

Kupka, Peter; Promberger, Markus; Lietzmann, Torsten; Ramos Lobato, Philipp

Research Report

Sicherung sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose

IAB-Stellungnahme, No. 12/2018

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Kupka, Peter; Promberger, Markus; Lietzmann, Torsten; Ramos Lobato, Philipp (2018) : Sicherung sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose, IAB-Stellungnahme, No. 12/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/197818>

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.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

12/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Sicherung sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose

Peter Kupka
Markus Promberger
Torsten Lietzmann
Philipp Ramos Lobato

ISSN 2195-5980

Sicherung sozialer Teilhabe für Langzeitarbeitslose

Peter Kupka

Markus Promberger

Torsten Lietzmann

Philipp Ramos Lobato

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	5
2 Zum Vorschlag eines „Solidarischen Grundeinkommens“	5
3 Zum Teilhabechancengesetz.....	7
3.1 Eingliederung von Langzeitarbeitslosen	7
3.2 Teilhabe am Arbeitsmarkt	9
Literatur	12

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise zu verschiedenen Aspekten des Arbeitsmarktes gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2018/19 betraf dies unter anderem Fragen zum Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin aus dem Frühjahr 2018, mit einem „Solidarischen Grundeinkommen“ für einen Teil der Langzeitarbeitslosen vollwertige Arbeitsplätze staatlich zu finanzieren.

Im Herbst 2018 äußerte sich das IAB sowohl zu diesem Vorschlag als auch zum Gesetz zur Schaffung von Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz), das am 1. Januar 2019 in Kraft tritt. Es beinhaltet die beiden Maßnahmen „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II neue Fassung), ein für zwei Jahre gewährter Lohnkostenzuschuss für Langzeitarbeitslose, und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II neue Fassung), eine Maßnahme öffentlich geförderter Beschäftigung für einen sehr arbeitsmarktfernen Personenkreis, deren Zielsetzung und Ausgestaltung dem Ansatz des „Sozialen Arbeitsmarktes“ entspricht. Die Erkenntnisse hierzu werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

The IAB has been asked for their expertise on various aspects of the labour market for the preparation of the annual report of the German Council of Economic Experts (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) for several years now. For the current annual report of 2018/2019, these aspects included, among other things, questions about the suggestion by the Governing Mayor of Berlin to introduce state-funded full-value jobs for long-term unemployed persons by means of a “solidary basic income.”

In the autumn of 2018 the IAB commented both on this suggestion and on the Act on the creation of participation opportunities for long-term unemployed persons in the general and social labour market (Participation Opportunities Act, Teilhabechancengesetz), which will enter into force on 1 January 2019. It involves the two measures “integration of long-term unemployed” (Section 16e of the revised German Social Code II (SGB II neue Fassung)), a wage subsidy for long-term unemployed for a period of two years, and “labour market participation” (Section 16i of the revised SGB II), a measure of publicly funded employment for a group of people who are very remote from the labour market: measures whose design and objectives comply with the “social labour market” approach. The present opinion summarises the findings in this regard.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise zu verschiedenen Aspekten des Arbeitsmarktes gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2018/19 betraf dies unter anderem Fragen zum Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin aus dem Frühjahr 2018, mit einem „Solidarischen Grundeinkommen“ für einen Teil der Langzeitarbeitslosen vollwertige Arbeitsplätze staatlich zu finanzieren.

Im Herbst 2018 äußerte sich das IAB sowohl zu diesem Vorschlag als auch zum Gesetz zur Schaffung von Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz), das am 1. Januar 2019 in Kraft tritt. Es beinhaltet die beiden Maßnahmen „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II neue Fassung), ein für zwei Jahre gewährter Lohnkostenzuschuss für Langzeitarbeitslose, und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II neue Fassung), eine Maßnahme öffentlich geförderter Beschäftigung für einen sehr arbeitsmarktfernen Personenkreis, deren Zielsetzung und Ausgestaltung dem Ansatz des „Sozialen Arbeitsmarktes“ entspricht. Die Erkenntnisse hierzu werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

2 Zum Vorschlag eines „Solidarischen Grundeinkommens“

So sehr die Zielsetzung einer Sicherung sozialer Teilhabe für (Langzeit-)Arbeitslose nachvollziehbar ist, so wenig überzeugt der Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin aus dem Frühjahr 2018 für ein „Solidarisches Grundeinkommen“ (SG) bei näherem Hinsehen. Faktisch handelt es sich um geförderte Beschäftigung im Stil der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und der Arbeitsgelegenheiten des Bundessozialhilfegesetzes (§§ 19 und 20 BSHG) – und damit um eine Rolle rückwärts nicht nur gegenüber den Arbeitsgelegenheiten des SGB II (AGH), sondern in manchen Aspekten sogar gegenüber den ABM, die meist befristet waren, wenn auch mit vergleichsweise längerer Perspektive. Die vorgeschlagenen Stellen wären unbefristet, sie wären an einem mehr oder weniger marktüblichen Entgeltniveau orientiert und würden Sozialversicherungsansprüche generieren.

Vor dem Hintergrund des Forschungsstandes zu ABM und AGH gelten folgende Kritikpunkte:

- Einschränkung der Suchanstrengungen: Es ist eine Verringerung der Suchanstrengungen der Geförderten zu erwarten, da der Vorschlag keine Anreize zur Suche nach ungeförderter Beschäftigung setzt. Diese Anreize könnten durch eine Befristung der Förderung realisiert werden, durch Stellensuchnachweise im Rahmen von Mitwirkungspflichten oder von Überprüfungsterminen, an denen festgestellt wird, ob der Maßnahmeteilnehmer mittlerweile wieder Chancen am regulären Arbeitsmarkt hat und die Maßnahmeteilnahme deswegen beendet werden sollte.

- Fehlanreize auf Arbeitgeberseite – Verdrängung regulärer Jobs: Es ist damit zu rechnen, dass die im Rahmen des „Solidarischen Grundeinkommens“ angebotenen Erwerbsmöglichkeiten bei öffentlichen Arbeitgebern einen gewissen Verdrängungsdruck auf reguläre Beschäftigungsverhältnisse in den untersten Entgeltgruppen ausüben. Ein Anhaltspunkt dafür ist die Tatsache, dass das vorgeschlagene Monatsentgelt (Arbeitnehmer-Brutto) für die SG-Stellen rund 200 Euro unter der niedrigsten Entgeltgruppe des Öffentlichen Dienstes liegt. Ein weiterer Substitutionsanreiz, speziell für kommunale Arbeitgeber, würde bestehen, wenn diese SG-Stellen ganz oder teilweise aus dem Bundeshaushalt finanziert würden, während reguläre Stellen der betreffenden Einrichtung hingegen aus kommunalen Budgets finanziert sind.
- Dilemma Marktnähe–Marktferne: Wenn die im Rahmen des solidarischen Grundeinkommens angebotene Arbeit marktnah gestaltet ist, sind Verdrängungseffekte regulärer Jobs wahrscheinlich. Wenn sie marktfern ist, dann können sich die sozialen Teilhabewirkungen auf eine sinnvolle Tagesstruktur und arbeitstherapeutische Effekte reduzieren.
- Reversibilitätsproblem: Es kann überdies sein, dass die im Rahmen des „Solidarischen Grundeinkommens“ entstehenden Arbeitsverhältnisse dem Arbeitsrecht und den Gepflogenheiten des Öffentlichen Diensts unterlägen. Aufgrund dessen wäre die Entlassung der geförderten Beschäftigten bei mangelnder Eignung, aber selbst bei schlechter Mitwirkung und Motivation nicht ohne weiteres möglich. Vor der Schaffung solcher Arbeitsstellen zu Zwecken der Erprobung, der Arbeitstherapie, der Arbeitsgewöhnung oder der Überprüfung der Mitwirkungsbereitschaft von Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende im öffentlichen Sektor ist daher zu warnen. Zudem existiert in Gestalt der AGH des SGB II bereits ein für diese Zielsetzungen geeignetes Instrument.
- Fehlanreiz für Betroffene und Gerechtigkeitsproblem: Ein weiteres Problem ist darin zu sehen, dass die SG-Stellen durchaus als Belohnung für langes Ausharren in Arbeitslosigkeit gedeutet werden könnten („Ersitzen“ von Privilegien). Die Beschränkung auf 100.000 bis 150.000 Stellen könnte in diesem Fall zu Konkurrenz und Ungerechtigkeit führen – vor allem, wenn nur wenige Abgänge zu erwarten sind, sobald die Stellen einmal vergeben sind.
- Trotzdem Transferbezug: Die Aufnahme einer SG-Stelle würde nicht notwendigerweise den Leistungsbezug beenden. Ein Paar mit einem Kind wäre bei einem Einkommen von 1.500 Euro weiterhin zum Bezug von Transferleistungen berechtigt (zum Beispiel Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, Wohngeld, Kinderzuschlag).
- Zu weit gefasster Personenkreis: Der Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung sollte sich generell auf jenen Kreis von Personen beschränken, die auf dem regulären Arbeitsmarkt deutlich eingeschränkte Chancen haben, da sonst Lock-in-Effekte zu erwarten sind. Das ist beim Konzept des solidarischen Grundeinkommens nicht vorgesehen.

3 Zum Teilhabechancengesetz

Das Teilhabechancengesetz besteht aus zwei Maßnahmen. Die Maßnahme „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II neue Fassung/n.F.) besteht aus einem für zwei Jahre gewährten Lohnkostenzuschuss für Langzeitarbeitslose. Die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II neue Fassung) ist eine Maßnahme öffentlich geförderter Beschäftigung für einen sehr arbeitsmarktfernen Personenkreis, die ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung nach dem Ansatz des „Sozialen Arbeitsmarkts“ entspricht. Zum Lohnkostenzuschuss nach § 16e SGB II n.F. hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bislang keine Stellungnahme vorgelegt. Zu den Chancen und Risiken eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ hat sich das IAB – gestützt auf die Untersuchungsergebnisse vergleichbarer Fördermaßnahmen – dagegen in mehreren Veröffentlichungen und Stellungnahmen geäußert.

3.1 Eingliederung von Langzeitarbeitslosen

Zu diesem Aspekt des Teilhabechancengesetzes kann nur eine vorsichtige und vorläufige Bewertung erfolgen. Es handelt sich dem Charakter nach um einen Eingliederungszuschuss (EGZ). Er gibt laut Gesetzesbegründung einen finanziellen Anreiz, Langzeitarbeitslose einzustellen, wobei er sich vom EGZ nach § 88 SGB III durch die längere Laufzeit (24 statt 12 Monate) und die Höhe (75 statt 50 Prozent im ersten Jahr) unterscheidet.

Gleichzeitig sehen die Regelungen in § 16e SGB II n.F. 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 (in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung) vor, um das Beschäftigungsverhältnis der mutmaßlich arbeitsmarktfernen Klientel zu stabilisieren. Zudem wird eine Vollzeitbeschäftigung, die im „alten“ § 16e SGB II nicht festgeschrieben, aber im Modellprojekt in 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 n.F. wird daher in der Klärung des Verhältnisses des § 16e SGB II n.F. zum Eingliederungszuschuss nach § 88 SGB III bestehen: Welchen zusätzlichen Nutzen hat diese Förderung? Würden Betriebe Personen (und wenn ja, welche) zu diesen Konditionen eher einstellen als mit dem EGZ 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 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 solche Möglichkeiten nach 2010 zu stark zurückgefahren worden sind (zum Beispiel Beste et al. 2017, Hohmeyer/Moczall 2016).

Durch die Dauer der Förderung, die weite Fassung des Arbeitszeitmodells und die begleitende Betreuung bestehen gute Aussichten, dass die geförderten Beschäftigungsverhältnisse auch dann stabilisiert werden können, wenn arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gefördert werden. Während der auch im SGB II einsetzbare Eingliederungszuschuss des § 88 SGB III sich an Personen richtet, die unmittelbar eine gewisse Produktivität mitbringen und nach einem Jahr in der Lage sind, eine ungeforderte Beschäftigung auszuüben, ermöglicht die geplante Revision der Förderung nach § 16e SGB II n.F. somit einen weicheren Übergang und könnte für eine etwas arbeitsmarktfornere Klientel in Frage kommen.

Dadurch, dass die Zielgruppe sehr weit definiert ist und lediglich eine zweijährige Arbeitslosigkeitsdauer für eine Förderung erforderlich ist, besteht die Gefahr, dass 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). 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 eine Rolle spielen, ist im Rahmen der Evaluation durch eine genaue Beobachtung der Zuweisungsprozesse und der Verhandlungen mit potentiellen Arbeitgebern zu klären.

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 sollte es sich bei dem geplanten Instrument – wie es auch der aktuelle Gesetzentwurf vorsieht – um eine Ermessens- und nicht um eine Pflichtleistung der Arbeitsförderung handeln. Hinsichtlich der begleitenden Betreuung ist zu empfehlen, das Coaching möglichst frühzeitig, also vor Beginn der Beschäftigung, anlaufen zu lassen, um antizipierte Probleme schon vor Arbeitsaufnahme angehen zu können und die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses zu erleichtern (ISG und IAW 2017).

3.2 Teilhabe am Arbeitsmarkt

Der Begriff des „Sozialen Arbeitsmarktes“ bezeichnet einen arbeitsmarktpolitischen Ansatz, der sich an arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose richtet, die aufgrund gesundheitlicher Probleme oder sonstiger Einschränkungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit 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 vermittelte 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 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 wichtige Antwort 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/IAB/RWI 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 des Leistungsbezugs.

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 Lock-in-Effekten, wie sie in der Evaluation des Beschäftigungszuschusses festgestellt wurden. Das IAB hat in einer aktuellen Studie zu den Eigenschaften einer möglichen Zielgruppe festgestellt, dass die im Gesetzentwurf festgelegten Kriterien (mindestens sieben Jahre Leistungsbezug und dabei geringe Erwerbsbeteiligung) im Großen und Ganzen geeignet sind, eine arbeitsmarktferne Zielgruppe zu definieren (Lietzmann et al. 2018). Bei der Analyse der Gruppen von nicht erwerbstätigen Leistungsberechtigten, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, 25 bis 60 Jahre alt sind und die geringsten Übergangswahrscheinlichkeiten in versicherungs-

pflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in einem Drei-Jahres-Zeitraum aufweisen, stellte sich heraus, dass es sich tatsächlich um Personen mit langen Dauern des Leistungsbezugs und geringer Erwerbsbeteiligung handelt. Außerdem ist die überwältigende Mehrheit älter als 55 Jahre. Geringere Qualifikationen sind überrepräsentiert, aber nicht im selben Umfang wie das hohe 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. Sollte sich ein solcher Effekt zeigen, wäre dies 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 in Einzelfällen eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung des Gesetzentwurfs durch das IAB bestehen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einige Verbesserungspotenziale. So können trotz der restriktiven Definition auch Personen teilnahmeberechtigt werden, die durchaus Chancen auf reguläre Beschäftigung haben. Man denke etwa an Alleinerziehende mit einem Berufsabschluss, die weniger wegen einer eingeschränkten Beschäftigungsfähigkeit als aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben und eingeschränkten Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf längerfristig Leistungen der Grundsicherung beziehen. Wünschenswert wäre daher die Aufnahme eines zusätzlichen Passus, dass nach Einschätzung der Jobcenter eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt voraussichtlich innerhalb der nächsten 24 oder 36 Monate ohne die Förderung aussichtslos ist. 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 Ausschluss vom regulären Arbeitsmarkt 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 Integrität der Zielgruppe sichern. Es gilt schließlich 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.

Literatur

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.

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.

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

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.

IAB (Hrsg.) (2018): Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

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 und IAW (2017) Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Zwischenbericht.

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.

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.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2018	Mario Bossler Joachim Möller	Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns	3/18
2/2018	Frank Bauer	Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen	4/18
3/2018	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen	6/18
4/2018	Lutz Bellmann Peter Ellguth	Zum Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung	7/18
5/2018	Kerstin Bruckmeier Thomas Kruppe Peter Kupka Jannek Mühlhan Christopher Osiander Joachim Wolff	Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung	7/18
6/2018	Christine Dauth Thomas Kruppe Gesine Stephan	Zur Qualifizierungsoffensive „Wissen und Sicherheit für den Wandel“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	8/18
7/2018	Frank Bauer	Zur Regulierung von flexiblen Arbeitszeiten	9/18
8/2018	Mario Bossler Joachim Möller	Der gesetzliche Mindestlohn: Auswirkungen, Anhebungen und Einhaltung	10/18
9/2018	Herbert Brücker Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung	10/18
10/2018	Frank Bauer Kerstin Bruckmeier Peter Kupka Torsten Lietzmann Markus Promberger Philipp Ramos Lobato Joachim Wolff	Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an	11/18
11/2018	Herbert Brücker Anette Haas Andreas Hauptmann Ehsan Vallizadeh	Zur Steuerung der Erwerbsmigration und zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter	11/18

Stand: 10.12.2018

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



Impressum

IAB-Stellungnahme 12/2018

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/sn1218.pdf>

