

Prof. Dr. Matthias Knuth
Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen

„Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ - Förderung eines dauerhaften sozialen Arbeitsmarktes

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 26.8.2015

Zusammenfassung

- (1) Der Vorrang der Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt vor einer geförderten Beschäftigung ist selbstverständlich. Verstärkter Personaleinsatz kann dabei kostengünstiger sein als Eingliederungszuschüsse.
- (2) Vorrangige Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Stärkung und Verstetigung von Alternativen für die dauerhaft vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten sind keine Gegensätze. Außer für rentennahe Altersjahrgänge sollte die individuelle Förderung jedoch befristet bleiben.
- (3) Übergangschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt und ungeforderte Beschäftigung können voraussichtlich gesteigert werden, wenn die geförderte Beschäftigung als „Sozialer Arbeitsmarkt“ unter Beteiligung von privatwirtschaftlichen Unternehmen, Sozialunternehmen und Beschäftigungsträgern marktnah ausgestaltet wird. Die Beteiligung insbesondere der Privatwirtschaft muss erarbeitet werden; sie ergibt sich nicht von selbst. Der Wiederaufbau von Sozialunternehmen verlangt strukturelle Unterstützung.
- (4) Alle Arbeitgeber des Sozialen Arbeitsmarktes brauchen stabile und verlässliche Rahmenbedingungen. Hierzu gehören flankierende Dienstleistungen zur Integration der Geförderten (Coaching, Gesundheitsförderung), arbeitsbegleitende Qualifizierung und die strategische Berücksichtigung bei der öffentlichen Auftragsvergabe.
- (5) Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ kann selbst bei bestehenden Beschränkungen im Eingliederungstitel das mögliche Finanzierungsvolumen für die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e verdoppeln bis verdreifachen. Für den Passiv-Aktiv-Transfer lässt sich besser Verständnis erzeugen, wenn man ihn als buchhalterisch auf der individuellen Ebene nachvollziehbare Umbuchung der durch Anrechnung von Arbeitseinkommen eingesparten Passiv-Leistungen begreift. Das Verlassen des Leistungsbezugs durch Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt ist eher der Grenzfall als der Regelfall.
- (6) Die Kommunen sind zentrale Partner eines Sozialen Arbeitsmarktes. Sie werden diese Rolle nur wahrnehmen wollen, wenn die Ersparnis von passiven Leistungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf die Bedarfe zwischen den Finanzierungsanteilen des Bundes und der Kommunen künftig „vertikal“ (also anteilig vom ersten Euro an) statt „horizontal“ erfolgt.
- (7) Der Begriff der Langzeitarbeitslosigkeit als Zugangskriterium zum Sozialen Arbeitsmarkt ist unzureichend; die bestehenden Ergänzungen um Vermittlungshemmnisse und Negativprognose laufen der Orientierung auf den allgemeinen Ar-

beitsmarkt zuwider. Es sollte eine SGB II-spezifische Kombination von Merkmalen als Indikator der Förderbarkeit entwickelt werden.

- (8) Die in den vorliegenden Anträgen geforderten Initiativen sollten im Sinne der vorstehenden Überlegungen erheblich erweitert werden.

1 Vorrang der ungeförderten Vermittlung

Dass die Vermittlung in den „ersten“ Arbeitsmarkt Vorrang vor der öffentlich geförderten Beschäftigung haben soll (Antrag der FDP-Fraktion), wird wohl niemand bestreiten. Man könnte sogar weitergehend formulieren, dass die ungeförderte Vermittlung Vorrang haben sollte vor der Vermittlung mit Eingliederungszuschüssen. Im Jahre 2014 erfolgten im Rechtskreis des SGB II ausweislich der Eingliederungsbilanzen nur knapp ein Drittel der Vermittlungen ohne Förderung (die Relationen für NRW und für das Bundesgebiet sind bei diesem Indikator nahezu gleich).

Das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ hat gezeigt, wie durch intensive Vorbereitung und Begleitung der Arbeitsuchenden, Beratung der Arbeitgeber, passgenaue Auswahl und zielgerichtete Qualifizierung der Einsatz von Eingliederungszuschüssen auch bei der Vermittlung einer Zielgruppe, die auf dem Arbeitsmarkt eher benachteiligt ist, reduziert werden kann. Durch erhöhten Personaleinsatz konnten letztlich mit geringeren finanziellen Mitteln mehr Integrationen erreicht werden als im Regelgeschäft für die gleiche Zielgruppe (Knuth et al. 2013b). Elemente aus der Umsetzung dieses Programms finden sich im ESF-Langzeitarbeitslosenprogramm des Bundes (Coaching, Betriebsakquise) wieder, hier allerdings grundsätzlich gekoppelt mit Lohnkostenzuschüssen.

Zugleich aber zeigt gerade das erfolgreiche Programm „Perspektive 50plus“, das in diesem Jahr ausläuft, auch die Grenzen der Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt auf. Zwar stiegen die Integrationsquoten im Programmverlauf an, was auf Lerneffekte der Akteure hindeutet; sie blieben jedoch immer deutlich unter 50%. Die Frage nach den Perspektiven der übrigen Teilnehmenden bleibt damit offen. Das Zurückbleiben einer großen Anzahl von Langzeitarbeitslosen oder LangzeitLeistungsbeziehern selbst nach vielen Jahren einer günstigen Beschäftigungskonjunktur zeigt, dass der allgemeine Arbeitsmarkt diese Menschen nicht aufnimmt und auch in Zukunft nicht aufnehmen wird. Wenn man das Ziel ernst nimmt, soziale Teilhabe für alle zu gewährleisten und dieses Ziel bei erwerbsfähigen Erwachsenen in erster Linie durch Arbeit erreichen will, dann führt an einer Ausweitung der derzeit auf Sparflamme betriebenen öffentlich geförderten Beschäftigung kein Weg vorbei.

In diesem Zusammenhang und angesichts der Zurückhaltung der Betriebe bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen (Moertel und Rebien 2013) kann es sicherlich sinnvoll sein, die Hindernisse und Schwierigkeiten zur Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in kleinen und mittelgroßen Unternehmen genauer zu untersuchen (Antrag der FDP-Fraktion). Unklar bleibt, warum nach großen Unternehmen nicht gefragt wird. Erfahrungen aus dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zeigen, dass Arbeitsplätze für arbeitsmarktferne Personen überwiegend in kleinen Betrieben gefunden werden, die großen also eher unerreichbar sind.

2 Grundkonzeption „Sozialer Arbeitsmarkt“

Die öffentlich geförderte Beschäftigung als „Sozialen Arbeitsmarkt“ neu zu konzipieren, impliziert die Überwindung der bisherigen strikten ordnungspolitischen Trennung zwischen „erstem“ und „zweitem“ Arbeitsmarkt und die Einbeziehung privatwirtschaftlicher Arbeitgeber in die soziale Verantwortung für Menschen, die bisher vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Ein Sozialer Arbeitsmarkt würde bestehen aus (1) privaten erwerbswirtschaftlich orientierten Arbeitgebern, die Lohnkostenzuschüsse und bei Bedarf unterstützende Dienstleistungen (Qualifizierung, Coaching, Konfliktmoderation) für die Beschäftigung von einzelnen bisher Ausgegrenzten nutzen, die sie in ihre Belegschaften integrieren; (2) Sozialen Unternehmen, für die die Beschäftigung von andernfalls Ausgegrenzten ein vorrangiges Unternehmensziel darstellt, die aber gleichwohl strategisch auf Produkt- oder Dienstleistungsmärkten agieren¹; und (3) traditionellen Beschäftigungsträgern, die Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen, damit aber keine oder keine nennenswerten Markterlöse erzielen. Integrationsunternehmen i.S.v. §132 SGB IX könnten in der Kategorie (2) tätig werden, indem sie ihre Belegschaften um förderungsberechtigte Nichtbehinderte erweitern, oder sie könnten ihr *know-how* nutzen, um sich mit einem zusätzlichen Geschäftszweig im Sozialen Arbeitsmarkt zu diversifizieren.

Da die Lohnkostenförderung in einem solchen für die Privatwirtschaft offenen „Sozialen Arbeitsmarkt“ durch das EU-Beihilferecht auf maximal 75% des Bruttolohnkosten des Arbeitgebers begrenzt ist und da außerdem Kosten für Anleitung usw. berücksichtigt werden müssen, sind alle Arbeitgeber eines Sozialen Arbeitsmarktes auf ergänzende Kostendeckungsbeiträge in erheblicher Größenordnung angewiesen. Dieses sind für privatwirtschaftliche Arbeitgeber ebenso wie für Sozialunternehmen Erlöse in Produkt- oder Dienstleistungsmärkten; Beschäftigungsträger ohne Markterlöse sind auf ergänzende Förderungsquellen angewiesen, z.B. auf Zuwendungen des Landes oder von Kommunen im Zusammenhang mit unentgeltlich erbrachten Dienstleistungen.

Der Zwang zur Erzielung von Markterlösen und zum Umgang mit Kunden hat den positiven Effekt, dass die Arbeitsbedingungen im Sozialen Arbeitsmarkt denen im allgemeinen Arbeitsmarkt sehr ähnlich sein müssen.² Dieses bietet die Chance, dass ein Teil der Beschäftigten in den ungeforderten Arbeitsmarkt hineinwächst. Sie werden von privaten Arbeitgebern dauerhaft übernommen, oder sie bekommen eine ungeforderte Dauerstellung als Stammkräfte bei Sozialen Unternehmen. Dadurch können die bisher stets zu beobachtenden „Einbindungseffekte“ der öffentlich geförderten Beschäftigung verringert werden. Man sollte diesbezüglich keine überzogenen Erwartungen haben, aber von einem Sozialen Arbeitsmarkt mit Anbindung an Produkt- und dienstleistungsmärkte sind - bei gleicher Zusammensetzung der geförderten Personen - mehr Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erwarten als von einer geförderten Beschäftigung in einem abgeschotteten „Zweiten Arbeitsmarkt“.

Auf Markterlöse angewiesen zu sein impliziert, dass der „Soziale Arbeitsmarkt“ nur für solche bisher vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen eine Perspektive bieten kann, die über eine gewisse Leistungsfähigkeit verfügen und nach einer gewissen Ein-

¹ Im Antrag der FDP-Fraktion: „sozialorientierte Unternehmen mit dauerhaften, langfristigen und nachhaltigen Arbeitsplatzangeboten zugunsten am Arbeitsmarkt benachteiligter Menschen“.

² Dieses entspricht der Forderung im FDP-Antrag nach marktkonformen Angeboten und der Berücksichtigung von Kundenbedürfnissen.

arbeitszeit mindestens die Hälfte (geschätzt) der Produktivität einer ungeförder-ten Person in vergleichbarer Entlohnung erreichen. Wegen der sehr weiten Definition der „Erwerbsfähigkeit“ im SGB II³ ist davon auszugehen, dass es in erheblichem Um-fang auch Langzeit-Leistungsbeziehende gibt, die für einen „Sozialen Arbeitsmarkt“ in diesem Sinne nicht leistungsfähig genug sind. Sofern auch ihre Teilhabe durch Er-werbstätigkeit gesichert werden soll, sind dafür geförderte Arbeitsverhältnisse mit 100-prozentiger Förderung erforderlich, wie aktuell im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ vorgesehen. Bei 100-prozentiger Förderung sind die Abgrenzungskriterien „Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität“ unverzichtbar. Die Diskussion über eine vorrangig teilhabe-orientierte geförderte Beschäftigung soll-te nicht mit dem Sozialen Arbeitsmarkt vermischt werden.

3 Wechselvoller Umgang der Politik mit öffentlich geförderter Be-schäftigung

Von den klassischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen über Strukturanpassungsmaß-nahmen, Arbeitsgelegenheiten, Beschäftigungszuschuss und „Förderung von Arbeits-verhältnissen“⁴ weist die öffentlich geförderte Beschäftigung sowohl hinsichtlich der eingesetzten Instrumente als auch der Anzahl der geförderten Arbeitsplätze⁵ eine sehr wechselvolle Geschichte auf. Aktuell gibt nur noch zwei dauerhafte Instrumen-te, nämlich Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („ein-Euro-Jobs“) und „Förderung von Arbeitsverhältnissen“. Diese beiden Instrumente sind beschränkt auf den Rechtskreis des SGB II, d.h. im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) gibt es keine öffentlich geförderte Beschäftigung mehr.

Nicht zufällig setzen daher alle Konzeptionen zum „Sozialen Arbeitsmarkt“ mehr oder weniger explizit auf der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach §16e SGB II auf. Diese heute gegebene Möglichkeit, die ordnungspolitische Trennung zwischen „ers-tem“ und „zweitem“ Arbeitsmarkt zu überwinden, geht zurück auf die Initiative des damaligen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion und des seinerzeitigen NRW-Arbeitsministers Karl-Josef Laumann aus dem Jahre 2007 zur Einführung des „Beschäftigungszuschuss“ (im politischen Diskurs auch bezeichnet als JobPerspektive). Neben der inzwischen zurückgenommenen Möglichkeit der unbe-fristeten Förderung bestand die zentrale Innovation dieses Konzepts darin, die Ab-schottung des „zweiten“ vom „ersten“ Arbeitsmarkt entlang der Kriterien des öffent-lichen Interesses und der Zusätzlichkeit der Arbeiten zu ersetzen durch einen Lohn-kostenzuschuss, den jeder Arbeitgeber für jegliche Art von Tätigkeiten in Anspruch nehmen kann und der dadurch per se wettbewerbsneutral ist.

Die Förderung nach §16e SGB II ist heute (zusammen mit der „freien Förderung“ nach §16f) begrenzt auf 20% der auf ein Jobcenter entfallenden Eingliederungsmittel (§46 Abs. 2 SGB II). Bei insgesamt stark sinkenden Eingliederungsmitteln wird dieser Rah-men derzeit nicht im Entferntesten ausgeschöpft, selbst wenn man die Restbindung von Mitteln aus dem alten „Beschäftigungszuschuss“ (die insbesondere in Form der

³ Definition: „unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stun-den täglich erwerbstätig“ sein zu können (§ 8 Abs. 1 SGB II).

⁴ Zu erwähnen wären außerdem die befristeten Bundesprogramme „Kommunal-Kombi“ und „Bürgerar-beit“.

⁵ Im Jahre 1999 wurde ein Spitzenwert von fast 500.000 Beschäftigten erreicht.

unbefristeten Förderung lange nachwirkt) hinzurechnet.⁶ Bei den Jobcentern ist die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ ein ungeliebtes Instrument. Die Gründe dürften einerseits in der Geschichte des Instrumentes liegen, andererseits in der schwierigen Handhabbarkeit der Zugangsvoraussetzungen (siehe unten, 7.1 und 7.2).

Die derzeitige Bundesregierung hat den durch die damalige Brandner/Laumann-Initiative ermöglichten integrativen Ansatz bisher nicht weiter verfolgt. Das „ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ mit bis zu 33.000 geförderten Arbeitsplätzen richtet sich dem Anspruch nach an private Arbeitgeber, was allerdings Sozialunternehmen wohl nicht ausschließen dürfte. Die rasche Degression des Lohnkostenzuschusses auf schließlich Null - im Durchschnitt 40% während der 24-monatigen Beschäftigungszeit - unterstellt jedoch eine Leistungsfähigkeit, die von großen Teilen der derzeit am Arbeitsmarkt Ausgegrenzten nicht erreicht werden dürfte. An diese richtet sich das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mit bis zu 10.000 geförderten Arbeitsstellen. Hier werden ausschließlich zusätzliche, wettbewerbsneutrale und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten gefördert; Erlöse aus diesen Tätigkeiten schließen die Förderung ausdrücklich aus. Damit kehrt die Bundesregierung mit ihren derzeitigen Sonderprogrammen für vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossene zur klassischen Trennung von „erstem“ und „zweitem“ Arbeitsmarkt zurück.

Das Programm „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ der NRW-Landesregierung setzt zwar auf der Förderung nach § 16e SGB II auf, richtet sich aber ausschließlich an öffentliche und gemeinnützige Träger. Sofern die Formulierungen im Antrag der Fraktionen der SPD und des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

„Auch um dem Argument der Wettbewerbsverzerrung zu entgegenen, kann grundsätzlich jeder Arbeitgeber von dieser Förderung profitieren“

„Die öffentlich geförderte Beschäftigung ist dann gleichermaßen im gemeinwohlorientierten und erwerbswirtschaftlichen Bereich möglich“

dahingehend zu verstehen sind, dass das Landesprogramm künftig für den erwerbswirtschaftlichen Bereich geöffnet werden soll, so ist diese Entscheidung aus den unter 0 ausgeführten Gründen zu begrüßen. Der Antrag der FDP-Fraktion kann dahingehend verstanden werden, dass sie eine solche Ausrichtung unterstützt.

4 Voraussetzungen eines Sozialen Arbeitsmarktes

Wenn die Ersetzung der Kriterien „Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität“ durch die Zugänglichkeit des Lohnkostenzuschusses für Arbeitgeber jeglicher Provenienz mehr sein soll als ein ordnungspolitischer Kunstgriff, sondern auf Dauer Akzeptanz finden und Legitimität für einen Sozialen Arbeitsmarkt begründen soll, dann bedarf es ergänzender Maßnahmen, um privatwirtschaftliche Unternehmen tatsächlich zur Teilnahme zu gewinnen. Im baden-württembergischen Programm „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“ wurden die zu fördernden Arbeitsplätze zunächst für die Privatwirtschaft reserviert;

⁶ Wegen der erheblichen Mittelbindung sollte die Wiedereinführung einer unbefristeten Förderung allenfalls ab einem Lebensalter vorgesehen werden, bei dem das Erreichen der Regelaltersgrenze absehbar ist - also etwa ab 55 Jahren -, und der Fördersatz sollte ab dem dritten Jahr maximal 50% betragen.

Beschäftigungsträger kamen erst kurz vor dem Ende der Antragsfrist zum Zuge. Im Ergebnis des Werbens um die Beteiligung privater Arbeitgeber konnte nahezu die Hälfte der geförderten Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft eingerichtet werden (ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH und IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2015, S. 7).⁷ - Das bereits erwähnte ESF-Bundesprogramm fördert Betriebsakquisiteure bei den Jobcentern sowie Coaches zur Begleitung der Eingliederungsprozesse der Geförderten; in geringerem Umfang sieht es auch Qualifizierungen vor. Coaching und Qualifizierung, wie sie im NRW-Programm zur öffentlich geförderten Beschäftigung bereits vorgesehen sind, könnten analog auf Beschäftigungsverhältnisse bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern ausgedehnt werden. Die entsprechenden Dienstleistungen könnten weiterhin von gemeinnützigen Trägern erbracht werden, wobei jedoch darauf zu achten ist, dass Träger beteiligt sind, die in Wirtschaftskreisen Vertrauen genießen.

Bisherige begleitende Förderungen des Eingliederungsprozesses sind noch zu einseitig von den (vermuteten) Bedarfen der zu fördernden Arbeitnehmer und zu wenig aus der personalpolitischen und betriebswirtschaftlichen Logik der privatwirtschaftlichen Arbeitgeber gedacht. Die ausgeschriebene Evaluation des ESF-Bundesprogramms wird sich u.a. auf die Fragestellungen richten, wie die Betriebsakquise wahrgenommen wird und wie sich das Coaching in den Betriebsablauf einfügt. Hieraus wird man Rückschlüsse auch für die künftige Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarktes im oben skizzierten Sinne ziehen können.

Ein großes Hindernis für die Gewinnung privatwirtschaftlicher Arbeitgeber ist die fehlende Kontinuität der Förderbedingungen. Während von Trägern erwartet wird, dass sie sich aktiv über ständig wechselnde Programme und Förderbedingungen informieren, ist bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern davon auszugehen, dass sie trotz Fachkräftemangel weder dringend auf die im Sozialen Arbeitsmarkt zu beschäftigenden Personen warten noch dringend auf die Förderung angewiesen sind. Ein sozialer Arbeitsmarkt mit privatwirtschaftlicher Beteiligung kann daher nur funktionieren, wenn nicht nur das Kerninstrument der Lohnkostenförderung nach §16e SGB II, sondern auch die begleitenden Angebote dauerhaft und unter stabilen Konditionen verfügbar sind.

Das Gleiche gilt auch für Sozialunternehmen und Beschäftigungsträger. Sofern diese sich Nischenmärkte erschließen, die nur unter Zuhilfenahme der Förderung zu bedienen sind, werden sie durch Unterbrechung oder Rücknahme der Förderung gezwungen, Kundenkontakte wieder aufzugeben. Auch die Diskontinuität der Förderung hat in der Vergangenheit die Entstehung eines abgeschotteten „zweiten Arbeitsmarktes“ begünstigt, der nur von der Förderung lebt und bei deren Wegfall heruntergefahren werden kann, ohne dass dieses über die geförderten Personen hinaus Folgen hat. Der Stellenwert von Sozialunternehmen oder Sozialbetrieben in der Arbeitsmarktpolitik war in den 1990er Jahren schon einmal weiter entwickelt. Derartige unternehmerische Strukturen wieder aufzubauen und in geeigneten Märkten zu etablieren, wird

⁷ Ob dieses zu der erhofften Steigerung der Übergänge in ungeforderte und unbefristete Beschäftigung führt, wird die Evaluation leider auch in ihrem abschließenden Bericht nicht zeigen können, da die Art des Arbeitgebers nicht als Merkmal auf der Individualebene zur Verfügung stand. Insgesamt scheinen jedoch trotz der hohen Beteiligung von privatwirtschaftlichen Arbeitgebern die Einbindungseffekte zu überwiegen, d.h. die Wahrscheinlichkeit einer ungeforderten Beschäftigung nach Beendigung der Förderung war unter den Teilnehmenden (allerdings in sehr kurzfristiger Betrachtung) geringer als unter vergleichbaren Nichtteilnehmenden (ISG und IAB 2015, S. 95).

auch strukturelle oder projektförmige Anschub- und Aufbaufinanzierung erfordern und ist allein mit Lohnkostenförderung für die Beschäftigten nicht zu erreichen.

Wenn die Entwicklung und stabile Existenz eines Sozialen Arbeitsmarktes politisches Ziel ist, so liegt es nahe, dieses Ziel zu unterstützen durch die öffentliche Auftragsvergabe. Aufträge, die nach der Art der Arbeiten für die Beschäftigung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen geeignet erscheinen, sollten vorrangig an Anbieter vergeben werden, die dieses zu einem in der Leistungsbeschreibung vorzusehenden Prozentsatz zusichern. Hierbei können auch Bietergemeinschaften berücksichtigt werden, die aus privatwirtschaftlichen Unternehmen und Sozialunternehmen bestehen und das Beschäftigungsziel in Kooperation verwirklichen. Ein derartiges Vorgehen hat Vorbilder in der Tradition der „Vergabe-ABM“, findet aber zusätzlich Unterstützung in der novellierten EU-Vergaberichtlinie von 2014, deren Umsetzung in nationales Recht bis Frühjahr 2016 erfolgt sein muss. Dass die Novellierung des Vergaberichts arbeitsmarktpolitisch relevant ist (und das nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Vergabe von Auftragsmaßnahmen an Träger), wird in der arbeitsmarktpolitischen Debatte zu wenig gesehen.

5 Qualifizierung

Bei der Verknüpfung von geförderter Beschäftigung mit Qualifizierungsbausteinen war die Arbeitsmarktpolitik in den 1990er Jahren schon einmal viel weiter als heute. Das ist paradox in einer Zeit, in der Fachkräfteengpässe dazu zwingen, alle Qualifizierungsreserven auszuschöpfen und insbesondere für Geringqualifizierte und Bildungsgewohnte Lernformen und -umgebungen zu schaffen, die ihren Voraussetzungen angemessen sind. Wenn Unternehmen des Sozialen Arbeitsmarktes in Produkt- und Gütermärkten statt in künstlich organisierten „make-work“-Welten agieren, bieten sich mehr auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bezogene Lernmöglichkeiten. Qualifizierung trägt auch dazu bei, die Produktivität der mit Lohnkostenförderung Beschäftigten zu steigern und mittelfristig die Förderquote abzusenken. Das verbessert die fiskalische Gesamtbilanz der Förderung. Teilqualifizierungen sollten zertifiziert werden, so dass die Geförderten sie in Bewerbungsverfahren nachweisen und bei späteren Qualifizierungsteilnahmen auf bereits absolvierte Module aufbauen können. - Im Übrigen wird in diesem Zusammenhang verwiesen auf die Stellungnahme von Gerhard Bosch bei einer entsprechenden Anhörung im Deutschen Bundestag (Bosch 2015).

6 Teilweise Selbstfinanzierung durch Passiv-Aktiv-Transfer

Die Notwendigkeit und Logik des Passiv-Aktiv-Transfers bei der Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen für langzeitige Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II erschließt sich am einfachsten durch den Vergleich mit den Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach §16d SGB II, die es seit der letzten Instrumentenreform nur noch in der „Mehraufwandsvariante“ gibt. Bei diesen „ein-Euro-Jobs“ werden die Teilnehmenden unter Fortzahlung ihrer „passiven“ Leistungen in Arbeiten im zweiten Arbeitsmarkt zugewiesen und erhalten für ihre tatsächlichen Arbeitszeiten eine Mehraufwandsentschädigung, die nicht auf die passiven Leistungen angerechnet wird. Aus der Sicht der Jobcenter entstehen für Arbeitsgelegenheiten lediglich die Kosten für die Mehraufwandsentschädigung (sowie bei besonderem Anleitungsbedarf und nur auf Antrag Kosten für das Betreuungspersonal), weil die passiven Leistungen ja sowieso gezahlt werden müssten. Nach den Daten zu den Eingliede-

rungsbilanzen 2014 kostete daher ein AGH-Platz durchschnittlich 359 Euro pro Monat, während ein Platz nach § 16e SGB II pro Monat 1.044 Euro kostete.⁸ Rechnet aber man zu den monatlichen Kosten einer Arbeitsgelegenheit hinzu, dass im Jahre 2013 (aktuellere Daten nicht verfügbar) pro Bedarfsgemeinschaft und Monat 837 Euro an „passiven“ Leistungen anfielen (Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, Kosten der Unterkunft und Heizung, Ausgaben für Leistungen zur Sozialversicherung)⁹, dann ist die Arbeitsgelegenheit mit 1.196 Euro pro Monat die teurere Maßnahme. Aus dem Verzicht auf den Passiv-Aktiv-Transfer entstehen also fiskalische Fehlanreize, die den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten gegenüber der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ begünstigen.

Bei einer erweiterten fiskalischen Betrachtung, die die „aktiven“ und die „passiven“ Ausgaben gleichermaßen in Betracht zieht, stellt es sich dagegen so dar, dass das aus einem Arbeitsverhältnis im Sozialen Arbeitsmarkt erzielte Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der Freibeträge nach § 11 Abs. 2 und 3 SGB II auf den Bedarf angerechnet wird. Da das nach § 16e SGB II geförderte Arbeitsverhältnis sozialversicherungspflichtig ist, wird der Krankenversicherungsbeitrag nunmehr von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen und fällt als Ausgabe des Jobcenters komplett auch dann weg, wenn das Arbeitseinkommen nicht bedarfsdeckend ist und mit SGB II-Leistungen aufgestockt werden muss. Die vollständige Einsparung des Krankenversicherungsbeitrags ist unabhängig vom Stundenumfang des geförderten Arbeitsverhältnisses und damit von der absoluten Höhe der Förderung, was dazu führt, dass die Refinanzierungsquote bei gleichem Fördersatz bei Teilzeit-Arbeitsverhältnissen höher ist als bei der Förderung von Vollzeit. Es dürfte der eingeschränkten Leistungsfähigkeit vieler potenziell Teilnehmender entgegenkommen, im Sozialen Arbeitsmarkt auch Teilzeitarbeitsverhältnisse zu fördern, ggf. mit der Option der schrittweisen Ausweitung von Arbeitszeit und Förderung. Dass mit Teilzeitarbeit der Leistungsbezug nicht verlassen wird, sollte nicht beunruhigen: Auch bei Vollzeit kann bei einem Mindestlohn von 8,50 der Leistungsbezug nur von Singles in Regionen mit niedrigem Mietniveau verlassen werden. Freilich müsste beim obigen Vergleich der Kosten von Arbeitsgelegenheiten und der Förderung von Arbeitsverhältnissen ein etwaiger Rest-Leistungsbezug zu den Kosten letzterer hinzugerechnet werden; dafür fehlen aber derzeit die Datengrundlagen. Selbst wenn es so sein sollte, dass beide Maßnahmen bei vollständiger Kostenbetrachtung in etwa die gleichen Kosten pro Monat und Teilnehmenden verursachen, ist der Förderung von Arbeitsverhältnissen zumindest dann der Vorzug zu geben, wenn es um die Heranführung an reale Arbeitsbedingungen und die Förderung sozialer Teilhabe durch ein Arbeitsverhältnis und die Eingliederung in einen Betrieb geht.¹⁰

⁸ Es ist davon auszugehen, dass es sich bei der bisherigen Förderung fast ausschließlich um Vollzeit-Arbeitsverhältnisse mit 75-prozentiger Förderung handelt. Bei kürzeren Arbeitszeiten und/oder geringeren Fördersätzen entstehen geringere Kosten; allerdings bleibt dann auch in aller Regel ein Rest-Leistungsbezug, da das Arbeitseinkommen nicht bedarfsdeckend ist.

⁹ Dieser Gesamtdurchschnitt enthält auch die Leistungen für rund 1,3 Mio. erwerbstätige „Aufstocker“, deren Arbeitseinkommen teilweise auf den Leistungsanspruch angerechnet wird und für die von den Jobcentern keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden. Diese Personen kommen nicht für die Zuweisung in AGH in Frage. Folglich dürften die durchschnittlichen Ausgaben für passive Leistungen für Personen, die für die Zuweisung in AGH in Frage kommen, höher sein.

¹⁰ Unter dem Gesichtspunkt von kurzfristiger Aktivierung, Test der Verfügbarkeit und Arbeitsbereitschaft oder „work first“ für Neuantragsteller behalten Arbeitsgelegenheiten ihre Berechtigung, sofern man die genannten Ansätze verfolgen will.

Wenn man die Reduzierung der passiven Leistungen durch Anrechnung des geförderten Erwerbseinkommens als Normalfall und das Verlassen des Leistungsbezugs als eher seltenen Grenzfall unterstellt, wird die Logik des Passiv-Aktiv-Transfers klarer nachvollziehbar: Der auf den passiven Leistungsanspruch angerechnete Teil des Nettoeinkommens aus dem geförderten Arbeitsverhältnis entspricht unmittelbar der Einsparung an passiven Leistungen. Wenn man diese Einsparung nicht auf die Höchstgrenzen nach § 46 Abs. 2 anrechnen, sondern in den Eingliederungstitel umbuchen würde, würde sich die Finanzierungsmöglichkeit eines Sozialen Arbeitsmarktes nach Maßgabe der Refinanzierungsquote erweitern, und es könnten mehr Personen in die Förderung einbezogen werden. Die Refinanzierung wurde in Abhängigkeit von BG-Typ, Fördersatz und Stundenzahl auf mindestens 70% berechnet (Knuth et al. 2013a). Bei inzwischen erhöhten Regelsätzen dürfte sie etwas niedriger geworden sein. Wenn man die Kosten für ergänzende und flankierende Förderung (Betriebsakquise, Coaching, Qualifizierung, Gesundheitsförderung etc.) mit in Anschlag bringt (Aktivitäten, deren Förderung derzeit im SGB II nicht vorgesehen ist), reduziert sich die Refinanzierung entsprechend.

Als Resümee lässt sich festhalten:

- Der Soziale Arbeitsmarkt ist kein sich völlig selbst finanzierendes Perpetuum Mobile, das der Kontrolle der Haushälter entgleiten könnte.
- Aber: Der Soziale Arbeitsmarkt refinanziert sich über die Anrechnung von Erwerbseinkommen zu relevanten Teilen.
- Die automatische Refinanzierung im SGB II-Gesamthaushalt nicht zu berücksichtigen, stellt einen Fehlanreiz zur Förderung von Arbeitsgelegenheiten dar, die keine Arbeitsverhältnisse sind und besonders geringe Wirkungen im Hinblick auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

Die Reflexion der Refinanzierung durch Anrechnung von Erwerbseinkommen macht noch eine weitere Schiefelage im SGB II deutlich: Die Kommunen als unverzichtbare Akteure eines Sozialen Arbeitsmarktes wird man nur dann als Partner interessieren können, wenn sie an der Anrechnung von Einkommen und den daraus resultierenden Einsparungen an passiven Leistungen (hier: kommunaler Anteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung) im gleichen Maße partizipieren wie der Bund.

7 Persönliche Zugangskriterien in geförderte Beschäftigung

Der Zugang in eine geförderte Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt soll aus zwei Gründen reserviert werden für arbeitsmarktferne Personen:

- (9) eine geförderte Beschäftigung ist im Vergleich zu anderen Maßnahmen teuer und soll daher nur für eine möglichst kleine Zielgruppe vorgesehen werden;
- (10) nach allen vorliegenden Evaluationen unterschiedlicher Beschäftigungsprogramme erzeugen diese „Einbindungseffekte“, und deshalb sollen Personen, die eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Beschäftigungsaufnahme im allgemeinen Arbeitsmarkt besitzen, nicht dem Risiko ausgesetzt werden, durch eine geförderte Beschäftigung von der Aufnahme einer ungeforderten (oder durch Eingliederungszuschuss mit geringerem Fördersatz und über einen kürzeren Zeitraum geförderten) Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt abgehalten zu werden.

Die derzeit gebräuchlichen Zugangskriterien sind aber problematisch unter den Gesichtspunkten der Überwindung von Barrieren zwischen Sozialem und allgemeinem Arbeitsmarkt und der Praktikabilität für die Fachkräfte in den Jobcentern.

7.1 Vermittlungshemmnisse und Negativprognosen

Neben Kriterien der Zustandsdauer wie „Langzeitarbeitslosigkeit“ oder „LangzeitLeistungsbezug“ wird die Förderung nach § 16e SGB II von weiteren Kriterien abhängig gemacht, die als Indikatoren für die Arbeitsmarktferne oder das ausgeschlossen Sein vom allgemeinen Arbeitsmarkt dienen sollen:

- die zu fördernde Person muss „in ihren Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt“ sein,

und es wird vorausgesetzt, dass

- „eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich ist“.

Eine derartige Charakterisierung der Geförderten ist unter dem Gesichtspunkt, einen Sozialen Arbeitsmarkt mit Öffnung zur Privatwirtschaft zu schaffen, eher kontraproduktiv. Wie soll man einen privaten Arbeitgeber davon überzeugen, Verantwortung für einen nach gesetzlicher Definition offensichtlich hoffnungslosen Fall zu übernehmen?

Hinzu kommen praktische Schwierigkeiten der Umsetzung dieser Vorschriften. Für die Feststellung der Vermittlungshemmnisse genügt es laut Fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit nicht, die Person einer allgemein als benachteiligt angesehenen Kategorie von Arbeitnehmern zuzuordnen (höheres Alter, zugewandert, mangelnde Sprachkenntnisse, gesundheitlich beeinträchtigt), sondern die Fachkräfte im Jobcenter müssen ganz konkret aktenkundig machen, in welcher Weise die Erwerbsmöglichkeiten der betreffenden Person ganz konkret beeinträchtigt sind. Für die Dauer der vorgesehenen Förderung wird den Fachkräften eine Prognose abverlangt, die selbst mit wissenschaftlichen Mitteln lediglich als Wahrscheinlichkeitsaussage mit berechenbarer Bandbreite der Unsicherheit zu treffen wäre. Andererseits kann wissenschaftlich gezeigt werden, dass die Kenntnis der Dauer der Arbeitslosigkeit Aussagen über die Wahrscheinlichkeit einer künftigen Arbeitsaufnahme erlauben, die durch die Kenntnis weiterer vermittlungshemmender Merkmale nur noch unwesentlich verbessert wird (Knuth et al. 2013a, S. 40f.).

Folglich würde es für eine zielgenaue Bestimmung der Zugangskriterien zu einem Sozialen Arbeitsmarkt ausreichen, einen Dauer-Indikator zu verwenden, der die Entfernung vom Arbeitsmarkt ausdrückt - also etwa Dauer der Arbeitslosigkeit, des SGB II-Leistungsbezugs oder der seit der letzten Beschäftigung vergangenen Zeitdauer. Das erzeugt keine zusätzliche Diskriminierung, da es sich um Informationen handelt, die ein Arbeitgeber im Bewerbungsverfahren ohnehin erfährt.

7.2 Langzeitarbeitslosigkeit

Allgemein - und auch in den zur Anhörung vorliegenden Anträgen - wird das Problem des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt mit dem Begriff der „Langzeitarbeitslosigkeit“ ausgedrückt. In Übereinstimmung mit der international üblichen Definition wird Langzeitarbeitslosigkeit im SGB III als eine ununterbrochene Dauer der Arbeitslosigkeit

keit von mindestens einem Jahr definiert. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt kann bei internationalen oder interregionalen Vergleichen als ein grober Indikator für die Verfestigung der Arbeitslosigkeit dienen.

Für die Bestimmung der Zielgruppe geförderter Beschäftigung ist eine Arbeitslosigkeit von einem Jahr - bei mehr als einer Million Langzeitarbeitslosen im Juli 2015 - aber offenbar nicht ausreichend.¹¹ Wer in einem konjunkturellen Abschwung seinen Arbeitsplatz durch betriebliche Personalanpassungsmaßnahmen verliert, kann durchaus ein Jahr und länger benötigen, um bei wieder anziehender Konjunktur eine adäquate neue Stelle zu finden. Zwar ist eine so lange Arbeitslosigkeit für die Beschäftigungschancen sicherlich nicht günstig, aber innerhalb eines Jahres wird nicht aus einer qualifizierten Arbeitskraft eine arbeitsmarktferne Person.¹² Insofern erscheint die gesetzlich definierte Schwelle der Langzeitarbeitslosigkeit für die Debatte über einen sozialen Arbeitsmarkt eindeutig zu niedrig, was die vorstehend (7.1) bereits diskutierten zusätzlichen Kriterien der Vermittlungshemmnisse und der Negativprognose erforderlich macht.

Andererseits können gerade Umstände, die eine Ferne vom Arbeitsmarkt bedingen, dazu führen, dass Arbeitslosigkeit im gesetzlichen Sinne unterbrochen und das gesetzlich definierte Merkmal „langzeitarbeitslos“ nicht erfüllt wird. Denn Arbeitslosigkeit nach der gesetzlichen Definition und statistischen Erfassung wird unterbrochen u.a. durch

- Zeiten der Nichtverfügbarkeit für den Arbeitsmarkt wegen Krankheit, vorrangigen Erziehungsaufgaben oder Pflege;
- Versuche der Beschäftigungsaufnahme, die nach kurzer Zeit scheitern;
- Verzicht auf Arbeitslosmeldung oder Meldeversäumnisse, die ihrerseits Ausdruck dafür sein können, dass eine Person ihren Alltag nicht (mehr) „im Griff“ hat.

Abgänge aus Arbeitslosigkeit aus anderen Gründen als der Arbeitsaufnahme sind quantitativ bedeutsam: Im Juli 2015 führten 55% der Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II nicht in Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Maßnahmeteilnahme, sondern in Arbeitsunfähigkeit (32%), fehlende Verfügbarkeit oder Mitwirkung (9%) oder in einen unbekanntem Zustand (11%) (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2015).

Der Gesetzgeber hat diese Schwierigkeit gesehen und für Leistungen und Maßnahmen, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, „unschädliche“ Unterbrechungen definiert (§ 18 Abs. 2 SGB III). Langzeitarbeitslosigkeit in dieser erweiterten förderrechtlichen Definition wird jedoch statistisch nicht berichtet, und sie lässt sich, wie kürzlich vom IAB gezeigt wurde, aus den Geschäftsdaten der BA auch gar nicht vollständig ermitteln (Rothe 2015). Das hat zwei bedeutsame Konsequenzen:

¹¹ Das zeigt sich auch daran, dass das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter zwei Jahre Arbeitslosigkeit voraussetzt - und dieses Programm richtet sich auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Folglich müsste eine Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt eher eine noch längere als zweijährige Arbeitslosigkeit voraussetzen.

¹² Mit einer Teilstichprobe von älteren Arbeitslosen wurde eine starke Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen zwischen dem 7. und 8. Quartal der Arbeitslosigkeit ermittelt. Sofern sich dieses verallgemeinern lässt, wäre für eine Langzeitarbeitslosigkeit im förderrechtlichen Sinne eine mindestens zweijährige Arbeitslosigkeit vorzusehen - vgl. Knuth et al. 2013a.

- (1) Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen im förderrechtlichen Sinne ist nicht bekannt, im Rahmen der statistischen Standardverfahren der BA nicht ermittelbar und auch mit erheblichem Forschungsaufwand nur näherungsweise bestimmbar.
- (2) Bei der Umsetzung von Fördermaßnahmen, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, entsteht *Verwaltungsaufwand für die individuelle händische Bestimmung der Langzeitarbeitslosen-Eigenschaft*; dieses kann sich vermutlich auch in der Weise auswirken, dass Personen, deren förderrechtliche Langzeitarbeitslosigkeit nicht umstandslos ermittelt werden kann, für eine Förderung nicht in Betracht gezogen werden, weil der Ermittlungsaufwand prohibitiv wirkt oder weil das Risiko als zu hoch eingeschätzt wird, eine Verwaltungsentscheidung zu treffen, die im Falle einer Nachprüfung vom Bundesrechnungshof gerügt wird..

7.3 Exkurs: Arbeitslosigkeit als Begriff der Arbeitslosenversicherung

Nicht nur gesetzestechnisch sind Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit Begriffe des SGB III. Die Formulierung in § 16 Abs. 1 Nr. 1, Arbeitslose seien Personen, die „vorübergehend“ nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, zeigt vielmehr deutlich die Herkunft des Begriffes aus der Logik der Arbeitslosenversicherung. Nachdem Instrumente der geförderten Beschäftigung inzwischen nur noch im Rechtskreis des SGB II existieren, ist es problematisch, den Zugang zur Förderung mit diesen Instrumenten durch Begriffe des SGB III zu definieren.

Sicherlich ist es in der Versicherungslogik sinnvoll, Personen, die aus in ihrer Person oder ihren persönlichen Lebensumständen liegenden Gründen eine Beschäftigung aktuell nicht aufnehmen können, nicht als „arbeitslos“ zu betrachten und vom Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung auszuschließen, denn die Arbeitslosenversicherung versichert Risiken des Arbeitsmarktes und nicht Risiken der persönlichen Lebensführung. Die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nach dem SGB II, entstanden aus der „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und in ihren Leistungsgrundsätzen vorrangig von letzterer geprägt, knüpft dagegen an den zentralen Tatbeständen „Erwerbsfähigkeit“ und „Bedürftigkeit“ an; *der Begriff der Arbeitslosigkeit spielt im Rechtskreis des SGB II keine zentrale Rolle*. Bei den Kennzahlen nach § 48a SGB II kommt Arbeitslosigkeit denn auch überhaupt nicht vor. Für die Mehrheit der Arbeitslosengeld II Beziehenden gelten andere soziale Realitäten, die mit der Logik der Arbeitslosenversicherung und folglich mit den Begriffen Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit nicht zureichend zu beschreiben sind.¹³ Deshalb wurde die Zielgruppe eines Sozialen Arbeitsmarktes oben stets mit „arbeitsmarktferne“ oder „vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte“ Personen umschrieben, um den Begriff „Langzeitarbeitslose“ zu vermeiden.

¹³ Positiv ist hier darauf hinzuweisen, dass es in durchaus relevanten Größenordnungen zu Beschäftigungsaufnahmen aus dem Bezug von ALG II auch von Nichtarbeitslosen kommt - die Übergangsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung liegen für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt nur unwesentlich niedriger als für die arbeitslosen eLb (Lantzsch und Jasiczek 2012). Zu erklären ist dieses dadurch, dass nichtarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte Beschäftigung aufnehmen, ohne dem Jobcenter vorher mitzuteilen, dass die Gründe für ihre Nichtarbeitslosigkeit (dauerhafte Erkrankung, Erziehung als Alleinerziehende, Pflege usw.) inzwischen entfallen sind.

7.4 Langzeit-Leistungsbezug

Wegen der Unzulänglichkeit des Begriffs „Langzeitarbeitslosigkeit“ für die Ermittlung von Förderbedarf wird in den einschlägigen Diskussionen, sowie sie den Rechtskreis des SGB II betreffen, zunehmend auch der Langzeit-Leistungsbezug als Indikator herangezogen. Seit es eine öffentlich geförderte Beschäftigung ohnehin nur noch im Rechtskreis des SGB II gibt, erscheint es folgerichtig, auch SGB II-typische Kriterien für die Bestimmung der Zielgruppe eines Sozialen Arbeitsmarktes zu nutzen.

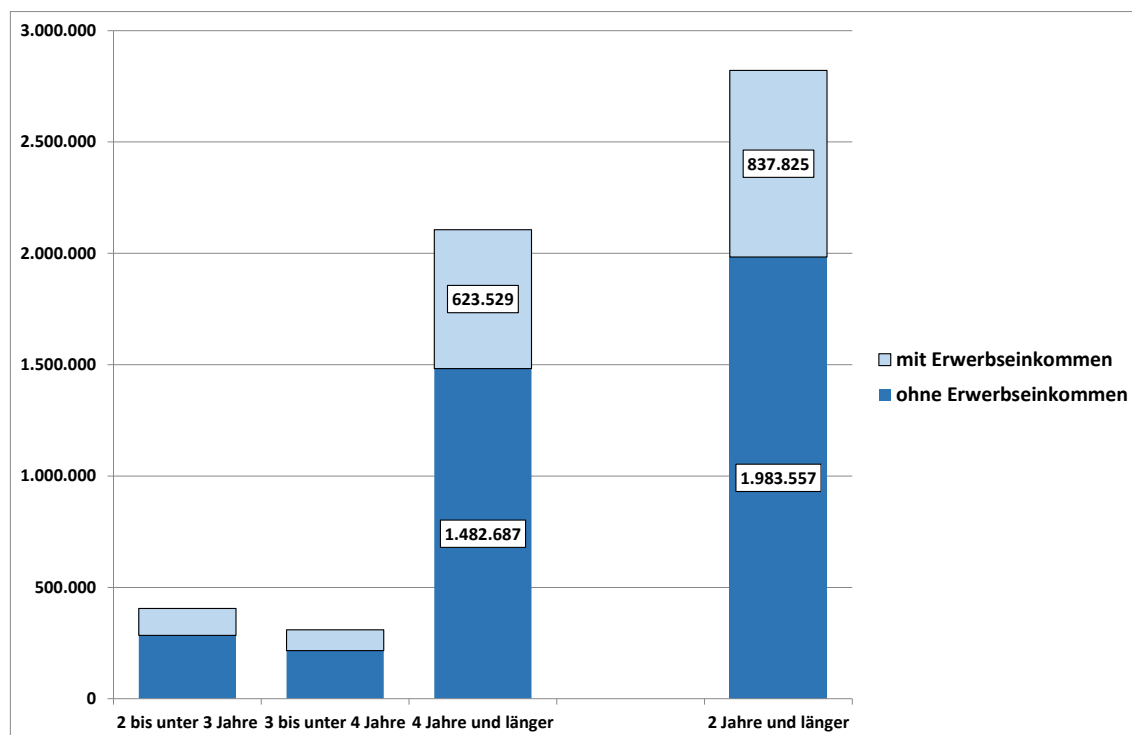
Als Langzeit-Leistungsbezug im Sinne der Kennzahlen nach § 48a SGB II wurde eine Hilfebedürftigkeit von mindestens 21 Monaten in den vergangenen 24 Monaten definiert. Diese Kennzahl ist jedoch für die Öffentlichkeit auf der SGB-II-Informationsplattform immer nur als prozentuale Bestandsveränderung, nicht als Bestand verfügbar. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) berichtet in ihrer Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende Verweildauern im Leistungsbezug, bei denen alternativ maximal sieben oder maximal 31 Tage als eine die Verweildauer nicht unterbrechende Lücke definiert sind. Es werden verschiedene Verweildauer-Klassen berichtet; in unserem Kontext sind Verweildauern ab zwei Jahren von Interesse.

Da ALG II bei Bedürftigkeit auch ergänzend zu einem nicht bedarfsdeckenden Einkommen gezahlt wird (von dem Teile anrechnungsfrei bleiben, soweit es sich um Erwerbseinkommen handelt), ist der Langzeit-Leistungsbezug nicht per se Ausdruck von Arbeitsmarktferne. Deshalb ist es sinnvoll, zwischen Langzeit-Leistungsbeziehenden mit und ohne Erwerbseinkommen zu unterscheiden; nur letztere können als wirklich vom Arbeitsmarkt „abgehängt“ betrachtet werden, während bei den „Aufstockern“ ganz andere Gründe (geringer Stundenverdienst, große Bedarfsgemeinschaft, zeitlich eingeschränkte Arbeitsfähigkeit) eine Rolle spielen können. Schwierigkeiten der Zuordnung und Bewertung ergeben sich dadurch, dass sich der Erwerbsstatus im Verlaufe eines langzeitigen Leistungsbezugs viele Male ändern kann. Die Einteilung der Leistungsbezieher „mit“ und „ohne“ Erwerbseinkommen bezieht sich auf den Berichtszeitpunkt, in Abbildung 1 also auf den Dezember 2014.

Selbst wenn man die Dauer, von der ab der Leistungsbezug als „langzeitig“ gelten soll, gegenüber der Definition von „Langzeitarbeitslosigkeit“ verdoppelt, kommt man auf eine Zahl von fast zwei Millionen Langzeit-Leistungsbeziehenden ohne aktuelles Erwerbseinkommen, also annähernd doppelt so viele wie Langzeitarbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr und mehr. Das dürfte der Hintergrund dafür sein, dass Diskussionen über den Langzeit-Leistungsbezug sich auf die Dauer von vier Jahren und länger konzentrieren (siehe auch die Zugangskriterien zum neuen Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“). Aber auch in dieser Abgrenzung hat man noch immer fast 1,5 Mio. erwerbsfähige Langzeit-Leistungsbeziehende ohne aktuelles Erwerbseinkommen.¹⁴ Eine weitere Eingrenzung der Zugangskriterien erscheint daher notwendig.

¹⁴ Diese Zahl schließt allerdings auch Jugendliche in Schulausbildung oder vollzeitschulischer Berufsausbildung ein, die ja mit Vollendung des 15. Lebensjahres als „erwerbsfähige Leistungsberechtigte“ gelten und dann durchaus noch vier Jahre und mehr in Ausbildung und damit im Bezug von ALG II sein können, ohne dass dieses eine Arbeitsmarktferne indiziert. Insofern besteht sicherlich noch Bedarf an einer sachgerechteren Differenzierung der Statistik.

Abbildung 1: Langzeit-Leistungsbeziehende im SGB II mit und ohne Erwerbseinkommen, Deutschland, Dezember 2014



Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik, eigene Berechnungen

7.5 Neuer Indikator für Arbeitsmarktferne gesucht!

Ergänzende Kriterien für die Förderbarkeit von Personen im Sozialen Arbeitsmarkt sollten aufgrund der kritischen Reflexion der heute geltenden Kriterien sowohl im Verwaltungshandeln leicht verfügbar sein als auch Stigmatisierungen vermeiden. Denkbar erscheint eine Kombination aus folgenden Merkmalsdimensionen:

- Dauer des Leistungsbezugs (mit Unschädlichkeit von Unterbrechungen bis 31 Tage, sofern in den Jobcentern datentechnisch verfügbar)
- vergangene Zeitdauer seit der letzten Beschäftigung, die länger als sechs Monate gedauert hat (schließt insoweit automatisch aus, dass die Leistungsbezugsdauer als erwerbstätige(r) Aufstocker(in) verbracht wurde)
- Mindestalter (schließt aus, dass der Langzeit-Leistungsbezug in Schule oder Ausbildung verbracht wurde)
- verstärkte Vermittlungsbemühungen mindestens in den letzten sechs Monaten (schließt aus, dass Langzeit-Leistungsbezug lediglich durch mangelnde Aktivierung entstanden ist).

Die Landesregierung sollte auf Bundesebene die Initiative dafür ergreifen, dass im Zusammenwirken von Jobcenter-Praxis, Statistik, Ökonometrie und arbeitsmarktpolitischen Überlegungen eine neue Definition der Zugangsvoraussetzungen für die Förderung nach § 16e SGB II erarbeitet wird, die „Vermittlungshemmnisse“ und Negativprognosen ersetzt. Die Zahl der potenziell zu fördernden Personen sollte leicht zu ermitteln sein; mögliche Indikatorenbündel sollten in Modellschätzungen auf ihre

Prognosesicherheit bezüglich „sehr geringer Integrationschancen im allgemeinen Arbeitsmarkt“ getestet werden.

Literaturnachweise

- Bosch, Gerhard (2015): Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag vom 18. Mai 2015 (IAQ-Standpunkt, 4).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (J2015): Arbeitslose nach Personengruppen. Arbeitslose insgesamt. Deutschland, Juli 2015.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik: Verweildauern im SGB II. Deutschland nach Ländern und Kreisen/kreisfreien Städten. endgültige Daten mit Wartezeit von 3 Monaten. Nürnberg (Arbeitsmarkt in Zahlen - Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).
- ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH; IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“. vorläufiger Endbericht.
- Knuth, Matthias; Kirsch, Johannes; Zink, Lina (2013a): Ansätze zur Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“. Studie im Auftrag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Landesverband Baden-Württemberg. Duisburg, Essen.
- Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2013b): Chancen für ältere Langzeitarbeitslose: Wie das Bundesprogramm "Perspektive 50plus" wirkt. In: *Soziale Sicherheit* (7), S. 251-259.
- Lantzsch, Jana; Jasiczek, Diana (2012): Übergänge von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Methodenbericht. Bundesagentur für Arbeit - Statistik.
- Moertel, Julia; Rebien, Martina (2013): Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen (IAB-Kurzbericht, 9).
- Rothe, Thomas (2015): Berücksichtigung von Unterbrechungen bei der Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Aktuelle Daten und Indikatoren).