BÜRGERSCHAFT
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG
21. Wahlperiode

Drucksache 21/18366
11.09.19

Unterrichtung
durch die Präsidentin der Bürgerschaft

Betr.: Bürgerschaftliches Ersuchen vom 25. April 2019: „Kommunaler Passiv-Aktiv-Transfer als Finanzierungsbaustein für das Hamburger Landesarbeitsmarktprogramm“ – Drs. 21/16864

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung vom 25. April 2019 die Drs. 21/16864 angenommen und damit folgenden Beschluss gefasst:

„**Der Senat wird ersucht,**

1. anhand von Modellrechnungen zu klären, wie groß das Entlastungspotential für den Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg durch die geplanten mindestens 600 §16i-SGB-II-Beschäftigungsverhältnisse ist;
2. bis 30.06.2019 der Bürgerschaft zu berichten.

Die Senatorin der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Frau Dr. Melanie Leonhard, hat mir dazu das beigefügte Schreiben vom 2. September 2019 übermittelt.

Carola Veit
Präsidentin

Anlage

Anlage

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Postfach 76 01 06, D - 22051 Hamburg

Senatorin
Dr. Melanie Leonhard

Hamburger Straße 47
D - 22083 Hamburg

Telefon 040 - 4 28 63 - 3001/02
Telefax 040 - 4 27 3 11011

E-Mail Melanie.Leonhard@basfi.hamburg.de

An die Präsidentin
der Hamburgischen Bürgerschaft
Frau Carola Veit
Rathaus

20095 Hamburg

Hamburg, den 2. September 2019

Bürgerschaftliches Ersuchen vom 25.04.2019: „Kommunaler Passiv-Aktiv-Transfer als Finanzierungsbaustein für das Hamburger Landesarbeitsmarktprogramm“ (Drucksache 21/16864)

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Bürgerschaft hat den Senat mit Beschluss vom 25.04.2018 ersucht,

1. anhand von Modellrechnungen zu klären, wie groß das Entlastungspotential für den Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg durch die geplanten mindestens 600 § 16 i-SGB-II-Beschäftigungsverhältnisse ist;
2. der Bürgerschaft bis zum 30.06.2019 zu berichten.

Hierzu möchte ich zunächst auf das Instrumentarium eingehen, um in einem zweiten Schritt die Berechnungsgrundlagen darzustellen:

A. Rechtsgrundlage des Bundes: Passiv-Aktiv-Transfer im neuen § 16 i SGB II

Mithilfe des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) wird Beschäftigung statt Arbeitslosigkeit finanziert: Durch die Aktivierung der eingesparten Regelleistungen für Arbeitslose bei Arbeitsaufnahme soll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Bereich des sozialen Arbeitsmarktes gefördert werden.

Mit der Einführung des neuen Regelinstrumentes Teilhabe am Arbeitsmarkt (TaM) nach § 16 i SGB II wurde erstmals ein Instrument zur langfristigen Förderung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen im SGB II geschaffen, das gezielt auch auf die Teilhabemöglichkeiten von sehr arbeitsmarktfernen Personen abstellt. Aus den Eingliede-

rungsmitteln der Jobcenter können nun neben Coaching und Weiterbildung auch Lohnkostenzuschüsse für bis zu fünf Jahre finanziert werden, wobei in den ersten beiden Jahren eine Förderung von 100 Prozent möglich ist.

Erfreulich ist, dass der Bund parallel zur Einführung von TaM auch erstmalig die Möglichkeit eines Passiv-Aktiv-Transfers im Bundeshaushalt eröffnet hat und damit die Finanzierung dieses Regelinstrumentes auf eine zweite Säule stellt. Im Bundeshaushalt 2019 wurde beim Titel 681 12 - Arbeitslosengeld II ein neuer Haushaltsvermerk ausgebracht, der eine zweckgebundene Deckungsfähigkeit einräumt. Dieser ermöglicht es, die für das **Arbeitslosengeld II** veranschlagten Mittel bis zu einer Höhe von bundesweit 700 Mio. Euro im Jahr 2019 zur Finanzierung des neuen Regelinstruments TaM heranzuziehen. Die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit und der Umfang ergeben sich dabei einzelfallbezogen aus den im konkreten Förderfall eingesparten Mitteln für passive Leistungen beim Bund. Die so eingesparten Bundesmittel dürfen stets nur für die Finanzierung des jeweiligen Förderfalls verwendet werden.

Auch die Kommunen sind über die Kosten der Unterkunft an den Regelleistungen für arbeitslose Menschen beteiligt, so dass die Investitionen in die öffentlich geförderte Beschäftigung auch Auswirkungen auf die kommunalen Leistungen haben. Der Umfang eines kommunalen Passiv-Aktiv-Transfers ist allerdings von vornherein deutlich begrenzter als jener des Bundes, da gemäß § 19 Abs. 3 SGB II vom zu berücksichtigenden Einkommen und Vermögen vorrangig die bundesfinanzierten Regelbedarfe, Mehrbedarfe sowie ggf. Sozialgeld für die gesamte Bedarfsgemeinschaft zu decken sind, Arbeitseinkommen also erst im letzten Schritt auf die Kosten der Unterkunft angerechnet werden.

B. Einsparungen passiver Mittel im städtischen Haushalt (Kommunal-PAT)

Mit der Bürgerschaftsdrucksache wurde gefordert, auch den kommunalen Einspareffekt zu beziffern bei Aufnahme einer Beschäftigung nach § 16 i SGB II. Die Bezifferung erfolgte anhand ein Modellrechnung auf der Basis einer Stichprobenbetrachtung. Im Einzelnen:

- <u>Einzelfallbezogene Vollauswertung:</u>
  Eine automatisierte Auswertung des konkreten kommunalen Entlastungspotentials bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung (BfUH) und damit für den kommunalen Anteil an den Regelleistungen des SGB II ist systemseitig nicht möglich. Für die Ermittlung der möglichen Entlastungen für den Haushalt der FHH durch die Aufnahme einer öffentlich geförderten Beschäftigung nach § 16 i SGB II ist daher immer eine *händische einzelfallbezogene Vollauswertung* einzelner kundenbezogener Datensätze durch Jobcenter team.arbeit.hamburg erforderlich. Wegen der Vielzahl der Einflussfaktoren auf die Höhe des Einkommens wie der Umfang der Erwerbstätigkeit, die Anwendung von Tarifverträgen, die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsverträge sowie nicht zuletzt wegen der sehr unterschiedlichen individuellen Bedarfe für Unterkunft und Heizung sind diese Auswertungen sehr komplex.

- Veränderung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung:
  Zum Zeitpunkt der Erhebungen am 21.6.2019 bestanden 350 nach § 16 i SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnisse. Aus dieser Grundgesamtheit wurde zunächst eine Stichprobe von 127 Datensätzen von Kundinnen und Kunden gezogen. Für diese 127 Fälle wurden die BfUH-Leistungen im einem Monat vor der Beschäftigungsaufnahme den entsprechenden Leistungen in einem Monat nach der Beschäftigungsaufnahme gegenüber gestellt. Die ausgewählten Monate wurden jeweils um Sondereffekte bereinigt.

Zwischenergebnis der Stichprobenauswertung:
Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung sanken in der Summe der betrachteten Fälle von insgesamt 47.213 Euro auf 31.770 Euro; mithin ergibt sich pro betrachtetem Fall eine durchschnittliche monatliche Entlastung von 122 Euro.

- Sondereffekt Übergang aus vorangegangenen Beschäftigungsprogrammen:
  Bei der Einordnung dieses Betrags ist zu beachten, dass sich in Grundgesamtheit und Stichprobe viele Personen befinden, die aufgrund der Übergangsregelung des § 16 i Abs. 10 SGB II zuvor Teilnehmende im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ waren oder in einem auf Grundlage des § 16 e SGB II a.F. (Förderung von Arbeitsverhältnissen – FAV) geförderten Arbeitsverhältnis standen. Bei beiden handelt es sich um öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die zu geringeren BfUH-Leistungen geführt haben. Für diese Gruppe beläuft sich die durchschnittliche monatliche Entlastung auf 65 Euro je Fall. Wie erwartet ist das Entlastungspotential hier also aufgrund der schon vor Eintritt in die Förderung nach § 16 i SGB II bestehenden geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geringer. Dieser Sondereffekt war im Rahmen der Stichprobenauswertung zu berücksichtigen.
  Bei der Hauptzielgruppe des § 16 i SGB II, also jenen Menschen, die seit mindestens 6 Jahren SGB II-Leistungen und in dieser Zeit keiner, auch keiner geförderten Beschäftigung nachgegangen sind, sondern direkt aus dem Langzeitleistungsbezug in die nach § 16 i geförderte Beschäftigung eingemündet sind, beträgt die durchschnittliche monatliche Entlastung – bereinigt um den Sondereffekt - bei den BfUH-Leistungen 228 Euro pro Fall.

- Fächerung des Einspareffektes bei Einzelfallbetrachtung / weitere Sondereffekte:
  Bei Betrachtung der weiteren Fälle wurde die Komplexität bei der Ermittlung der Potentiale eines kommunalen Passiv-Aktiv-Transfers von den verschiedenen Konstellationen innerhalb der untersuchten Fälle unterstrichen: In 38 Fällen wurden entweder keine Bedarfssenkungen oder sogar Bedarfssteigerungen bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung aufgrund gestiegener Nebenkosten oder gesunkener Ein-

kommen anderer Familienmitglieder festgestellt. Auf der anderen Seite waren in 32 Fällen nach der Beschäftigungsaufnahme keinerlei BfUH-Leistungen mehr nötig. Hinzu kommen Effekte wie Mieterhöhungen oder Veränderungen im Einkommen der Haushalte parallel zur Beschäftigungsaufnahme.

- Berücksichtigung entstehender Wohngeldansprüche:
  Die für nach § 16 i SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnisse gezahlten Einkommen belaufen sich aktuell auf durchschnittlich 20.000 Euro p.a.. In vielen Fällen wird daher nach Beendigung des Leistungsbezugs ein Anspruch auf Wohngeld ausgelöst, an dessen Kosten die FHH ebenfalls zu 50 % beteiligt ist. Der oben dargestellte potentielle Entlastungsbetrag für den Haushalt der FHH in Bezug auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung wird daher durch die Mehrkosten für Wohngeld weiter reduziert.

- Zwischenfazit: Bereinigung der kommunalen Einsparung von Sondereffekten:
  Eingedenk des Umstandes, dass die Überleitung nach § 16 i Abs. 10 SGB II ein einmaliger Effekt ist, sollte für die mittel- und langfristige Einschätzung des Entlastungspotentials nur der Betrag für jene Personen, die nicht unter diese Vorschrift fallen, berücksichtigt werden (228 Euro pro Fall und Monat). Aufgrund der dargestellten unterschiedlichen Konstellationen und Auswirkungen einer geförderten Beschäftigungsaufnahme auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung erscheint es zudem angezeigt, diesen Betrag für jedes nach § 16 i SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnis ehemals langzeitarbeitsloser Hamburgerinnen und Hamburger auf 200 Euro abzurunden. 600 während eines Jahres durchgängig nach § 16 i SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnisse führen auf dieser Grundlage also zu Entlastungen bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung in Höhe von maximal 1,4 Mio. Euro.

Fazit jährliche Einsparungen bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung:
Der Entlastungsbetrag bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung beträgt p.a. maximal 1,4 Mio. Euro (bei 600 Förderfällen nach § 16 i SGB II), davon ca. 0,7 im Haushalt der FHH.

Für die Ermittlung der Entlastungen für den Haushalt der FHH ist schlussendlich zu berücksichtigen, dass der Bund gemäß § 46 SGB II der Kommune im Nachhinein einen Anteil an den tatsächlich ausgezahlten Kosten der laufenden Bedarfe für Unterkunft und Heizung erstattet, der jährlich angepasst wird und sich im Jahr 2019 auf etwa 50 Prozent der BfUH-Gesamtkosten beläuft. Von den ermittelten BfUH-Minderkosten entfällt damit etwa die Hälfte auf den Haushalt der FHH, d.h. 100 Euro pro gefördertem Beschäftigungsverhältnis und Monat oder von eingesparten 1,4 Mio. Euro insgesamt für den Haushalt der FHH in Höhe von 0,7 Mio. Euro.

Einspareffekt im Startjahr 2019:

Der tatsächliche Entlastungsbetrag im Jahr 2019 wird mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit noch einmal unter dem Betrag von 0,7 Mio. Euro liegen: In der noch andauernden Startphase der Umsetzung des zum 1.1.2019 in Kraft getretenen Teilhabechancengesetzes wächst das Entlastungspotential langsam auf. In den ersten 7 Monaten konnten in Hamburg 361 nach § 16 i SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnisse etabliert werden. Unter Anwendung des ermittelten monatlichen Entlastungspotentials für den Haushalt der FHH in Höhe von 100 Euro pro Beschäftigungsverhältnis ergeben sich damit für den Zeitraum Januar bis Juli 2019 Entlastungen in Höhe von maximal 139 Tsd. Euro.

Teilnehmende im Programm Teilhabe am Arbeitsmarkt nach § 16 i SGB II

Monat	Bestand Teilnehmende
Januar	24
Februar	77
März	129
April	213
Mai*	266
Juni*	329
Juli*	361

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Stand: Juli 2019, Hamburg
*Bei den Werten für Mai bis Juli handelt es sich um vorläufig hochgerechnete Werte. Endgültige Werte stehen erst nach einer Wartezeit von 3 Monaten zur Verfügung, so dass sich hier im Nachgang noch Änderungen ergeben können.

Entlastungseffekt im städtischen Haushalt 2019:
Im Startjahr 2019 beträgt der beschriebene Entlastungseffekt im städtischen Haushalt max. 139 Tsd. Euro.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass im Jahr 2019 ein Entlastungseffekt von voraussichtlich 139 Tsd. Euro im Haushalt der BASFI entsteht; dieser steigt voraussichtlich im Jahr 2020 auf 700 Tsd. Euro an. Diese eingesparten passiven Leistungen entstanden bzw. entstehen auch eingedenk der flankierenden städtischen Beschäftigungsförderung.

C. Aktivierung der Langzeitarbeitslosen durch städtische Förderung

Der Senat hat sich in den vergangenen Jahren finanziell in erheblichem Umfang für den sozialen Arbeitsmarktes engagiert. So wurden etwa zur Flankierung der Bundesprogramme „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und „Soziale Teilhabe durch Arbeit für junge erwachsene Flüchtlinge und erwerbsfähige Leistungsberechtigte“ (STAFFEL) sowie beim Instrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV) umfangreiche Haushaltsmittel für Anleitung, Coaching und Infrastruktur bereitgestellt, die die Nutzung dieser Programme erst ermöglicht

haben. Allein im Jahr 2018 wurden hierfür 4,4 Mio. Euro aus der Produktgruppe 255.02 Arbeitsmarktpolitik investiert.

Neben der weiteren finanziellen Unterstützung des auch in 2019 durchgeführten Bundesprogramms STAFFEL in Höhe von ca. 1,5 Mio. Euro, stellt die BASFI auch für nach § 16 i SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnisse in 2019 weitere 1,65 Mio. Euro bereit und wird dieses Engagement auch in 2020 fortsetzen (siehe auch Drs. 21/16762, 21/17126, 21/17497, 21/17241). Die so unterstützten Beschäftigungsverhältnisse sind in sozialen stadtteilorientierten Projekten angesiedelt, die für viele Menschen nach jahrelanger Arbeitslosigkeit einen geeigneten Einstieg in Beschäftigung darstellen. Auch für die bis Ende 2019 auf Grundlage des § 16 e SGB a.F. (FAV) geförderten Arbeitsverhältnisse stellt die BASFI wie bisher Mittel bereit, die sich in diesem Jahr auf 0,9 Mio. Euro belaufen. Diese Investitionen in Höhe von über 4 Mio. Euro p.a., die die soziale Teilhabe von vielen Menschen einschließlich ihrer Familien ermöglichen und zudem wichtige gemeinwohlorientierte Angebote tragen, übersteigen damit die dargestellten möglichen Entlastungen bei den BfUH derzeit noch um ein Vielfaches.

Mit dem § 16 i SGB II und dem Wegfall der in den Vorgängerprogrammen stets geltenden Kriterien Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse, ergibt sich die Chance, mittel- und langfristig eine tatsächliche Nettoentlastung des Haushalts der FHH durch die öffentlich geförderte Beschäftigung nach § 16 i SGB II zu erreichen. Bedingung hierfür ist, dass § 16 i SGB II ganz überwiegend für die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen am ersten Arbeitsmarkt zum Einsatz kommt. Hierfür wiederum ist zentral, dass die Arbeitgeber dieses Angebot für sich in noch größerem Umfang als bisher als Chance begreifen. Dem Senat, der sich auf allen Ebenen sehr für das Teilhabechancengesetz engagiert hat, ist dies ein besonderes Anliegen. Denn nur, wenn es gelingt, das Teilhabechancengesetz und hier insbesondere § 16 i SGB II zu einem Erfolg für die Arbeitgeber zu machen, kann es auch zu einem Erfolg für viele langzeitarbeitslose Hamburgerinnen und Hamburger werden und diesen eine langfriste Perspektive auf dem Arbeitsmarkt bieten. Die hierfür gegenüber den Arbeitgebern notwendige Kommunikation und Überzeugungsarbeit braucht angesichts des immer noch neuen Instrumentes Zeit sowie eine mit Erfolgsgeschichten unterlegte Öffentlichkeitsarbeit. Daran arbeiten Jobcenter team.arbeit.hamburg und die BASFI auch weiterhin mit hohem Engagement.

Mit freundlichen Grüßen