S. 19).

Die Nutzung des Passiv-Aktiv-Transfers wird daher obligatorisch im SGB II geregelt (Abschnitt III Nummer 6) (ebd., vgl. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch – 10. SGB II-ÄndG – Teilhabechancengesetz, Stellungnahme (DV 10/18) vom 18. Juni 2018, S. 8f, verfügbar über https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2018/dv-10-18_teilhabe-am-arbeitsmarkt.pdf). Die Festlegung der Höhe der Pauschalen muss sich an der realistischen Einsparungshöhe weniger Fallgruppen orientieren, die in Abständen von maximal zwei Jahren zu ermitteln sind. Dies kann per Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales geschehen (Abschnitt II Nummer 4). Damit das bundesweit aktivierbare Mittelvolumen im Bundeshaushalt für 150.000 Stellen ausreicht, ist dieses im Haushaltsvermerk des Bundeshaushalts (Nr. 2 in Einzelplan 1101, Titelgruppe 01, Titel 68112 „Arbeitslosengeld II“) auf 1,5 Milliarden Euro zu erhöhen und regelmäßig zu überprüfen (Abschnitt IV Nummer 2).

Eine nicht zweckgemäße Verwendung der Haushaltsmittel für TaAM – etwa für andere Eingliederungsmaßnahmen oder Verwaltungsausgaben – ist im Bundeshaushaltsplan zu verhindern (Abschnitt IV Nummer 3). Das kann dadurch geschehen, dass für die Fördermittel für den Sozialen Arbeitsmarkt nach § 16i SGB II ein eigener Haushaltstitel eingeführt wird, dessen Mitteln nicht deckungsfähig sind mit den Titeln für Verwaltungs- oder Eingliederungskosten. Lediglich die entsprechenden PAT-Mittel aus dem Titel für das Arbeitslosengeld II sollten in diesen Titel fließen können. Der neu einzurichtende Titel für den TaAM muss entsprechend der Zielgröße mit Verpflichtungsermächtigungen ausgestattet werden.

Im Zug dieser Veränderungen beim Bundeshaushalt wird zugleich die lange bestehende und politisch gewünschte Unterfinanzierung des Titels für die Verwaltungskosten im SGB II (Einzelplan 1101, Titelgruppe 01, Titel 63612) beendet, indem der Titel kostendeckend ausfinanziert wird. Grundlage sind die Ausgaben des Vorjahrs,

korrigiert um prognostizierte Personalveränderungen sowie die absehbare Lohn- und Tarifentwicklung der Beschäftigten. Parallel wird die gegenseitige Übertragbarkeit von Ausgaben aus diesem Titel mit dem Titel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Einzelplan 1101, Titelgruppe 01, Titel 68511) beendet. Auf diese Weise wird verhindert, dass für den politisch motiviert unterfinanzierten Verwaltungshaushalt routinemäßig Eingliederungsmittel zweckentfremdet werden müssen (Abschnitt IV Nummer 4).

