

Kupka, Peter; Wolff, Joachim

Research Report

Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen: Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors

IAB-Stellungnahme, No. 2/2013

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013) : Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen: Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, IAB-Stellungnahme, No. 2/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/89199>

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

2/2013

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen

Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder
eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors

Peter Kupka
Joachim Wolff

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013

ISSN 2195-5980

Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen

Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines
öffentlich geförderten Beschäftigungssektors

Peter Kupka

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 Sozialer Arbeitsmarkt: Grundsätzliche Bemerkungen | 6 |
| 2.1 Größe des Bedarfs | 7 |
| 2.2 Bestehende Instrumente als Alternativen..... | 7 |
| 2.3 Ausgestaltung..... | 7 |
| 2.4 Finanzierung durch einen Passiv-Aktiv-Tausch | 8 |
| 3 Zum Antrag der Fraktion der SPD | 9 |
| 4 Zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen..... | 10 |
| 5 Zum Antrag der Fraktion Die Linke..... | 12 |
| 6 Zusammenfassung | 14 |
| Literatur | 15 |

Zusammenfassung

Die Arbeitsmarktforschung und Erkenntnisse aus dem operativen Geschäft haben gezeigt, dass es relevante Personengruppen im Bereich des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) gibt, deren Chancen auf Integration in ungeforderte Beschäftigung marginal sind. Da diese Personen, vom Gesetzgeber gewollt, als erwerbsfähig eingestuft werden, lässt sich die Notwendigkeit herleiten, für diesen Personenkreis ein Angebot zu schaffen, das Erwerbsbeteiligung, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Verbesserung der gesundheitlichen und psychosozialen Lage der Betroffenen anstrebt.

Die vorliegenden Anträge der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen fordern zum Erreichen dieses Ziels die Einrichtung eines sogenannten Sozialen Arbeitsmarkts und berücksichtigen in ihren Vorschlägen Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung. Insgesamt zielt das Konzept der SPD auf eine etwas arbeitsmarktnähere Klientel als das Konzept von Bündnis 90/Die Grünen.

Aus Sicht des IAB spricht dann nichts gegen einen Sozialen Arbeitsmarkt mit Augenmaß, wenn vor allem die Zielgruppe eng definiert wird und in der Praxis nur Personen aus der Zielgruppe gefördert werden. Ungeforderte Beschäftigung sollte dabei im Blick bleiben, weshalb die Förderung längerfristig, aber nicht unbefristet anzulegen ist. Der in beiden Fällen vorgeschlagene Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung birgt die Gefahr von Fehlanreizen.

Der Vorschlag der Fraktion der Linken zur Einführung eines öffentlichen Beschäftigungssektors geht weit über einen Sozialen Arbeitsmarkt hinaus, verzichtet auf eine Zielgruppendefinition und setzt die Beschäftigungsbedingungen in diesem Sektor so günstig an, dass ein Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung sehr unattraktiv würde. Eine solche Strategie wäre mit hohen Risiken für den Arbeitsmarkt insgesamt und hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden.

Abstract

Labour market research and findings from operational activities have shown that there are relevant groups of persons in the area of Book II of the Social Code (SGB II) whose chances of being integrated into regular employment are marginal. However, in accordance with the law, these persons are deliberately classified as being capable of working. Therefore, one might argue that it is necessary to create specific work opportunities for these persons. They should aim at participation in employment, social interaction, and the improvement of the health status and psycho-social well being of those concerned.

The current motions of the parliamentary parties the SPD (Social Democratic Party) and Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90/The Greens) urge that a so-called Social

Labour Market be set up in order to reach these goals. Their suggestions take into account findings from labour market research. In general, the concept of the SPD is concerned with a somewhat more employable target group than the concept of Bündnis 90/Die Grünen.

From IAB's perspective a Social Labour Market may be justified, as long as the target group is narrowly defined and if, in practice, eligibility is strictly limited to members of this target group. Job centres should continue to consider integrating members from this target group into regular employment in the longer term. Therefore, it should be possible to employ target group members for longer periods of time but not indefinitely in subsidized jobs in a Social Labour Market. The passive-active transfer as a mode of financing suggested in both cases harbours the danger of creating incentives to place unemployed people into the scheme even if better alternatives are available.

The suggestion of the parliamentary party Die Linke (The Left) concerning the introduction of a public employment sector extends far beyond a Social Labour Market. It does not define a narrow target group, and would create quite favourable employment conditions in this sector. In turn changing from the public employment sector to regular employment would become very unattractive. Such a strategy would imply high risks for the functioning of the labour market and high social costs.

1 Vorbemerkung

Im Antrag der Fraktion der SPD und im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht es um die Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarkts zur Förderung von besonders benachteiligten Arbeitslosen, denen es selbst bei guten Bedingungen am Arbeitsmarkt kaum gelingen wird, eine ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Im Antrag der Fraktion Die Linke geht es nicht um einen Sozialen Arbeitsmarkt zur Förderung besonders benachteiligter Arbeitsloser und damit um keine angebotsseitige Problematik. Die Linke geht vielmehr von einer mangelnden Arbeitsnachfrage aus, der durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor entgegengewirkt werden soll. Dieser soll langfristig gefördert werden und Arbeitsplätze schaffen, in denen die Arbeitnehmer einen Mindestlohn von zehn Euro pro Stunde bzw. von 1.500 Euro brutto monatlich erzielen.

Die Stellungnahme beginnt daher mit einigen grundsätzlichen Bemerkungen zum Thema „Sozialer Arbeitsmarkt“, gefolgt von einer Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD und zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Danach folgt die Stellungnahme zum Antrag der Fraktion Die Linke.

2 Sozialer Arbeitsmarkt: Grundsätzliche Bemerkungen

Das IAB hat sich in der Vergangenheit mehrfach mit dem Thema „Sozialer Arbeitsmarkt“ befasst.¹ Zielgruppe sind Langzeiterwerbslose ohne nennenswerte Chancen auf eine Eingliederung in ungeforderte Erwerbsarbeit. Seine Befürworter wollen damit „Arbeitslosen ihre Würde zurückzugeben, ihnen Stabilität, soziale Kontakte, eine Tagesstruktur und darüber hinaus das Gefühl geben, an der Gesellschaft teilzuhaben“ (IAB-Stellungnahme 9/2011, S. 56). Dies soll durch die Aufnahme geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse geschehen, die unbefristet oder über mehrere Jahre befristet sein können. Maßnahmen des Sozialen Arbeitsmarktes lassen sich nicht an Integrationserfolgen in den ersten Arbeitsmarkt messen, da es um Teilhabe von sonst nicht integrierbaren Arbeitslosen geht. Insofern entziehen sie sich einer betriebswirtschaftlichen Erfolgsbetrachtung. Allerdings können den Kosten erhebliche Einsparungen in der Grundsicherung, zusätzliche Einnahmen bei Steuern und insbesondere in der Sozialversicherung gegenüber stehen. Das setzt allerdings voraus, dass es in der Praxis tatsächlich gelingt, die Förderung auf Personen zu konzentrieren, deren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt sonst nicht möglich wäre, und dass nicht in nennenswertem Umfang andere Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen bzw. nicht entstehen.

¹ siehe zum Beispiel IAB-Stellungnahme 09/2011.

2.1 Größe des Bedarfs

Das IAB hat abgeschätzt, wie groß die Zielgruppe ist, die für einen Sozialen Arbeitsmarkt in Frage käme. In Würdigung unterschiedlicher Datenquellen² kommt das Institut zu der Auffassung, dass der Korridor des Potenzials für Personen mit schwerwiegenden individuellen Vermittlungshemmnissen zwischen 100.000 und 200.000 Personen liegen dürfte (Stand 2011). Dabei wurde in einer weiten Abgrenzung von Personen im Alter von mindestens 25 Jahren ausgegangen, die mindestens zwei Jahre arbeitslos waren und – neben der langen Dauer – wenigstens ein weiteres Vermittlungshemmnis aufwiesen. In einer engeren Abgrenzung waren es wenigstens zwei weitere Vermittlungshemmnisse (Koch/Kupka 2012, S. 28). Die Autorinnen und Autoren der Evaluation des Beschäftigungszuschusses, der als Vorläufer eines Sozialen Arbeitsmarktes betrachtet werden kann, empfehlen, bei entsprechenden Maßnahmen die Laufzeit der geförderten Arbeitsverhältnisse, die Zahl der Geförderten und die eingesetzten Mittel zu begrenzen.³

2.2 Bestehende Instrumente als Alternativen

Die nach der Instrumentenreform zur Verfügung stehenden Maßnahmen, also Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach §16d des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB) II und die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II, stellen keinen Ersatz für einen Sozialen Arbeitsmarkt dar, da sie jeweils auf zwei Jahre innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums beschränkt sind. Auch die Beschäftigungsumfänge könnten beispielsweise Personen mit einer Erwerbsfähigkeit von drei bis unter sechs Stunden pro Tag ausschließen. Für einen Teil der Zielgruppe könnte dennoch eine Kombination von AGH und geförderter Beschäftigung in einem Zeitraum von drei oder vier Jahren hilfreich sein.

2.3 Ausgestaltung

Die genaue Einhaltung der Zielgruppe ist besonders wichtig. Die aus individueller Perspektive sinnvolle längere Dauer der Maßnahme führt bei weniger strenger Einhaltung der Kriterien zu einem ausgeprägten Lock-in-Effekt. Bei unbefristeter Beschäftigung wäre dieser auf Dauer gestellt und die Anzahl der benötigten Plätze würde durch die nachrückenden Förderfälle kontinuierlich wachsen. Flankierende Maßnahmen wie Mentoring, Coaching oder Beratung können darauf hinwirken, dass die Teilnehmer Perspektiven außerhalb der Maßnahmen – bis hin zur Aufnahme ungeförderter Beschäftigung – im Blick behalten. Denkbar wäre dabei eine längere Förderung, die über eine maximal vierjährige Dauer durch die Kombination von Arbeitsgelegenheiten und Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II hinaus geht. Sie könnte in Förderabschnitte von bis zu zwei Jahren unterteilt werden, an

² Fehlende Ausbildung und Gesundheitsprobleme laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, sehr langfristiger Leistungsbezug nach dem administrativen Panel, mehr als drei Vermittlungshemmnisse nach dem Haushaltspanel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS).

³ ISG/IAB/RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drucksache 17/6880.

deren Ende eine unveränderte Prognose hinsichtlich der Erwerbschancen dann zur Gewährung eines weiteren Förderabschnitts führen kann.

2.4 Finanzierung durch einen Passiv-Aktiv-Tausch

Zur Finanzierung eines Sozialen Arbeitsmarkts oder öffentlich geförderter Beschäftigung insgesamt wird häufig der sogenannte Passiv-Aktiv-Tausch bzw. Passiv-Aktiv-Transfer ins Spiel gebracht. Auch hierzu hat das IAB bereits in der Vergangenheit Stellung genommen. Durch öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstehen direkte Einsparungen, weil aufgrund der erzielten Erwerbseinkommen passive ALG II-Leistungen für die Geförderten und ihre Bedarfsgemeinschaften geringer ausfallen oder ganz entfallen. Zudem können zusätzliche Steuereinnahmen entstehen. Diese Mittel könnten zur Finanzierung eines Sozialen Arbeitsmarkts eingesetzt werden. Die IAB-Stellungnahme 9/2011 (S 53/54) zeigt auf, welche Probleme mit einem Passiv-Aktiv-Tausch verbunden sein können:

„Diese Argumentation (für einen Passiv-Aktiv-Transfer, die Autoren) übersieht, dass neben direkten Förderkosten und direkten Einsparungen auch indirekte und für die Jobcenter nicht quantifizierbare Kosten oder Einsparungen anfallen. 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. Nach dem Abschluss von Teilnahmen könnten abhängig von ihrem Erfolg oder Misserfolg weitere Einsparungen und Steuer- und Abgabemehreinnahmen oder zusätzliche Ausgaben für Transferleistungen und weitere Fördermaßnahmen sowie Mindereinnahmen entstehen. Die Jobcenter können die Nettoeinsparung daher nicht zuverlässig ermitteln. Dazu müsste in regelmäßigen Abständen eine detaillierte und komplexe Kosten-Nutzen-Analyse (auf Jobcenterebene) durchgeführt werden. Das wäre mit erheblichen Kosten verbunden.

Gewichtige Gründe sprechen dagegen, haushaltstechnisch eingesparte Transferleistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung einzusetzen: Diese Mittel können dann nicht für andere Fördermaßnahmen verausgabt werden, die aber im Einzelfall zweckmäßiger sein können, wie zum Beispiel Förderung der beruflichen Weiterbildung. Darüber hinaus entsteht durch den Passiv-Aktiv-Tausch auch ein Anreiz, mehr Personen in öffentlich geförderte Beschäftigung zu bringen, selbst wenn diese der Integration der Betroffenen schadet und zur Verbesserung der Eingliederungschancen andere Förderinstrumente und Integrationsstrategien geeigneter wären.“

Die Politik sollte schließlich nicht übersehen, dass jede Fördermaßnahme mit Kosten und mit Einnahmen verbunden ist. Allerdings treten nicht alle (potentiellen) Kosten- und Einnahmekomponenten von Anfang an auf, teilweise finden sie sich auch bei anderen Gebietskörperschaften oder öffentlichen Kassen, insbesondere der Sozialversicherung. Bei Lohnkostenzuschüssen oder einer Einstiegsgeldförderung (§ 16d SGB II) bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit werden unmittelbar nach Förderbeginn passive Leistungen eingespart und zusätzliche Steuern und Sozialabgaben eingenommen. Bei anderen Maßnahmen stellen sich

die Erträge, abhängig vom Fördererfolg, erst nach einigen Monaten oder sogar Jahren ein, wie bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung oder betrieblichen Trainingsmaßnahmen als Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) bei einem Arbeitgeber. Dann käme aber ein Passiv-Aktiv-Transfer auch für andere Förderungen in Betracht und dürfte nicht auf eine Maßnahme beschränkt werden, damit es nicht zu einem verzerrten Einsatz unterschiedlicher Fördermöglichkeiten kommt.

Die genannten Argumente sprechen nicht dagegen, in der politischen Diskussion auf mögliche Einspar- und gesamtfiskalische Einnahmeeffekte zu verweisen. Die Erfahrungen mit dem Beschäftigungszuschuss zeigen darüber hinaus, dass ein Sozialer Arbeitsmarkt, wenn er denn politisch gewünscht ist, eine dauerhafte und verlässliche Finanzierung benötigt.

3 Zum Antrag der Fraktion der SPD

Die SPD-Fraktion plädiert in ihrem Antrag für die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarkts. Vor dem Hintergrund einer nach wie vor hohen Langzeitarbeitslosigkeit in Höhe von rund einer Million Menschen und den Kürzungen und finanziellen Streichungen bei Projekten und Programmen der öffentlich geförderten Beschäftigung in den vergangenen Jahren, sieht sie die Notwendigkeit, nachhaltige Lösungsansätze zu implementieren, damit öffentlich geförderte Beschäftigung langfristig wirken kann. Es geht der SPD-Fraktion darum, Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen eine neue Perspektive auf Beschäftigung zu eröffnen, die sie ohne die Förderung nicht hätten. Die Inanspruchnahme der Förderung soll freiwillig sein; das sehen auch die Vorschläge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke vor.

Die Ausgestaltung der Förderung im Vorschlag der SPD-Fraktion berücksichtigt in vielen Punkten Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung, unter anderem aus der Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011). Das betrifft:

- Die enge Abgrenzung der Zielgruppe Arbeitslose, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, mindestens 24 Monate arbeitslos bzw. arbeitsuchend waren und sich nicht in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis befanden. Zudem sollten für die Förderung nur Personen in Frage kommen, die, neben der langen Dauer, mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen.
- Die Begrenzung der Förderung auf Personen, die zuvor ausreichend vermittlerisch unterstützt wurden.
- Die (befristete) Dauer der Förderung verknüpft mit der Notwendigkeit der regelmäßigen Überprüfung der Förderfähigkeit und Förderhöhe, die die Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Geförderten berücksichtigen sollte.
- Eine unterstützende Begleitung (sozialpädagogische Begleitung, Mentoring, Coaching, Beratung, Gesundheitsförderung, Qualifizierung) zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.

- Die Einbeziehung in die Beratung und Vermittlung und die Überprüfung der Fördervoraussetzungen und der Förderhöhe, um Fortschritten der Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Geförderten Rechnung zu tragen.

Einige Elemente der Ausgestaltung des von der SPD-Fraktion eingebrachten Vorschlags zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes sind aber kritisch einzuschätzen. Da es hier um besonders benachteiligte Arbeitslose geht, dürfte es beispielsweise schwer fallen, vor allem Beschäftigungsverhältnisse in privatwirtschaftlichen Unternehmen zu fördern und gleichzeitig angemessene Arbeitsbedingungen, eine volle Integration der Geförderten ins Unternehmen und Arbeitsanforderungen, die ihrem Leistungsvermögen entsprechen, sicherzustellen. Eine qualitative Befragung von Personen, die durch den Beschäftigungszuschuss gefördert wurden, liefert dazu einige Erkenntnisse: Die Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern – die Aussagen beschränken sich allerdings auf nur zwei privatwirtschaftliche Arbeitgeber – höhere Leistungs- und (zeitliche) Flexibilitätserwartungen gegeben sind als bei Maßnahmeträgern und gemeinnützigen Vereinen (ISG/IAB/RWI 2011: S. 131). Bei letzteren lagen hingegen in einigen Fällen Hinweise auf eine Unterforderung der Geförderten vor.

Der Vorschlag, arbeitsweltnahe Tätigkeiten zu fördern, liegt im Interesse der Geförderten und dürfte eher als die Übertragung arbeitsweltferner Tätigkeiten die Eingliederungschancen der Teilnehmer erhöhen. Gleichzeitig steigt aber das Risiko, dass auch relativ leicht in Arbeit vermittelbare Personen die Förderung erhalten (Creaming) sowie das Risiko von Mitnahme- und Verdrängungseffekten – etwa dass ein Arbeitsplatz gefördert wird, der auch ohne Förderung besetzt worden wäre. Daher hätten auch diese Risiken im Rahmen der Kriterien für die Evaluierung und Berichtspflicht der Bundesregierung erwähnt werden sollen. Ferner ist völlig offen, inwieweit die Einbindung der örtlichen Beiräte nach § 18 SGB II, in denen die Sozialpartner vertreten sind, zum Erfolg der Förderung und zur Vermeidung von Creaming sowie von Mitnahme- und Verdrängungseffekten beiträgt. Die Rolle der Beiräte sollte daher ebenfalls Gegenstand der Evaluation eines Sozialen Arbeitsmarktes sein.

Dass vor allem Vollzeitbeschäftigung gefördert werden soll, widerspricht der Forderung, dass die Arbeitsbedingungen an das Leistungsvermögen anzupassen sind. Damit wären auch solche Arbeitslose zu fördern, deren Leistungsvermögen nur für eine Teilzeitbeschäftigung ausreicht. Die Beschränkung des Lohnkostenzuschusses auf 50 Prozent (in Ausnahmen 75 Prozent) des Arbeitsentgelts könnte für den Teil der Zielgruppe mit besonders geringem Leistungsvermögen ebenfalls ein Ausschlusskriterium darstellen. Eine zusätzliche Finanzierung durch einen Passiv-Aktiv-Transfer als zweite Säule ist aus den unter Punkt 1 beschriebenen Gründen kritisch anzusehen.

4 Zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Auch im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht es um die Förderung von Arbeitslosen, die aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse selbst bei

günstigen Bedingungen am Arbeitsmarkt kaum Eingliederungschancen haben. Die Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarkts wird dadurch begründet, dass für diesen Personenkreis ein längerfristig angelegtes Förderangebot geschaffen werden soll, um ihnen gesellschaftliche Teilhabe und neue Perspektiven jenseits des Leistungsbezugs zu ermöglichen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht die derzeitigen Regelungen zur Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II) als unzureichend an, weil die Arbeitgeber mindestens 25 Prozent des Arbeitsentgelts selbst aufbringen müssen. Das könnte die Förderung von Personen mit sehr komplexen Problemlagen erschweren. Ebenso wird die begrenzte Förderdauer (maximal zwei Jahre innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren) als zu kurz erachtet.

Die Ausgestaltung der Förderung im Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen berücksichtigt ebenfalls in vielen Punkten Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung (zum Beispiel IAB-Stellungnahme 9/2011 und ISG/IAB/RWI 2011). Das betrifft:

- Eine enge Abgrenzung der Zielgruppe, als Arbeitslose, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind und neben der langen Dauer zwei weitere in der Person liegenden Vermittlungshemmnisse aufweisen und sind und nicht in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden konnten.
- Ein sorgfältiges Auswahlverfahren zur Vermeidung von Creaming, Einsperr- und Mitnahmeeffekten.
- Die (befristete) Dauer der Förderung und damit einhergehend, die regelmäßige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, die Feststellung der erreichten Zwischenziele sowie begleitende Maßnahmen, Beratung und Vermittlung.
- Es ist eine unterstützende Betreuung nach den §§ 16, 16a und 16f SGB II sowie der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 bis 87 SGB III geplant. Insgesamt ermöglicht der Gesetzentwurf damit eine sozialpädagogische Begleitung, Mentoring, Coaching, Beratung, Gesundheitsförderung und Qualifizierung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der besonders benachteiligten Arbeitslosen.

Anders als die Fraktion der SPD will die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 100 Prozent statt nur 75 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts zulassen. Dadurch könnte dieser Vorschlag die Förderung von Personen mit einem noch niedrigeren Leistungsvermögen eher ermöglichen als der Vorschlag der Fraktion der SPD. Da es darum geht, wenigen besonders benachteiligten Personen Teilhabechancen zu eröffnen, kann ein Lohnkostenzuschuss in Höhe von 100 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts beim Vorliegen entsprechender Voraussetzungen durchaus vertreten werden.

Genau wie der Antrag der Fraktion der SPD sieht der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vor, dass der Soziale Arbeitsmarkt für alle Tätigkeiten bei allen Arbeitgebern offen ist und eine teilweise Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarkts durch einen Passiv-Aktiv-Transfer erfolgt. Entsprechend gelten unsere Ausführungen hierzu aus den Abschnitten 1 und 2.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen lässt die Interpretation zu, es solle über jedes einzelne Arbeitsverhältnis (zumindest bei einer 100-Prozent-Förderung) ein Konsens auf lokaler Ebene hergestellt werden. Dies würde die lokalen Bündnisse jedoch völlig überfordern und die Handlungsfähigkeit des jeweiligen Jobcenters stark einschränken.

5 Zum Antrag der Fraktion Die Linke

Der Antrag der Fraktion Die Linke wird unter anderem durch die nach wie vor hohe Langzeitarbeitslosigkeit, die aus Sicht der Antragsteller inzwischen zu starke Betonung des Forderns, die Einsparungen bei der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung sowie die jüngste Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente begründet. Demnach müssten die Chancen von Langzeitarbeitslosen auf einen existenzsichernden Arbeitsplatz verbessert und ein Paradigmenwechsel angestrebt werden.

Der Vorschlag zielt auf eine aktive und nachhaltige Beschäftigungspolitik. Die Linke geht dabei davon aus, dass in erster Linie eine zu schwache Arbeitsnachfrage für die Langzeiterwerbslosigkeit ursächlich ist. Die Bedeutung individueller, also angebotsseitiger Faktoren für einen langen Verbleib in der Arbeitslosigkeit wird demgegenüber als nachrangig behandelt. Ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor könnte folglich zusätzliche Arbeitsplätze schaffen und den Erwerbslosen berufliche Perspektiven eröffnen.

Es geht der Linken um die Schaffung existenzsichernder Arbeitsverhältnisse mit einem monatlichen Bruttolohn von mindestens 1.500 Euro und einem Stundenlohn von mindestens zehn Euro. Die Arbeitgeber erhalten für ein gefördertes Arbeitsverhältnis einen Zuschuss von (mindestens) 1.200 Euro monatlich. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor soll dauerhaft sein. Die Finanzierung soll teilweise durch einen Passiv-Aktiv-Transfer erfolgen und teilweise aus Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Weitere Mittel sollen von den Ländern und Kommunen aufgebracht werden. Ebenso sollte es möglich sein, Mittel des Europäischen Sozialfonds auf Landesebene einzusetzen. Geförderte Beschäftigungsverhältnisse werden für drei bis zu fünf Jahren bewilligt, um auf Veränderungen des Arbeitsmarktes reagieren zu können. Völlig offen bleibt, in welchem Umfang geförderte Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

Anders als der Antrag der Fraktion der SPD und der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen setzt der Antrag nicht an einem Sozialen Arbeitsmarkt für schwer zu integrierende Arbeitslose an, sondern an einer Ergänzung des Arbeitsmarkts durch einen dauerhaften öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, der eine zusätzliche Arbeitsnachfrage schaffen soll. Auf eine Eingrenzung der Zielgruppe wird verzichtet. Dennoch sieht auch der Antrag der Fraktion Die Linke vor, dass gegebenenfalls durch Qualifizierungsmaßnahmen eine Übereinstimmung zwischen Arbeitsplatzanforderungen und persönlichen Arbeitsplatzvoraussetzungen herzustellen bzw. aufrecht zu erhalten ist und dass, wo nötig, eine passgenaue individuelle, familiäre und psychosoziale Unterstützung gewährt wird.

Durch die Einrichtung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors sollen keine regulären Arbeitsverhältnisse verdrängt werden. Dafür sollen regionale Beiräte sorgen, in denen auch die Sozialpartner vertreten sind. Sie sollen prüfen, ob geförderte Arbeitsverhältnisse zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. Für die Arbeitslosen ist die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung freiwillig, eine Ablehnung wäre folglich nicht mit Leistungskürzungen verbunden.

Die Einschätzung, dass es „schlicht an Arbeitsplätzen fehlt“, um Langzeitarbeitslose wieder in Arbeit zu bringen, lässt sich aus Sicht der Forschung in ihrer Pauschalität und Ausschließlichkeit nicht aufrecht erhalten. Das Vorhandensein von Problemen bei vielen Arbeitslosen, die eine Integration sehr unwahrscheinlich machen, ist durch verschiedene Studien hinreichend belegt (siehe oben). Gleichzeitig zeigen neuere Ergebnisse auf Basis der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots, dass viele Betriebe Ende 2011 bei der Besetzung einer Stelle Schwierigkeiten hatten (Brenzel et al. 2012). Sie berichteten über zu wenige und unzureichend qualifizierte Bewerber. Die Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit stellen sich also wesentlich differenzierter dar als im Entwurf der Linken behauptet wird.

Kritisch zu sehen ist auch die Einschätzung, dass es sich bei der Existenz arbeitsmarktferner Arbeitsloser, die geringe Chancen einer Integration in ungeförderte Beschäftigung haben, um einen Mythos handelt. Diese Annahme ist aus Sicht der Arbeitsmarktforschung realitätsfremd. Sie führt zu einer Konzentration des Konzepts geförderter Beschäftigung auf Arbeitslose mit voller Leistungsfähigkeit, denen nichts fehlt außer einer Beschäftigung. Dies birgt jedoch die Gefahr, die Probleme der schwächsten unter den Arbeitslosen auszublenden und sie von geförderter Beschäftigung auszuschließen.

Wenn die vorgesehene Lohnuntergrenze von zehn Euro pro Stunde sich nicht allein auf den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor bezieht, besteht zudem ein hohes Risiko, dass die (ungeförderte) Arbeitsnachfrage in Deutschland zurückgehen wird. Dadurch dürfte die reguläre Arbeitsnachfrage nach gering qualifizierten Arbeitnehmern deutlich niedriger ausfallen als das entsprechende Arbeitsangebot. Das könnte womöglich zum Teil durch die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor aufgefangen werden – mit dem Risiko, dass weitere Kosten entstehen, die auch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ungeförderten Sektoren getragen werden. Je nachdem, in welchem Umfang Arbeitsplätze im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor entstehen, könnten viele gering qualifizierte Arbeitslose bzw. Geförderte kaum mehr bereit dazu sein, eine Erwerbstätigkeit in ungeförderten Sektoren aufzunehmen. Bei einer sehr hohen Anzahl geförderter Arbeitsplätze wäre dann der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor nicht mehr finanzierbar.

Aus den Ergebnissen vieler Untersuchungen zu den Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse wird deutlich, dass die Maßnahmen vor allem besonders benachteiligten Arbeitslosen helfen, ihre Beschäftigungsfähigkeit und Eingliederungs-

chancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen; bei arbeitsmarktnäheren Arbeitslosen wirken sie sich dagegen eher nachteilig aus.⁴ Das allein spricht schon dafür, dass nicht nur arbeitsnachfrageseitige Probleme vorliegen, sondern durch öffentlich geförderte Beschäftigung vor allem die Leistungsfähigkeit von benachteiligten Geförderten gesteigert werden soll, sodass sie im Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger werden. Mehr geförderte Beschäftigungsverhältnisse sind sicherlich eine mögliche Antwort auf eine zu geringe Arbeitskräftenachfrage. Allerdings bedarf es dafür nicht notwendigerweise eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Ebenso kämen andere Ansätze in Frage, die die Arbeitskräftenachfrage dauerhaft erhöhen, zum Beispiel allgemeine Lohnsubventionen oder verringerte Lohnnebenkosten.

6 Zusammenfassung

Die Arbeitsmarktforschung und Erkenntnisse aus dem operativen Geschäft haben gezeigt, dass es relevante Personengruppen im Bereich des SGB II gibt, deren Chancen auf Integration in ungeförderte Beschäftigung marginal sind. Da diese Personen, vom Gesetzgeber gewollt, als erwerbsfähig eingestuft werden, lässt sich die Notwendigkeit herleiten, für diesen Personenkreis ein Angebot zu schaffen, das Erwerbsbeteiligung, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Verbesserung der gesundheitlichen und psychosozialen Lage der Betroffenen anstrebt.

Die vorliegenden Anträge der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen fordern zum Erreichen dieses Ziels die Einrichtung eines sogenannten Sozialen Arbeitsmarkts und berücksichtigen in ihren Vorschlägen Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung. Insgesamt zielt das Konzept der SPD auf eine etwas arbeitsmarktnähere Klientel als das Konzept von Bündnis 90/Die Grünen.

Aus Sicht des IAB spricht dann nichts gegen einen Sozialen Arbeitsmarkt mit Augenmaß, wenn vor allem die Zielgruppe eng definiert wird und in der Praxis nur Personen aus der Zielgruppe gefördert werden. Ungeförderte Beschäftigung sollte dabei im Blick bleiben, weshalb die Förderung längerfristig, aber nicht unbefristet anzulegen ist. Der in beiden Fällen vorgeschlagene Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung birgt die Gefahr von Fehlanreizen.

Der Vorschlag der Fraktion der Linken zur Einführung eines öffentlichen Beschäftigungssektors geht weit über einen Sozialen Arbeitsmarkt hinaus, verzichtet auf eine Zielgruppendefinition und setzt die Beschäftigungsbedingungen in diesem Sektor so günstig an, dass ein Wechsel in eine ungeförderte Beschäftigung sehr unattraktiv würde. Eine solche Strategie wäre mit hohen Risiken für den Arbeitsmarkt insgesamt und hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden.

⁴ Vergleiche dazu BMAS/IAB (2011) bzw. Heyer/Koch/Stephan/Wolff (2012).

Literatur

IAB-Stellungnahme Nr. 9/2011: 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.

BMAS, IAB (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/arbeitsmarktpol_instr_iab_studie.pdf?__blob=publicationFile.

Brenzel, Hanna; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas; Weber, Eva (2012): Der Arbeitsmarkt in Ost- und Westdeutschland. Offene Stellen, Personalsuche und Besetzungswege. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No. 1, S. 41-62.

ISG, IAB, RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/6880.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs, Bonn.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

| Nr. | Autor(en) | Titel | Datum |
|-------------------------|---|---|-------|
| 10/2011 | Müller, A. Rebien, M. Stops, M. | Einschaltungspotenzial für den Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit Ergebnisse aus der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots | 10/11 |
| 1/2012 | Brunow, S. Garloff, A. Wapler, R. Zika, G. | Wie wird sich der Arbeitsmarkt langfristig entwickeln? Methoden und Validitäten von Prognosen zur Vorhersage von Fachkräfteangebot und -bedarf | 1/12 |
| 2/2012 | König, M. Möller, J. Stops, M. Walwei, U. | Zur Einführung von gesetzlichen oder branchenspezifischen Mindestlöhnen Lohnuntergrenzen und ihre Wirkungen | 3/12 |
| 3/2012 | Kupka, P. Ramos Lobato, P. | Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II | 3/12 |
| 4/2012 | Dietz, M. Jahn, E. Kupka, P. Lehmer, F. Ramos Lobato, P. Sowa, F. Stephan, G. Werner, D. | Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung | 4/12 |
| 5/2012 | Fuchs, M. König, M. Kropp, P. Möller, J. | Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Thüringen | 5/12 |
| 6/2012 | Möller, J. Stops, M. | Zur Mindestlohn-Initiative aus Mecklenburg-Vorpommern: Lohn- und Beschäftigungswirkungen von allgemeinverbindlichen Lohnuntergrenzen | 10/12 |
| 1/2013 | Brunow, Stephan Brücker, Herbert Fuchs, Johann Kubis, Alexander Mendolicchio, Concetta Weber, Enzo | Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung | 4/13 |

Stand: 13. Mai 2013

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

Impressum

IAB-Stellungnahme 2/2013

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/2013/sn0213.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 17(11)1119 vom 10.4.2013,
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)1112
vom 12.4.2013, S. 13-18