

Bauer, Frank et al.

**Research Report**

## Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung: Auf die Zielgruppe kommt es an

IAB-Stellungnahme, No. 10/2018

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Bauer, Frank et al. (2018) : Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung: Auf die Zielgruppe kommt es an, IAB-Stellungnahme, No. 10/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/197816>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# IAB-Stellungnahme

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an

Frank Bauer  
Kerstin Bruckmeier  
Peter Kupka  
Torsten Lietzmann  
Philipp Ramos Lobato  
Markus Promberger  
Joachim Wolff

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für  
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 5. November 2018

ISSN 2195-5980

# Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an

Frank Bauer

Kerstin Bruckmeier

Peter Kupka

Torsten Lietzmann

Philipp Ramos Lobato

Markus Promberger

Joachim Wolff

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	4
Abstract .....	4
1 Vorbemerkung .....	6
2 Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug .....	6
3 Stellungnahme zum Teilhabechancengesetz .....	11
3.1 Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§ 16e SGB II) .....	11
3.2 Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) .....	14
3.3 Beschäftigungsbegleitende Beratung und Betreuung .....	17
3.4 Finanzierung durch Passiv-Aktiv-Transfer .....	18
4 Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen (Antrag Bündnis 90/Die Grünen) .....	19
4.1 Definition der Zielgruppe .....	20
4.2 Ziel des Sozialen Arbeitsmarkts .....	20
4.3 Sozialpädagogische Begleitung .....	21
4.4 Beschäftigungsverhältnisse .....	21
4.5 Beschäftigungsbetriebe und deren Förderung .....	22
5 Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung (Antrag Fraktion Die Linke) .....	22
5.1 Zielgruppe .....	23
5.2 Anforderungen an die Beschäftigungsverhältnisse .....	24
5.3 Einsatzfelder .....	25
5.4 Individuelle Unterstützung, Begleitung und Beratung .....	26
Literatur .....	27

## Zusammenfassung

Die vorliegende IAB-Stellungnahme befasst sich mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein Teilhabechancengesetz („Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt“, Bundestagsdrucksache 19/4725), dem Antrag „Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen“ der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 19/591) und dem Antrag „Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ der Bundestagsfraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 19/2593).

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht zwei unterschiedliche Formen geförderter Beschäftigung vor: Neben einem Lohnkostenzuschuss, der den Charakter eines Eingliederungszuschusses hat, geht es um die Schaffung längerfristiger geförderter Beschäftigung für einen Personenkreis mit sehr geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und mit dem vorrangigen Ziel der Sicherung von Teilhabe. Letzteres ist bereits seit längerem unter dem Stichwort „Sozialer Arbeitsmarkt“ diskutiert worden. Die beiden Anträge der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke greifen die Idee einer geförderten Beschäftigung für Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Grundgedanke eines Sozialen Arbeitsmarktes einen breiten politischen Konsens findet, auch wenn Zielgruppe und Ziele der Anträge etwas von der Gesetzesvorlage abweichen.

Da sowohl in den beiden Anträgen als auch im Gesetzentwurf mit der Lage auf dem Arbeitsmarkt argumentiert wird, stellt das IAB in seiner Stellungnahme zunächst wesentliche Ergebnisse der jüngeren Arbeitsmarktentwicklung dar – insbesondere im Hinblick auf lange Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsdauern. Anschließend äußert sich das IAB zum Gesetzentwurf der Bundesregierung und bezieht hierbei Positionen des IAB zu beschäftigungsbegleitender Betreuung (Jobcoaching) sowie zur Finanzierung einer solchen Maßnahme durch einen Passiv-Aktiv-Transfer ein. In den nachfolgenden Ausführungen zu den beiden Anträgen wird auf diese Positionen verwiesen.

## Abstract

This IAB statement addresses the Federal Government's draft of a Participation Opportunities Act (“Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt“ (Draft of a tenth act to amend the German Social Code Book Two – Creation of new participation opportunities for long-term unemployed people on the first and social labour markets), Bundestag printed paper 19/4725), the application „Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen

durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen“ (Enabling new perspectives for long-term unemployed people through a social labour market) by the Bündnis 90/Die Grünen parliamentary group (Bundestag printed matter 19/591) and the application “Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung” (Perspectives for long-term unemployed people through good publicly funded employment) by the Die Linke parliamentary group (Bundestag printed matter 19/2593).

The draft legislation of the Federal Government envisages two different forms of subsidised employment: In addition to a wage subsidy that has the character of an integration allowance, it defines the creation of long-term subsidised employment for a group of people with very poor opportunities on the labour market and with the primary objective of ensuring participation. The latter has already been discussed under the heading of “social labour market” for a while. The two applications of the Bündnis 90/Die Grünen and Die Linke parliamentary groups take up the idea of subsidised employment for those with poor employment prospects. This suggests that the basic idea of a social labour market is met with a broad political consensus, even if the target group and the objectives of the applications differ somewhat from the draft legislation.

Since the situation on the labour market is used as an argument both in the two applications and in the draft legislation, in its statement, the IAB first describes essential results of the recent labour market developments – in particular with regard to long periods of unemployment and benefit receipt. Finally, the IAB comments on the draft legislation of the Federal Government and includes positions of the IAB regarding employment-accompanying assistance (job coaching) and regarding the funding of such measures through a passive-active transfer. We will refer to these positions in the following statements on the two applications.

## 1 Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat einen Entwurf für ein Teilhabechancengesetz vorgelegt, das zwei unterschiedliche Formen geförderter Beschäftigung vorsieht. Neben einem Lohnkostenzuschuss, der den Charakter eines Eingliederungszuschusses hat, steht die Schaffung längerfristiger geförderter Beschäftigung für einen Personenkreis mit sehr geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und mit dem vorrangigen Ziel der Sicherung von Teilhabe im Fokus. Eine solche Maßnahme ist schon seit längerem unter dem Stichwort „Sozialer Arbeitsmarkt“ diskutiert worden.

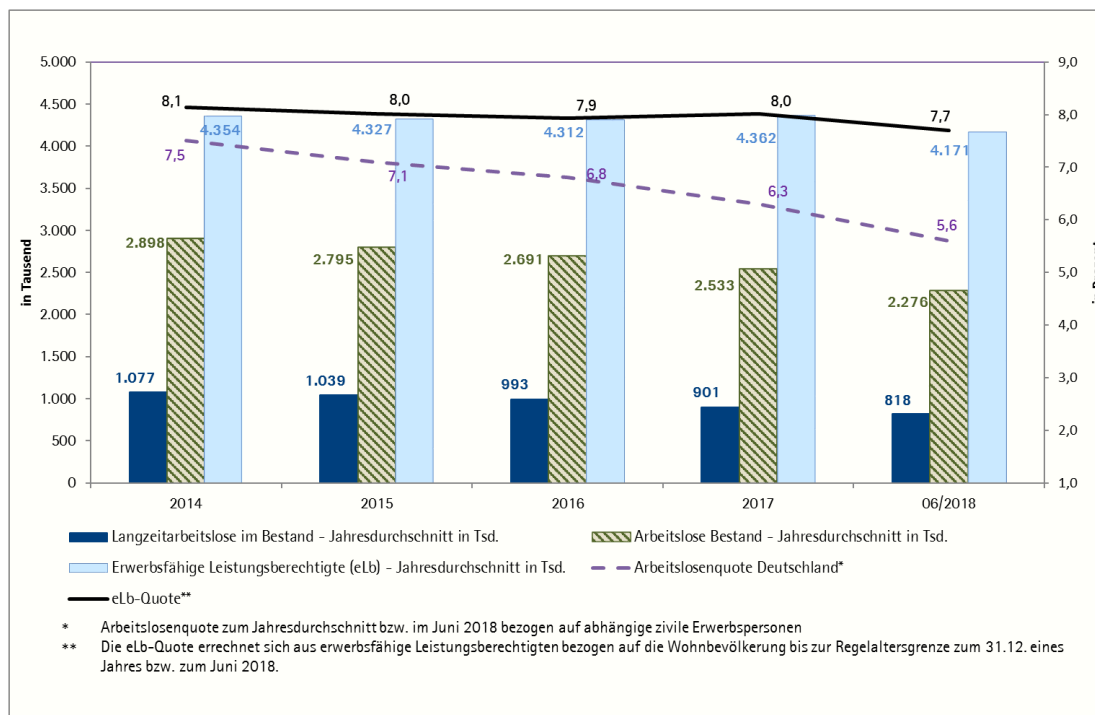
Die beiden Anträge der Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke greifen die Idee einer geförderten Beschäftigung für Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Grundgedanke eines Sozialen Arbeitsmarktes einen breiten politischen Konsens findet, auch wenn Zielgruppe und Ziele der Anträge etwas von der Gesetzesvorlage abweichen.

Da sowohl in beiden Anträgen als auch im Gesetzentwurf mit der Lage auf dem Arbeitsmarkt argumentiert wird, stellt das IAB in dieser Stellungnahme in einem ersten Schritt wesentliche Ergebnisse der jüngeren Arbeitsmarktentwicklung dar – insbesondere im Hinblick auf lange Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsdauern. Anschließend geht es um den Gesetzentwurf der Bundesregierung. Hierbei werden auch Positionen des IAB zu beschäftigungsbegleitender Betreuung (Jobcoaching) sowie zur Finanzierung einer solchen Maßnahme durch einen Passiv-Aktiv-Transfer einbezogen. In den nachfolgenden Ausführungen zu den beiden Anträgen wird auf diese Positionen verwiesen.

## 2 Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug

Mit der guten Lage am Arbeitsmarkt ist die Arbeitslosigkeit zuletzt wieder deutlicher gesunken. Im Jahresdurchschnitt 2017 gab es 2,53 Millionen registrierte Arbeitslose (siehe Abbildung 1); die Tendenz ist weiter rückläufig. Während der Abbau der Arbeitslosigkeit zwischen den Jahren 2011 und 2014 nahezu stagnierte, nimmt die Zahl der Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen bereits seit 2014 wieder ab. Auch die Unterbeschäftigung in Deutschland geht zurück (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018a). Damit profitieren auch Arbeitslose vom anhaltenden Beschäftigungsaufbau. Trotz eines Rekordniveaus an offenen Stellen, im Jahr 2017 waren es nach Angaben der Betriebe insgesamt 1,2 Millionen, sowie zunehmenden Schwierigkeiten bei deren Besetzung (Bossler et al. 2018) hat ein nennenswerter Teil von Langzeitarbeitslosen nur geringe Arbeitsmarktchancen.

**Abbildung 1: Arbeitslose und erwerbsfähige SGB-II-Leistungsbezieher  
2014 bis 2018**



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Nürnberg. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Nürnberg, September 2018.

Im Jahr 2017 waren circa 900.000 Personen langzeitarbeitslos, das heißt, sie waren mindestens zwölf Monate durchgehend als Arbeitslose registriert (siehe Abbildung 1). Dabei ist zu beachten, dass die offiziell gemessene Arbeitslosigkeitsdauer aus verschiedenen Gründen, zum Beispiel bei einer über sechs Wochen andauernden Erkrankung, endet. Andere Konzepte zur Erfassung von Personen, die über einen längeren Zeitraum am Arbeitsmarkt nicht erfolgreich Fuß fassen konnten, weisen auf eine etwas größere Gruppe hin (Konle-Seidl et al. 2018; Lietzmann 2016a; Rothe 2015). Die individuellen Beschäftigungschancen reduzieren sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich (Bruckmeier et al. 2015). 2017 waren von den Langzeitarbeitslosen knapp 57 Prozent seit mehr als zwei Jahren und etwa ein Viertel seit mehr als vier Jahren arbeitslos (siehe Tabelle 1). Der Anteil der Personen, die seit längerem arbeitslos sind, stieg während der letzten Jahre leicht an.



**Tabelle 1: Langzeitarbeitslose und Dauer der Arbeitslosigkeit 2011 bis 2017**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit (Wochen)</b>	65,6	65,4	66,3	68,7	70,3	70,7	70,1
<b>Langzeitarbeitslose (in Tsd.)</b>	1.068	1.046	1.070	1.077	1.039	993	900
<b>Anteil Langzeitarbeitslose</b>	35,9	36,1	36,3	37,2	37,2	36,9	35,6
davon							
... mehr als 2 Jahre arbeitslos	51,4	50,2	52,4	53,2	55,7	55,9	56,8
... mehr als 4 Jahre arbeitslos	20,5	19,2	19,9	20,7	22,5	23,8	24,9

Durchschnittliche bisherige Dauer, Jahresdurchschnitte.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Deutschland - Zeitreihen bis 2016, August 2017. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA): Arbeitsmarkt 2012, Arbeitsmarktanalyse für Deutschland, West- und Ostdeutschland. Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, verschiedene Ausgaben, Nürnberg.

Häufig stehen persönliche Arbeitsmarkthemmnisse der Erwerbsintegration entgegen. Dies spiegelt sich in der Struktur der Langzeitarbeitslosen wider (siehe Tabelle 2). 2017 waren circa 28 Prozent der langzeitarbeitslosen Personen 55 Jahre oder älter. Ältere Grundsicherungsempfänger schätzen ihre körperliche Gesundheit schlechter ein als jüngere Leistungsbezieher (Eggs et al. 2014), was neben nicht mehr verwertbaren Qualifikationen zu den schlechteren Arbeitsmarktchancen von Älteren beiträgt. Leicht überproportional von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind auch schwerbehinderte Personen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018b).

Ein weiteres wichtiges Hemmnis ist eine fehlende oder nicht gefragte Qualifikation. Etwa die Hälfte der Langzeitarbeitslosen besitzt keine abgeschlossene Berufsausbildung. Häufig sind für diesen Personenkreis nur einfache Helfertätigkeiten erreichbar. Die Anteile von geringqualifizierten und älteren Langzeitarbeitslosen stiegen während der letzten Jahre leicht an.

**Tabelle 2: Ausgewählte Strukturmerkmale von Langzeitarbeitslosen**

Langzeitarbeitslose	Juni 2010	Juni 2014	Juni 2015	Juni 2016	2017 (JD)
<b>Alter</b>					
Unter 55 Jahre	79	73	73	73	72
55 Jahre und älter	21	27	27	27	28
<b>Berufsausbildung<sup>1</sup></b>					
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	47	51	52	53	54
Betriebliche/schulische Ausbildung	42	42	41	40	
Akademische Ausbildung	4	5	5	5	
<b>Anforderungsniveau der gesuchten Tätigkeit<sup>1</sup></b>					
Helfer	42	52	53	53	
Fachkraft	40	37	36	36	
Spezialist	4	4	3	3	
Experte	3	3	3	3	

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, verschiedene Ausgaben bis 2016. 2017: Statistik der Bundesagentur für Arbeit Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017, Nürnberg, Juli 2018. 1 Fehlende Werte zu 100 Prozent entfallen auf nicht zuordenbare Werte.

Die meisten offenen Stellen sind jedoch im mittleren Qualifikationssegment (60,8%) angesiedelt, für 17 Prozent wird ein (Fach-)Hochschulabschluss benötigt. Nur für 22 Prozent der offenen Stellen wird kein Berufsabschluss benötigt (IAB-Stellenerhebung 2018, Angaben für das 4. Quartal 2017). Die geringen Integrationschancen von Langzeitarbeitslosen sind demnach auch Folge eines Missverhältnisses zwischen den Qualifikationsanforderungen der offenen Stellen und den Qualifikationsvoraussetzungen der Langzeitarbeitslosen. Bei andauernder Arbeitslosigkeit kann es zudem zu einer Entwertung oder gar einem Verlust der einmal erworbenen Kenntnisse kommen.

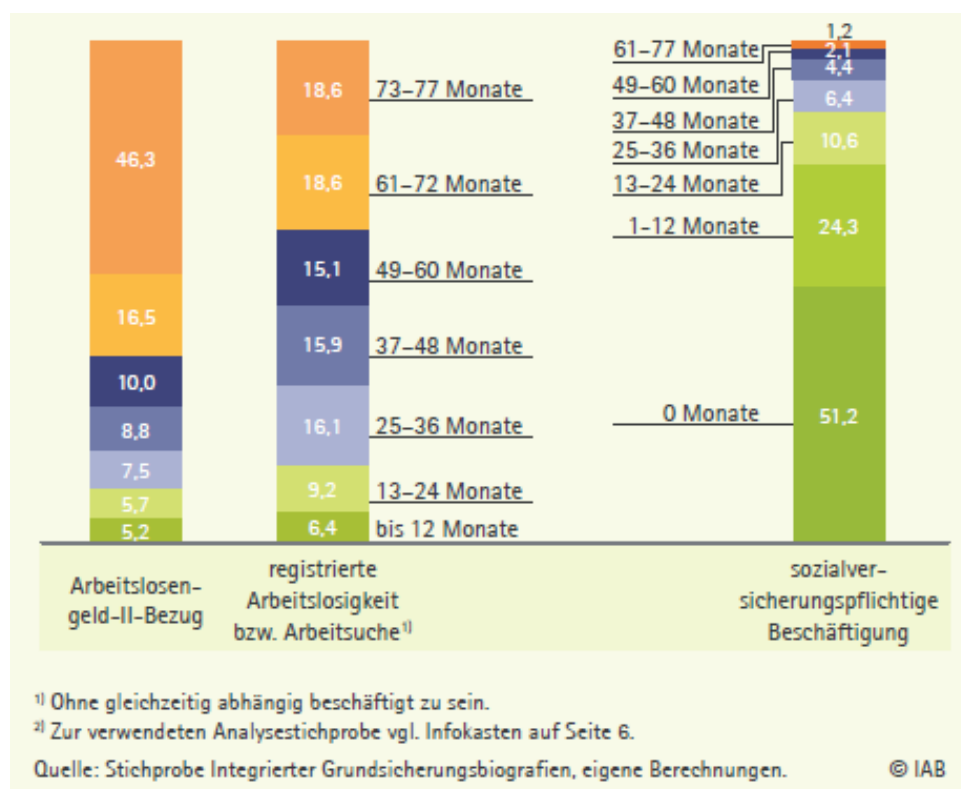
Lange Zeiten der Erwerbslosigkeit stellen daher per se eine hohe Hürde am Arbeitsmarkt dar, da sie von Betrieben als ein Signal für mangelnde Beschäftigungsfähigkeit interpretiert werden können. Im Jahr 2016 gaben in einer repräsentativen Betriebsbefragung 44 Prozent aller Betriebe an, dass sie langzeitarbeitslose Bewerber im Einstellungsprozess berücksichtigen würden. Die Chancen langzeitarbeitsloser Bewerber, im Einstellungsprozess berücksichtigt zu werden, sind allerdings während der letzten Jahre beständig gestiegen (Rebien und Rothe 2018; Abb. 4).

Die überwiegende Mehrheit (90%) der Langzeitarbeitslosen wird im Rechtskreis Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) betreut. Die Zahl der erwerbsfähigen Grundversicherungsbeziehenden ist jedoch mit knapp 4,4 Millionen im Jahr 2017 deutlich höher als die Zahl der Langzeitarbeitslosen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit

2018c). Circa 2,8 Millionen waren Langzeitleistungsbeziehende, das heißt mit einem Leistungsbezug in mindestens 21 der letzten 24 Monate (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018d).

Längere Bezugszeiten sind in der Grundsicherung weit verbreitet: Im Juni 2011 hatte knapp die Hälfte aller nicht erwerbstätigen Leistungsbeziehenden im Alter von 25 bis 60 Jahren seit 2005 Leistungen bezogen. Ein fast genauso hoher Anteil konnte keine Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vorweisen (siehe Abbildung 2). Mit der Dauer des Leistungsbezugs nimmt die Wahrscheinlichkeit, in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überzugehen, deutlich ab.

**Abbildung 2: Kumulierte Dauern des Arbeitslosengeld-II-Bezugs, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowie der Arbeitslosigkeit/Arbeitsuche Mitte Januar 2005 bis Mitte Juni 2011, Anteile in Prozent**



Quelle: Lietzmann et al. 2018.

Allerdings wirken sich lange Zeiten ohne Beschäftigung deutlich negativer auf die Beschäftigungschancen aus als lange Zeiten im Leistungsbezug (Lietzmann et al. 2018). Dabei ist es nicht relevant, ob man in Zeiten ohne Beschäftigung als arbeitslos registriert war (Lietzmann et al. 2018). Leistungsbeziehende sind häufig nicht arbeitslos gemeldet – im Jahr 2017 war mit circa 38 Prozent ein gutes Drittel als arbeitslos registriert (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018b).

Neben der Arbeitslosigkeit spielen für einen langen Leistungsbezug andere Risiken eine Rolle. So sind Alleinerziehende besonders lange im Leistungsbezug, und Kin-

derbetreuungsaufgaben bedeuten in der Regel für Mütter niedrigere Beschäftigungschancen (Lietzmann 2016b; Beste und Trappmann 2016). Dies weist auf Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hin oder auf eine häusliche Arbeitsteilung, die zu Lasten der Beschäftigungschancen der Frau geht, und nicht zwingend auf fehlende Arbeitsmarktchancen der Mutter selbst. Auch Personen, die Angehörige pflegen, gelingt eine Erwerbsintegration seltener (Hohmeyer und Kopf 2018).

Der Haushaltskontext ist für die Überwindung des Leistungsbezugs auch im Hinblick auf die Art einer aufgenommenen Beschäftigung relevant. Im Jahr 2017 waren mit circa 1,2 Millionen rund ein Viertel aller Leistungsbeziehenden bereits erwerbstätig. Die Mehrheit der erwerbstätigen Leistungsbeziehenden arbeitet im Niedriglohnbereich und zu geringen Wochenarbeitszeiten (Bruckmeier et al. 2017). Bei circa 140.000 Vollzeitbeschäftigten dürfte häufig der Verdienst nicht ausreichen, um die Bedürftigkeit der Familie zu verhindern. Jährlich gibt es zudem rund eine Million sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsaufnahmen von Leistungsbeziehenden, wobei die Hälfte nicht zur Beendigung der Bedürftigkeit führt (Bruckmeier und Hohmeyer 2018). Lange Leistungsbezugsdauern schließen vorübergehende Phasen der Erwerbstätigkeit also nicht aus.

### **3 Stellungnahme zum Teilhabechancengesetz**

Das Teilhabechancengesetz besteht aus zwei Maßnahmen. Die Maßnahme „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) beinhaltet einen für die Dauer von zwei Jahren gewährten Lohnkostenzuschuss für Langzeitarbeitslose. Die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) ist eine Maßnahme öffentlich geförderter Beschäftigung für einen sehr arbeitsmarktfernen Personenkreis, die ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung nach dem Ansatz des Sozialen Arbeitsmarktes entspricht.

Zum Lohnkostenzuschuss nach § 16e SGB II hat das IAB bislang keine Stellungnahme vorgelegt, zu den Chancen und Risiken eines Sozialen Arbeitsmarktes hat sich das IAB dagegen, gestützt auf die Untersuchungsergebnisse vergleichbarer Fördermaßnahmen, in mehreren Veröffentlichungen und Stellungnahmen geäußert.

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

Zu diesem Aspekt des Teilhabechancengesetzes kann nur eine vorsichtige und vorläufige Bewertung erfolgen. Es handelt sich, wie auch der Titel nahelegt, dem Charakter nach um einen Eingliederungszuschuss (EGZ). Der Gesetzgeber will damit einen finanziellen Anreiz setzen, Langzeitarbeitslose einzustellen, wobei die Maßnahme sich vom EGZ nach § 88 des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB III) durch die längere Laufzeit (24 statt bis zu 12 Monate, bei Über-50-Jährigen bis zu 36 Monate) sowie einen höheren Lohnkostenzuschuss in Höhe von 75 Prozent im ersten und 50 Prozent im zweiten Jahr statt bis zu 50 Prozent des Arbeitsentgelts unterscheidet. Für schwerbehinderte Personen sehen die Regelungen des EGZ Förderdauern von bis zu 24 Monaten (und in Ausnahmefällen längere Förderdauern) sowie eine Höhe von bis zu 70 Prozent des Arbeitsentgelts vor.

Anders als beim herkömmlichen EGZ sollen durch die Neuregelung sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gefördert werden. Dadurch wird vermieden, dass durch eine Förderung im Rahmen des § 16e SGB II Personen in den Rechtskreis des SGB III übergehen und damit die Möglichkeit eines „Verschiebebahnhofs“ entsteht.

Darüber hinaus sehen die Regelungen in § 16e SGB II andere Förderkriterien als der EGZ vor. Zugunsten einer einheitlichen Förderhöhe wird zum einen auf die Feststellung und gegebenenfalls die Anpassung der individuellen Minderleistung verzichtet. Dadurch werden die bürokratischen Aufwände der Förderung reduziert, was sie – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – für privatwirtschaftliche Arbeitgeber attraktiver machen könnte. Inwieweit dadurch unbeabsichtigt Anreize für die Förderung arbeitsmarktnäherer Leistungsberechtigter gesetzt werden, bleibt abzuwarten. Zum anderen sehen die Regelungen die Möglichkeit der beschäftigungsbegleitenden Betreuung der Geförderten vor, um das Beschäftigungsverhältnis der mutmaßlich arbeitsmarktfernen Klientel zu stabilisieren.

Zudem wird eine Vollzeitbeschäftigung (die im „alten“ § 16e nicht festgeschrieben, aber im Modellprojekt Nordrhein-Westfalen faktisch die Regel war) nun ausdrücklich nicht als Regelfall für die Förderung festgeschrieben. Stattdessen müssen die geförderten Beschäftigungsverhältnisse lediglich über geringfügige Beschäftigung hinausgehen.

Eine wichtige Frage für die Evaluation der Förderung nach § 16e SGB II wird daher in der Klärung des Verhältnisses des § 16e SGB II zum EGZ nach § 88 SGB III bestehen: Welchen zusätzlichen Nutzen hat diese Förderung? Ist eine Förderdauer von zwei Jahren notwendig oder wäre es nicht besser, mit einer an den Einzelfall anpassbaren Dauer von bis zu zwei Jahren zu arbeiten? Würden Betriebe Personen (und wenn ja, welche) zu diesen Konditionen eher einstellen als mit dem EGZ des SGB III oder der Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II in der aktuellen Fassung)? Darüber hinaus ist von besonderem Interesse, ob – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – tatsächlich „Personen mit längerer Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit“ gefördert werden oder ob doch vermehrt arbeitsmarktnähere Leistungsberechtigte zum Zuge kommen.

Es erscheint zunächst einmal angemessen, mit der Maßnahme „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ eine weitere Möglichkeit zu schaffen, um im SGB II Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, die vergleichsweise nahe an regulärer Beschäftigung sind. Das IAB hatte mehrfach kritisiert, dass trotz der weiterhin schwierigen Beschäftigungssituation arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser die öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem Jahr 2010 zu stark zurückgefahren wurde (zum Beispiel Beste et al. 2017, Hohmeyer und Moczall 2016). Eine Nähe der geförderten Tätigkeiten zu regulärer Beschäftigung kann dazu beitragen, dass die Förderung für arbeitsmarktferne Geförderte zum Sprungbrett in den allgemeinen Arbeitsmarkt wird.

Durch die Dauer der Förderung, die weite Fassung des Arbeitszeitmodells und die begleitende Betreuung bestehen gute Aussichten, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse nicht aufgrund einer Überforderung einzelner Geförderter abgebrochen werden müssen. Während der auch im SGB II einsetzbare Eingliederungszuschuss des SGB III sich an Personen richtet, die unmittelbar eine gewisse Produktivität mitbringen und nach einem Jahr in der Lage sein sollten, eine ungeforderte Beschäftigung auszuüben, ermöglicht die geplante Revision der Förderung nach § 16e SGB II einen weicheren Übergang. Er könnte somit für eine etwas arbeitsmarktfernere Klientel in Frage kommen als ein EGZ.

Dadurch, dass die Zielgruppe sehr weit definiert ist und lediglich eine zweijährige Arbeitslosigkeitsdauer für eine Förderung erforderlich ist, bestehen jedoch Risiken. Es könnten in größerem Umfang Personen gefördert werden, für die eigentlich der EGZ gedacht ist (der allerdings im Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht beschränkt ist), oder die in absehbarer Zeit auch ohne Förderung eine Erwerbsarbeit aufnehmen würden. Die Kombination aus einer weiten Zielgruppe und einer großzügigen Förderung könnte zudem die Gefahr von Mitnahmeeffekten erhöhen. Weiterhin könnten wettbewerbsfähigere Arbeitslose durch geförderte Arbeitslose verdrängt werden. Schließlich könnten Betriebe, die produktive Personen mit Förderung einstellen, dadurch einen Wettbewerbsvorteil erhalten. Inwieweit diese Risiken in der Praxis zum Tragen kommen, ist im Rahmen der Evaluation durch eine genaue Beobachtung der Zuweisungsprozesse und der Verhandlungen mit potenziellen Arbeitgebern zu klären.

Eine Förderdauer von zwei Jahren bei einer nicht sehr strikten Abgrenzung der Zielgruppe birgt das Risiko eines Einsperreffekts, ist im Hinblick auf eine Verbesserung der Integrationschancen nicht erforderlich (Hohmeyer und Wolff 2010) und möglicherweise sogar schädlich (zum Beispiel Caliendo et al. 2008, IAW und ISG 2013). Da es sich beim § 16e SGB II primär um ein Instrument zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit handelt, spricht die Evidenz erstens dafür, auch kürzere Förderdauern vorzusehen. Zweitens sollte die Zuweisung in die Förderung durch die Fachkräfte der Jobcenter sicherstellen, dass nur Personen mit recht geringen Eingliederungschancen gefördert werden. Für arbeitsmarktnähere Personen aus der Zielgruppe dürfte eher ein Eingliederungszuschuss geeignet sein.

Auf Basis des Gesetzestextes lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt die Empfehlung aussprechen, die scheinbar widersprüchliche Differenz zum Eingliederungszuschuss zu beseitigen, die in einer großzügigeren Förderung bei gleichzeitig erleichterten Zugangskriterien besteht. Dies könnte durch die Feststellung einer arbeitsplatzbezogenen Minderleistung und das Vorschalten von Fördermaßnahmen erfolgen, die über die reguläre Beratung und Vermittlung hinausgehen. Unabdingbar ist jedoch, dass es sich bei dem geplanten Instrument, wie es auch der aktuelle Gesetzentwurf vorsieht, um eine Ermessens- und nicht um eine Pflichtleistung der Arbeitsförderung handeln sollte. Hinsichtlich der begleitenden Betreuung ist zu empfehlen, das Coaching mög-



lichst frühzeitig, also vor Beginn der Beschäftigung, beginnen zu lassen, um antizipierte Probleme schon vor der Arbeitsaufnahme angehen zu können und die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses zu erleichtern (ISG und IAW 2017).

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

Der Begriff des Sozialen Arbeitsmarktes bezeichnet einen arbeitsmarktpolitischen Ansatz, der sich an arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose richtet, die aufgrund gesundheitlicher Probleme oder sonstiger Einschränkungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit mittel- bis langfristig keine realistischen Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Mithilfe der öffentlichen Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung soll der Soziale Arbeitsmarkt ihnen eine längerfristige Erwerbsbeteiligung und die darüber vermittelten sozialen Teilhabechancen ermöglichen.

Das IAB hat die Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes mehrfach als angemessen bezeichnet (zuletzt Kupka et al. 2018). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es aufgrund der geringen Schwelle für die sozialrechtliche Feststellung einer Erwerbsfähigkeit (drei Stunden pro Tag) eine relevante Gruppe von Leistungsberechtigten gibt, die kaum eine Chance auf einen Übergang in reguläre Beschäftigung haben. Bei einer solchen Maßnahme geht es der Zielgruppe entsprechend auch nicht vorrangig um eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt, sondern um die Sicherung von Teilhabe, die ebenfalls ein Ziel des SGB II darstellt. Aus Sicht des IAB wäre die Einführung der Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ somit eine nachvollziehbare Reaktion auf die Verfestigungstendenzen im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bruckmeier et al. 2015).

Die Evaluation des – im Jahr 2012 abgeschafften – Beschäftigungszuschusses (vormals § 16e SGB II) sowie Studien zu verschiedenen Modellprojekten zeigen, dass sich geförderte Beschäftigung tatsächlich positiv auf die wahrgenommene soziale Teilhabe der Geförderten auswirkt (ISG et al. 2011, Christoph et al. 2015, Ramos Lobato 2017). Dabei erweist sich die formelle Ähnlichkeit zu regulärer Erwerbsarbeit als wichtige Erfolgsbedingung. So geht geförderte Beschäftigung dann mit einem höheren Teilhabeerleben einher, wenn die Teilnahme an der Maßnahme freiwillig ist, die Beschäftigung einen höheren Stundenumfang aufweist und für einen längeren Zeitraum gefördert wird. Weitere teilhabefördernde Aspekte sind die Möglichkeit, die eigene Leistungsfähigkeit zeigen zu können, die Form und die Höhe der Vergütung sowie die zumindest temporäre Überwindung der Abhängigkeit von Arbeitslosengeld-II-Leistungen.

Bei der Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes ist es von großer Bedeutung, dass die Zielgruppe auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose beschränkt wird. Andernfalls können Anreize für das sogenannte „Creaming“ entstehen. Dieses führt wiederum zu Einsparereffekten, wie sie in der Evaluation des Beschäftigungszuschusses festgestellt wurden. In einer aktuellen Studie zu den Eigenschaften einer möglichen Zielgruppe hat das IAB festgestellt, dass die im Gesetzentwurf festgelegten Kri-

terien (mindestens sieben Jahre Leistungsbezug und dabei geringe Erwerbsbeteiligung) im Großen und Ganzen geeignet sind, eine arbeitsmarktferne Zielgruppe zu definieren (Lietzmann et al. 2018).

Lietzmann et al. (2018) untersuchten die Determinanten der Eingliederungswahrscheinlichkeit von nicht erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von 25 bis 60 Jahren, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen: Zu den Personen mit den geringsten Übergangswahrscheinlichkeiten in versicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt innerhalb eines Drei-Jahres-Zeitraums gehören vor allem diejenigen mit langen Dauern des Leistungsbezugs und geringer Erwerbsbeteiligung. Außerdem hat die überwältigende Mehrheit mit sehr geringen Eingliederungswahrscheinlichkeiten ein Lebensalter von über 55 Jahren. Geringere Qualifikationen sind in der Gruppe mit den niedrigsten Beschäftigungschancen überrepräsentiert, aber nicht im selben Umfang wie Personen mit einem hohen Lebensalter.

Wenn die Zuweisung in die Maßnahme gewährleistet, dass tatsächlich nur sehr arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gefördert werden, dann ist auch gewährleistet, dass die Maßnahme eine Rückkehr in reguläre Beschäftigung nicht erschwert. Denn wenn sich dieses zeigen würde, wäre das ein sicheres Zeichen dafür, dass die Zielgruppe zumindest zum Teil verfehlt wurde.

Weiterhin ist es wichtig, Perspektiven für solche Personen vorzuhalten, die sich in einer solchen Maßnahme unerwartet gut entwickeln. Hier kann eine Beratung der Betroffenen – neben der ohnehin vorgesehenen Begleitung durch Jobcoaches – dazu beitragen, Perspektiven über die Maßnahme hinaus zu entwickeln und soweit wie möglich eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Förderdauern von bis zu fünf Jahren und eine reguläre Entlohnung können einen Beitrag zur Verbesserung von Teilhabechancen leisten, während die hohen Fördersätze – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – dafür zentral sind, besonders arbeitsmarktfernen Personen mit einem eingeschränkten Leistungsvermögen überhaupt diese Chancen zu eröffnen. Inwieweit hohe Fördersätze am Mindestlohn oder an Tariflöhnen ansetzen sollen, hängt davon ab, in welchem Umfang den Geförderten diese Chancen auch in Betrieben mit einer Tariflohnbindung eröffnet werden sollen.

Trotz der grundsätzlich positiv zu bewertenden Regelungen des Gesetzentwurfs zum § 16i SGB II durch das IAB gibt es bei der konkreten Ausgestaltung einige Verbesserungspotenziale. So können trotz der restriktiven Definition auch Personen teilnahmeberechtigt sein, die durchaus Chancen auf eine reguläre Beschäftigung haben. Man denke etwa an Alleinerziehende mit einem Berufsabschluss, die weniger wegen einer eingeschränkten Beschäftigungsfähigkeit, sondern wegen Kinderbetreuungsaufgaben und eingeschränkten Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf längerfristig Leistungen der Grundsicherung beziehen. Zusätzlich wünschenswert wäre daher die Aufnahme eines Passus, dass nach Einschätzung der Jobcenter eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt voraussichtlich innerhalb der nächsten



24 oder 36 Monate ohne die Förderung für eine bestimmte Person voraussichtlich nicht aufgenommen werden wird. Sinnvoll wäre auch eine höhere Altersuntergrenze als 25 Jahre, da bei jungen Erwachsenen vorrangig Qualifizierungsinstrumente eingesetzt werden sollten.

Umgekehrt wäre auch eine Härtefallregelung überlegenswert, die den Zugang zum Sozialen Arbeitsmarkt unabhängig von der bisherigen Länge der Arbeitslosigkeit ermöglicht, wenn ein besonderes gravierendes Ereignis – zum Beispiel ein Unfall oder eine schwere Krankheit – eingetreten ist, das mit hoher Sicherheit zum langfristigen Verbleib in Arbeitslosigkeit führt. Betroffene Personen müssten unter Umständen ansonsten sehr lang auf die Zugangsberechtigung warten.

Um Creaming-Effekten vorzubeugen, sollten weiterhin keine Vorgaben hinsichtlich der Zahl der Geförderten gemacht werden. Auch wenn laut Koalitionsvertrag in der Legislaturperiode bis zu 150.000 langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte gefördert werden sollen, sollte diese Zahl nicht zum Maßstab des Erfolgs gemacht werden. Viel wichtiger wären sorgfältige Zuweisungsprozesse, die die Passung der ausgewählten Personen zu den Intentionen des Instruments sichern. Es ist denkbar, dass bei der Zuweisung die Beschäftigungsfähigkeit von Geförderten unterschätzt wird. Oder Geförderte mit langen Förderdauern können ihre anfänglich geringe Beschäftigungsfähigkeit infolge der Förderung deutlich steigern. In beiden Fällen wäre es möglich, dass die Geförderten schließlich für eine Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung in Frage kommen.

In diesen Fällen kann zwar nach § 16i (6) SGB II die Förderung beendet werden, dennoch sollte in Anbetracht langer Förderdauern von bis zu fünf Jahren auch klargestellt werden, wie und in welchen zeitlichen Abständen überprüft wird, ob die Beschäftigungsfähigkeit von Personen dafür hinreichend hoch ist. Soweit sehr arbeitsmarktferne Personen gefördert werden, sollte allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden kann. Für sie sollte vor allem eine verbesserte Teilhabe als Ziel im Mittelpunkt stehen.

Schließlich gilt es zu bedenken, dass ein Teil der Leistungsberechtigten des SGB II aufgrund erheblicher gesundheitlicher Einschränkungen selbst den Anforderungen geförderter Beschäftigung nicht gewachsen sein dürfte. Auch wenn die nicht erwerbstätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von 25 bis 60 Jahren, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, aber zu den 10 Prozent mit den geringsten Übergangschancen gehören, eine Größenordnung von etwa 200.000 Personen repräsentieren (Lietzmann et al. 2018), kommt möglicherweise nur ein kleinerer Teil von ihnen für eine Förderung in Frage.

### 3.3 Beschäftigungsbegleitende Beratung und Betreuung

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird eine „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ vorgesehen. Offenbar besteht ein Konsens über den Bedarf zusätzlicher Förderung der Zielgruppe. Beschäftigungsbegleitende Betreuung und Unterstützung durch sogenannte Job-Coaches sind Elemente von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielgruppenprogrammen, die sich in einem Prozess der Etablierung befinden. Sowohl in Modellprojekten auf Landesebene zur öffentlich geförderten Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen (Bauer et al. 2016a, Bauer et al. 2016b, Bauer 2018) und Baden-Württemberg (Fertig et al. 2017) als auch beim „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ (ISG und IAW 2018) wurden sie implementiert.

Der Grundgedanke ist dabei zum einen, dass alle positiven Effekte der Programme davon abhängen, dass die Teilnahme der Geförderten stabil bleibt und vorzeitige Abbrüche vermieden werden. Insbesondere bei Programmen mit langer Dauer gilt, dass die angestrebten Effekte sich nur bei längerer Programmteilnahme entfalten können. Die Betreuung zielt also auf die Stabilisierung des geförderten Beschäftigungsverhältnisses. Stabilisierungsbedarf ergibt sich aufgrund der besonderen Merkmalen der Zielgruppe, zum Beispiel einer erhöhten Irritierbarkeit und Vulnerabilität gegenüber betrieblichen und außerbetrieblichen Anforderungen. Diese gehen zum Teil aus der langen vorausgehenden Arbeitslosigkeit hervor (Entwöhnung von regelmäßiger Erwerbsarbeit, hierarchischen Betriebsstrukturen, fehlende Tagesstruktur, Armut, Wohnungsprobleme etc.), sind zum Teil aber auch biographisch und erwerbshistorisch bedingt und betreffen die Person sowie die außerbetriebliche Lebensführung.

Evaluationen zum Einsatz beschäftigungsbegleitender Unterstützung durch Jobcoaches (siehe oben) zeigen, dass deren Leistungen zum einen in Formen der Krisenintervention und der Notfallhilfe bestehen. Zum anderen zielt deren Einsatz auf Lern- und Veränderungsprozesse, die nicht nur die unmittelbare betriebliche Integration betreffen, sondern auch die privaten Lebensbedingungen und die außerbetriebliche Lebensweise. Das kann dazu beitragen, die Chancen für eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dabei kommen gleichermaßen klientenbezogene Kompetenzen wie Fähigkeiten im Umgang mit dem Organisationssystem des Wohlfahrtsstaats zur Geltung, indem zum Beispiel aufgrund einzelfallspezifischer Diagnostik ein Transfer zu einschlägigen institutionellen Hilfen ermöglicht oder auch eigenständig interveniert wird.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung sind die für ein funktionierendes Beratungs- und Betreuungsverhältnis zwischen Beschäftigtem und Jobcoach zentralen Elemente enthalten. Das gilt für die Zugänge zum Betrieb, die Möglichkeit innerhalb der Arbeitszeit zu beraten, für einen möglichst frühen Beratungsbeginn sowie für die Kopplung von Krisenintervention mit der Initiierung von Lernprozessen im Lebensumfeld der Klienten.

Der Gesetzentwurf regelt explizit keine formale Qualifikation für die Jobcoaches, sondern setzt lediglich einen dem Niveau 6 des deutschen Qualifikationsrahmens entsprechenden Berufsabschluss voraus sowie mindestens eine zweijährige, inhaltlich aber beliebige Berufserfahrung. Letztlich ist die Eignungsbeurteilung des zuständigen Jobcenters entscheidend. Das angedeutete Aufgabenspektrum der Jobcoaches hat demgegenüber tendenziell ein Anforderungsprofil, das dem der Sozialen Arbeit entspricht. Während in den Jobcentern fraglos Kompetenz mit Blick auf das Organisationssystem des Wohlfahrtsstaats vorliegt und im Interesse der Beschäftigten nutzbar gemacht werden kann, ist fraglich, ob dies auch für die im engeren Sinne klientenbezogenen Aufgaben und für die Selbstkompetenz hinsichtlich Einzelfalldiagnostik, Hilfeplanung und Methodik der Intervention gelten kann. Aus dieser Perspektive ist die Formulierung im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „sozialpädagogische Begleitung“ einschlägiger.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält in Teil B, zu Absatz 6, den Hinweis, dass die Verweigerung der Teilnahme an der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Beratung ein Grund für die Beendigung der Förderung sein kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für den Erfolg der Beratungsarbeit einerseits Verbindlichkeit von großer Bedeutung ist, vor allem wenn es um die kontinuierliche Bearbeitung von Problemen geht, in deren Verlauf es immer wieder zu Krisen kommen kann. Andererseits haben Evaluationen aber auch gezeigt, dass es zahlreiche Geförderte gibt, die weder objektiv noch subjektiv Beratungsbedarf haben und für die ein Zwang zur Beratung die Teilhabeeffekte mindern würde, die aus ihrer Wahrnehmung resultieren, einer „ganz normalen Arbeit“ nachzugehen. Insofern ist es empfehlenswert, Beratungsleistungen nur bei tatsächlichem Bedarf zu erbringen und nicht als Standardangebot, von dem es keine begründeten Ausnahmen gibt. Das gehört freilich in den Entscheidungsspielraum der Jobcoaches.

### **3.4 Finanzierung durch Passiv-Aktiv-Transfer**

Zur Finanzierung des § 16i SGB II sollen dem Gesetzentwurf des Teilhabechancengesetzes zufolge die Voraussetzungen für die Einführung eines Passiv-Aktiv-Transfers geschaffen werden. Auch die Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke sehen diese Finanzierungsform vor. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass durch den Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung passive Leistungen eingespart werden, die dann für die Finanzierung der Förderung bereitgestellt werden können. Das IAB hat in der Vergangenheit bereits mehrfach zum Thema Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung Stellung genommen (Bellmann et al. 2011, Kupka und Wolff 2013a, Bruckmeier et al. 2018). Auf einige wichtige Aspekte dieser Stellungnahmen wird hier eingegangen, ohne wörtliche Übernahmen eigens zu kennzeichnen.

Für arbeitsmarktpolitische Instrumente sollte eine verlässliche Finanzierung über den Eingliederungstitel vorgesehen werden, sodass die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit der Jobcenter nicht beeinträchtigt wird. Das IAB beurteilt einen Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung einer ausgewählten Maßnahme aufgrund seiner

Fehlanreize kritisch. Denn ein solches Modell schafft Anreize, einen Zugang von Personen in geförderte Beschäftigung zu ermöglichen, obwohl eine Förderung durch andere, nicht durch einen Passiv-Aktiv-Transfer begünstigte Instrumente individuell sinnvoller wäre und im Einzelfall an Finanzierungsengpässen für andere Instrumente scheitern könnte. Nicht allein durch den Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung kann eine Einsparung passiver Leistungen erzielt werden, sondern auch durch andere arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente, für die kein Passiv-Aktiv-Transfer vorgesehen wird. Die Einsparungen bei passiven Leistungen könnten unmittelbar eintreten, wie bei einer Förderung durch Eingliederungszuschüsse. Sie könnten aber auch erst in der Zukunft eintreten, wenn beispielsweise infolge einer Förderung der beruflichen Weiterbildung Personen nach Abschluss der Förderung höhere Eingliederungschancen, höhere Löhne und eine stabilere Eingliederung in Erwerbsarbeit erzielen. Wenn also eine Finanzierung über einen Passiv-Aktiv-Transfer erwogen wird, müsste das nicht alleine für ausgewählte Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung möglich sein.

Beim Passiv-Aktiv-Transfer ist zudem zu bedenken, dass die Einsparungen von passiven Leistungen schwer einzuschätzen sind. Neben direkten Förderkosten und direkten Einsparungen existieren auch indirekte und für die Jobcenter nicht quantifizierbare Kosten oder Einsparungen. Hätte ein Teil der Geförderten beispielsweise auch ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, dann läge für diese Personen unter Umständen gar keine unmittelbare Einsparung vor. Würden durch die geförderten Arbeitsverhältnisse andere Arbeitsverhältnisse verdrängt und dadurch andere Personen als die Geförderten für längere Zeit auf passive Leistungen angewiesen, kann das ebenfalls die Einsparungen schmälern. Nach dem Abschluss von Teilnahmen könnten außerdem abhängig von deren Erfolg oder Misserfolg weitere Einsparungen und Steuer- und Abgabemehreinnahmen oder zusätzliche Ausgaben für Transferleistungen und weitere Fördermaßnahmen sowie Mindereinnahmen entstehen. Die Nettoeinsparung wäre weder auf aggregierter Ebene noch auf Jobcenter-Ebene ohne Weiteres zu ermitteln. Dazu müssten in regelmäßigen Abständen detaillierte und komplexe Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt werden.

Schließlich ist zu beachten, dass nicht alle mit einer Förderung verbundenen (potenziellen) Kosten- und Einnahmekomponenten bei den Jobcentern, sondern bei anderen Gebietskörperschaften oder öffentlichen Kassen, insbesondere der Sozialversicherung auftreten.

#### **4 Neue Perspektiven für langzeitarbeitslose Menschen durch einen Sozialen Arbeitsmarkt ermöglichen (Antrag Bündnis 90/Die Grünen)**

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen fordert die Bundesregierung in ihrem Antrag vom Januar 2018 auf, ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Förderung der Erwerbsbeteiligung und – darüber vermittelt – der „gesellschaftlichen Teilhabe“ von langzeitarbeitslosen Menschen zu schaffen (Bundestagsdrucksache 19/591).

Diese Ergänzung des Förderinstrumentariums wird mit dem Verweis auf die weitreichende sozialintegrative Funktion begründet, die Erwerbsarbeit in der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung erfüllt. Neben ihrem Beitrag zur Existenzsicherung eröffne sie den Arbeitenden zugleich „Teilhabe, gesellschaftliche Anerkennung und soziale Kontakte“. Entsprechend problematisch ist, dass ein Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende langfristig keinen Zugang zur Erwerbsarbeit und den darüber vermittelten Teilhabechancen findet. Abhilfe soll das im Antrag benannte Förderinstrument schaffen, indem langzeitarbeitslosen Menschen mit Hilfe öffentlich geförderter Beschäftigung der Zugang zum Arbeitsleben ermöglicht werden soll.

Dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen liegt damit eine ähnliche gelagerte Problemdiagnose zugrunde wie dem „Teilhabechancengesetz“ der Bundesregierung. So betont auch die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf, dass das neu zu schaffende Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) vor allem die „Teilhabechancen“ (Bundestagsdrucksache 19/4725, S. 10) von arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten verbessern soll. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Förderinstruments setzt der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Teil andere Akzente. Diese werden nachfolgend kommentiert.

#### **4.1 Definition der Zielgruppe**

Den Sozialen Arbeitsmarkt allein auf solche Personen zu begrenzen, die keine realistischen Beschäftigungschancen aufweisen, erachtet das IAB als sinnvoll. Seiner Konzeption nach war und ist der Soziale Arbeitsmarkt stets als arbeitsmarktpolitische Ultima Ratio gedacht.

Allerdings ist das vorgeschlagene Kriterium zur Abgrenzung dieses Personenkreises (Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens 24 Monaten) im vorliegenden Antrag zu weit gefasst, um die Zuweisung von Leistungsberechtigten zuverlässig auszuschließen, die noch Chancen auf eine reguläre Arbeitsstelle haben. Dies wird bereits daran deutlich, dass dieses Kriterium im Jahresdurchschnitt 2017 auf knapp eine halbe Million Leistungsberechtigte zutraf (DataWareHouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Für diese Einschätzung spricht weiterhin, dass Leistungsberechtigte mit sehr geringen Beschäftigungschancen im Mittel wesentlich längere Zeiten registrierter Arbeitslosigkeit aufweisen als zwei Jahre (Lietzmann et al. 2018).

Insofern wird eine engere statistische Abgrenzung der Zielgruppe empfohlen, die sich am Vorschlag des „Teilhabechancengesetzes“ der Bundesregierung für den geplanten § 16i SGB II orientiert (siehe Abschnitt 2.2) Gleichzeitig sollte stets eine Prognoseentscheidung der Integrationsfachkräfte der Jobcenter bei der Auswahl geeigneter Förderkandidatinnen und -kandidaten einbezogen werden.

#### **4.2 Ziel des Sozialen Arbeitsmarkts**

Die Verbesserung sozialer Teilhabe durch geförderte Beschäftigung bildet das Kernziel des Sozialen Arbeitsmarktes. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Freiwilligkeit

der Förderung – wie im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen – eine wichtige Voraussetzung. So haben Befragungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten gezeigt, dass sie die sozialintegrativen Folgen dieser Maßnahme deutlich schlechter beurteilen, wenn sie diese aufgrund einer expliziten Anordnung des Jobcenters aufgenommen haben, als wenn sie freiwillig daran teilnehmen (vgl. Christoph et al. 2015, S. 4).

Gleiches gilt für den Vorschlag, dass die Förderung längerfristig angelegt sein soll. Dies belegt die Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG et al. 2011, S. 196 f.). Allerdings bleibt der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in dieser Hinsicht vage. Eine konkrete Dauer der Förderung wird jedenfalls nicht genannt. Das IAB empfiehlt, die Förderung in längere Abschnitte zu unterteilen, um regelmäßig die Förderbedingungen überprüfen zu können. Bei einer etwaigen, in diesem Zuge festgestellten Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sollten Vermittlungsoptionen in den ersten Arbeitsmarkt überprüft oder im Falle einer Weiterbeschäftigung der Lohnkostenzuschuss abgesenkt werden.

### **4.3 Sozialpädagogische Begleitung**

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird ebenfalls auf die Notwendigkeit einer sozialpädagogischen Begleitung der Teilnehmenden verwiesen, ohne dass dies weiter ausgeführt wird (vergleiche zu diesem Thema Abschnitt 2.3). Zielführend ist, dass die Kennzeichnung „sozialpädagogisch“ ein höheres Kompetenzniveau für die anspruchsvollen Beratungsprozesse impliziert als dies der Gesetzentwurf der Bundesregierung vorsieht.

### **4.4 Beschäftigungsverhältnisse**

Die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse, wie sie der Antrag vorsieht, bewertet das IAB mit Blick auf die verfolgte Zielsetzung der Förderung als sinnvoll. So hat die Evaluation des Beschäftigungszuschusses gezeigt, dass sich dieser nicht nur im Vergleich zu arbeitslosen Leistungsberechtigten positiv auf die soziale Teilhabe der Geförderten auswirkt, sondern dass sich eine Verbesserung der sozialen Teilhabe auch im Vergleich zu Teilnehmenden an Ein-Euro-Jobs ergibt. Die Autoren der Studie sprechen daher von einem „spezifischen Effekt“ (ISG et al. 2011, S. 225) des Beschäftigungszuschusses, der in der konkreten Ausgestaltung dieser Maßnahme begründet sein dürfte.

Erhärtet wird diese Einschätzung von einer qualitativen Fallanalyse, die im Rahmen der genannten Evaluation durchgeführt wurde (Hirsland et al. 2012; Ramos Lobato 2017). So verdeutlichen deren Ergebnisse, dass für die Teilhabewirkung der Förderung mitentscheidend war, dass die Förderleistungen des Jobcenters die Geförderten in Gestalt eines vom Arbeitgeber ausbezahlten Lohns erreichten und nicht – wie im Falle der Arbeitsgelegenheiten – als eine zusätzlich zum Arbeitslosengeld II ausbezahlte Aufwandsentschädigung. Dadurch stand das erhaltene Geld zum Lebensunterhalt in einem erfahrbaren Zusammenhang mit den erbrachten Arbeitsleistungen. Die erhaltene Vergütung konnte somit als „eigenes“, selbstverdientes Geld begriffen



und damit als Medium einer so empfundenen „Normalisierung“ des eigenen Erwerbs- und Sozialstatus erlebt werden.

Diese symbolische Relevanz des Arbeitslohns dürfte noch stärker zum Tragen kommen, wenn es sich um einen Tariflohn handeln würde, insofern dadurch die wahrgenommene „Normalisierung“ der eigenen betrieblichen wie sozialen Position unterstrichen würde. Gleiches dürfte auch für eine mögliche Einbindung in die Arbeitslosenversicherung gelten, wie sie im vorliegenden Antrag zumindest nicht explizit ausgeschlossen wird. Allerdings sind beide Aspekte nicht frei von Fallstricken. Hinsichtlich des ersten Aspekts ist nicht auszuschließen, dass eine solche Entlohnungspraxis von den regulär beschäftigten, in die gleiche Tarifgruppe eingruppierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als ungerecht wahrgenommen werden und entsprechende Ausgrenzungspraktiken nach sich ziehen könnte. Im Falle einer möglichen Einbindung in die Arbeitslosenversicherung ist aus administrativer Sicht zu bedenken, dass dadurch ungewollte Verschiebungen zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II entstehen könnten.

#### **4.5 Beschäftigungsbetriebe und deren Förderung**

Eine Öffnung der Beschäftigungsförderung für privatwirtschaftliche Betriebe, wie sie der Antrag vorsieht, ist hinsichtlich der intendierten Verbesserung sozialer Teilhabe sinnvoll. Die Evaluation eines Modellprojektes in Baden-Württemberg stellt fest: „In der Privatwirtschaft können bereits zu Beginn der Förderung hohe Wohlfahrtseffekte bezogen auf die Lebenszufriedenheit erzielt werden, die sich für Geförderte bei gemeinnützigen Arbeitgebern erst gegen Ende der Förderung finden“ (Hamann und Fuchs 2017, S. 628). Insofern ist nur folgerichtig, dass der Antrag den Verzicht auf die Kriterien „zusätzlich, im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral“ vorsieht. Angesichts der zu weit gefassten Definition der Zielgruppe wäre dann aber mit großer Wahrscheinlichkeit mit Nebenwirkungen, insbesondere mit Mitnahme- und Substitutionseffekten, zu rechnen. In der Kombination werden die weit gefasste Zielgruppe und der privatwirtschaftliche Einsatz als kritisch eingestuft.

Zur Kompensation der mutmaßlich geringen Arbeitsproduktivität der Leistungsberechtigten, die für den Sozialen Arbeitsmarkt infrage kommen, muss die Lohnförderung angemessen ausgestaltet sein. Insofern ist eine Förderung zwischen 75 und 100 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts, wie sie der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorsieht, grundsätzlich positiv zu bewerten. Unter Berücksichtigung der seitens der Antragsteller vorgeschlagenen Regelungen zur Zielgruppe, die nicht sicherstellt, dass tatsächlich besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gefördert werden, ist der Anteil der Lohnförderung jedoch zu hoch angesetzt.

### **5 Perspektiven für Langzeiterwerbslose durch gute öffentlich geförderte Beschäftigung (Antrag Fraktion Die Linke)**

Die Fraktion Die Linke betont in ihrem Antrag, dass die Aussichten langzeiterwerbsloser Menschen auf eine Erwerbstätigkeit insgesamt extrem niedrig sind. Aus diesem und weiteren Gründen fordern laut Antrag Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und

viele Bundesländer seit Jahren entschlossene Maßnahmen zu öffentlich geförderter Beschäftigung. Aktuelle Ergebnisse eines IAB-Kurzberichts (Lietzmann et al. 2018) verdeutlichen, dass sehr niedrige Eingliederungschancen insbesondere für Personen bestehen, die bereits länger als sechs Jahre erwerbslos sind. Auch das IAB hat mehrfach angesprochen, dass die öffentlich geförderte Beschäftigung – angesichts der geringen Beschäftigungschancen arbeitsmarktferner Personen – nach dem Jahr 2010 zu stark zurückgefahren worden ist (Beste et al. 2017, Hohmeyer und Moczał 2016).

Im Antrag der Fraktion Die Linke wird das im Koalitionsvertrag geplante Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ als ein längst überfälliger Schritt bezeichnet, der aber bezüglich der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Zahl von 150.000 Geförderten und einer finanziellen Ausstattung von 4 Milliarden Euro im Zeitraum 2018 bis 2021 unzureichend sei. Daher fordert der Antrag erstens ein Zukunftsprogramm im Umfang von 120 Milliarden Euro für öffentliche Daseinsfürsorge und Infrastruktur, um mehr Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Die Finanzausstattung der Kommunen soll deutlich verbessert werden, um begleitende Leistungen für eine erfolgreiche Integration von Langzeitarbeitslosen in öffentlich geförderte Beschäftigung erbringen zu können (soweit erforderlich). Konkret wird eine „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ mit 300.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen gefordert, um Langzeiterwerbslosen Teilhabe- und Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen und ihre Ausgestaltung beschrieben. Das IAB nimmt im Folgenden zu ausgewählten Punkten der Ausgestaltung Stellung.

## 5.1 Zielgruppe

Förderberechtigt sollten Personen im Alter ab 25 Jahren sein, die ein Jahr oder länger arbeitslos sind. Im Jahr 2017 bestand diese Gruppe im Monatsdurchschnitt aus knapp 880.000 Personen bei einer Berechnung auf Basis der Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit (Quelle: DataWareHouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit) oder aus rund 790.000 Personen, wenn nur der Rechtskreis des SGB II betrachtet wird. Die Förderung sollte laut Antrag vorrangig Personen mit besonders geringen Eingliederungschancen angeboten werden. Dies steht grundsätzlich im Einklang mit empirischen Befunden zur Wirkung solcher Maßnahmen auf die Eingliederungschancen der Teilnehmenden. Sie wirken sich tendenziell positiv auf die Chancen einer Eingliederung in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung von besonders arbeitsmarktfernen Personen aus (zum Beispiel Caliendo et al. 2008, Wolff und Hohmeyer 2008, Hohmeyer und Wolff 2010), während sie bei anderen Personen eine Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt eher erschweren. Dennoch beschränkt sich die Zielgruppe nicht allein auf arbeitsmarktferne Personen oder sogar auf Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit extrem eingeschränkt ist, für die im Entwurf des Teilhabechancengesetzes der § 16i SGB II geschaffen wurde. Insgesamt erfordert eine breit definierte Zielgruppe auch eine gewisse Flexibilität bei der Ausgestaltung der Förderung, damit individuell passende Angebote unterbreitet werden können.



Für die im Antrag unter II.1.b genannten Personengruppen ist zu bedenken, dass geringe Eingliederungschancen zum Teil nicht auf Vermittlungshemmnisse zurückgehen, die eine Förderung durch öffentlich geförderte Beschäftigung nahelegen. So könnten Alleinerziehende teils wegen unzureichender Kinderbetreuungsangebote keine Beschäftigung ausüben, sodass für ihre Integration in Erwerbsarbeit nicht öffentlich geförderte Beschäftigung zentral wäre, sondern passende Kinderbetreuungsangebote, die ihnen dann ohne Weiteres einen Übergang in Erwerbsarbeit möglichst im erlernten Beruf erlauben würden. Eine Unterstützung der Geförderten – wie gefordert – durch bedarfsgerechte Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote wie auch durch individuelle Begleitung und Beratung könnte ihre Eingliederungschancen weiter steigern.

## **5.2 Anforderungen an die Beschäftigungsverhältnisse**

Der Antrag sieht eine freiwillige, voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor, sodass durch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung Drehtüreffekte möglich sind. Die Entlohnung soll tariflich oder wenigstens zum Mindestlohn erfolgen und der Mindestlohn soll auf zwölf Euro pro Stunde erhöht werden, was aufgrund der sehr deutlichen Erhöhung mit einem spürbaren Rückgang der Arbeitsnachfrage insbesondere für Geringqualifizierte einhergehen dürfte.

Die Beschäftigungsverhältnisse sollen laut Antrag in der Regel in Vollzeit ausgeübt werden. Hier ist aus Sicht des IAB zu bedenken, dass ein guter Teil der für die Förderung in Frage kommenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zumindest anfänglich aufgrund einer eingeschränkten Arbeitsfähigkeit von nur drei bis sechs Stunden täglich kaum eine Vollzeittätigkeit aufnehmen könnte (Kupka und Wolff 2013b). Daher wäre es sinnvoll, soweit es aus Sicht der geförderten Person erforderlich ist, mit einer geringeren Arbeitszeit einzusteigen und diese soweit möglich später zu steigern.

Eine zeitliche Begrenzung der Beschäftigungsverhältnisse ist sinnvoll, allerdings erscheinen Förderdauern von drei bis fünf Jahren als recht hoch gegriffen. Sie passen eher zu einer sehr restriktiven Zielgruppe, wie sie im § 16i SGB II des Teilhabeengesetzes definiert ist, die vor allem Personen umfasst, deren Beschäftigungsfähigkeit kaum oder allenfalls sehr langsam erhöht werden könnte. Die relative breit definierte Zielgruppe würde für eine flexiblere Ausgestaltung sprechen, sodass auch kürzere Förderdauern vorgesehen werden sollten. Die im Einzelfall angemessene Förderdauer könnte aufgrund einer Einschätzung der Fachkräfte in den Jobcentern festgelegt werden. Auch mit kurzen Förderdauern von unter einem Jahr kann öffentlich geförderte Beschäftigung die Chancen der Geförderten, im Anschluss an die Teilnahme eine ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben, deutlich erhöhen. Das zeigen Befunde zur Wirkung der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II (Hohmeyer und Wolff 2010). Für Personen mit sehr eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit, bei denen es mehr um die Ermöglichung einer Teilhabe am

Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben geht als um eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, können längere Förderdauern angemessen sein.

Die Forderung, dass die vorgeschlagene Maßnahme der öffentlich geförderten Beschäftigung einen Übergang in eine abschlagsfreie Rente ermöglichen sollte, ist eher sozial- als arbeitsmarktpolitisch motiviert. Das IAB hat bereits früh darauf hingewiesen, dass es Empfängern und Empfängerinnen von Leistungen nach dem SGB II kaum möglich ist, durch private Vorsorge eine auskömmliche Altersversorgung aufzubauen (Wübbecke 2014). Angesichts der vom IAB errechneten Altersstruktur sehr arbeitsmarktferner Leistungsberechtigter (Lietzmann et al. 2018) wäre es in der Tat möglich, dass am Ende einer mehrjährigen Förderung ein Teil der Geförderten ein Alter erreicht, das einen Rentenübergang mit geringen Abschlägen ermöglichen würde. Sollten die Beschäftigungsverhältnisse, wie von der Fraktion Die Linke gefordert, voll sozialversicherungspflichtig sein, könnte die fehlende Zeit bis zum Renteneintritt mit dem Bezug von Arbeitslosengeld überbrückt werden. Dies funktioniert allerdings nur dann, wenn die Zielgruppe deutlich enger – etwa im Sinne des Gesetzesentwurfs zum § 16i SGB II – definiert ist. Zu bedenken ist weiterhin, dass ein solches Vorgehen relevante Kosten in der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung verursachen würde. Zudem würde dies bei einem größeren Teil der Geförderten vermutlich dazu führen, dass sie trotzdem auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen (in diesem Fall Grundsicherung im Alter) angewiesen wären.

### **5.3 Einsatzfelder**

Der Antrag sieht vor, dass die Einsatzfelder der öffentlich geförderten Beschäftigung vor Ort ermittelt werden. Es soll zudem eine Mitnahme von Fördermitteln und eine Verdrängung ungeförderter Beschäftigung vermieden werden, da in dem Antrag neue, zusätzliche Beschäftigung gefordert wird. Die Tätigkeiten sollen prinzipiell im öffentlichen Interesse liegen, wie die Beispiele unter II.3.b. verdeutlichen.

Soweit die Beschäftigungsfähigkeit geförderter arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser stark eingeschränkt ist, ist die Gefahr kaum gegeben, mit der Förderung private Gewinne zu erwirtschaften. Vielmehr wird es für gewinnorientierte Betriebe in solchen Fällen mit Aufwänden und Risiken verbunden sein, Arbeitslose im Rahmen der hier vorgeschlagenen Maßnahme zu beschäftigen. Außerdem sollten in den Arbeitsverhältnissen zumindest teilweise Erfahrungen gesammelt und Kompetenzen erworben werden, die in ungefördernten Arbeitsverhältnissen produktiv eingesetzt werden können, wenn die Förderung mittel- oder langfristig den Übergang einiger Geförderter in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern sollte.

Die Fraktion Die Linke schlägt in ihrem Antrag des Weiteren vor, dass sich die Bundesregierung bei Kommunen dafür einsetzen soll, vor Ort Möglichkeiten zu prüfen, die öffentlich geförderte Beschäftigung mit Projekten und Programmen zur sozialen Stadtentwicklung zu verbinden. Im Fokus stehen dabei vor allem Stadtteile mit einem hohen Anteil an Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherungsleistungen. Das IAB sieht hier die Schwierigkeit, dass es nicht notwendig zur gesellschaftlichen

Integration langzeiterwerbsloser Personen beiträgt, wenn ein Sozialer Arbeitsmarkt zu einem großen Teil in der gegenseitigen Betreuung von Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -beziehern besteht. Es wird weiterhin nicht erläutert, inwiefern eine solche Ausrichtung zu einer gesteigerten Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten oder zum Übergang in eine Anschlussbeschäftigung beitragen kann, worauf es bei einer noch relativ breit definierten Zielgruppe ankäme.

#### **5.4 Individuelle Unterstützung, Begleitung und Beratung**

Im Gesetzentwurf und in beiden Anträgen herrscht Konsens über eine Begleitung der Teilnehmenden. Im Antrag der Fraktion Die Linke wird von „Angeboten zu individueller Unterstützung, Begleitung und Beratung“ gesprochen, ohne dies weiter auszuführen. Näheres zu diesem Thema siehe Abschnitt 2.3.

## Literatur

Bauer, Frank; Bendzulla, Christoph; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016a): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. IAB-Forschungsbericht Nr. 7.

Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016b): Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Bauer, Frank (2018): Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 14. März 2018. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Bellmann, Lutz; Bender, Stefan; Bernhard, Stefan; Crimmann, Andreas; Dietrich, Hans; Dietz, Martin; Haas, Anette; Hirseland, Andreas; Hofmann, Barbara; Hohmeyer, Katrin; Koch, Susanne; König, Marion; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Lott, Margit; Möller, Joachim; Plicht, Hannelore; Rauch, Angela; Rudolph, Helmut; Schreyer, Franziska; Sowa, Frank; Spitznagel, Eugen; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen; Wießner, Frank; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Ziegler, Kerstin (2011): Neugestaltung der Förderinstrumente für Arbeitslose. Zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 5. September 2011. IAB-Stellungnahme Nr. 9.

Beste, Jonas; Bruckmeier, Kerstin; Klingert, Isabell; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Osiander, Christopher; vom Berge, Philipp; Wolff, Joachim (2017): Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Beste, Jonas; Trappmann, Mark (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB-Kurzbericht Nr. 21.

Bosler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas (2018): IAB-Stellenerhebung von 1992 bis 2017: So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. IAB-Stellungnahme Nr. 5.

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Bruckmeier, Kerstin; Sperber, Carina; Trappmann, Mark (2017): Löhne von Aufstockern. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.), Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek 363. Bielefeld: Bertelsmann, S. 72–73.

Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan (2008): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, Applied Economics, 40(9), S. 1101–1122

Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirseland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschnitt: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht Nr. 3.

Eggs, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Fertig, Michael; Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch“ (PAT)“ Endbericht.

Fuchs, Philipp; Hamann, Silke (2017): Öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen. Betreuung, Wohlfahrtseffekte und Beschäftigungsperspektiven bei privaten und gemeinnützigen Arbeitgebern. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 66, H. 9, S. 611–631.

Hirseland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 65, H. 2, S. 94–102.

Hohmeyer, Katrin; Kopf, Eva (2018): Caught between two stools? Informal care provision and employment among welfare recipients in Germany. In: Ageing and society.

Hohmeyer, Katrin; Moczall, Andreas (2016): Wirkung von Maßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen von Langzeiterwerbslosen: Oft ein Schritt in die richtige Richtung. In: IAB-Forum Nr. 1, S. 40–47.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? IAB-Discussion Paper Nr. 21.

IAW; ISG (2013): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Endbericht zum 30. Juni 2013.

ISG; IAB; RWI (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 413).

ISG; IAW (2017): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. BMAS-Forschungsbericht 485.

ISG; IAW (2018): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht. BMAS-Forschungsbericht 511.

Konle-Seidl, Regina; Rhein, Thomas; Rothe, Thomas (2018): Ländervergleich Deutschland, Dänemark und Finnland: Kaum mehr Unterschiede bei chronischer Arbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht Nr. 1.

Kupka, Peter; Möller, Joachim; Ramos Lobato, Philipp; Wolff, Joachim (2018): Teilhabe für arbeitsmarktferne Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt. Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 67, H. 2, S. 154–163.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013a): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013b): Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? In: IAB-Forum Nr. 2, S. 70–75.

Lietzmann, Torsten (2016a): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5, S. 334–343.

Lietzmann, Torsten (2016b): Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit im Bereich prekärer Einkommen. IAB-Bibliothek 357, Bielefeld: Bertelsmann.

Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt. IAB-Kurzbericht Nr. 20.

Promberger, Markus; Wolff, Joachim (2018): Kurze Kommentare zum Vorschlag „Solidarisches Grundeinkommen“ von Michael Müller (RB Berlin) und den Kommentaren von Marcel Fratzscher und dem DIW-Papier (Bach/Schupp 2018). Nürnberg, mimeo.

Ramos Lobato, Philipp (2017): Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Integrationserleben am Rande der Arbeitsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Rebien, Martina; Rothe, Thomas (2018): Langzeitarbeitslose Bewerber aus betrieblicher Perspektive: Zuverlässigkeit ist wichtiger als fachliche Qualifikation. IAB-Kurzbericht Nr. 12.

Rothe, Thomas (2015): Berücksichtigung von Unterbrechungen bei der Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Daten und Indikatoren, Juli 2015.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a): Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Ausgabe vom 22. Juni 2018.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b): Analyse Arbeitsmarkt. Grundsicherung für Arbeitsuchende, Deutschland, September 2018.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018c): Tabellen, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen) Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Oktober 2018.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018d): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Langzeitbezieher - Zeitreihen, Daten mit Wartezeit von 3 Monaten.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Wübbeke, Christina (2014): Sparen, wenn das Geld gerade so zum Leben reicht. Das Risiko des Abbruchs privater Altersvorsorge unter den Rahmenbedingungen von Riester-Förderung und Sozialgesetzbuch II. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 134, H. 3, S. 341–370.

## In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

<b>Nr.</b>	<b>Autor(en)</b>	<b>Titel</b>	<b>Datum</b>
<a href="#">7/2017</a>	Thomas Kruppe Ute Leber Britta Matthes	Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit in Zeiten des digitalen Umbruchs	12/17
<a href="#">8/2017</a>	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Schleswig-Holstein	12/17
<a href="#">1/2018</a>	Mario Bossler Joachim Möller	Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns	3/18
<a href="#">2/2018</a>	Frank Bauer	Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen	4/18
<a href="#">3/2018</a>	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen	6/18
<a href="#">4/2018</a>	Lutz Bellmann Peter Ellguth	Zum Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung	7/18
<a href="#">5/2018</a>	Kerstin Bruckmeier Thomas Kruppe Peter Kupka Jannek Mühlhan Christopher Osiander Joachim Wolff	Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung	7/18
<a href="#">6/2018</a>	Christine Dauth Thomas Kruppe Gesine Stephan	Zur Qualifizierungsoffensive „Wissen und Sicherheit für den Wandel“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	8/18
<a href="#">7/2018</a>	Frank Bauer	Zur Regulierung von flexiblen Arbeitszeiten	9/18
<a href="#">8/2018</a>	Mario Bossler Joachim Möller	Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung	10/18
<a href="#">9/2018</a>	Herbert Brücker Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung	10/18

Stand: 14.11.2018

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>





## Impressum

### IAB-Stellungnahme 10/2018

#### Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit  
Regensburger Str. 104  
90478 Nürnberg

#### Redaktion

Dr. Andrea Kargus

#### Technische Herstellung

Erika Popp

#### Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -  
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### Website

<http://www.iab.de>

#### Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn1018.pdf>

#### Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,  
Ausschussdrucksache 19(11)185 vom 31.10.2018,  
enthalten in Ausschussdrucksache 19(11)173  
vom 30.10.2018, S. 28–40.