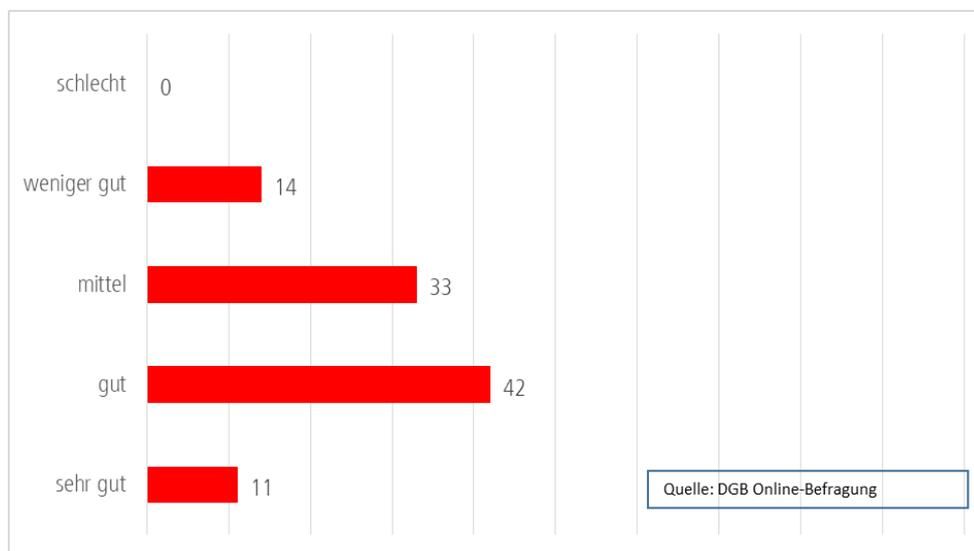


## Erste Erfahrungen mit dem „Sozialen Arbeitsmarkt“

Grafik 1:

### Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“

Gesamtbewertung der Einführung vor Ort durch Jobcenter-Beiräte, Anteile in Prozent



Nur eine knappe Mehrheit von 53 Prozent der gewerkschaftlichen Vertreter\*innen in den örtlichen Jobcentern bewertet die Einführung des neuen Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vor Ort als „gut“ oder „sehr gut“. So das Ergebnis einer Online-Befragung des DGB.

Zum Jahresbeginn ist das Teilhabechancengesetz mit neuen Fördermöglichkeiten für Langzeitarbeitslose bzw. Langzeitleistungsbezieher in Kraft getreten (zur Ausgestaltung der Instrumente siehe Kasten auf S. 4). In dieser Ausgabe analysieren wir, wie die neuen Förderinstrumente im ersten Halbjahr 2019 angelaufen sind und gehen der Frage nach, ob es Hinweise auf Nachbesserungsbedarf gibt. Im Fokus steht dabei das Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§16i SGB II). Die Analyse beruht neben der Auswertung von statistischen Daten insbesondere auf einer DGB-Befragung der gewerkschaftlichen Vertreter\*innen in den örtlichen Jobcenter-Beiräten.

### Gliederung:

Grafik 1

Das Wichtigste in Kürze

1. Verhaltener Aufbau geförderter Arbeitsplätze
2. Geringer Anteil am Eingliederungstitel
3. Die Sichtweise der Jobcenter-Beiräte
4. Licht und Schatten in der Einführungsphase
5. Welche Arbeitsplätze und Personen werden gefördert?
6. Defizite beim Lohnkostenzuschuss
7. Mitspracherechte der Sozialpartner
8. Schlussfolgerungen

**Das Wichtigste in Kürze:**

- Das neue Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II), bei dem Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss von zunächst 100 Prozent erhalten, ist im ersten Halbjahr 2019 verhalten angelaufen. Knapp 20.000 Personen konnten eine Beschäftigung im Rahmen des neuen Förderinstruments aufnehmen.
- 43 Millionen Euro wurden aus dem Eingliederungstitel für das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ausgegeben. Dies sind nur 3,4 Prozent der Mittel. Zum Vergleich: Für sogenannte „Aktivierungsmaßnahmen“, die nur selten neue Perspektiven eröffnen, geben die Jobcenter zehnmal so viele Mittel aus (429 Mio. € bzw. 39 Prozent der Eingliederungsmittel).
- Eine knappe Mehrheit von 53 Prozent der Jobcenter-Beiräte bewertet die Einführung der neuen Förderung vor Ort in der Gesamtschau als „gut“ oder „sehr gut“. Dies ist das Ergebnis einer DGB-Befragung der gewerkschaftlichen Vertreter\*innen in den örtlichen Jobcenter-Beiräten (137 Teilnehmende).
- Die Befragten sehen sowohl Stärken als auch Schwächen: So bewerten jeweils rund zwei Drittel der Befragten die zur Verfügung stehenden Finanzmittel, die Beratung und die Auswahl der (potentiellen) Teilnehmer\*innen sowie die Betriebsakquise als „gut“ oder „sehr gut“.
- Verbesserungsbedarf offenbart die Befragung bezüglich der noch geringen Anzahl an Förderfällen, beim Einsatz von flankierenden Weiterbildungsmaßnahmen und bei der personellen Ausstattung der Jobcenter. Bei diesen Teilaspekten bewertet eine Mehrheit die örtliche Umsetzung bestenfalls als „mittelmäßig“.
- Um diesen Hinweisen auf Verbesserungsbedarf weiter nachzugehen, sollte das Arbeitsministerium einen Monitoring-Prozess organisieren, bei dem Praktiker\*innen ihre Erfahrungen mit dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ einbringen können. So kann eruiert werden, an welchen Stellen nachgebessert werden sollte.
- Teilweise wird als ein strukturelles Problem die Ausgestaltung des Lohnkostenzuschusses genannt, der nicht alle tariflichen Lohnkomponenten (Weihnachts- und Urlaubsgeld) und auch nicht alle Arbeitsplatzkosten abdeckt.
- In den Regionen verteilen sich die geförderten Arbeitsplätze in etwa zu gleichen Teilen auf private Arbeitgeber, Kommunen und deren Tochterunternehmen, gemeinwohlorientierte Einrichtungen sowie Beschäftigungsträger. In rund 40 Prozent der Regionen sind private Arbeitgeber jedoch mit nur bis zu 10 Prozent der geförderten Arbeitsplätze unterrepräsentiert.
- In gut 40 Prozent der Regionen können die Sozialpartner ihre gesetzlich verbrieften Mitspracherechte faktisch nicht wahrnehmen, da ihnen die erforderlichen Informationen fehlen. Per Weisung sollte sichergestellt werden, dass die Sozialpartner die notwendigen Informationen erhalten und fundiert Stellung nehmen können.

## 1. Verhaltener Aufbau geförderter Arbeitsplätze

Im ersten Halbjahr 2019 haben nach Daten der Bundesagentur für Arbeit 19.969 Personen eine Beschäftigung neu aufgenommen, die nach § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt) gefördert wird. Dies entspricht durchschnittlich 3.330 Eintritten in die Förderung pro Monat. Die Bestandszahl der geförderten Arbeitsverhältnisse lag im Juni 2019 mit 19.153 Personen fast gleichauf mit der Summe der Eintritte in die Förderung.<sup>1</sup>

Somit ist das Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zahlenmäßig eher verhalten angelaufen. Zwar liegen die genannten Zahlen zu den monatlichen Eintritten deutlich über den Werten vergleichbarer Sonderprogramme während deren Einführungsphase. So traten in den ersten sechs Monaten in der Beschäftigungsphase des Programms Bürgerarbeit (Laufzeit 2011 bis 2014) durchschnittlich 1.340 Personen monatlich in geförderte Beschäftigung ein<sup>2</sup>, beim ESF-kofinanzierten Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Laufzeit 2015 bis 2018) waren es 1.130 Personen pro Monat<sup>3</sup>. Allerdings waren die genannten Vorläuferprogramme viel kleiner dimensioniert: Beim Programm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ lag die anvisierte Zielgröße bei rund 20.000 geförderten Personen, bei der Bürgerarbeit bei 34.000 Förderfällen.

Laut Koalitionsvertrag sollen jedoch in dieser Legislaturperiode 150.000 Langzeitarbeitslose von einer insgesamt verbesserten Förderung profitieren, also durch die neuen Förderinstrumente § 16e und § 16i SGB II sowie durch eine verbesserte Betreuung, Beratung und Vermittlung.<sup>4</sup> Würde sich die Anzahl der Eintritte ins Förderprogramm auf dem aktuellen Niveau (3.460 im Juni 2019) stabilisieren, würde es bis Mai 2021 dauern, bis ein Gesamtvolumen von 100.000 Arbeitsplätzen erreicht wäre, das als problemgerecht angesehen werden kann.<sup>5</sup>

Beim zweiten Förderinstrument, der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen nach § 16e SGB II, summieren sich die Eintritte in die Förderung im ersten Halbjahr 2019 auf nur 3.828 Personen.<sup>6</sup>

### Neue Förderinstrumente:

Mit dem Teilhabechancengesetz sind zum 1.1.2019 im Hartz-IV-System zwei neue Förderinstrumente eingeführt worden. In beiden Fällen handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse

---

<sup>1</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Monatszahlen), Juli 2019

<sup>2</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Modellprojekt "Bürgerarbeit", Nürnberg, April 2015

<sup>3</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Monatszahlen), Juli 2019

<sup>4</sup> Vgl. BMAS: Gesamtkonzept „MitArbeit“ – Neue Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose, 2018

<sup>5</sup> Im Juni 2018 bezogen 870.000 Personen im Alter ab 25 Jahren, die aktuell kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielten, bereits sechs Jahre und länger Regelleistungen nach dem SGB II. 543.000 Personen von ihnen hatten in den letzten sechs Jahren durchgehend kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucks. 19/5482). Vor diesem Hintergrund hält der DGB eine – mittelfristig zu erreichende – Zielgröße von rund 100.000 geförderten Arbeitsplätzen für sachgerecht.

<sup>6</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Monatszahlen), Juli 2019

an Arbeitgeber. Die Instrumente unterscheiden sich hinsichtlich der Zielgruppen, die gefördert werden sollen, sowie bezüglich der Höhe und der Dauer des Lohnkostenzuschusses:

#### **Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§ 16e SGB II)**

- 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

#### **Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II)**

- Sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (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

## **2. Geringer Anteil am Eingliederungstitel**

Auch die bisherigen Ausgaben für die neuen Förderinstrumente belegen eine eher zurückhaltende Nutzung der neuen Möglichkeiten: Im ersten Halbjahr 2019 wurden für das Förderinstrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) rund 7,3 Mio. Euro ausgegeben. Für das Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) lagen die Ausgaben bei insgesamt 58,1 Mio. Euro. Davon stammen 42,7 Mio. Euro aus dem Eingliederungstitel und 15,4 Mio. Euro sind eingesparte Geldmittel für Leistungen für den Lebensunterhalt („Passiv-Aktiv-Transfer“). Die genannten 42,7 Mio. Euro entsprechen nur 3,4 Prozent der Mittel des Eingliederungstitels.

Zum Vergleich: Für Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung gaben die Jobcenter im ersten Halbjahr 2019 zehnmal so viel Geld aus (429 Mio. bzw. 39 Prozent der Eingliederungsmittel).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Vgl. BIAJ: Jobcenter gE: Eingliederungsmittel und deren Ausschöpfung von Januar bis Juni 2019, 17. Juli 2019

Tabelle 1:

Einsatz des Förderinstruments "Teilhabe am Arbeitsmarkt" (§ 16i SGB II)			
Bundesland (sortiert nach Förderquote, Sp. 4)	Teilnehmerpotenzial „Untergrenze“ <sup>1</sup>	Nach 16i geförderte Arbeitsplätze	Förderquote <sup>2</sup>
Saarland	7.953	820	10,3
Thüringen	14.541	1.325	9,1
Schleswig-Holstein	18.838	1.203	6,4
Berlin	56.842	3.341	5,9
Bayern	29.940	1.723	5,8
Niedersachsen	50.520	2.904	5,7
Sachsen	34.658	1.981	5,7
Rheinland-Pfalz	16.997	960	5,6
Baden-Württemberg	31.784	1.788	5,6
Bremen	10.131	563	5,6
Nordrhein-Westfalen	173.353	9.059	5,2
Mecklenburg-Vorpommern	18.584	836	4,5
Brandenburg	24.492	1.053	4,3
Sachsen-Anhalt	29.834	1.235	4,1
Hessen	32.697	859	2,6
Hamburg	19.640	514	2,6
Deutschland	570.804	30.164	5,3

Eigene Darstellung nach Daten des BIAJ: „Teilnehmerpotenzial Teilhabechancengesetz“ und geförderte Beschäftigungsverhältnisse Oktober 2019 im Ländervergleich, 8.11.2019

1: Diese Untergrenze weist förderberechtigte Personen aus, die während der gesamten Hartz-IV-Bezugsdauer (sechs bzw. fünf Jahre) kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit hatten. Bei der alternativen „Obergrenze“, bei der nur im zuletzt beobachteten Monat kein Erwerbseinkommen vorliegt, ergeben sich deutlich höhere Zahlen und teilweise auch ein leicht geändertes Ranking der Bundesländer.

2: Prozentanteil Spalte 3 (Förderfälle) an Spalte 2 (Teilnehmer\*innenpotential)

*Diese Tabelle wurde am 21.11.2019 korrigiert. In der ursprünglichen Tabelle hatten sich aufgrund einer fehlerhaften Excel-Verknüpfung Fehler eingeschlichen, die hier berichtigt sind. Zudem sind die Daten nun aktueller (Stand Oktober 2019). Wir bitten um Entschuldigung!*

Auffällig sind die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern bezogen auf den Einsatz des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“: So hat im Saarland bisher jeder 10. potentiell förderungsfähige Langzeitbezieher einen öffentlich geförderten Arbeitsplatz bekommen, während es in Hamburg nur drei von 100 Personen sind, die für das Instrument in Frage kommen. In Thüringen werden 7,2 Prozent der Gesamtmittel, die für Eingliederungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, für das neue Instrument ausgegeben, in Hamburg sind es nur ein Prozent.<sup>8</sup> Der unterschiedliche Instrumente-Einsatz lässt sich nicht auf eine unterschiedliche Betroffenheit der Länder mit dem Problem des Langzeitleistungsbezugs zurückführen. So unterscheidet sich der Instrumente-Einsatz auch zwischen Bundesländern deutlich, die eine ähnliche Größenordnung an potentiell förderungsfähigen Personen haben (beispielsweise Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, siehe Tabelle).

Die bisherigen Ausgaben bzw. die bisher erreichte Zahl von geförderten Arbeitsplätzen sind per se nicht als zu niedrig zu kritisieren. Vielmehr ist nach den Gründen für den verhaltenen Aufbau von geförderten Arbeitsplätzen zu fragen. So verlangsamt eine sorgfältige Ansprache und Beratung von potentiell förderungsfähigen Personen sowie eine passgenaue, den Interessen und Fähigkeiten des Arbeitslosen entsprechende „Zuweisung“ in eine Einsatzstelle tendenziell die schnelle Einrichtung von geförderten Arbeitsplätzen. Eine solche „behutsame“ Einführung wäre zu begrüßen, da sie das Ziel der Teilhabe fördert und zum Erfolg des Instruments beiträgt. Andererseits können aber auch strukturelle Defizite in den Förderkonditionen (mit)verantwortlich für einen langsamen Aufbau sein. Darauf deuten Rückmeldungen aus der Praxis hin (siehe unten).

### 3. Die Sichtweise der Jobcenter-Beiräte

In der Gesamtschau bewertet mit 53 Prozent nur eine knappe Mehrheit der befragten Jobcenter-Beiräte die Umsetzung des neuen Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) vor Ort als „sehr gut“ oder „gut“. Dies ist das Ergebnis einer vom DGB durchgeführten Befragung der gewerkschaftlichen Mitglieder in den örtlichen Jobcenter-Beiräten (siehe Kasten). Allerdings liegt der genannte Wert von 53 Prozent um ein Vielfaches über den 14 Prozent derjenigen, die die Einführung als „weniger gut“ beurteilt. (33 Prozent entfallen auf „mittel“, die Antwortoption „schlecht“ wurde gar nicht gewählt).<sup>9</sup>

#### DGB-Befragung der Jobcenter-Beiräte

Vom 22. Juli bis 26. August 2019 hat der DGB eine Online-Befragung durchgeführt. Vermittelt über die DGB-Regionen wurden die gewerkschaftlichen Vertreter\*innen in den örtlichen Jobcentern per E-Mail angeschrieben und gebeten, sich an der Befragung zu beteiligen. Themen der Befragung waren das Arbeitsverhältnis zwischen Jobcenter und Beirat im Allgemeinen, die Umsetzung des neuen Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im ersten Halbjahr 2019 vor Ort sowie die erweiterten Mitspracherechte der Sozialpartner zu den Einsatzfeldern der neuen Förderung. 137 Personen beteiligten sich an der Befragung. Die Befragung ist nicht repräsentativ. Aber aus den Antworten lassen sich

<sup>8</sup> ebenda, Tabellen S. 4 bis 19

<sup>9</sup> Diese und die nachfolgenden Prozentangaben beziehen sich – soweit nicht explizit anders angegeben – auf die Zahl der Befragten, die eine Wertung abgegeben haben, also ohne diejenigen, die die Antwortoption „weiß nicht“ angekreuzt haben.

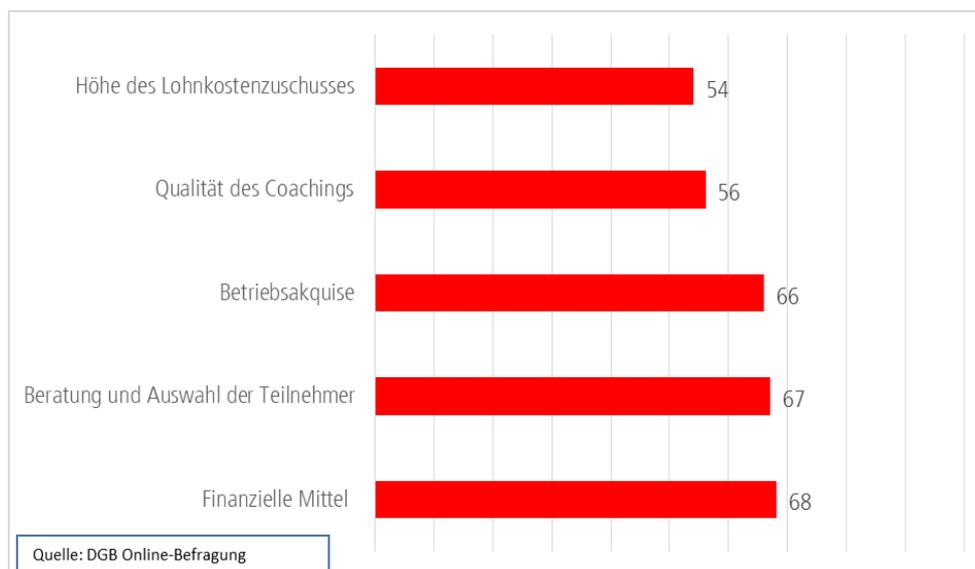
durchaus einige Trendaussagen festhalten und erste Hinweise auf Defizite, die nachgebessert werden sollten, ableiten.

Die Antworten auf konkrete Fragen zu einzelnen Teilaspekten des neuen Förderinstrumentes offenbaren, dass die gewerkschaftlichen Mitglieder in den Beiräten beim Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sowohl Stärken als auch Schwächen ausmachen.

#### 4. Licht und Schatten in der Einführungsphase

Jeweils rund zwei Drittel der Befragten bewerten die Beratung und Auswahl der (potenziellen) Teilnehmer\*innen durch die Jobcenter, die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sowie die Betriebsakquise als „sehr gut“ oder „gut“. Etwas weniger Befragte bewerten die Höhe des Lohnkostenzuschusses (54 Prozent für „sehr gut“/„gut“) sowie den Umfang und die Qualität der begleitenden Betreuung (56 Prozent „sehr gut“/„gut“) positiv (siehe Grafik 2).

Grafik 2:  
**Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“**  
**Anteil der Befragten in Prozent,**  
**die Teilaspekte „gut“ oder „sehr gut“ bewerten**



Schlechter bewertet werden die personellen Ressourcen, die den Jobcentern zur Umsetzung zur Verfügung stehen, der Einsatz von flankierenden Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Anzahl der im ersten Halbjahr geförderten Arbeitsplätze. Der zuletzt genannte Befund drückt aus, dass vielfach das Tempo der Einführung des Instruments Teilhabe am Arbeitsmarkt als zu schleppend wahrgenommen wird.

Bei diesen genannten Teilaspekten bewertet jeweils nur eine Minderheit die Umsetzung vor Ort als „sehr gut“ oder „gut“ und eine Mehrheit vergibt die Wertungen „mittel“, „weniger gut“ und „schlecht“ (siehe Grafik 3). Dies deutet darauf hin, dass hier noch erhebliches Potential für Verbesserungen besteht.

Die Mitarbeiter\*innen in den Jobcentern leisten eine engagierte und wertvolle Arbeit. Ihre Situation ist jedoch seit Jahren durch eine viel zu hohe Arbeitsbelastung geprägt. Betreuungsschlüssel und Fallzahlen entsprechen in keiner Weise den anspruchsvollen Anforderungen. Eine Mehrheit der befragten Jobcenter-Beiräte sieht in der unzureichenden personellen Ausstattung ein Problem, das sich auch negativ auf die Implementierung des neuen Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auswirkt und einer „guten“ oder „sehr guten“ Umsetzung der neuen Fördermöglichkeiten vor Ort entgegen steht.

Grafik 3:

**Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“**  
**Anteil der Befragten in Prozent,**  
**die Teilaspekte nur „mittel“, „weniger gut“ oder „sehr schlecht“ bewerten**



Auffällig sind in diesem Teilbereich der Umfrage die hohen Anteilswerte der Beiräte-Mitglieder, die sich außerstande sehen, bestimmte Sachverhalte zu beurteilen. So antworteten jeweils rund 40 Prozent der Befragten auf die Frage zum Einsatz von Weiterbildungsmaßnahmen und zur Frage nach Umfang und Qualität des Coachings mit „weiß nicht“. Offenbar lagen diesen Beirats-Mitgliedern zum Zeitpunkt der Befragung (Juli/August 2019) keine oder zumindest keine ausreichenden Informationen zu den Teilaspekten Qualifizierung und Coaching vor.

### 5. Welche Arbeitsplätze und Personen werden gefördert?

Bezogen auf die Einsatzstellen deutet die Befragung darauf hin, dass sich in den meisten Arbeitsmarktregionen die geförderten Arbeitsplätze gleichmäßig auf die unterschiedlichen Arten von Arbeitgebern verteilen (private, kommunale, gemeinnützige sowie Beschäftigungsträger). Die von einigen Akteuren befürchtete Dominanz von Beschäftigungsträgern lässt sich in der DGB-Befragung nicht feststellen. So geben nur 14 Prozent der Befragten an, dass 50 Prozent und mehr der geförderten Beschäftigung in ihrer Region bei Beschäfti-

gungsträgern stattfindet. Über 60 Prozent der Befragten geben den Anteil der Beschäftigungsträger an allen Förderfällen mit unter 25 Prozent an.

Einen Ausreißer nach unten stellt in einer nicht unerheblichen Anzahl von Regionen die geringe Beteiligung von privaten Arbeitgebern am Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ dar. So geben 40 Prozent der Befragten an, dass in ihrer Region höchstens 10 Prozent der geförderten Arbeitsplätze bei privaten Arbeitgebern angesiedelt sind.

Aus Sicht des DGB ist ein Mix aus unterschiedlichen Arten von Arbeitgebern erstrebenswert, da die unterschiedlichen Arten von Arbeitgebern jeweils sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringen:

Bei „regulären“ Arbeitgebern, seien es private oder kommunale oder die Kommunen selbst, sind die Chancen am größten, dass nach Ende der Förderung das Arbeitsverhältnis fortbestehen bleibt. Beschäftigungsträger und Sozialunternehmen sind hingegen erfahrungsgemäß bereit, auch Personen zu beschäftigen, denen eine stark geminderte Leistungsfähigkeit zugeschrieben wird. Sie bieten einen „geschützten Raum“, der nach lang andauernder Nicht-Erwerbstätigkeit 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 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.<sup>10</sup>

Die „TOP 3“ der Berufsgruppen, denen die meisten der Arbeitsplätze zuzuordnen sind:

- Erziehungsberufe, soziale oder hauswirtschaftliche Berufe (14 Prozent)
- Gebäude- und versorgungstechnische Berufe (13 Prozent)
- Gartenbauberufe, Floristik (11 Prozent)

Differenziert nach Wirtschaftszweigen sind die „TOP 3“:

- Gesundheits- und Sozialwesen (24 Prozent der Arbeitsplätze)
- Kunst und Unterhaltung / Sonstige Dienstleistungen (15 Prozent)
- Erziehung und Unterricht (9 Prozent)<sup>11</sup>

Rund die Hälfte der geförderten Personen verfügt über einen Berufsabschluss (akademische Ausbildung: 3 Prozent, betriebliche/schulische Ausbildung: 46 Prozent).<sup>12</sup> Offenbar besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein einer Ausbildung und dem Zugang zum Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Denn

---

<sup>10</sup> Aus diesem Grund ist beim Berliner „Solidarischen Grundeinkommen“ die Förderung auf gemeinnützige Tätigkeiten begrenzt, die im öffentlichen Interesse liegen. Vgl. Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales: Verwaltungsvorschrift des Landes Berlin zur Umsetzung des Pilotprojektes Solidarisches Grundeinkommen (SGE), Bekanntmachung vom 2. Juli 2019

<sup>11</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II, August 2019 (Daten Mai 2019)

<sup>12</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II, August 2019 (Daten Mai 2019)

bezogen auf den Gesamtbestand an Arbeitslosen im Hartz-IV-Bezug liegt der Anteil derer mit Berufsabschluss mit 33 Prozent deutlich niedriger.<sup>13</sup>

Frauen sind mit einem Förderanteil von 37 Prozent bisher beim Instrument deutlich unterrepräsentiert.

## 6. Defizite beim Lohnkostenzuschuss

Ein Teil der gewerkschaftlichen Vertreter\*innen in den Jobcenter-Beiräten berichtet, dass die konkrete Ausgestaltung des Lohnkostenzuschusses es nach ihrer Erfahrung erschwert, (mehr) Arbeitgeber für das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zu gewinnen. Genannt werden folgende Defizite:

- Kommt ein Tarifvertrag zur Anwendung, dann berechnet das Jobcenter den Lohnkostenzuschuss nach § 16i Abs. 2 SGB II auf Grundlage des im Tarifvertrag vorgesehenen, vom Arbeitgeber laufend zu zahlenden Arbeitsentgeltes. Einmalig gezahltes Arbeitsentgelt wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld werden nicht berücksichtigt. Dies benachteiligt tarifgebundene Arbeitgeber gegenüber nicht tarifgebundenen Arbeitgebern, die kein Urlaubs- und Weihnachtsgeld zahlen.
- Der Lohnkostenzuschuss umfasst nur die reinen Lohnkosten. Darüber hinaus gehende Kosten für die Einrichtung eines Arbeitsplatzes, Arbeitsmittel, Anleitung und Einarbeitung sowie Regiekosten sind nicht förderfähig. Dies stellt insbesondere gemeinwohlorientierte Einsatzstellen vor Probleme, die gesellschaftlich sinnvolle Produkte und Dienstleistungen anbieten, mit denen sich jedoch keine ausreichend hohen Erlöse erzielen lassen.
- Zudem wird berichtet, dass bei nicht tarifgebundenen Arbeitgebern, die jedoch faktisch Tariflöhne zahlen, der Zuschuss nur auf Basis des Mindestlohns berechnet wird<sup>14</sup>, was zunächst interessierte, potentielle Arbeitgeber abgeschreckt habe.

## 7. Mitspracherechte der Sozialpartner

Mit dem Teilhabechancengesetz wurden die Mitspracherechte der Sozialpartner vor Ort gestärkt. Die Jobcenter sind verpflichtet, jährlich bei den Sozialpartnern eine Stellungnahme zu den Einsatzfeldern des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ einzuholen. In der Stellungnahme sollen insbesondere mögliche Wettbewerbsverzerrungen sowie Verdrängungseffekte thematisiert werden.

---

<sup>13</sup> Eigene Berechnungen nach Daten der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitslose nach Rechtskreisen, August 2019

<sup>14</sup> Diese Praxis steht für den Fall, dass im Arbeitsvertrag auf den Tariflohn verwiesen wird, nicht im Einklang mit der Weisung der Bundesagentur für Arbeit. Danach ist es nicht erforderlich, dass ein Tarifvertrag umfassend angewendet wird. „Das tarifliche Arbeitsentgelt ist auch dann Grundlage der Förderung, wenn Arbeitsverträge nur auf diejenigen Regelungskomplexe eines Tarifvertrags zum Arbeitsentgelt Bezug nehmen.“ Bundesagentur für Arbeit: Weisung im SGB II, § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, S. 3

**Die Neuregelung im Wortlaut (§ 16i Abs. 9 SGB II):**

„Zu den Einsatzfeldern der (...) geförderten Arbeitsverhältnisse hat die Agentur für Arbeit<sup>15</sup> jährlich eine Stellungnahme der Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner im örtlichen Beirat, insbesondere zu möglichen Wettbewerbsverzerrungen sowie Verdrängungseffekten, einzuholen. Die Stellungnahme muss einvernehmlich erfolgen. Eine von der Stellungnahme abweichende Festlegung der Einsatzfelder hat die Agentur für Arbeit schriftlich zu begründen.“

Diese erweiterten Mitspracherechte gelten somit nur für die Sozialpartner und nicht für den Beirat insgesamt. Die Spezialregelung im § 16i Abs. 9 SGB II ergänzt die allgemeine Regelung im § 18d SGB II, nach der der Beirat das Jobcenter bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen berät.

Zwar sollten aus gewerkschaftlicher Sicht das Instrument Teilhabe am Arbeitsmarkt vor Ort offensiv genutzt und mittelfristig geförderte Arbeitsplätze in einer relevanten Anzahl geschaffen werden. Allerdings sollte der Missbrauchsfall möglichst ausgeschlossen werden, dass einzelne Arbeitgeber das Instrument „massenhaft“ nutzen und sich für viele Beschäftigte die Lohnkosten refinanzieren lassen und diesen Konkurrenzvorteil nutzen, um über einen aggressiven Preiskampf Mitbewerber auszustechen. Diese Gefahr besteht grundsätzlich nur bei Betrieben, die marktrelevante Dienste oder Produkte anbieten und die zueinander in Konkurrenz stehen.

Ob im konkreten Fall ein Unterbietungs- und Verdrängungsrisiko besteht, das hängt ganz wesentlich von der Anzahl der geförderten Beschäftigten im Verhältnis zur Gesamtbelegschaft des Betriebes ab. Somit ist die Anzahl der Förderfälle je Arbeitgeber die entscheidende Information, um als Sozialpartner Risiken sachgerecht einschätzen zu können.

Laut der DGB-Befragung kennen aber nur 57 Prozent der Befragten die Anzahl der Förderfälle je Arbeitgeber; 43 Prozent der Jobcenter machen diese Angabe nicht. Neben der Anzahl der Förderfälle ist die konkrete Tätigkeitsbeschreibung der geförderten Arbeitsplätze wesentlich, um mögliche Verdrängungseffekte oder Wettbewerbsverzerrungen beurteilen zu können. Kenntnis über die konkreten Tätigkeiten der geförderten Personen haben jedoch nur 24 Prozent der befragten Beiräte. Das heißt, es ist überwiegende Praxis, dass die Jobcenter nur eine grobe Beschreibung der Tätigkeit (z.B. Helfertätigkeit) angeben oder nur die Zuordnung zu einem Wirtschaftsbereich (z.B. Dienstleistungen) nennen. Aufgrund dieser Angaben sind eine aussagekräftige Stellungnahme und eine fundierte Bewertung der Förderung schlicht unmöglich.

In kleineren Jobcentern mit einer geringen Anzahl an Förderfällen, bei denen eine nähere Prüfung der Einsatzstellen leistbar ist, sollten den Beiräten bzw. den Sozialpartnern auf Nachfrage die geförderten Arbeitgeber namentlich genannt werden. Immerhin 39 Prozent der Jobcenter praktizieren dies auch, 61 Prozent nennen die geförderten Arbeitgeber jedoch nicht und begründen dies in der Regel mit Vorgaben des Datenschutzes.

Es bleibt festzuhalten, dass in einer nicht unerheblichen Anzahl von Arbeitsmarktregionen die Sozialpartner ihr gesetzlich verbrieftes Mitspracherecht gar nicht sachgerecht wahrnehmen können, da ihnen die dafür notwendigen Informationen gar nicht vorliegen. Ein

<sup>15</sup> In den Optionskommunen tritt die Kommune als Träger an die Stelle der Agentur für Arbeit.

deutlich positiveres Bild ergibt die DGB-Befragung bezüglich der Informationspolitik der Jobcenter jenseits des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (siehe Kasten).

#### **Besser als sein Ruf: Arbeitsverhältnis Jobcenter – Beirat**

In der DGB-Befragung wurden neben Fragen zum Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ auch Fragen zum Arbeitsverhältnis zwischen Jobcenter und Beirat im Allgemeinen gestellt. Fast zwei Drittel der befragten Beirats-Mitglieder bewerten die Informationspolitik ihres Jobcenters insgesamt positiv. 62 Prozent sagen, dass das Jobcenter „sehr gut“ (18 Prozent) oder „gut“ (44 Prozent) informiert. Nur 7 Prozent geben an, dass das Jobcenter „weniger gut“ oder „schlecht“ informiert.

Zur Frage, ob die Beiräte in der Vergangenheit und auch schon vor dem Teilhabechancengesetz ihre Mitspracherechte genutzt haben, ergibt sich kein einheitliches Bild. 9 Prozent der Befragten geben an, dass ihr Beirat noch „nie“ eine Stellungnahme abgegeben hat, 29 Prozent sagen, dies geschehe „selten“. Laut Befragung geben hingegen 39 Prozent der Beiräte „gelegentlich“ und nur 22 Prozent „oft“ eine Stellungnahme zu den Eingliederungsmaßnahmen ab. Somit schöpft nur eine kleine Minderheit von rund einem Fünftel der Beiräte die gesetzlich vorgesehenen Mitsprachemöglichkeiten aus.

Falls Stellungnahmen abgegeben wurden, dann wird deren Wirkung überwiegend positiv beurteilt. In 41 Prozent der Fälle hätten die Jobcenter Empfehlungen aus der Stellungnahme „weitgehend“ umgesetzt, in 11 Prozent der Fälle sogar „vollständig“. Nur 2 Prozent der Befragten geben an, die Empfehlungen würden gar nicht aufgegriffen, 26 Prozent sprechen von einer teilweisen Umsetzung.

## **8. Schlussfolgerungen**

Der DGB sieht in den neuen Fördermöglichkeiten wichtige Hebel, um soziale Teilhabe über Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Jetzt gilt es, die Instrumente so anzuwenden, dass sie erfolgreich wirken können.

Die Ergebnisse der DGB-Befragung deuten darauf hin, dass es in einigen Arbeitsmarktregionen noch Umsetzungsdefizite gibt. Dies betrifft insbesondere die noch zu geringe Zahl der geförderten Arbeitsplätze, zu selten genutzte Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die personelle Ausstattung der Jobcenter. Diesen Hinweisen sollte nachgegangen werden.

Der DGB regt dazu an, dass das Bundesarbeitsministerium einen Monitoring-Prozess zur Implementierung der neuen Förderinstrumente organisiert. In geeigneten Formaten wie etwa Regionalkonferenzen sollte Praktiker\*innen Gelegenheit gegeben werden, ihre Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen Förderinstrumente einzubringen. Ein solches Feedback kann Defizite sichtbar machen und fundiertere Erkenntnisse zu Nachbesserungsbedarfen liefern als dies im Rahmen der DGB-Befragung möglich war. Zudem können in einem solchen Prozess auch Best-Practice-Ansätze kommuniziert und verbreitet werden.

Der DGB tritt grundsätzlich dafür ein, die Unterfinanzierung bei den Verwaltungs- und Personalkosten der Jobcenter zu überwinden und die personelle Ausstattung entsprechend der Aufgaben zu verbessern. Arbeitsbelastungen müssen abgebaut und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten verbessert werden. Bezogen auf die neuen Förderinstrumente schlägt der DGB vor, dass die Bundesagentur im Herbst eine weitere Bedarfserhebung bei

den örtlichen Jobcentern durchführt, um zu ermitteln, wieviel zusätzliches Personal benötigt wird.<sup>16</sup>

Die oben (Seite 10) beschriebenen Konstruktionsfehler beim Lohnkostenzuschuss (§ 16i Abs. 2 SGB II) und deren negative Auswirkungen bei der Arbeitgeberakquise waren bereits beim Inkrafttreten des Teilhabechancengesetzes bekannt und werden durch die DGB-Befragung bestätigt. Da aber auf Bundesebene zurzeit keine politischen Mehrheiten für eine kurzfristige, gesetzgeberische Korrektur ersichtlich sind, sollten die Bundesländer einspringen und einen Beitrag dazu leisten, dass der „Soziale Arbeitsmarkt“ zu einem Erfolg wird. Es sollten ergänzende Förderprogramme aufgelegt werden, mit denen Kosten erstattet werden können, die nicht vom Lohnkostenzuschuss umfasst sind (tarifliche Lohnbestandteile wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie – bei gemeinwohlorientierten Einsatzstellen – auch Regie- und weitere Arbeitsplatzkosten).<sup>17</sup>

In einigen Arbeitsmarktregionen – laut DGB-Befragung in rund 40 Prozent der Regionen – können die Sozialpartner ihre gesetzlich verbrieften Mitspracherechte nicht wahrnehmen, da ihnen die notwendigen Informationen für fundierte Stellungnahmen zu den Einsatzfeldern des Sozialen Arbeitsmarkts nicht vorliegen. Hier sind einerseits die Sozialpartner und die weiteren Mitglieder im Beirat gefordert, ausreichende Informationen von den Jobcentern einzufordern. Andererseits sind die Jobcenter auch in einer Bringschuld, die notwendigen Informationen von sich aus zu liefern.

Die Bundesagentur hat zum Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine Weisung herausgegeben, die auch einen kurzen Passus zu den „Stellungnahmen des Örtlichen Beirats“ enthält. Der DGB schlägt vor, diese Weisung zu überarbeiten und um eine Liste von Angaben zu ergänzen, über die das Jobcenter die Sozialpartner mindestens informieren muss, damit diese ihre gesetzliche Aufgabe erfüllen können. Notwendig sind insbesondere Angaben über die Anzahl der bei einem Arbeitgeber geförderten Arbeitsverhältnisse sowie Angaben zu den konkreten Tätigkeiten der geförderten Arbeitsplätze.

Die Kontrollfunktion der Sozialpartner wird ebenfalls untergraben, wenn die namentliche Nennung von Arbeitgebern mit Verweis auf den Datenschutz verweigert wird. Zumindest auf Nachfrage müssen die Sozialpartner die Namen von geförderten Arbeitgebern erfahren können, um im Zweifelsfall Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen – wie im Gesetz vorgesehen – beurteilen zu können. Dazu sind zwei Lösungen denkbar: Entweder erfolgt beim Sozialdatenschutz eine gesetzliche Klarstellung dahingehend, dass die erforderlichen Daten, die für die Ausübung der Mitspracherechte notwendig sind, an die Sozialpartner weitergegeben werden dürfen. Oder die potentiellen Arbeitgeber müssen bei der Beantragung eines Lohnkostenzuschusses einwilligen, dass die notwendigen Daten an die Sozialpartner weitergegeben werden dürfen.

---

<sup>16</sup> Im ersten und zweiten Quartal ist bereits jeweils eine solche Bedarfsermittlung durchgeführt worden.

<sup>17</sup> In einigen Bundesländern bestehen bereits ergänzende Förderprogramme. So zahlt beispielsweise das Saarland zusätzliche Prämien an Arbeitgeber, die Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. In Berlin erhalten Projekte, die Aufgaben von gesamtstädtischem Interesse erfüllen bzw. die bezirklichen Strukturen stärken, zusätzliche Zuschüsse. Auch in Hamburg wird die Förderung nach § 16i SGB II (übergangsweise) aus Landesmitteln kofinanziert.

Anlässlich der DGB-Befragung weisen einige Jobcenter-Beiräte auf grundlegende Defizite in der Beiratsarbeit hin. Problematisch ist in einigen Arbeitsmarktregionen beispielsweise, dass die Beiräte zu selten tagen. Vielfach wird berichtet, dass der Beirat beim örtlichen Jobcenter nur einmal im Jahr, meistens zu Jahresbeginn, einberufen wird. In diesen Fällen hat in der Regel – ggf. abgesehen von einer kurzen, allgemeinen Information seitens des Jobcenters – noch gar keine Auseinandersetzung mit den neuen Förderinstrumenten des Teilhabechancengesetzes stattgefunden. In einem Extremfall wurde berichtet, dass der örtliche Beirat seit mehr als 12 Monaten nicht mehr einberufen wurde. Damit der Beirat seine beratende Funktion wahrnehmen kann, empfiehlt der DGB, mindestens vier Beirats-sitzungen im Jahr durchzuführen.

Die Arbeitsweise der Jobcenter ist von Ort zu Ort höchst unterschiedlich. Auch bezogen auf die Stellung und Einbindung des Beirats lässt sich eine extreme Bandbreite feststellen: Einige Jobcenter sind sehr an einem lokalen Konsens zur Arbeitsmarktpolitik interessiert, informieren den Beirat umfassend und proaktiv und setzen dessen Empfehlungen um. In anderen Regionen berichten die Beiratsmitglieder hingegen, dass die Jobcenter-Geschäftsführungen die Beiratsarbeit als störende Einmischung in ihre „inneren Angelegenheiten“ ansieht.

Um dort, wo Defizite bestehen, die Qualität der Beiratsarbeit zu erhöhen, schlägt der DGB vor, dass das Arbeitsministerium eine Muster-Geschäftsordnung für die Beiräte entwickelt. In der Muster-Geschäftsordnung sollen Mindeststandards, beispielsweise zu Aufgaben, Mitspracherechten und zur Sitzungshäufigkeit, vorgegeben werden.

### Arbeitshilfen für Jobcenter-Beiräte

- DGB: Erfolgreiche Arbeit im Jobcenter-Beirat – Fakten, Hintergründe, Handlungswissen – Ein Handlungsleitfaden für (nicht nur gewerkschaftliche) Mitglieder im Jobcenter-Beirat, DIN A4 Broschüre, 34 S.

*Siehe: [www.dgb-shop.bw-h.de](http://www.dgb-shop.bw-h.de)*

Weitere Anregungen beinhaltet:

- DGB Hessen-Thüringen / Vereinigung der hessischen Unternehmensverbände: Muster-Fragenkatalog für die Sozialpartner im Beirat an das Jobcenter für die Vorbereitung der Stellungnahme nach § 16i SGB II

*Ist im DGB-Intranet abrufbar.*

**Impressum**

Herausgeber: DGB Bundesvorstand

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

verantwortlich: Annelie Buntenbach

Kontakt: Johannes Jakob, Martin Künkler

Stand: Oktober 2019

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>