

Positionierung der BAGFW zum Passiv-Aktiv-Transfer (PAT)

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) unterbreitet mit dem vorliegenden Positionspapier ihre Vorschläge zur Ausgestaltung eines Passiv-Aktiv-Transfers als finanzielle Grundlage für einen Sozialen Arbeitsmarkt. Neben der Erläuterung ihres Modells eines sozialen Arbeitsmarktes enthält es rechtliche und finanzielle Aspekte zur Umsetzung.

Die BAGFW setzt sich für einen Sozialen Arbeitsmarkt ein, damit denjenigen Langzeitarbeitslosen ein Unterstützungsangebot erhalten, die weit davon entfernt sind, in den Arbeitsmarkt zurückzufinden und sich in einer Situation aus scheinbar unüberwindlichen Problemlagen, Resignation und Hilflosigkeit befinden. Im Sozialen Arbeitsmarkt erhalten diese Personen einen Zugang zur Erwerbsarbeit und damit den Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe.

Der Soziale Arbeitsmarkt richtet sich als Förderangebot im SGB II an besonders unterstützungsbedürftige Personen, die nach den Maßstäben des SGB II (immer noch) als erwerbsfähig gelten. Keine sinnvolle Alternative sehen die Wohlfahrtsverbände in dem Gedanken, die Erwerbsfähigkeitsgrenzen neu zu justieren und so (einen Teil der) arbeitsmarktferne(n) Personen im SGB II als nicht mehr erwerbsfähig einzustufen und so dem Sozialhilfesystem oder der Erwerbsunfähigkeitsrente zuzuordnen. Gerade Personen in jüngerem oder mittlerem Lebensalter drohen stigmatisiert und mitsamt ihren Familien noch stärker sozial isoliert zu werden. Das gilt umso mehr, als unter den Bedingungen des SGB VI oder SGB XII keine oder in der Praxis ungenügende Angebote einer Tagesstrukturierung bestehen. Dagegen sollen mit dem Sozialen Arbeitsmarkt im SGB II Angebote sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zur Sozialen Teilhabe ansonsten ausgegrenzter Menschen geschaffen werden. Der Soziale Arbeitsmarkt erschließt Einfacharbeitsplätze für arbeitsmarktferne Personen bei unterschiedlichen Arbeitgebern. Ziel ist es, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Erfahrungen mit dem früher existierenden Beschäftigungszuschuss haben deutlich gezeigt, dass die Jobcenter eine solche Förderung nicht auf Grundlage der bestehenden Finanzierung bewältigen können, sondern eine neue Finanzierungsgrundlage geschaffen werden muss. Der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht es, die benötigte Finanzierung zu einem großen Teil dadurch zu realisieren, dass die ohnehin für den passiven Leistungsbezug verausgabten Gelder für die Förderung eingesetzt werden. So wird Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert.

1. Sozialer Arbeitsmarkt

Grundlegende Idee des Sozialen Arbeitsmarktes ist es, Einfacharbeitsplätze für arbeitsmarktferne Personen bei unterschiedlichen Arbeitgebern zu erschließen. Arbeitgeber erhalten einen Lohnkostenzuschuss als längerfristigen finanziellen Ausgleich für die eingeschränkte Leistungsfähigkeit dieser Personen. Die Beschäftigungen

werden mit individueller Begleitung am Arbeitsplatz selbst (in der Regel eine besondere Anleitung des Arbeitgebers, ggf. unterstützendes Coaching, begleitende Qualifizierung) und im Lebensumfeld (bei Bedarf sozialpädagogische Begleitung oder Coaching zur Klärung von familiären Problemen, finanziellen Notlagen u.v.m). unterstützt. Arbeit im Sozialen Arbeitsmarkt beruht auf der Normalität der Erwerbsarbeit in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Langzeitarbeitslosen soll es nach unserer Überzeugung freistehen, das Teilhabeangebot des Sozialen Arbeitsmarkts für sich zu nutzen oder nicht (Freiwilligkeit).

Ein Sozialer Arbeitsmarkt schafft neue Lebensperspektiven. Langzeitarbeitslose Menschen, die bislang gesellschaftlich ausgegrenzt waren, erhalten über den Schlüssel „Erwerbsintegration“ Möglichkeiten der sozialen Teilhabe. Sie machen die Erfahrung, dass sie gebraucht werden. Sind sie alleinstehend, reicht das Erwerbseinkommen in der Regel sogar aus, um die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Mit der Einbindung ins Arbeitsleben vervielfältigen sich soziale Kontakte und die soziale Isolation schwindet. Mit der Erfahrung, für sich selbst und für andere sorgen zu können (z.B. die Miete selbst zahlen und mehr Freizeitaktivitäten mit der Familie unternehmen können) wachsen Selbstsicherheit und Selbstachtung.

Jobcenter bezuschussen Lohnkosten für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum Ausgleich von Leistungseinschränkungen arbeitsmarktferner Personen (Nachteilsausgleich). Die Höhe wird je nach Person individuell nach der persönlichen Leistungsfähigkeit der betreffenden Person unter den Bedingungen des jeweiligen Arbeitsplatzes bestimmt und kann im Einzelfall auch die vollen Lohnkosten umfassen. Weil damit meist nicht kurzfristige Leistungseinbußen, sondern dauerhafte Leistungseinschränkungen kompensiert werden müssen, besteht die Möglichkeit, die Beschäftigung prinzipiell unbefristet zu fördern. Allerdings ist es zwingend notwendig, die Fördervoraussetzungen regelmäßig zu überprüfen, damit die Förderung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz gerecht wird und Entwicklungen im Zeitverlauf (z.B. Leistungssteigerungen) berücksichtigt werden. Nur so bleibt auch der Weg in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit offen.

Idealerweise wird den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Sozialen Arbeitsmarkt eine flexible Wochenarbeitszeit zwischen 15-35 Stunden ermöglicht. So werden auch Langzeitarbeitslose, die nur eine Teilzeitstelle ausfüllen können, in das Arbeitsleben integriert. Langzeitarbeitslose, die seit vielen Jahren dem Arbeitsmarkt entwöhnt sind, können häufig nicht ohne weitere unterstützende Angebote in Beschäftigung gebracht werden. Deshalb sind beispielsweise sozialpädagogische Betreuung, Maßnahmen zur Gesundheitsförderung, zur Qualifizierung oder zur Sprachförderung erforderlich.

In einem Sozialen Arbeitsmarkt sollen sich alle Arbeitgeber (der privat-gewerblichen Wirtschaft, der öffentlichen Hand oder gemeinnützigen Träger) engagieren. Hier findet Inklusion direkt im Arbeitsleben statt. Gefördert werden sollen Menschen, die trotz vermittlerischer Unterstützung ohne eine solche Förderung voraussichtlich nicht in Arbeit zu integrieren wären. Es geht um eine spezifische Gruppe von arbeitsmarktfernen Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die je nach Definition 200.000 – 480.000 Personen umfasst. Die BAGFW schlägt deshalb folgende gesetzlich festzulegende Zielgruppendefinition für den Sozialen Arbeitsmarkt vor: Zu fördern sind nur Personen, die mindestens zwei Jahre lang arbeitslos waren und mindestens

zwei weitere persönliche Vermittlungshemmnisse aufweisen. Die Hemmnisse sollen nicht allein zugeschriebener Art sein, wie Alter, Geschlecht oder Herkunft, sondern zum Beispiel neben einem nicht vorhandenen Schul- oder Berufsabschluss auch gesundheitliche und/oder soziale Einschränkungen umfassen. Diese Zielgruppenbestimmung erfasst einen Personenkreis dessen Leistungsfähigkeit und Arbeitsproduktivität vor der Arbeitsaufnahme deutlich eingeschränkt ist und auch nach der Arbeitsaufnahme prognostisch nur schwer abzuschätzen ist. Für eine erfolgreiche Bewältigung der Anforderungen der modernen Arbeitswelt ist eine besondere Unterstützung unabdingbar. Es geht hier darum, langzeitarbeitslosen Menschen, die mit psychischen, körperlichen und/oder sozialen Problemen belastet sind, Teilhabe an Erwerbsarbeit und dadurch auch gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen die Personen bereits in der Lage sein, ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis im Umfang von mindestens 15 Stunden pro Woche mit unterstützender Begleitung zu bestehen. Es kann sinnvoll sein, mit vorangegangener stabilisierender Förderung auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorzubereiten. Außerdem geht es darum, die geförderten Personen möglichst so genau zu passenden Arbeitsplätzen zu vermitteln, dass sie ihr individuelles Leistungspotential möglichst optimal entfalten und weiterentwickeln können. Denn auch diese vom Arbeitsmarkt zunächst deutlich entfernt stehenden Personen sind trotz individueller Vermittlungshemmnisse auch leistungsfähig und produktiv, wenn sie ihrer individuellen Eignung und Motivation entsprechende Arbeitsbedingungen erhalten.

Nach unserem Verständnis muss die Förderung dieser am stärksten benachteiligten und ausgegrenzten Personen dennoch auf einem inklusiven, d.h. inmitten des so genannten allgemeinen Arbeitsmarktes erfolgen, nicht auf einem „zweiten“ oder gar „dritten“ Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktferne Personen erhalten Zugang zu unterschiedlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen bei allen Arbeitgebern, d.h. bei privatgewerblichen Firmen genauso wie bei kommunalen Arbeitgebern, den sozialen Diensten und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege genauso wie bei Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen. Der Personengruppe entsprechend wird es darum gehen, Einfacharbeitsplätze in einem Arbeitsumfeld zu erschließen, das insbesondere beim Berufseinstieg die nötige Unterstützung und ganz generell die Anpassung betrieblicher Leistungsanforderungen und Erwartungen an Verantwortungsübernahme der Mitarbeitenden erlaubt.

Die Förderung unterliegt nicht den Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und Wettbewerbsneutralität. Überall dort, wo Wirtschaftsunternehmen soziale Verantwortung übernehmen und bereit sind, arbeitsmarktferne Personen in ihre Arbeitsprozesse zu integrieren, sollte diese Chance ergriffen werden. Es ist sinnvoll, den Umfang der Förderung, die Tätigkeitsfelder und die teilnehmenden Arbeitgeber im lokalen Konsens der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure abzustimmen. Denn die Absicherung der Idee eines inklusiven Arbeitsmarkts, der Beschäftigungschancen auch für arbeitsmarktfernste Langzeitarbeitslose eröffnet, braucht einen starken gesellschaftlichen Konsens und handhabbare Umsetzungsbedingungen vor Ort. Der lokale Beirat der Jobcenter ist der richtige Ort für die notwendige Konsensfindung unter der Voraussetzung, dass alle relevanten Arbeitsmarktakteure hierin vertreten sind.

Befürchtungen, wonach es zu einer „Besten-Auslese“ („Creaming“) kommt, weil potenzielle Arbeitgeber wie auch die Jobcenter selbst ein Interesse daran haben könnten, dass die Leistungsstärksten unter den Langzeitarbeitslosen gefördert werden, sind nachvollziehbar, können jedoch nicht untermauert werden. Die aktuelle Förderpraxis der Jobcenter konzentriert sich (im Umfeld von Haushaltskürzungen und der Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente) auf Arbeitslose, die schnell wieder in Arbeit vermittelt werden können. Angesichts des großen Bestandes unversorgter arbeitsmarktfremder Personen wird in der Praxis vieler Jobcenter die dringende Notwendigkeit gesehen, gerade diesen Personen ein Förderangebot zu unterbreiten. Das BAGFW-Modell basiert auf Freiwilligkeit. Insofern findet eine Auswahl über das Kriterium Freiwilligkeit statt. Im Weiteren geht es um einen individuellen Matchingprozess. Hier ist es notwendig, dass potentielle Interessenten möglichst gut auf ihren zukünftigen Arbeitgeber und umgekehrt vorbereitet werden und die Passgenauigkeit möglichst hoch ist. Darüber hinaus schützen die beschriebenen engen gesetzlichen Voraussetzungen für die Zielgruppenauswahl gegen den Creaming-Effekt.

Einwände, wonach eine erhöhte Gefahr bestehe, dass Langzeitarbeitslose in geförderter Beschäftigung verbleiben, obwohl sie in ungeforderten Stellen des Arbeitsmarktes tätig werden könnten, sind bei der Zielgruppe des sozialen Arbeitsmarktes nicht begründet. Eine Auswertung mehrerer Studien zu Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung kommt zu dem Schluss, dass so genannte Lock-In-Effekte zu Beginn unterschiedlicher Arbeitsmarktmaßnahmen bestehen können. Bei sehr jungen Menschen bzw. bei Personen, die erst seit kurzem arbeitslos sind, können diese zu negativen Integrationserfolgen führen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass das zuständige Jobcenter ein finanzielles Interesse daran hat, die Menschen möglichst in ungeforderte Beschäftigung zu vermitteln. Nach dem BAGFW Modell soll im Vorfeld möglichst exakt die Förderhöhe bestimmt und regelmäßig überprüft werden.

Auch befürchtete Verdrängungseffekte sind nicht haltbar. Nach aller Erfahrung ist nicht damit zu rechnen, dass Arbeitgeber ungeforderte Arbeitsplätze abbauen, um im Gegenzug arbeitsmarktfremde Arbeitslose mit Förderzuschuss einzustellen. Daher ist hier auch wieder auf die richtige Auswahl der Zielgruppe zu achten. Wäre dies im Einzelfall gegeben, dann müsste der Arbeitgeber die Zuschüsse zurückzahlen.

2. Abgrenzung zum ESF-Programm für Langzeitarbeitslose

Dadurch dass in dem geplanten ESF-Programm Arbeitsplätze in Wirtschaftsunternehmen und in der Sozialwirtschaft auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefördert werden und der Lohnkostenzuschuss zeitlich befristet und degressiv gestaltet ist, werden nur diejenigen arbeitsmarktfremden Personen in Beschäftigung integriert werden können, von denen die Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts schon bei ihrer Einstellung erwarten, dass sie sich nach einer überschaubaren Zeit zu leistungsstarken, gut integrierten Arbeitnehmern entwickeln werden und bei denen das im Arbeitsalltag dann auch tatsächlich so eintrifft.

Die Forderungen der BAGFW zum Sozialen Arbeitsmarkt eröffnen hingegen auch Beschäftigungsperspektiven für Personen, die im Hinblick auf die von Wirtschaftsunternehmen gestellten Leistungserwartungen an die Erfüllung eines Arbeitsverhältnisses (trotz Förderung) nicht eingestellt werden, die dauerhaft nur eingeschränkte

Leistungen erbringen können oder eine im Zeitverlauf schwankende Leistungsfähigkeit aufweisen (z.B. psychisch kranke Menschen, suchtkranke Menschen). Die Förderung sollte auch als „Auffanglösung“ in Betracht gezogen werden, sofern Leistungsberechtigte zunächst über das ESF-Programm gefördert werden sollten, jedoch im Beschäftigungsverhältnis scheitern.

Darüber hinaus wäre auch denkbar, die Förderung im Sozialen Arbeitsmarkt für ähnliche Zielgruppen in denjenigen Jobcentern zu nutzen, die an dem ESF-Bundesprogramm insgesamt bis zu 33.000 Teilnehmenden nicht teilnehmen (können).

Darüber hinaus hält die BAGFW auch daran fest, dass neben Lohnkostenzuschüssen auch Arbeitsgelegenheiten notwendig sind, um arbeitsmarktferne Menschen sozial zu stabilisieren, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und ihnen soziale Teilhabe zu ermöglichen. An eine (öffentlich geförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung müssen diese Menschen erst herangeführt werden. Zu denken ist etwa an Personen, bei denen eine stundenweise, niederschwellige Beschäftigung sinnvoll ist.

3. Ausgestaltung eines Passiv-Aktiv-Transfers

Die Idee des PAT beruht darauf, dass Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, die über einen Lohnkostenzuschuss gefördert wird, durch ihren Lohn ihren Lebensunterhalt decken können. Zur Finanzierung des Lohnkostenzuschusses sollen die Mittel eingesetzt werden, die ansonsten zur Deckung des Lebensunterhalts, also für das Arbeitslosengeld II, gezahlt werden müssten. Das Arbeitslosengeld II wird aber innerhalb des Jobcenters von zwei Leistungsträgern gezahlt: Die Bundesagentur für Arbeit finanziert den Regelbedarf und die Mehrbedarfe, die Kommune kommt v.a. für die Kosten für Unterkunft und Heizung auf. Zur Zahlung von Lohnkostenzuschüssen ist nach der derzeitigen Vorschrift des § 16e SGB II alleine die Bundesagentur für Arbeit zuständig.

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

Die von Bundesseite eingesparten Regelleistungen und den Anteil des Bundes an den Kosten der Unterkunft werden prognostiziert. Dann könnten die Mittel im Bundeshaushalt unter einem gesonderten Titel für § 16e-Maßnahmen ausgewiesen werden und der Titel für die Passivleistungen entsprechend reduziert werden. Eine Reservierung der Bundesmittel in einem eigenen Haushaltstitel hat den Vorteil, dass diese Eingliederungsmittel so für die Personengruppe der arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen reserviert und vor anderweitiger Verwendung geschützt wären. Zudem wären die Kosten des Instruments kalkulierbar und zugleich begrenzt. Voraussetzung einer solchen Regelung wäre eine Abschätzung der Personengruppe, die für den PAT in Frage kommt sowie des Gesamtvolumens an Ansprüchen auf Regelleistungen. In einem zweiten Schritt müsste eine bundesweite Abschätzung dieses Personenkreises und ihrer Ansprüche auf Kosten der Unterkunft und Heizung vorgenommen werden. Auf dieser Grundlage müssten dann die unterschiedlichen

Anteile, die der Bund an den Kosten der Länder für die Unterkunft und Heizung übernimmt, gesetzlich in § 46 Abs. 5 SGB II angepasst werden. In einem dritten Schritt müssten innerhalb der Bundesländer diese Mittelkürzungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft und Heizung auf die einzelnen Kommunen umgelegt werden.

Das PAT-Modell der BAGFW geht davon aus, dass auch ein Anteil der eingesparten Kosten der Unterkunft der Kommunen in die Finanzierung eingebracht wird. Als eine Möglichkeit ist anzusehen, dass die Kommunen dies auf freiwilliger Basis tun. Eine weitere Möglichkeit zur Nutzung der auf kommunaler Seite eingesparten Mittel für Unterkunft und Heizung für Lohnkostenzuschüsse, ist die Nutzbarmachung des Bundeszuschusses zu diesen Kosten nach § 46 Abs. 5 SGB II. Die Mittel könnten auch hier entweder im Voraus abgeschätzt, oder aber im Nachhinein abgerechnet werden.

Ein gutes Modell für eine freiwillige Beteiligung der Kommunen findet in NRW im Modellprojekt „öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW“ statt. Hier ist eine finanzielle und inhaltliche Mitwirkung der Kommunen vorgesehen. Die Kommunen beteiligen sich finanziell mit der Erbringung von flankierenden psychosozialen Hilfen und mit den eingesparten kommunalen Kosten der Unterkunft. Im erwähnten Modellprojekt werden mit den eingebrachten Geldern aus eingesparten KdU seitens der Kommunen unterschiedliche Kostenanteile gefördert, so z.B. Beschäftigungszeiten ausgeweitet, Fachanleitungen gefördert oder Investitions- und Betriebskosten der Träger/Arbeitgeber finanziert. In einem bundesweiten Modellansatz wäre daran zu denken, die kommunale Beteiligung als Auswahlkriterium zu setzen ("Anreizcharakter").

4. Finanzielle Fragen

Gesamtwirtschaftliche Betrachtung

Unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist die Investition in einen Sozialen Arbeitsmarkt äußerst sinnvoll. Ausgehend von den Berechnungen der Paritätischen Forschungsstelle, die auf Basis der Evaluation des Beschäftigungszuschusses gem. § 16 e SGB II 1 („Evaluationsbericht“) vorgenommen wurden, stellen sich die gesamtfiskalischen Effekte der Förderung im Sozialen Arbeitsmarkt wie folgt dar: Die durchschnittlichen Gesamtausgaben pro Jahr und Person in Höhe von rund 18.000 Euro werden zu 90 % kompensiert durch Einnahmen und Einsparungen, die auf Seiten der Sozialversicherung, im Steuersystem (Einkommenssteuer, Umsatzsteuer, Abgaben) und im SGB II selbst (Einsparungen Arbeitsförderung, ALG II und Unterkunftskosten) anfallen (Tabelle 4-1 und 4-2).

¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2011: Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16 e Abs. 10 SGB II. Endbericht. Bonn.

Tabelle 4-1: Kosten und Einnahmen sowie Einsparungen des Sozialen Arbeitsmarktes, Angaben pro Person pro Monat und pro Jahr.

Sozialer Arbeitsmarkt: Ausgabe- und Einnahme-/Einsparpositionen	pro Person in Euro	
	Monat	Jahr
Ausgaben		
(A-1) Direkte Förderkosten	-1.183	-14.192
(A-2) Verwaltungskosten	-28	-331
(A-3) Aktivierung	-133	-1.599
(A-4) Opportunitätskosten	-47	-561
(A-5) Einsperreffekte	-108	-1.301
Summe Ausgaben	-1.499	-17.983
Einnahmen und Einsparungen		
(E-1) ALG II	+249	+2.988
(E-2) Unterkunft (KdU)	+155	+1.860
(E-3) Arbeitsförderung	+125	+1.500
(E-4) Sozialversicherungsbeiträge	+612	+7.345
(E-5) Einkommensteuer	+68	+817
(E-6) Umsatzsteuer	+137	+1.644
Summe Einnahmen und Einsparungen	+1.346	+16.154
Differenz	-152	-1.830
Rückholung	90 %	

Quelle: Evaluationsbericht, eigene Berechnungen Paritätische Forschungsstelle.

Die Darstellung der Ausgaben umfasst

- (A-1) die durchschnittlich verausgabten Förderkosten für die Leistungen zur Beschäftigungsförderung gem. § 16 e SGB II (alte Fassung) mit den darin enthaltenen Lohnkostenzuschüssen und Zuschüssen für die begleitende Qualifizierung am Arbeitsplatz
- (A-2) zusätzliche Personalkosten der Jobcenter für Verwaltung und Umsetzung der Förderung
- (A-3) Kosten zusätzlicher Vermittlungsbemühungen und aktivierender Maßnahmenteilnahme vor dem Eintritt in die Förderung nach § 16 e SGB II
- (A-4) Berücksichtigung all derjenigen Kosten, die dadurch entstanden sind, dass laut Evaluationsbericht im Verlauf der rund 2-jährigen damaligen Förderdauer eine bestimmte Anzahl der BEZ-Beschäftigten ein ungeförderndes Beschäftigungsverhältnis hätten ausüben können (Einsperreffekte) und
- (A-5) den damit zusammenhängenden entgangenen Einnahmen etwa aus der Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und Umsatzsteuer

Einnahmen und Einsparungen beinhalten sechs Positionen

- (E-1) Der Bund muss nur noch reduzierte bzw. keine Ausgaben mehr für ALG II-Leistungen erbringen
- (E-2) für den Bund sowie Kommunen entstehen nur noch geringere bzw. keine Kosten für KdU
- (E-3) Es kommen weitere Einsparungen hinzu, weil die Beschäftigten im Sozialen Arbeitsmarkt nicht an anderen Maßnahmen der Arbeitsförderung teilnehmen, die ansonsten aufzubringen wären
- Die im Sozialen Arbeitsmarkt Beschäftigten und die zusätzlichen Arbeitskräfte in der Verwaltung erbringen (E-4) Sozialabgaben und zahlen (E-5) Einkommensteuer
- Zusätzliche Einnahmen bei der Umsatzsteuer resultieren aus dem (zusätzlichen) Konsum der geförderten Beschäftigten und dem in der Verwaltung der Jobcenter eingesetzten Personals sowie aus den Sachkosten der Verwaltung (E-6). Die Umsatzsteuer fällt bei Bund, Ländern und Gemeinden an.

In der Evaluation des Beschäftigungszuschusses² wurde bei den Einnahmen und Einsparungen lediglich die Einkommensteuer und die Sozialabgaben der Geförderten berücksichtigt. Entsprechend ergibt sich in diesem Rechenmodell nur eine Rückholung der Kosten von 77 Prozent. Um zu einer gesamtfiskalischen Betrachtung zu kommen, müssen die Sozialversicherungsbeiträge, die Einkommensteuer und die Umsatzsteuern des Konsums der zusätzlich in der Verwaltung Beschäftigten mit den Umsatzsteuern der Sachkosten zusätzlich berechnet werden. Des Weiteren muss die Umsatzsteuer des Konsums der im Sozialen Arbeitsmarkt Geförderten beachtet werden, der über den Konsum einer von SGB II-Leistungen lebenden Person hinausgeht.³ In der gesamtfiskalischen Betrachtung werden 90 Prozent der Kosten durch Einnahmen und Einsparungen finanziert. Hierzu gehört auch, die eingesparten Sozialleistungen dem Bund zuzurechnen, was die Rückholung der Kosten der Bundesebene verbessert.⁴

Allerdings sind die Kosten und Einnahmen sowie Einsparungen des Sozialen Arbeitsmarktes sehr ungleich auf die unterschiedlichen staatlichen Ebenen verteilt, wie Tabelle 5-2 zeigt. Ein Sozialer Arbeitsmarkt für 100.000 Personen verursacht Kosten pro Jahr von 1,8 Milliarden Euro. Den Löwenanteil von 1,7 Milliarden Euro pro Jahr trägt der Bund, was einem Anteil von 95 Prozent entspricht; die Kosten von Ländern, Kommunen und Sozialversicherung sind entsprechend gering. Gesamtfiskalisch ge-

² Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2011, a.a.O.

³ Einzelne Annahmen des Evaluationsberichts gem. § 16 e SGB II werden als zu restriktiv eingeschätzt. Da in der Zeit seit dem damaligen Inkrafttreten des Beschäftigungszuschusses zum 1.10.2007 die Jobcenter mehr Erfahrungen im Bereich der Aktivierung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen gesammelt haben, wird im vorliegenden Rechenmodell von einer um ein Viertel verbesserten Aktivierung ausgegangen. Aufgrund der engen Zielgruppenbestimmung, die von den Wohlfahrtsverbänden für den Sozialen Arbeitsmarkt angenommen werden, wird außerdem – nach einer vorsichtigen Schätzung – der „Einsparereffekt“ mit 6 Prozent (statt mit 7 Prozent) veranschlagt.

⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2011, a.a.O., vgl. S. 298-300 und 308 f. Ohne die hier gegenüber dem Evaluationsbericht vorgenommene Kontenumstellung, würde die Rückholung des Bundes nur 37 Prozent betragen und nicht 47 Prozent, wie hier im Text angegeben. Der Evaluationsbericht hat die eingesparten Sozialleistungen der Alg II-Bezieher/-innen dem Konto „Sozialversicherung“ zugeschlagen.

sehen fließen von 1,8 Milliarden Euro Kosten 1,6 Milliarden Euro zurück, was – wie oben bereits dargestellt – einer Rückholung insgesamt von 90 Prozent entspricht (Tabelle 4-2).

Tabelle 4-2: 100.000 Geförderte im Sozialen Arbeitsmarkt – Verteilung der Kosten und Einnahmen sowie Einsparungen auf die staatlichen Ebenen, Angaben pro Jahr.

Staatliche Ebenen: Ausgabe- und Einnahme- bzw. Einsparpositionen (100.000 Geförderte pro Jahr)	Kosten	Einnahmen und Einsparungen	Differenz	Rückholung in %
	in Millionen Euro			
Gesamtfiskalisch	1.798	1.615	183	90%
Bund	1.706	800	907	47%
Länder	19	92	73	480%
Kommunen	25	151	125	600%
Sozialversicherung	48	574	526	1.198%

Quelle: Evaluationsbericht, eigene Berechnungen Paritätische Forschungsstelle.

Die Einnahmen und Einsparungen der staatlichen Ebenen verteilen sich nicht in Relation zu den jeweiligen Kosten, vielmehr weichen sie davon überdeutlich ab. Die Bundesebene kann mit 47 Prozent fast die Hälfte der Kosten durch Einnahmen und Einsparungen refinanzieren. Die Länder, Kommunen und Sozialversicherungen haben z. T. sehr viel höhere Rückflüsse als Kosten; dabei stehen insgesamt 92 Millionen Euro Kosten 816 Millionen Euro Einnahmen und Einsparungen gegenüber (Tabelle 4-2).

Kosten vs. Einnahmen und Einsparungen des Sozialen Arbeitsmarktes sind in Abbildung 4-1 visualisiert. Die Bundesebene finanziert zwar zu 95 Prozent den Sozialen Arbeitsmarkt, dabei fließen dem Bund nur 47 Prozent der Kosten in Form von Einnahmen und Einsparungen zurück. Insbesondere die Sozialversicherung erzielt dagegen kräftige Einnahmen, aber auch die Kommunen.

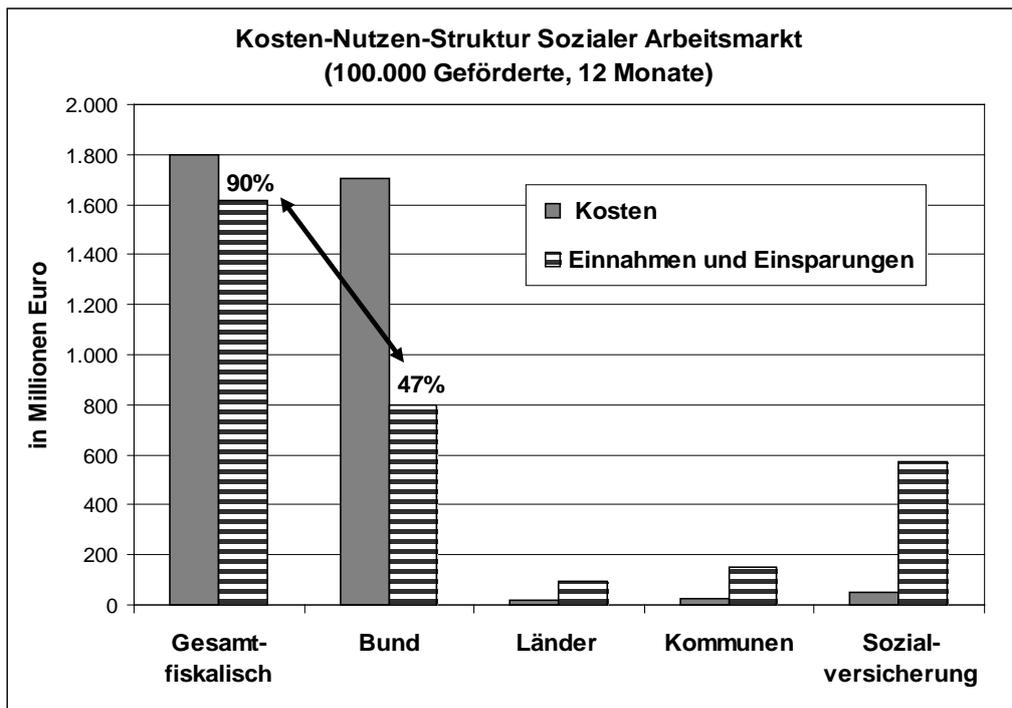


Abbildung 4-1: Graphische Darstellung der Kosten-Nutzen-Struktur des Sozialen Arbeitsmarktes der jeweiligen staatlichen Ebenen.

Quelle: Paritätische Forschungsstelle.

Finanzierung im Bundeshaushalt – Passiv-Aktiv-Transfer

Tabelle 4-3: Vorschlag für einen möglichen Passiv-Aktiv-Transfer im Bundeshaushalt zum Sozialen Arbeitsmarkt für 100.000 Geförderte pro Jahr.

Positionen	Passiv	Aktiv	Passiv zu Aktiv in %
	in Millionen Euro		
Direkte Förderkosten	-	-1.391	
Aktivierung	-	-160	
(Eingespartes) Alg II	+299	-	
(Eingesparter) Anteil Bund KdU	+58	-	
Eingesparte Sozialversicherung	+161	-	
(Eingesparter Anteil Kommunen KdU)	(+128)	-	
Summe/Verhältnis (ohne KdU Kommunen)	+517	-1.551	33%
Summe/Verhältnis (mit KdU Kommunen)	+646		42%

Quelle: Evaluationsbericht, eigene Berechnungen Paritätische Forschungsstelle.

Die jährlichen Kosten für aktive Förderleistungen, hier kalkuliert mit den direkten Förderkosten und zusätzlichen Kosten der Aktivierung, müssten ohne den Passiv-Aktiv-Transfer im Bundeshaushalt im Umfang von rund 1,4 Milliarden Euro aus dem bestehenden Eingliederungsbudget in Höhe von 3,9 Milliarden Euro finanziert werden. Der oben vorgeschlagene Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht es hingegen, aus dem Budget für passive Leistungen rund 500 Millionen Euro (= 33 Prozent) für die aktive Förderleistung heranzuziehen (ohne finanzielle Beteiligung) bzw. sogar rund 650 Millionen Euro (= 42 Prozent, mit Beteiligung der Kommunen) direkt heranzuziehen. Diese Finanzierung ist konservativ angelegt, da nur die eingesparten Passivleistungen umgeschichtet werden zur Finanzierung aktiver Förderleistungen. Ein höherer Finanzierungsanteil wäre dadurch zu erbringen, wenn die ohnehin zu finanzierenden passiven Leistungen für den zu fördernden Personenkreis vollständig in den gesonderten Haushaltstitel überführt würden. In diesem Fall stiege das Verhältnis von Passiv- zu Aktivleistungen – ohne die kommunalen KdU-Leistungen – von 33 auf 39 Prozent und mit den kommunalen KdU-Leistungen von 42 auf 48 Prozent (vgl. Tabelle 4-3).

5. Übergeordnete rechtliche Fragen

Im Zusammenhang mit der Umsetzung eines PAT werden verschiedene rechtliche Fragestellungen und Aspekte diskutiert. Rechtliche Hürden für eine bundesrechtliche Umsetzung des PAT bestehen aus Sicht der BAGFW nicht. Beispielsweise betrifft das die einseitige begrenzte Deckungsfähigkeit des Titels für das Arbeitslosengeld II und des Titels für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit bzw. – dem hier formulierten Vorschlag folgend – einem eigenen Untertitel für öffentlich geförderte Beschäftigung. Ausgaben im Haushaltsplan können nach § 20 Abs. 2 BHO für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche oder sparsame Verwendung gefördert wird. Für einen sachlichen Zusammenhang besteht ein weiter Beurteilungsspielraum, dies um so mehr, wenn die Funktion der Deckungsfähigkeit, die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel, in Betracht gezogen wird.

Im Rechtsgutachten „Verfassungsfragen des Passiv-Aktiv-Transfers“ werden zentrale rechtliche Fragen einer bundesrechtlichen Umsetzung des PAT erörtert. Prof. Dr. Bernd J. Hartmann von der Universität Osnabrück kommt zu dem Schluss, dass einem PAT-Gesetz gemäß Gesetzentwurf des Bundesrats vom Juni 2013 weder haushaltsrechtliche noch finanz- oder kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben entgegenstehen (Hartmann (2014): Gutachten zu Verfassungsfragen des Passiv-Aktiv-Transfers im Auftrag des EFAS, 15. September 2014).

Für eine bundesgesetzliche Umsetzung des PAT bestehen demnach keine rechtlichen Hürden.

Berlin, 12.12.2014