

Sozialer Arbeitsmarkt

Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht?

Die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes könnte die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen verbessern, die kaum noch Chancen auf eine ungeforderte Beschäftigung haben. Dabei kommt es jedoch entscheidend darauf an, strenge Kriterien für die Auswahl der Zielgruppe anzulegen. Dies zeigen auch die Erfahrungen mit dem Beschäftigungszuschnitt.



Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) startete im Jahr 2005 mit dem erklärten Ziel, alle hilfsbedürftigen erwerbsfähigen Personen zu erfassen, zu aktivieren und in Arbeit zu bringen. Als erwerbsfähig gilt danach, wer mindestens drei Stunden am Tag arbeiten kann. Die Schwelle wurde bewusst niedrig angesetzt, weil man nicht wie in anderen Ländern Menschen, die grundsätzlich arbeitsfähig sind, in anderen Sozialsystemen „parken“ und damit das wahre Ausmaß von Unterbeschäftigung verschleiern wollte.

Sowohl wissenschaftliche Analysen als auch Erfahrungen aus der Praxis zeigen allerdings, dass Erwerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit – die erforderlich ist, um einen Arbeitgeber zu überzeugen – zwei verschiedene Paar Schuhe sind. Trotz aller Bemühungen um eine Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt verbleibt eine nicht scharf abgrenzbare Personengruppe, deren Chancen, eine ungeforderte Arbeit zu finden, nahe bei null liegen. Sie wird nach der Aussage von Praktikern in den Jobcentern häufig mehr verwaltet als betreut. Es gibt für sie auch kaum geeignete Maßnahmen, weil diese letztlich immer das Ziel einer Integration in den Arbeitsmarkt verfolgen. Für diese Personengruppe wurde deshalb schon häufig die Einrichtung eines sogenannten sozialen Arbeitsmarktes gefordert.

Damit ist bereits ein wichtiges Kriterium für den sozialen Arbeitsmarkt angesprochen: Er richtet sich an Langzeiterwerbslose, die dauerhaft keine nennenswerten Chancen auf eine Eingliederung in ungeforderte Erwerbsarbeit haben. Der soziale Arbeitsmarkt soll sie stabilisieren, ihnen soziale Kontakte ermöglichen, eine Tagesstruktur und das Gefühl der Teilhabe an der Gesellschaft geben. Kurzum: Er soll ihnen ein Gefühl der Würde vermitteln, die durch Langzeitarbeitslosigkeit bedroht ist.

Die Befürworter versprechen sich ferner positive Auswirkungen auf die Gesundheit und das psychosoziale Wohlbefinden der Geförderten, die erwiesenermaßen unter Arbeitslosigkeit leiden. Hauptziel des sozialen Arbeitsmarktes ist damit nicht die Integration in ungeforderte Beschäftigung, sondern gesellschaftliche Teilhabe. Das Mittel, um dies zu erreichen, sind geförderte

versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die unbefristet oder zumindest auf mehrere Jahre angelegt sind.

Insbesondere die Wohlfahrtsverbände argumentieren, dass Arbeit für die Entwicklung von Menschen und ihre soziale Integration zentral sei. Die Politik griff diesen Gedanken mit dem Beschäftigungszuschuss auf, der im Jahr 2007 von der Großen Koalition verabschiedet wurde. Nachdem er im Frühjahr 2012 abgeschafft wurde, lebte die Forderung nach einem sozialen Arbeitsmarkt wieder auf. Die seither zur Verfügung stehenden Maßnahmen geförderter Beschäftigung, also Arbeitsgelegenheiten nach §16d SGB II und die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II, stellen keinen vollwertigen Ersatz für einen sozialen Arbeitsmarkt dar, da sie jeweils auf nur zwei Jahre innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums beschränkt sind.

Die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen haben im vergangenen Jahr jeweils Anträge auf Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes vorgelegt, die zum Teil Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung berücksichtigen. Zur Finanzierung eines sozialen Arbeitsmarktes wird häufig ein sogenannter Passiv-Aktiv-Tausch gefordert. Demnach sind die „passiven“ Leistungen einer Person für Wohnung und Lebensunterhalt mit den Förderkosten zu verrechnen, wodurch man sich eine verlässlichere Finanzierung erhofft.

Das Potenzial liegt zwischen 100.000 und 200.000 Personen

Der soziale Arbeitsmarkt ist für Personen gedacht, die aufgrund individueller Merkmale mittel- bis längerfristig kaum eine ungeforderte Beschäftigung aufnehmen können. Die Beschränkung auf diese Zielgruppe ist angesichts der langen Förderdauer besonders wichtig, da ansonsten die Zahl der Geförderten unkontrolliert wachsen würde. Die zu veranschlagenden Kosten hängen wesentlich von der Größe der Zielgruppe ab.

In ihrer Abgrenzung nach statistischen Kriterien gehen Susanne Koch und Peter Kupka in einem im Jahr 2012 erschienenen Beitrag von Personen im Alter von über 25 Jahren aus, die mindestens zwei Jahre arbeitslos sind und mindestens eines der beiden Kriterien „gesundheitliche

Einschränkungen“ und „fehlende Berufsausbildung“ erfüllen. Demnach wären im Jahresdurchschnitt 2010 knapp 280.000 Personen zur „weiten Zielgruppe“ zu zählen. Die „enge Zielgruppe“, die beide Vermittlungshemmnisse aufweist, würde demgemäß gut 51.000 Personen umfassen.

Nach Analysen aus dem administrativen Panel SGB II des IAB gab es Ende 2010 noch 85.000 arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die seit Einführung des SGB II durchgehend Leistungen bezogen hatten und insoweit eine Untergrenze für die Größenordnung der Zielgruppe eines sozialen Arbeitsmarktes markieren.

Eine im Jahr 2011 vorgelegte IAB-Studie von Juliane Achatz und Mark Trappmann auf Basis des „Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ zeigt, dass viele Leistungsbezieher so viele Risikofaktoren aufweisen, dass nur noch wenige den Sprung in reguläre Beschäftigung schaffen. Davon könnten geschätzt bis zu 400.000 Arbeitslose betroffen sein. Allerdings wurden dabei auch Kriterien wie fehlende Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen im Haushalt und schlechte Sprachkenntnisse berücksichtigt, die an sich noch keine Aufnahme in den sozialen Arbeitsmarkt rechtfertigen.

In Würdigung dieser unterschiedlichen Datenquellen gelangen Koch und Kupka zu der Auffassung, dass das Potenzial für einen sozialen Arbeitsmarkt zwischen 100.000 und 200.000 Personen liegen dürfte. Dies stellt allerdings lediglich eine grobe Annäherung an den tatsächlichen Bedarf dar. Letztlich muss konkret vor Ort entschieden werden, wer für eine längerfristige geförderte Beschäftigung infrage kommt. Die Größe eines sozialen Arbeitsmarktes könnte zunächst deutlich niedriger liegen, um Probleme, die bei der Umsetzung in die Praxis zu erwarten sind, besser bewältigen zu können.

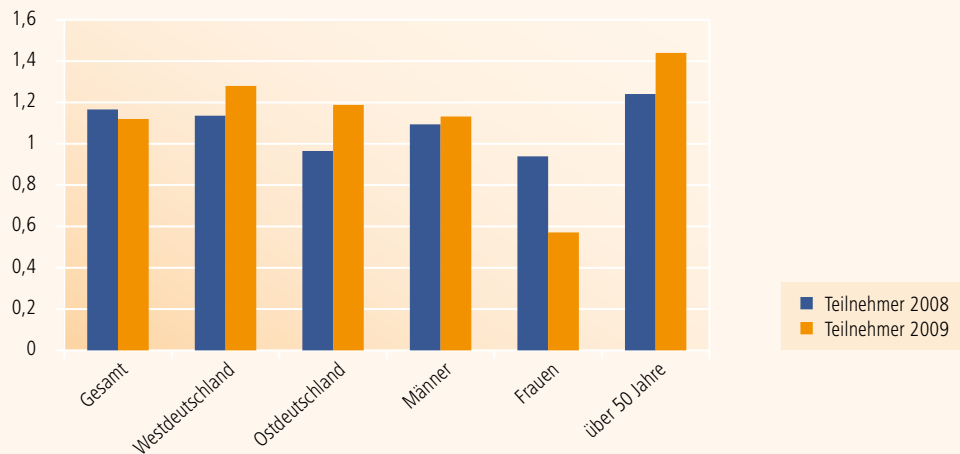
Beschäftigungszuschuss hatte ebenfalls die soziale Teilhabe zum Ziel

Auch der im Oktober 2007 eingeführte und im März 2012 wieder abgeschaffte Beschäftigungszuschuss nach §16e SGB II war ein Förderinstrument im Sinne eines sozialen Arbeitsmarktes. Er hatte unter anderem eine verbesserte soziale Teilhabe von arbeitsmarktfernen Geförderten zum Ziel. Durch den Beschäftigungszuschuss sollten volljährige Bezieher von Arbeitslosengeld II wieder in Arbeit integriert werden.



Abbildung

Nettoeffekt des Beschäftigungszuschusses auf die Teilhabe der Geförderten am gesellschaftlichen Leben



Anmerkung: 1) Die Teilnahmegruppen 2008 und 2009 repräsentieren Zufallsstichproben der Zugänge in den Beschäftigungszuschuss in der zweiten Jahreshälfte des entsprechenden Jahres; Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching Analyse; die Skala der Frage nach der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben reicht von 0 ausgeschlossen bis 10 dazugehörig.

2) Statistisch signifikante Effekte mit *

Lesebeispiel: Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit hat sich für die Geförderten zum ersten Befragungszeitpunkt (2008) im Schnitt um knapp 1,2 Punkte erhöht. Die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit wird in der Befragung auf einer 11er-Skala von 0 (ausgeschlossen) bis 10 (dazugehörig) gemessen.

Quelle: ISG/IAB/RWI (2011), Auswertungen einer Personenbefragung.

©IAB

Förderfähig waren langzeitarbeitslose Empfänger von Arbeitslosengeld II mit mindestens zwei weiteren in der Person begründeten Vermittlungshemmnissen. Sie mussten mindestens eine sechsmonatige Aktivierungsphase durchlaufen und innerhalb von zwei Jahren keine reguläre Beschäftigung gefunden haben. Die Arbeitgeber erhielten – abhängig von der Leistungsfähigkeit des Geförderten – einen Zuschuss von bis zu 75 Prozent des Arbeitsentgelts. Nach zwei Jahren konnte die Förderung unter bestimmten Umständen entfristet werden.

Der Beschäftigungszuschuss wurde in einer breit angelegten Evaluationsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales untersucht. Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) hat die Ergebnisse gemeinsam mit dem IAB und dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in einer 2011 erschienenen Evaluationsstudie veröffentlicht.

Daraus lassen sich wichtige Lehren für die Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes ziehen.

Förderung sollte grundsätzlich befristet sein

In einer E-Mail-Befragung gab die überwiegende Mehrheit der Grundsicherungsstellen an, dass sie ein Instrument wie den Beschäftigungszuschuss schon länger für notwendig hielten. Damit bestätigt sich aus Sicht der Praxis, dass es geeigneter Instrumente zur Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes bedarf. Auch zur Beschränkung der Zielgruppe auf Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen äußerten sich die Jobcenter zustimmend. Dagegen halten sie die Gefahr für hoch, dass ein erheblicher Teil ihrer Finanzmittel durch den Beschäftigungszuschuss langfristig gebunden sein könnte, was ihren arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsspielraum einschränken würde.



Die Autoren der Studie haben außerdem mit Hilfe von Prozessdaten ermittelt, dass die Förderung die Chancen auf eine ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung tendenziell gemindert hat – und zwar je nach untersuchter Kohorte um maximal sieben bis neun Prozentpunkte. Dies ist insofern überraschend, als die Zielgruppe per definitionem ohnehin kaum Integrationschancen haben sollte. Wenn vergleichbare Personen dennoch eine ungeforderte Beschäftigung finden, dann ist es nicht gelungen, den Beschäftigungszuschuss auf die gewünschte Zielgruppe zu beschränken. Aus diesem und weiteren Gründen sprachen sich die Autoren dafür aus, den förderfähigen Personenkreis durch zusätzliche, direkt beobachtbare Fördervoraussetzungen von vornherein stärker einzugrenzen.

Dieser Befund spricht zudem für eine grundsätzlich befristete Förderung, damit Förderentscheidungen revidiert werden können, wenn Geförderte auch ohne den

Zuschuss wieder in der Lage wären, Beschäftigung zu finden. Ferner lässt sich aus den Ergebnissen folgern, dass die enge Abgrenzung des förderfähigen Personenkreises in der Praxis unbedingt eingehalten werden sollte. Auch Ergebnisse einer Befragung von Förderbetrieben sprechen gegen eine Aufweichung der Zugangskriterien. Immerhin gab fast ein Fünftel der befragten Betriebe an, dass sie mindestens einen Geförderten auch ohne die Förderung beschäftigen würden.

Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben hat sich laut der Studie durch die Förderung insgesamt verbessert. Das gilt auch für einzelne Personengruppen, wenn auch in unterschiedlichem Maße (vgl. Abbildung auf Seite 73).

Lehren für die Ausgestaltung des sozialen Arbeitsmarktes

Für den sozialen Arbeitsmarkt gilt in verstärktem Maße das, was auch für andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen gilt. Die genaue Einhaltung der Zielgruppe ist besonders wichtig, da diese Maßnahmen einem inneren Widerspruch unterliegen: Aus der Perspektive der Teilhabe und aus dem Bestreben heraus, den negativen Folgen der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, ist eine gewisse Verlässlichkeit erforderlich. Daher ist eine längere Förderdauer sinnvoll, als mit den üblichen Instrumenten erreicht werden kann.

Andererseits kann gerade dadurch ein ausgeprägter „Lock-in-Effekt“ entstehen, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mehr nach regulären Stellen suchen und vergleichbare Personen, die nicht teilgenommen haben, entgegen der Prognose doch Arbeit finden. Dieser Effekt ist umso gravierender, je weniger die Zuweisungskriterien eingehalten werden. Dies erweist sich besonders bei unbefristeten Maßnahmen als fatal, weil der „Lock-in-Effekt“ dort dauerhaft ist und die Anzahl der benötigten Plätze durch die nachrückenden Förderfälle kontinuierlich wachsen würde. Außerdem wären viele Arbeitslose mit dem Stigma „nicht vermittelbar“ behaftet, ohne dass dies tatsächlich zutrifft.

Es ist aber auch darauf zu achten, dass die Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes nicht implizit der Einhaltung der Zielgruppe entgegensteht. Eine tariflich

entlohnte Vollzeitätigkeit wäre zum Beispiel kaum vereinbar mit einer Arbeitsfähigkeit von nur drei bis sechs Stunden täglich. Sie wäre außerdem nicht durch die sehr geringe Produktivität gedeckt, die für Personen dieser Zielgruppe unterstellt werden kann. In jedem Fall wäre sicherzustellen, dass die Arbeitsumgebung und die Arbeits- und Flexibilitätsanforderungen der Arbeitsfähigkeit und den individuellen Problemlagen der Teilnehmer entsprechen. Daher ist fraglich, ob Beschäftigungsverhältnisse bei privaten Arbeitgebern im Rahmen des sozialen Arbeitsmarktes sinnvoll wären. Zumindest müssten sich die Betriebe in sehr hohem Maße auf die besonderen Bedürfnisse der Zielgruppe einstellen.

Vielfach dürfte eine sozialpädagogische oder psychologische Betreuung der Teilnehmenden erforderlich sein. Flankierende Maßnahmen wie Coaching oder Beratung könnten dazu beitragen, dass die Teilnehmer mögliche Perspektiven jenseits des sozialen Arbeitsmarktes nicht aus den Augen verlieren. Dies würde den erwähnten Lock-in-Effekten tendenziell entgegenwirken. Zudem ist eine von vornherein unbefristete Förderung gar nicht notwendig. Vielmehr wäre eine Unterteilung in längere Förderabschnitte von bis zu zwei Jahren denkbar, an die sich bei einer unveränderten Prognose der Erwerbchancen ein neuer Abschnitt anschliesse.

Fazit

Die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes mit einer sehr engen Definition der Zielgruppe könnte dazu beitragen, auch diejenigen Personen zu aktivieren und mit Teilhabechancen zu versehen, die zwar erwerbsfähig im Sinne des SGB II sind, aber kaum Chancen auf reguläre Beschäftigung haben. Gleichwohl wäre die konkrete Umsetzung in die Praxis mit vielen Herausforderungen verbunden. Man sollte sich außerdem darüber im Klaren sein, dass es sich nicht um eine wirtschaftliche Maßnahme handelt, bei der den Kosten des Instruments zusätzliche Integration in den Arbeitsmarkt gegenübersteht. Um ähnliche Zuweisungsprobleme wie beim Beschäftigungszuschuss zu vermeiden, wäre daher ein behutsamer Einstieg mit zunächst überschaubaren Förderzahlen anzuraten.

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper Nr. 2.

Hummel, Markus; Kaufmann, Klara; Rudolph, Helmut (2012) Zentrale Indikatoren des deutschen Arbeitsmarktes. In: Brücker, Herbert ; Klinger, Sabine; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek 334, Bielefeld: Bertelsmann.

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.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): 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.

Die Autoren



Dr. Peter Kupka

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB.

peter.kupka@iab.de



PD Dr. Joachim Wolff

ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung“ am IAB.

joachim.wolff@iab.de