



Nr. 3 / August 2021 DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik

DAS GEHT NOCH BESSER:

Eine Zwischenbilanz zum „Sozialen Arbeitsmarkt“

Zusammenfassung

- Zum Jahresbeginn 2019 wurde ein „Sozialer Arbeitsmarkt“ eingeführt. Mit Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber von zunächst 100 Prozent werden Arbeitsplätze geschaffen für Arbeitslose, die in der Regel mindestens sechs Jahre Hartz IV bezogen haben und in dieser Zeit kaum erwerbstätig waren. Im Mai 2021 wurden so 42.000 Arbeitsplätze gefördert.
- Der DGB bewertet den Grundansatz der neuen Förderung ausgesprochen positiv, analysiert aber auch erhebliche Defizite und fordert gesetzliche Nachbesserungen.
- Aus Sicht des DGB ist es sinnvoll, dass die öffentliche Hand selbst zusätzliche Arbeitsplätze für ansonsten „chancenlose“ Langzeitleistungsbezieher*innen initiiert. Dabei geht es nicht primär um ein Sprungbrett in ungeforderte Arbeit, sondern die geförderte Beschäftigung an sich wird als Wert gesehen, da sie soziale Teilhabe schafft. Substantiell neu ist auch die bis zu fünfjährige Förderdauer, die Entwicklungsperspektiven eröffnen soll.
- Doch das Versprechen einer fünfjährigen Förderung wird in der Praxis noch nicht ausreichend eingelöst. Weit über die Hälfte (55,8 Prozent) der geförderten Arbeitsplätze sind auf maximal zwei Jahre befristet – also auf die Zeit, in der der Zuschuss 100 Prozent beträgt. Dabei handelt es sich aber keineswegs immer um „missbräuchliche“ Mitnahmeeffekte. Gemeinwohlorientierte Einsatzstellen haben oftmals objektive Schwierigkeiten, die ab dem dritten Jahr erforderlichen Eigenanteile zu erwirtschaften. Sie bieten in der Regel gesellschaftlich sinnvolle Dienstleistungen an, mit denen sich aber kaum Erlöse erwirtschaften lassen. Der DGB fordert daher eine verstärkte Förderung für solche Einsatzstellen.
- Zudem ist das Förderprogramm zu klein dimensioniert. Zurzeit erhalten nur 7,5 Prozent der Arbeitslosen, die für das Förderinstrument in Frage kommen, auch tatsächlich ein Arbeitsplatzangebot.
- Weiter kritisiert der DGB, dass Frauen und Arbeitslose mit Migrationshintergrund bei der Förderung unterrepräsentiert, die geförderten Beschäftigten vom Schutz der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen sind und tarifgebundene Arbeitgeber benachteiligt werden, da nicht alle tariflichen Komponenten bei der Berechnung des Lohnkostenzuschusses berücksichtigt werden.

Gliederung:

1. Was ist das charakteristisch Neue beim Sozialen Arbeitsmarkt?
2. Übersicht zu den Förderkonditionen
3. Wie viele Arbeitsplätze werden gefördert?
4. Welche Personen werden gefördert?
5. Welche Arbeitsplätze und welche Arbeitgeber werden gefördert?
6. Weitere Problemanzeigen aus Praxis und Wissenschaft – Handlungsbedarf für Weiterentwicklung des Instruments
7. Ausblick und DGB-Forderungen im Überblick

1. Was ist das charakteristisch Neue beim Sozialen Arbeitsmarkt?

Mit dem zum 1.1.2019 in Kraft getretenen Teilhabechancengesetz (THCG) wurden die Zielsetzungen und der Charakter der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente substantiell erweitert. Mit dem neuen Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM) nach § 16i SGB II wurde eine wesentliche Neuerung eingeführt: Das neue Förderinstrument zielt darauf ab, zusätzliche Arbeitsplätze für Hartz-IV-Langzeitbezieher zu schaffen, die dauerhaft vom Arbeitsmarkt abgekoppelt sind und ohne die Förderung nahezu keine Chancen haben, an Erwerbsarbeit partizipieren zu können. Dazu erhalten Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss von zunächst 100 Prozent, der in der bis zu fünfjährigen Förderdauer degressiv ausgestaltet ist.

Die Förderkonditionen beim Instrument TaAM unterscheiden sich deutlich von früheren Beschäftigung schaffenden Maßnahmen: Die zusätzlichen Arbeitsplätze sind Teil des allgemeinen, regulären Arbeitsmarktes und alle Arten von Arbeitgebern können den Lohnkostenzuschuss erhalten. Auf die – etwa bei den 1-Euro-Jobs – geltenden Vorgaben, dass die Tätigkeiten „zusätzlich“ sein müssen, „im öffentlichen Interesse“ liegen sowie „wettbewerbsneutral“ sein müssen, wird verzichtet. Diese Kriterien führten in der Vergangenheit teils dazu, dass in Scheinarbeitsmärkten Beschäftigung eher nur simuliert wurde, statt dass tatsächlich sinnstiftende Arbeit angeboten werden konnte. Zudem kommt es auf sogenannte individuelle Vermittlungshemmnisse, die oftmals aufgrund der Defizitzuschreibung an die Person stigmatisierend wirken können, bei der Auswahl der zu fördernden Arbeitnehmer*innen nicht an.

Integraler Bestandteil der Förderung ist, dass die geförderten Beschäftigten und ihre Arbeitgeber eine „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ (sogenanntes Coaching) erhalten und die geförderte Beschäftigung mit Qualifizierungsmaßnahmen kombiniert werden kann.

Auch wenn die Einführung des Instruments TaAM keinen grundlegenden Paradigmenwechsel bedeutet, so kann doch von einer substantiellen Paradigmen-Erweiterung gesprochen werden: Bisher dominierte „Schnelligkeit“ die Geschäftspolitik der Jobcenter: Arbeitslose sollten möglichst schnell in Arbeit vermittelt werden, auch in prekäre und nicht existenzsichernde Arbeit und bei den Fördermaßnahmen wurde primär auf Maßnahmen mit kurzer Dauer gesetzt. Mit sehr zweifelhaftem Erfolg: Arbeitsaufnahmen aus dem Hartz-IV-Bezug heraus sind oftmals nur von kurzer Dauer, eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt gelingt zu selten. Das neue Instrument sieht hingegen eine fünfjährige Förderdauer vor, die allen Beteiligten Planungssicherheit geben und den Beschäftigten Entwicklungsperspektiven eröffnen soll.

Noch wichtiger ist folgender Aspekt: Neben der Integration in den Arbeitsmarkt wird die Herstellung von sozialer Teilhabe explizit als Ziel im SGB II verankert und mit dem Förderinstrument TaAM mit Leben erfüllt. Das Förderinstrument TaAM soll nicht vorrangig ein Sprungbrett in ungeforderte Arbeitsplätze darstellen. Vielmehr soll für vom Arbeitsmarkt

faktisch abgekoppelte Arbeitslose *soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit* sowie eine Einkommenserzielung über Erwerbsarbeit ermöglicht werden. Damit folgt das Förderinstrument auch einer sozialpolitischen Zielsetzung, da Zugehörigkeit zur Gesellschaft über Erwerbsarbeit hergestellt wird. Nicht nur Übergänge in ungeforderte Beschäftigung, sondern die geförderte Beschäftigung an sich wird als Wert begriffen.

Dass dies gelingen kann, bestätigen die Evaluationsberichte zu früheren Förderprogrammen in den Bundesländern und zum Bundes-Sonderprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (2015 bis 2018): Eine deutliche Mehrheit der geförderten Personen gab an, dass ihr Wohlbefinden und ihre Lebenszufriedenheit durch die Beschäftigung gestiegen sind. Das Selbstvertrauen wuchs, Handlungskompetenzen und Fähigkeiten wurden erweitert und gesundheitliche Probleme nahmen ab. Das Erleben von Anerkennung und Selbstwirksamkeit ist jedoch voraussetzungsvoll: Wichtige Erfolgsfaktoren für das Erleben von sozialer Teilhabe waren nach den Evaluationsberichten u.a. der Abschluss eines regulären Arbeitsvertrags, die „Normalität“ des Arbeitsverhältnisses, das Überwinden des Hartz-IV-Leistungsbezugs sowie sinnerfüllte Tätigkeiten.

2. Übersicht zu den Förderkonditionen

Während ähnliche Fördermaßnahmen, mit denen Arbeitsplätze für am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen geschaffen werden sollten, in der Vergangenheit als befristete Sonderprogramme des Bundes oder einzelner Bundesländer konzipiert waren, handelt es sich bei der neuen Förderung um ein gesetzlich verankertes, reguläres Förderinstrument. Allerdings ist das Förderinstrument TaAM zunächst befristet worden und läuft – ohne gesetzliche Neuregelung zur weiteren Anwendung – Ende 2024 aus.

In der nachstehenden Übersicht sind die wichtigsten Fördervoraussetzungen und -konditionen zusammengefasst.

Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) – Förderung im Überblick

- Schaffung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen
- (ohne Arbeitslosenversicherung)
- bei allen Arten von Arbeitgebern
- 5 Jahre Förderung
- 100% Lohnkostenzuschuss innerhalb der ersten 2 Jahre
- Zuschuss sinkt ab dem 3. Jahr um 10 Prozentpunkte jährlich
- Basis: Mindestlohn, bei Geltung/Anwendung eines Tarifs jedoch Tariflohn
- Begleitende Betreuung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer
- Bedingung: i.d.R. 6 Jahre Hartz-IV-Bezug

Parallel mit der Einführung des neuen Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ („TaAM“) wurde auch der bestehende Lohnkostenzuschuss nach § 16e SGB II weiterentwickelt. Im Rahmen dieses „Geschwisterinstruments“ können Arbeitgeber einen zweijährigen Lohnkostenzuschuss erhalten, wenn sie Arbeitslose einstellen, die zuvor mindestens zwei Jahre arbeitslos waren. Bei dieser Förderung handelt es sich um einen klassischen Lohnkostenzuschuss, der einen Nachteilsausgleich bewirken soll: Arbeitgeber, die ohnehin

Personal einstellen wollen, sollen motiviert werden, Langzeitarbeitslose zu berücksichtigen, denen in der Regel eine geminderte Leistungsfähigkeit zugeschrieben wird. So sollen die Chancen von Langzeitarbeitslosen gegenüber anderen Mitbewerber*innen erhöht werden.

Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§ 16e SGB II) – Förderung im Überblick

- Einstellung von Langzeitarbeitslosen in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (ohne Arbeitslosenversicherung)
- bei allen Arten von Arbeitgebern
- 2 Jahre Förderung
- 75% Lohnkostenzuschuss im 1. Jahr
- 50% Lohnkostenzuschuss im 2. Jahr
- Basis: Tatsächlich gezahltes Arbeitsentgelt
- Begleitende Betreuung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer
- Ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen nach SGB II möglich
- Bedingung: mind. 2 Jahre Arbeitslosigkeit

Die nachfolgende Analyse beschränkt sich auf das Förderinstrument „TaAM“, da es aufgrund der Förderkonditionen und der Zielgruppe ein Förderinstrument neuen Typs darstellt, das sich substantziell von den Instrumenten der Vergangenheit unterscheidet.

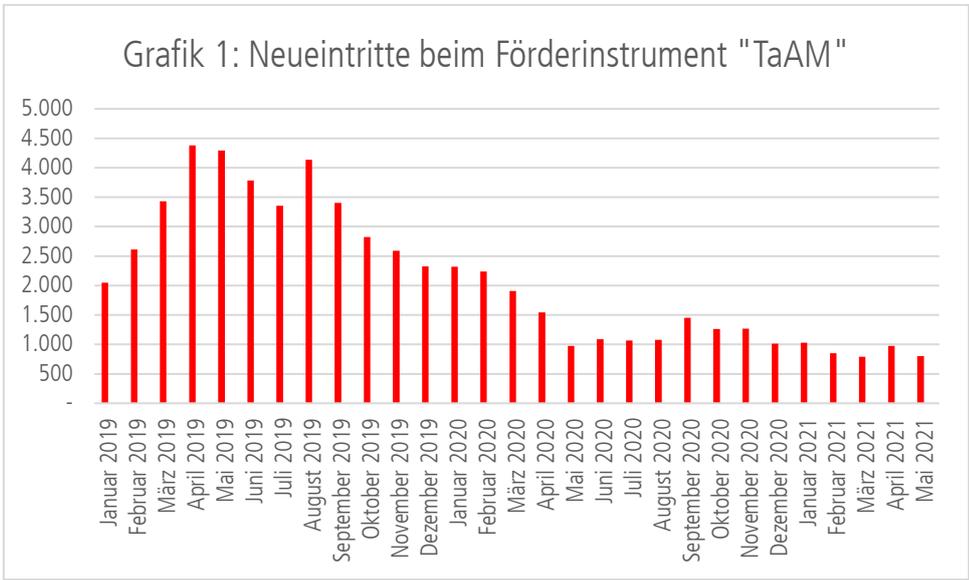
Dazu hat der DGB Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, den Zwischenbericht des IAB zum Förderinstrument, eine Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE sowie zahlreiche Erfahrungsberichte aus der Praxis ausgewertet.

In der nächsten Legislatur steht eine Entscheidung über die Fortführung des Förderinstruments „TaAM“ an. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen hat der DGB konkrete Vorschläge erarbeitet, wie das Förderinstrument weiterentwickelt und verbessert werden sollte.

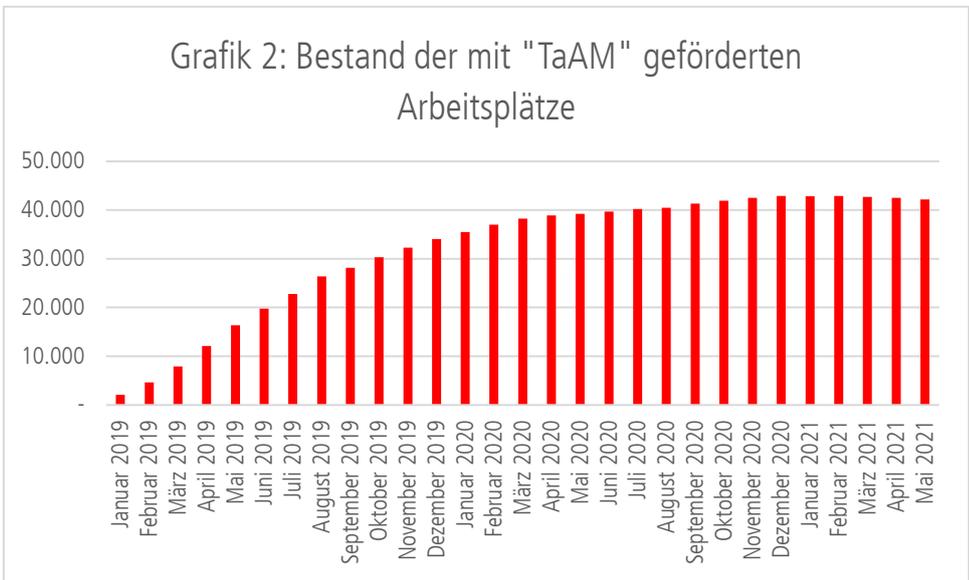
3. Wie viele Arbeitsplätze werden gefördert?

Im Dezember 2020 wurden 42.889 Arbeitsplätze mit dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ („TaAM“) gefördert.¹ Nach einer Anlaufphase mit schon beachtlichen vielen Eintritten unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Instruments zum 1.1.2019 nahm das Instrument im Frühjahr und Sommer 2019 schnell Fahrt auf. Die meisten monatlichen Neueintritte in die Förderung gab es im April (4.378) und Mai (4.295) 2019. Nach einem Jahr wurden im Dezember 2019 34.023 Arbeitsplätze gefördert. Ab Oktober 2019 – und somit deutlich vor Beginn der Corona-Pandemie – verloren die Neueintritte jedoch schon deutlich an Dynamik. Seit Dezember 2020 stagnieren die Bestandszahlen und es kommt zu keinem weiteren Zuwachs der geförderten Arbeitsplätze mehr (siehe Grafiken).

¹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Monatszahlen), Berichtsmonat Mai 2021. Die aktuellsten Daten beziehen sich auf den Mai 2021, sind aber noch vorläufig und überwiegend hochgerechnet; danach wurden 42.207 Arbeitsplätze gefördert.



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Monatszahlen), Berichtsmonat Juni 2021



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Monatszahlen), Berichtsmonat Juni 2021

Um den Förderumfang einzuordnen und bewerten zu können, bieten sich drei Bezugspunkte an:

- (1.) Ein Vergleich mit den „1-Euro-Jobs“ zeigt zunächst eine problematische Unwucht in der Förderpraxis. Zwar ist die Zahl der „1-Euro-Jobs“ – auch in Folge der Kritik der Gewerkschaften an diesem Instrument – in der Vergangenheit deutlich zurückgegangen. Doch im Jahresdurchschnitt 2020 waren immer noch rund 60.000 SGB-II-Leistungsberechtigte in 1-Euro-Jobs tätig. Die Förderfälle des Instruments „TaAM“ bleiben somit um rund ein Drittel hinter denen bei den 1-Euro-Jobs zurück, obwohl die 1-Euro-Jobs von ihrer Konzeption her die Ultima Ratio darstellen und nur eingesetzt werden sollen, wenn kein anderes, vorrangiges Instrument erfolgversprechend erscheint. Der Adressatenkreis der 1-Euro-Jobs ist somit enger gefasst als der Personenkreis, der für das Instrument „TaAM“ in Frage kommt. Die Gewichtung der Förderinstrumente in der Praxis ist somit derzeit nicht sachgerecht.
- (2.) Auch wenn das Instrument „TaAM“ einige substanziell neue und fortschrittliche Elemente aufweist², knüpft es bezogen auf die Zielsetzung und die Zielgruppe doch auf bereits vor 2019 bestehende Vorläuferprogramme³ an: Im Jahresdurchschnitt 2018 wurden in diesen Vorläuferprogrammen 30.200 Arbeitslose gefördert. Somit liegt die Zahl der geförderten Arbeitsplätze beim Instrument „TaAM“ deutlich (plus 12.000) über den Förderfällen der Vorläuferprogramme, ein zahlenmäßiger Quantensprung wurde aber noch nicht erreicht.
- (3.) Das entscheidende Kriterium zur Bewertung der Zahl der mit dem Instrument „TaAM“ geförderten Arbeitsplätze ist aus Sicht des DGB jedoch der Bedarf an diesen geförderten Arbeitsplätzen, der sich wiederum aus der Größe der Zielgruppe ergibt. Das Instrument ist gedacht für Langzeitleistungsbeziehende (mindestens sechs Jahre Leistungsbezug in einem Sieben-Jahres-Zeitraum), die nicht oder nur in sehr geringem Umfang erwerbstätig waren. Die Bundesregierung erklärt, keine Erkenntnisse über die Größe der Zielgruppe zu haben.⁴ Die Bundesagentur für Arbeit hatte jedoch die Größe der Zielgruppe im Herbst 2018 vor der Implementierung des Instruments zumindest annäherungsweise abgeschätzt. Danach liegt die Zahl der potenziell förderungsfähigen Personen zwischen 570.804 und 918.162.⁵

² Zu nennen sind insbesondere die bis zu fünfjährige Förderdauer, die Implementierung des Ansatzes als Regelinstrument im SGB II, die Bedeutung des beschäftigungsbegleitenden Unterstützung (Coaching), die Kombinationsmöglichkeit mit der Weiterbildungsförderung sowie der Bezug zum Mindestlohn bzw. dem Tariflohn, wenn ein solcher in der Einsatzstelle zur angewendet wird.

³ „Förderung von Arbeitsverhältnissen“, „Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sowie „ESF-Bundesprogramm zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“

⁴ vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/27973, vom 30.4.2021, S. 6

⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bestand erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) mit einer Verweildauer von 6 Jahren und mehr bzw. 5 bis unter 6 Jahren nach ausgewählten Strukturmerkmalen, Datenstand November 2018, Sonderauswertung vom 6.11.2018. Die Untergrenze weist die

Somit bietet das derzeitige Fördervolumen nur knapp acht Prozent der Zielgruppe (bezogen auf den unteren Wert der Schätzung) einen öffentlich geförderten Arbeitsplatz. Der DGB spricht sich dafür aus, das Förderinstrument „TaAM“ quantitativ deutlich auszuweiten, damit das Ziel, soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit herzustellen, für einen nennenswerten Anteil der Zielgruppe erreicht werden kann.

Finanzmittel teils bereits ausgereizt

In den Jobcentern, die das Instrument „TaAM“ offensiv einsetzen, sind die derzeit bereit stehenden Finanzmittel der limitierende Faktor, der einem vermehrten Einsatz des Instruments entgegensteht. Die Regierungskoalition hat für den Zeitraum 2018 bis 2022 insgesamt vier Milliarden Euro an zusätzlichen Mitteln aus dem Bundeshaushalt zur Erhöhung der sogenannten Eingliederungstitel der Jobcenter, aus denen die aktiven Förderinstrumente finanziert werden, zur Verfügung gestellt.⁶ Zudem können im Rahmen des Passiv-Aktiv-Transfers jährlich bis zu 700 Mio. Euro an eingesparten Mitteln für das Arbeitslosengeld II (Regelsätze und Wohnkosten) zusätzlich für das Förderinstrument „TaAM“ verwendet werden. Laut BMAS sollen auch für die Zeit ab 2023 Finanzmittel in einer ähnlichen Größenordnung wie bisher bereitgestellt werden. Eine endgültige Entscheidung dazu steht aber noch aus, da erst der neugewählte Bundestag über die mittelfristige Finanzplanung des Bundes in 2023 entscheiden wird.

Vielfach berichten Geschäftsführer*innen der Jobcenter, dass aus ihrer Sicht vor Ort ein erheblicher Bedarf bestehe, die Förderzahlen zu erhöhen und es eine große Zahl bisher „unversorgter“ Langzeitleistungsbezieher gäbe, die sehr an einer öffentlich geförderten Beschäftigung interessiert seien. Eine Ausweitung der Förderung sei aber nicht möglich, da die Finanzmittel bereits verplant seien. Zu bedenken ist dabei, dass bei einer mehrjährigen Förderdauer (siehe unten) mit jedem Neueintritt in das Förderinstrument Finanzmittel für die Folgejahre gebunden werden, die in diesen Folgejahren die verbleibenden Finanzmittel für weitere Neueintritte stark begrenzen.

Große regionale Unterschiede

Andererseits zeigt die Analyse des DGB aber auch, dass das Förderinstrument „TaAM“ in den Bundesländern und den einzelnen Jobcenter-Regionen höchst unterschiedlich eingesetzt wird. Im Bundesdurchschnitt arbeiten 7,5 Prozent der potenziell anspruchsberechtigten Arbeitslosen auf einem mit „TaAM“ geförderten Arbeitsplatz. Spitzenreiter beim Einsatz des Instruments sind Thüringen (Förderquote 11,6 Prozent) und das Saarland (11,4

Zahl der Arbeitslosen aus, die während des gesamten sechsjährigen Leistungsbezugs kein Erwerbseinkommen erzielten, die Obergrenze die Zahl der Personen, die im letzten Monat kein Erwerbseinkommen erzielten.

⁶ Die Mittel verteilen sich wie folgt: 2018: 300 Mio. Euro, 2019: 900 Mio. Euro, 2020: 1 Mrd. Euro, 2021: 1 Mrd. Euro, 2022: 800 Mio. Euro

Prozent), Schlusslichter sind Hamburg (4,5 Prozent) und Hessen (4,3 Prozent)⁷. Diese Unterschiede lassen sich nicht mit den höchst unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen vor Ort erklären. Denn auch in Regionen mit einem ähnlich hohen Anteil von Arbeitslosen, die die Fördervoraussetzungen erfüllen, wird das Förderinstrument sehr unterschiedlich genutzt. Offenbar ist für den Einsatz des Instruments „TaAM“ weniger die Lage auf dem örtlichen Arbeitsmarkt maßgebend als vielmehr die Geschäftspolitik und die Förderphilosophie der Jobcenter-Leitungen vor Ort.

Die regionalen Unterschiede beim Instrumenteneinsatz sind grundsätzlich möglich, da es an einer Zweckbindung der zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel fehlt. Die oben genannten zusätzlichen vier Milliarden Euro werden nach einem Verteilungsschlüssel auf die örtlichen Jobcenter verteilt und erhöhen dort jeweils die Budgets für aktive Förderinstrumente. Ob die zusätzlichen Mittel für das Förderinstrument „TaAM“ – wie vom Gesetzgeber intendiert – oder für andere Maßnahmen verwendet werden, darüber entscheiden die Jobcenter autonom. Zudem sind der Eingliederungstitel und das Budget für Personal- und Verwaltungskosten deckungsfähig, d.h. Eingliederungsmittel können auch zur Finanzierung der Personal- und Verwaltungskosten der Jobcenter umgeschichtet werden.

Während in einigen Jobcentern die für das Förderinstrument „TaAM“ zusätzlich bereitgestellten Finanzmittel bereits (nahezu) verausgabt oder verplant sind, zeigt sich für die Gesamtheit aller Jobcenter kein Mangel an bereitgestellten Ressourcen, sondern ein eher sehr zögerlicher Mitteleinsatz: 2019 wurden für alle Maßnahmen des BMAS-Konzepts „MitArbeit“⁸ 900 Mio. Euro zur Verfügung gestellt: Für die beiden zentralen Förderinstrumente „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurden nur 286 Mio. ausgegeben und für das Förderinstrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ nur 52 Mio. Euro.⁹ Die Daten für die zugelassenen kommunalen Träger (zkT) sind dabei unvollständig, da es 2019 noch keine Verpflichtung zur Übermittlung gab.¹⁰

⁷ Eigene Berechnungen nach Zahlen der Bundesagentur für Arbeit. Potenziell förderfähige Personen, siehe Fußnote 5, Bestand Maßnahme-Teilnehmer*innen siehe Fußnote 4, Tabelle 21. Die Prozentwerte beziehen sich auf die Untergrenze der Schätzung zu den förderfähigen Personen.

⁸ Die beiden Förderinstrumente „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ sind das Herzstück des Konzepts „MitArbeit“. Das Konzept geht aber darüber hinaus, da es insgesamt eine intensivere Betreuung und Unterstützung von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehern setzt. Dazu „bedarf es eines zielgerichteten und individuell ausgerichteten Unterstützungsangebots: die Stärken identifizieren, einen passenden Arbeitgeber suchen, vor und während der Aufnahme der gefundenen Arbeit begleiten und betreuen und bei nötigen Qualifikationen helfen – und zwar gemeinsam mit jedem einzelnen betroffenen Menschen.“ BMAS: MitArbeit – Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt, Faktenpapier vom 18.07.2018.

⁹ vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/27973, vom 30.4.2021, Tabelle 19

¹⁰ Die Ausgaben für das Jahr 2020 werden erst nach dem Redaktionsschluss dieser Ausgabe „arbeitsmarktaktuell“ veröffentlicht.

Der DGB schlägt vor, unter Einbeziehung von Praktiker*innen, die mit der Umsetzung des Förderinstruments vor Ort betraut sind, zu prüfen, ob eine Zweckbindung der Mittel ein erfolversprechendes Mittel sein kann, um das Förderinstrument „TaAM“ auszuweiten. So könnte dem politisch vereinbarten Ziel, ansonsten „chancenlosen“ Arbeitslosen einen Arbeitsplatz anbieten zu können, flächendeckend in allen Regionen noch stärker zum Durchbruch verholfen werden. Technisch könnte eine Zweckbindung so umgesetzt werden, dass – ähnlich dies für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in der Arbeitslosenversicherung vorgesehen ist – ein spezielles Budget im allgemeinen Eingliederungstitel eingerichtet wird, dessen Mittel für den sozialen Arbeitsmarkt reserviert sind. Zudem sollte es möglich gemacht werden, dass Finanzmittel, die Jobcenter nicht für das Förderinstrument „TaAM“ verausgaben (wollen), auf andere Jobcenter übertragen werden können, die an einer Ausweitung des Förderinstruments interessiert sind.

4. Welche Personen werden gefördert?

Frauen und Migranten sind unterrepräsentiert

Frauen und Langzeitleistungsbeziehende mit Migrationshintergrund sind derzeit beim Förderinstrument „TaAM“ deutlich unterrepräsentiert. Frauen machen 50,2 Prozent aller erwerbsfähigen SGB-II-Leistungsbeziehenden aus. Jedoch sind nur 38,0 Prozent der über das Instrument „TaAM“ geförderten Arbeitsplätze mit Frauen besetzt. Der geringe Frauenanteil lässt sich auch nicht damit erklären, dass weniger Frauen die spezifischen Anspruchsvoraussetzungen für eine Förderung (sechs Jahre Leistungsbezug, keine nennenswerte Erwerbstätigkeit) erfüllen, im Gegenteil: Der Frauenanteil an den nicht-geförderten Personen, die aber die Zugangskriterien erfüllen, liegt bei 54 Prozent.¹¹

37,0 Prozent der erwerbsfähigen SGB-II-Leistungsbeziehenden haben einen Migrationshintergrund, bei den im Rahmen des Instruments „TaAM“ Beschäftigten liegt der Wert hingegen nur bei 11,3 Prozent.¹²

Aus Sicht des DGB ist es erforderlich, den Frauenanteil und den Anteil der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund durch geeignete Maßnahmen zu erhöhen. Dies kann untergesetzlich erfolgen: Zwei Handlungsansätze sind erfolversprechend. Die Jobcenter sollten gezielt mehr Frauen und Arbeitslose mit Migrationshintergrund ansprechen, über das Förderinstrument „TaAM“ informieren und auf die damit verbunden Chancen aufmerksam machen. Zudem sollte bei der Akquise von Einsatzstellen darauf geachtet werden, dass Tätigkeitsprofile, die in der Regel von Frauen präferiert werden, in ausreichendem Maße mobilisiert werden können.

¹¹ IAB: Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht, IAB-Forschungsbericht 3/2021, S. 160

¹² vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/27973, vom 30.4.2021, Tabelle 22

Ältere angemessen berücksichtigt

Im Hinblick auf das Alter der geförderten Beschäftigten scheint die Teilnehmer*innen-Auswahl sachgerecht. Ältere Arbeitslose haben deutlich geringere Chancen, ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer neuen Beschäftigung beenden zu können. Daher ist die überproportionale Berücksichtigung von Arbeitslosen ab 55 Jahren beim Förderinstrument sinnvoll: Diese Altersgruppe macht 18,9 Prozent der erwerbsfähigen SGB-II-Leistungsbeziehenden aus, aber 36,9 Prozent der geförderten Beschäftigten.¹³

Ausgeschlossene Personen mit Unterstützungsbedarf

Die Förderung nach § 16i SGB II setzt voraus, dass die Neueingestellten zuvor in einem Zeitrahmen von sieben Jahren mindestens sechs bzw. fünf Jahre¹⁴ Hartz-IV-Leistungen bezogen haben müssen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass diese Hürde Personen von der Förderung ausschließt, die sich in einer ähnlichen Lebenssituation wie die förderfähigen Personen befinden und einen gleich großen Unterstützungsbedarf haben. Dabei handelt es sich insbesondere um Personen, die ebenfalls über lange Zeiträume keine Zugänge zum Arbeitsmarkt hatten, aber aufgrund besonderer Lebensumstände eine andere existenzsichernde Sozialleistung als Hartz IV bezogen haben. Dazu gehören beispielsweise Personen, die aufgrund von Erkrankungen, eines Unfalls oder einer Reha-Maßnahme längere Zeit nicht im Hartz-IV-Leistungsbezug waren, Flüchtlinge, die nach einem positiven Ausgang des Asylverfahrens aus dem Asylbewerberleistungsgesetz ins Hartz-IV-System gewechselt sind oder Personen, die nach Überwindung einer Erwerbsminderung aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) ins Hartz-IV-System gewechselt sind.

Der DGB fordert, das Förderinstrument „TaAM“ für diese Personengruppen zu öffnen. Dies kann so umgesetzt werden, dass bestimmte Phasen mit besonderen Lebensumständen dem Bezug von SGB-II-Leistungen, deren Dauer für den Zugang zum Förderinstrument entscheidend ist, gleichgestellt werden.¹⁵ Die vom DGB ebenfalls geforderte Öffnung des Förderinstruments für langzeitleistungsbeziehende Rehabilitanden hat der Gesetzgeber zwischenzeitlich mit dem Teilhabestärkungsgesetz aufgegriffen und umgesetzt.

¹³ vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/27973, vom 30.4.2021, Tabelle 22

¹⁴ Die verkürzte Dauer von fünf Jahren gilt für Menschen mit einer Schwerbehinderung und für Eltern minderjähriger Kinder. Vgl. § 16i Abs. 3 Satz 3 SGB II

¹⁵ Der Deutsche Verein hat dazu einen konkreten Vorschlag für eine gesetzestechnische Realisierung vorgelegt. Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Teilhabe am Arbeitsmarkt verwirklichen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II, S.15

IAB-Typisierung der Teilnehmenden

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat in seinem Zwischenbericht die mit dem Instrument „TaAM“ geförderten Personen in Clustern typisiert¹⁶. Das IAB arbeitet u.a. zwei besonders relevante Gruppen heraus:

„**Ostdeutsche ‚Verlierer‘ der Wiedervereinigung**“, die nach der Wende aufgrund von Betriebsschließungen und Umstrukturierungen ihren Arbeitsplatz verloren haben und danach nicht wieder dauerhaft am Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten.

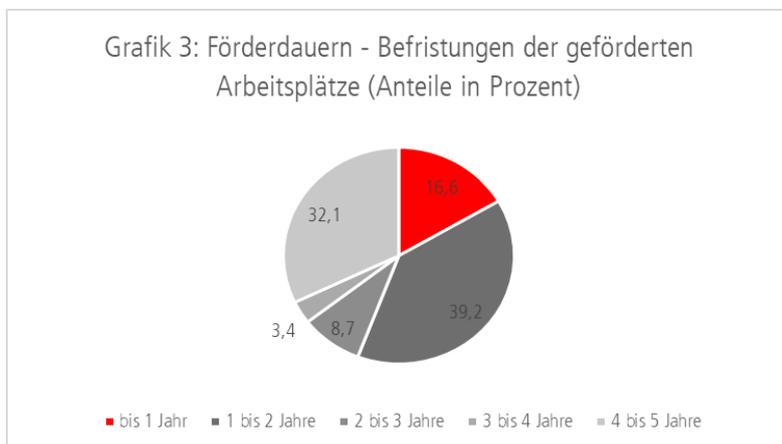
„**Westdeutsche ‚Verlierer‘ des Strukturwandels**“, die aufgrund des wirtschaftlichen und technologischen Wandels (Rationalisierung, Umwandlung der Industriegesellschaft hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft) arbeitslos wurden und die danach nicht mehr „nachhaltig“ in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten.

Die Personen, die das IAB den beiden Typen zuordnet, sind überwiegend männlich, alleinstehend, im Schnitt Mitte Fünfzig, haben in der Regel keinen Migrationshintergrund und ein hoher Anteil von Ihnen verfügt über formal hochwertige Qualifikationen.¹⁷

5. Welche Arbeitsplätze und welche Arbeitgeber werden gefördert?

Kurze Befristungen dominieren

Die Auswertung der vertraglich vereinbarten Beschäftigungsdauern der im Rahmen des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ („TaAM“) geförderten Arbeitsplätze offenbart ein ernüchterndes Bild: Über die Hälfte der Arbeitsverträge (55,8 Prozent) sind auf maximal zwei Jahre befristet.



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/27973, vom 30.4.2021, Tabelle 26

¹⁶ Vgl. IAB: Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht, IAB-Forschungsbericht 3/2021, S. 54ff

¹⁷ Weitere Typen von Teilnehmenden sind: „Strukturwandel Ost und West und kumulierte Arbeitsmarktbarrieren“, „Überwiegend alleinstehende jüngere Männer mit Bildungsnachteilen und Arbeitsmarktferne“, „Migrationspezifische Arbeitsmarkttrisiken“ sowie „Frauenspezifische Arbeitsmarkttrisiken“. Ebenda, S. 54

Zwölf Prozent der Arbeitsverträge sind auf drei oder vier Jahre befristet und nur bei rund einem Drittel wird die maximale Förderdauer von fünf Jahren ausgeschöpft (siehe Grafik)¹⁸.

Intention des Förderinstruments und die Förderrealität klaffen somit weit auseinander: Gerade die langjährige Förderdauer sollte das qualitativ neue Wesensmerkmal des Instruments „TaAM“ sein. Die fünfjährige Förderdauer sollte Einsatzstellen und Beschäftigten Planungssicherheit geben und den ehemaligen Langzeitleistungsbeziehern ausreichend Zeit geben, sich zu stabilisieren und positive Entwicklungsschritte zu erleben.

Aus Sicht des DGB besteht in der nächsten Legislaturperiode dringender Handlungsbedarf, die Förderkonditionen so zu ändern, dass eine fünfjährige Beschäftigungsdauer der Regelfall wird.

Gründe für kurze Befristungen

Die Gründe für den extrem hohen Anteil von nur bis zu zweijährigen Befristungen sind vielfältig:

Mitnahmeeffekte: Arbeitgeber nehmen die 100-prozentigen Lohnkostenzuschüsse in den ersten beiden Jahren mit, sind aber nicht bereit, ab dem dritten Jahr Geschäftserlöse für die Entlohnung der gefördert Beschäftigten einzusetzen.

Fehlende Eigenmittel: Insbesondere gemeinwohlorientierte Einsatzstellen können tatsächlich Schwierigkeiten haben, ausreichend Geschäftserlöse zu erwirtschaften, um die degressiv sinkenden Lohnkostenzuschüsse im dritten bis fünften Jahr aus Eigenmitteln zu kompensieren.

Eingeübte Einstellungspraxis: Ein Teil der Arbeitgeber stellt generell gewohnheitsmäßig nur befristet ein – auch und gerade im öffentlichen Dienst – und wendet diese Personalpolitik auch beim Förderinstrument an.

Flexibilitätsinteresse der Jobcenter: Einige Jobcenter geben an, von sich aus zweijährige Befristungen zu präferieren, da sie flexibel auf Veränderungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt reagieren wollen und Eingliederungsmittel nicht über fünf Jahre binden möchten.

Beim Förderinstrument „TaAM“ handelt es sich um eine „Kann-Leistung“. Die Jobcenter entscheiden nach pflichtgemäßem Ermessen, ob eine Einsatzstelle einen Lohnkostenzuschuss erhält. Daher können Jobcenter bereits heute die Gewährung des Lohnkostenzuschusses mit Bezug auf die Intention des Förderinstruments an die Bereitschaft der Arbeitgeber koppeln, für fünf Jahre befristet einzustellen. Dies praktiziert beispielsweise das Jobcenter „StädteRegion Aachen“ so.

¹⁸ Mit der Einführung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurde ein neuer, spezifischer Befristungstatbestand geschaffen, der die Befristung eines Arbeitsvertrages nebst einmaliger Verlängerung bis zu einer Dauer von fünf Jahren ermöglicht. Vgl. § 16i Absatz 8 SGB II.

Um eine fünfjährige Beschäftigungsdauer als Regelfall zu etablieren, schlägt der DGB eine gesetzliche Weiterentwicklung des Förderinstruments vor. Dabei sollte an zwei Stellschrauben angesetzt werden:

- (1.) Eine fünf- oder zumindest vierjährige Beschäftigungsdauer sollte als Fördervoraussetzung verpflichtend gemacht werden.
- (2.) Kommunen und Beschäftigungsträger und andere Einsatzstellen, die im Rahmen des Förderinstruments gemeinwohlorientierte Dienstleistungen erbringen, sollten eine verbesserte Finanzausstattung erhalten, die die Finanzierung der Eigenanteile im dritten bis fünften Jahr sicherstellt (siehe unten).

70 Prozent private Arbeitgeber? – ein Zerrbild!

Die offiziellen Angaben zur Art der Einsatzstellen („Arbeitgebertypen“), die über „TaAM“ Lohnkostenzuschüsse erhalten, sind nicht aussagekräftig. Zwar hat das Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragung (ZKM) der Bundesagentur für Arbeit telefonische Befragungen bei Arbeitgebern durchgeführt. Doch wurden die Arbeitgeber *anhand der Eigentumsverhältnisse* den Kategorien „privat“, „öffentlich“ und „kirchlich“ zugeordnet, mit der Folge, dass gemeinnützige Vereine und viele Beschäftigungsträger sowie Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege der Kategorie „privat“ zugeordnet werden. Nach dieser Zählweise sind 71 Prozent der geförderten Arbeitgeber private, 22 Prozent öffentliche und 7 Prozent kirchliche.¹⁹

Aussagekräftiger wäre aus Sicht des DGB eine andere Kategorisierung, die den Charakter und das „Geschäftsmodell“ der Einsatzstellen besser wiedergibt, etwa nach den Gruppen „öffentliche Arbeitgeber“ (einschließlich den kommunalen Tochterunternehmen), „gemeinwohlorientierte Sozialwirtschaft“ (Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Vereine, Beschäftigungsgesellschaften) und „gewinnorientierte Unternehmen der Privatwirtschaft“. Der DGB hält einen Mix – etwa eine Drittelparität – aus unterschiedlichen Arten von Arbeitgebern für erstrebenswert, da die unterschiedlichen Arten von Arbeitgebern jeweils sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringen:

Bei „regulären“ Arbeitgebern, seien es gewinnorientierte oder kommunale oder die Kommunen²⁰ selbst, sind die Chancen am größten, dass nach Ende der Förderung das Arbeitsverhältnis fortbestehen bleibt. Dies ist bei Beschäftigungsträgern, die sich maßgeblich über die Förderinstrumente finanzieren, in aller Regel nicht möglich.

Beschäftigungsträger und Sozialunternehmen sind hingegen erfahrungsgemäß eher bereit, auch Personen zu beschäftigen, denen (zunächst) eine stark geminderte Leistungsfähigkeit

¹⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/27973, vom 30.4.2021, S. 9. Unter den Einsatzstellen, die der Kategorie „private“ Arbeitgeber zugeordnet werden, sind 28 Prozent Beschäftigungsträger, ebenda.

²⁰ Für die Kommunen gilt diese Aussage mit der Einschränkung, dass die Möglichkeit und die Bereitschaft vorhanden sein müssen, entsprechende Ressourcen für die Personalkosten zur Verfügung zu stellen.

zugeschrieben wird. Sie bieten einen „geschützten Raum“, der nach lang andauernder Arbeitslosigkeit hilfreich sein kann, um wieder Fuß zu fassen und einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen.

Beschäftigungsträger und Sozialunternehmen, aber auch kommunale Betriebe und Einrichtungen der Wohlfahrtspflege haben zudem den Vorteil, dass mittels öffentlich geförderter Beschäftigung vor Ort erlebbare Gebrauchswerte und Dienstleistungen angeboten werden können, die den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen. Bei privaten, gewinnorientierten Unternehmen lassen sich Mitnahmeeffekte nie ganz ausschließen und das ordnungspolitische Problem nicht auflösen, dass der Mehrwert aus öffentlich geförderter Arbeit privat angeeignet wird.

Besonders positiv ist, dass zwei Drittel der geförderten Beschäftigten ein ausreichendes Einkommen erzielen und den Hartz-IV-Leistungsbezug verlassen können.²¹ Der Wert ist beachtlich, da ein Teil der geförderten Beschäftigten mit Angehörigen in einer Bedarfsgemeinschaft lebt (57 Prozent der Frauen und 27 Prozent der Männer)²², was die Einkommensschwelle erhöht, ab der Hilfebedürftigkeit überwunden wird.²³

Da es beim Förderinstrument „TaAM“ möglich und gewünscht ist, in Teilzeit zu beginnen und die Arbeitszeit im Zeitverlauf zu erhöhen, ist davon auszugehen, dass sich der Anteil derjenigen, die ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft bestreiten können, zukünftig noch erhöhen wird.

6. Weitere Problemanzeigen aus Praxis und Wissenschaft – Handlungsbedarf für Weiterentwicklung des Instruments

Finanzierungslücke bei gemeinwohlorientierten Tätigkeiten

Bei der Beurteilung der Höhe des Lohnkostenzuschusses – 100 Prozent im ersten und zweiten Jahr, danach 90, 80 und 70 Prozent im dritten bis fünften Jahr – ist generell zu bedenken, dass sich dieser Zuschuss nur auf die reinen Lohnkosten bezieht. Darüber hinaus gehende Kosten für die Einrichtung eines Arbeitsplatzes, für Arbeitsmittel, Anleitung und Einarbeitung sowie für Regiekosten sind generell nicht förderfähig. Das heißt, bei jeder Einsatzstelle, die beim Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ („TaAM“) mitmacht, fallen ab dem ersten Tag der Beschäftigung ungedeckte Arbeitsplatzkosten an, die aus Geschäftserlösen finanziert werden müssen.

²¹ Vgl. BMAS: „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – Arbeitsmarktpolitische Einordnung, erste Bilanz, Perspektiven, Folienvortrag bei der DV Fachtagung „Sozialer Arbeitsmarkt“, 15.-16. April 2021

²² Vgl. IAB: Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht, IAB-Forschungsbericht 3/2021, S. 166

²³ Bei verkürzter Betrachtung nur im Hinblick auf die Zielsteuerung im SGB II wäre es für die Jobcenter „rational“, vorrangig Alleinstehende in die Förderung aufzunehmen, da diese mit der Arbeitsaufnahme in der Regel – zumindest bei nicht überdurchschnittlich hohen Wohnkosten – den Hartz-IV-Bezug beenden können, was die Zahl der Leistungsberechtigten senkt und als Erfolg des Jobcenters gewertet wird. Erfreulicherweise gibt es keine Hinweise auf solche Auswahlpraktiken. Aus Sicht des DGB ist es sozial- und arbeitsmarktpolitisch geboten, auch Personen aus Mehrpersonenhaushalten und insbesondere Eltern(teile) in die Förderung einzubeziehen.

Mit Einsetzen der degressiven Förderung ab dem dritten Jahr, müssen zudem 10 bis 30 Prozent der Lohnkosten erwirtschaftet werden. Beide Kostenkomponenten zusammen können insbesondere gemeinwohlorientierte Einsatzstellen vor Probleme stellen, die gesellschaftlich sinnvolle Produkte und Dienstleistungen anbieten, mit denen sich jedoch keine ausreichend hohen Erlöse erzielen lassen, da es an einer zahlungskräftigen Nachfrage fehlt. Einige Bundesländer und Kommunen haben Mittel für eine zusätzliche Ko-Finanzierung bereitgestellt, um dem Problem zu begegnen²⁴. Diesem Ansatz sind aber enge Grenzen gesetzt. In der Regel sind die Kommunen, in denen viele arbeitslose Langzeitbezieher*innen leben, auch besonders finanzschwache Kommunen.

Der DGB schlägt deshalb eine verstärkte Förderung von gemeinwohlorientierten Einsatzstellen aus Bundesmitteln vor: Es sollte ein zusätzlicher, aus Bundesmitteln gespeister Fonds zur Daseinsvorsorge eingerichtet werden, aus dem Kommunen Mittel abrufen können, um bei gemeinwohlorientierten Einsatzstellen bestimmte Dienstleistungen in Auftrag geben zu können, beispielsweise um Begleitdienste für Ältere oder Maßnahmen zur Wohnumfeld-Verbesserung anbieten zu können.

Benachteiligung tarifgebundener Arbeitgeber

Kommt ein Tarifvertrag zur Anwendung, dann berechnet das Jobcenter den Lohnkostenzuschuss auf Grundlage des im Tarifvertrag vorgesehenen, vom Arbeitgeber *laufend zu zahlenden Arbeitsentgeltes*. Einmalig gezahltes Arbeitsentgelt wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld wird nicht berücksichtigt.²⁵ Dies benachteiligt tarifgebundene Arbeitgeber gegenüber nicht tarifgebundenen Arbeitgebern, die kein Urlaubs- und Weihnachtsgeld zahlen. Denn während diese nicht tarifgebundenen Arbeitgeber beim Förderinstrument „TaAM“ in den ersten beiden Jahren die Lohnkosten vollständig erstattet bekommen, müssen tarifgebundene Arbeitgeber einige Lohnbestandteile aus Geschäftserlösen finanzieren.

Die Nicht-Förderfähigkeit von tariflich geregelten Einmalzahlungen ist kein Spezifikum des Instruments „TaAM“, sondern betrifft alle Arten von Lohnkostenzuschüssen. Das Problem hat aber im Rahmen des Förderinstruments „TaAM“ eine besondere Relevanz, da der Zielgruppe eine stark geminderte Leistungsfähigkeit zugeschrieben wird. Die Unterfinanzierung kann tarifgebundene Arbeitgeber davon abhalten, über „TaAM“ geförderte Arbeitsplätze anzubieten.

Der DGB fordert, generell bei allen Lohnkostenzuschüssen bei der Berechnung der Höhe alle Lohnbestandteile einschließlich der tariflich vereinbarten Einmal- und Sonderzahlungen zu Grunde zu legen.

²⁴ So hat beispielsweise das Sozialdezernat der Stadt Bielefeld einen Fonds aufgelegt, aus dem kommunale und gemeinwohlorientierte Einsatzstellen eine pauschale Zusatzförderung in Höhe von 4.250 € jährlich pro geförderten Arbeitsplatz erhalten können.

²⁵ § 16i Abs. 2 SGB II i.V.m. § 91 Abs. 1 SGB III.

Fehlender Einbezug in die Arbeitslosenversicherung

Öffentlich geförderte Beschäftigung darf aus Sicht des DGB keinen minderwertigen, zweitklassigen Sonderarbeitsmarkt darstellen, sondern muss ein Teilsegment des allgemeinen Arbeitsmarkts sein. Wenn die öffentliche Hand in nennenswertem Umfang selbst zusätzliche Arbeitsplätze initiiert und so ein Teilsegment des Arbeitsmarktes prägt und ausgestaltet, dann müssen diese Arbeitsplätze auch dem Leitbild „Gute Arbeit“ entsprechen: Die geförderten Arbeitsplätze müssen dem allgemeinen Arbeitsrecht entsprechen und in den Schutz der Sozialversicherungen einbezogen werden.

Diesen Anforderungen genügt das Instrument „TaAM“ noch nicht. Denn die geförderten Arbeitsplätze unterliegen nicht der Pflichtversicherung zur Arbeitslosenversicherung.²⁶ Begründet wird dies damit, dass sogenannte Drehtüreffekte vermieden werden sollen: Aus einem Beschäftigungsverhältnis im Rahmen eines steuerfinanziertes Förderinstruments sollen keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung entstehen. Das Argument vermag jedoch nicht zu überzeugen. Warum sollte nach einer mehrjährigen Beschäftigung kein Anspruch auf Arbeitslosengeld bestehen, wenn erneut Arbeitslosigkeit eintritt?²⁷

In den Evaluationsberichten zu den Vorläuferprogrammen sind die positiven Wirkungen eines sozialen Arbeitsmarktes gut dokumentiert: Eine deutliche Mehrheit der geförderten Personen gab an, dass ihr Wohlbefinden und ihre Lebenszufriedenheit durch die Beschäftigung gestiegen sind. Das Selbstvertrauen wuchs, Handlungskompetenzen und Fähigkeiten wurden erweitert und gesundheitliche Probleme nahmen ab. Wichtige Gelingensbedingungen für das Erleben von Anerkennung, Selbstwirksamkeit und sozialer Teilhabe waren u.a. neben einer sinnerfüllten Tätigkeit auch die „Normalität“ des Arbeitsverhältnisses. Auch dies spricht für einen Einbezug der geförderten Arbeitsplätze in alle Zweige der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung.²⁸

Fehlende Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Förderinstrumenten

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass Jobcenter weitere, erforderliche Hilfen anlässlich einer Beschäftigungsaufnahme, die gesetzlich grundsätzlich möglich sind, bei der Aufnahme eines über „TaAM“ geförderten Arbeitsverhältnisses ablehnen müssen. Beispiele hierfür sind die Übernahme von Kosten für Pendelfahrten, Zuschüsse zum Kfz oder zum Erwerb eines Führerscheins im ländlichen Raum. Dies liegt daran, dass diese Hilfen (aus dem sogenannten Vermittlungsbudget nach § 44 SGB III) an die Bedingung gekoppelt

²⁶ § 16i Abs. 2 SGB II

²⁷ Der Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung führt zudem zu dem absurden Ergebnis, dass die in tarifgebunden Unternehmen, bei denen der Bruttolohn fix vorgegeben ist, geförderte Beschäftigte einen geringfügig höheren Nettolohn erhalten als die „Stammebelegschaft“ in derselben Entgeltgruppe.

²⁸ Der fehlende Einbezug in die Arbeitslosenversicherung führt zudem zu dem problematischen Ergebnis, dass innerhalb einer Einsatzstelle bei Eingruppierung in die gleiche Entgeltgruppe die geförderten Beschäftigten ein geringfügiges höheres Nettoarbeitsentgelt erhalten als nicht geförderte Beschäftigte.

sind, dass ein voll sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis aufgenommen wird. Dies ist aber hier nicht der Fall, da ein Einbezug in die Arbeitslosenversicherung fehlt.

Fahrtkosten oder andere Hilfen zur Arbeitsaufnahme können derzeit auch nicht ersatzweise über die Freie Förderung nach § 16f SGB II gewährt werden, da hier der Status langzeitarbeitslos zu sein, eine zentrale Fördervoraussetzung darstellt. Dieses Kriterium erfüllen aber viele Arbeitslose, die für das Instrument „TaAM“ in Frage kommen nicht, da ihre Arbeitslosigkeit aufgrund von vorherigen Maßnahmeteilnahmen, Kindererziehung oder Angehörigenpflege immer wieder unterbrochen wurde.

Solange es keine politischen Mehrheiten dafür gibt, öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse generell in die Arbeitslosenversicherung einzubeziehen, fordert der DGB, dass zumindest die Fördermöglichkeiten des Vermittlungsbudgets für Beschäftigte im Rahmen des Förderinstruments „TaAM“ geöffnet werden. Dies würde den Jobcentern die Möglichkeit eröffnen, notwendige Hilfen zielgenauer zu gewähren und Hindernisse wirksamer zu überwinden, die einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen, als es jetzt der Fall ist.

Qualifizierung und Coaching

Positiv am Instrument „TaAM“ ist, dass erstmals im Rahmen eines Beschäftigung schaffenden Instruments die Kombination mit Weiterbildungsmaßnahmen vorgesehen ist. Aus Sicht des DGB sollten sich die Qualifizierungsmaßnahmen am Bedarf im Einzelfall orientieren und die Beschäftigten die Qualifizierungsangebote erhalten, die für eine dauerhafte und passgenaue Integration erforderlich sind. Dieser Anforderung kann die Deckelung der förderfähigen Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen entgegenstehen: Die Zuschüsse für Weiterbildungsmaßnahmen sind auf 3.000 Euro je Förderfall begrenzt, bezogen auf die Gesamtförderdauer von bis zu fünf Jahren.

Der DGB spricht sich dafür aus, die Übernahme der Weiterbildungskosten zu flexibilisieren und stärker an den Bedarf im Einzelfall auszurichten. Die gesetzlich normierte Obergrenze von 3.000 Euro sollte gestrichen oder zumindest deutlich angehoben werden.

Die praktischen Erfahrungen mit der vorgesehenen „ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung“ (Coaching) sind bisher ambivalent: Einerseits bewerten viele Jobcenter das Coaching als einen wesentlichen Erfolgsfaktor des Förderinstruments. Es wird jedoch auch von Qualitätsmängeln berichtet, etwa aufgrund unzureichender Vorgaben für die Qualifikationen der Coaches oder aufgrund einer fehlenden personellen Kontinuität – insbesondere bei der Vergabe des Coachings an Dritte. Auch auf Seiten der Beschäftigten werden teils Vorbehalte gegen das Coaching vorgebracht, da dieses zum Teil als Bevormundung und Einmischung in die eigene Autonomie erlebt wird.

Aus Sicht des DGB ist es entscheidend für die Akzeptanz und die positiven Wirkungen des Coachings, dass der Umfang, die Inhalte und die Tiefe des Coachings Teil eines Aushandlungsprozesses auf Augenhöhe sind und zu Beginn der Beschäftigung im Einvernehmen geklärt werden.

7. Ausblick und DGB-Forderungen im Überblick

Das IAB wird seinen Abschlussbericht zur Evaluation des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ („TaAM“) zum 31. Dezember 2023 vorlegen. Dieser Bericht wird auch Analysen zu Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekten auf betrieblicher Ebene enthalten sowie Aussagen zu den Wirkungsmechanismen der Förderung auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und den von den Beschäftigten erlebten Zugewinn an sozialer Teilhabe aufgrund der Beschäftigung.

Der DGB erwartet von dem Bericht weitere wichtige Erkenntnis zur Wirkung des Instruments und Hinweise für eine Weiterentwicklung der konkreten Ausgestaltung des Instruments.

Aber auch zum jetzigen Zeitpunkt und beim derzeitigen Erkenntnisstand – insbesondere aus dem Zwischenberichts des IAB, den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit und den vielfältigen Rückmeldungen aus der Praxis – lassen sich aus Sicht des DGB bereits wichtige Schlussfolgerungen ziehen. Der DGB fordert, bereits zu Beginn der nächsten Wahlperiode offensichtliche Defizite des Förderinstruments zu beheben und das Instrument weiterzuentwickeln.

→ Hier die wichtigsten Forderungen des DGB kurz zusammengefasst:

1. Das Förderinstrument „TaAM“ sollte **entfristet werden** (derzeit nur bis Ende 2024) **und dauerhaft im Förderinstrumentarium des SGB II verankert werden**. Der Ansatz, mehr soziale Teilhabe über zusätzlich bereitgestellte Arbeitsplätze zu ermöglichen, war und ist sinnvoll und notwendig. Es ist sachgerechte Erweiterung der Arbeitsmarktpolitik, nicht nur Wechsel in ungeforderte Arbeit, sondern die geförderte Beschäftigung selbst als Wert zu begreifen. Das Instrument hat sich in der Praxis im Grundsatz gut bewährt. Eine politische Grundsatzenscheidung zur Zukunft des Instruments bereits zu Beginn der neuen Legislatur – statt erst 2024 nach Auswertung des IAB-Abschlussberichts – würde für Jobcenter, Einsatzsatzstellen und die mittelfristige Finanzplanung des Bundes Planungssicherheit bewirken.

Gleichwohl fällt die gelebte Förderpraxis noch hinter den Geist der Konzeption des Förderinstruments zurück. Daher besteht aus Sicht des DGB dringender Handlungsbedarf, das Instrument weiterzuentwickeln. Schon jetzt klar sichtbare Defizite sollten zügig zu Beginn der neuen Legislatur angepackt und überwunden werden und nicht erst 2024.

2. **Die Zahl der Arbeitsplätze sollte erhöht werden**, die im Rahmen des Instruments „TaAM“ bereitgestellt werden. Eine sachgerechte Orientierungsmarke könnte dabei mittelfristig sein, dass zumindest **20 Prozent** der Arbeitslosen, für die das Förderinstrument in Frage kommt, auch tatsächlich **ein Beschäftigungsangebot erhalten**.

3. **Eine fünfjährige Beschäftigungsdauer muss zum Regelfall bei der Förderung werden.** Eine mehrjährige Beschäftigungsdauer gibt allen Beteiligten Planungssicherheit, fördert die Stabilisierung der vormals Arbeitslosen und eröffnet Entwicklungsperspektiven. Dazu sollte eine **mindestens vierjährige Beschäftigungsdauer als Fördervoraussetzung verpflichtend** gemacht werden.
4. **Gemeinwohlorientierte Einsatzstellen sollten eine verstärkte Förderung erhalten.** Diese verbesserte Förderung ist notwendig, damit Einsatzstellen, die gesellschaftlich sinnvolle Dienstleistungen anbieten, mit denen sich aber kaum Erlöse erwirtschaften lassen, ihre Kosten decken können. **Dazu sollte aus Bundesmitteln ein Fonds für Maßnahmen der Daseinsvorsorge eingerichtet werden**, aus dem Kommunen Mittel abrufen können, um vor Ort entsprechende Aufträge vergeben zu können.
5. **Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse sollten der Pflichtversicherung in die Arbeitslosenversicherung unterliegen.** Öffentlich geförderte Arbeit sollte immer arbeits- und sozialrechtlich „normale“ Arbeit sein. Zudem ist kein überzeugender Sachgrund ersichtlich, warum mehrjährig Beschäftigte im Falle erneuter Arbeitslosigkeit keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben sollten.
6. Der stark unterproportionale **Anteil von Frauen und Arbeitslosen mit Migrationshintergrund an den Beschäftigten beim Förderinstrument muss erhöht werden.** Dies kann durch **gezielte Ansprache** und „Werbung“ für das Förderinstrument geschehen. Zudem sollte bei der Arbeitsplatzakquise darauf geachtet werden, dass **unterschiedliche Tätigkeitsprofile angeboten werden**, die die Präferenzen der Arbeitssuchenden berücksichtigen.
7. **Die Förderkonditionen sollten so optimiert und flexibilisiert werden, dass stärker auf den erforderlichen Unterstützungsbedarf im Einzelfall eingegangen werden kann.** So sollten beispielsweise im Rahmen der Arbeitsförderung grundsätzlich vorgesehene Hilfen wie **etwa Zuschüsse zu Fahrtkosten** oder zum Erwerb eines Kfz oder eines Führerscheins im ländlichen Raum auch für Beschäftigte im Rahmen des Förderinstruments zugänglich sein. Die Deckung der Zuschüsse für **Weiterbildungskosten** auf 3.000 Euro sollte aufgehoben werden.



Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Telefon: 030 24060 729

www.dgb.de

Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Anja Piel

Kontakt: Martin Künkler, Evelyn Räder

Stand: August 2021

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:
<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>