



Die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose war ein wichtiger Schritt

Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato, Joachim Wolff

Der Soziale Arbeitsmarkt ist ein Förderkonzept, das bei sehr arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen die Teilhabe am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben verbessern soll. Für einige Geförderte kann er auch einen (Wieder-)Einstieg in nicht geförderte Erwerbsarbeit bedeuten. Andere Formen geförderter Beschäftigung waren für die Zielgruppe eher ungeeignet oder wurden, wie der Beschäftigungszuschuss, wieder abgeschafft. Die Einführung des neuen Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II), dessen Umsetzung und Wirkungen das IAB umfassend evaluieren wird, war insofern ein überfälliger Schritt zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Im Jahr 2005 wurden die Grundsicherung für [Arbeitsuchende](#) eingeführt und [Arbeitslosen-](#) und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld (ALG) II zusammengelegt. Damit rückte die Aktivierung von [erwerbsfähigen](#) hilfebedürftigen Personen ins Zentrum der Arbeitsmarktpolitik. Erwerbsfähig sind nach dem Gesetz Personen, die in der Lage sind, „unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“ (§ 8 Abs. 1 SGB II). Diese Definition umfasste von Anfang an auch sehr

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt/> | 1

arbeitsmarktferne Personen, die mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik kaum in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Positive Eingliederungseffekte von Ein-Euro-Jobs

Ein wesentliches Instrument der Integration der [erwerbslosen](#) Leistungsbeziehenden im SGB II sind Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung, insbesondere der [Arbeitsgelegenheiten](#) in der Mehraufwandsvariante – besser bekannt als „Ein-Euro-Jobs“. Diese richten sich an erwerbslose Personen, die trotz Unterstützung durch Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen und andere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Sie sollen die Betroffenen an den Arbeitsmarkt heranführen und ihre Beschäftigungsfähigkeit steigern.

Arbeitsmarkterfolg und Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten lassen sich dadurch ermitteln, dass diese mit nicht geförderten Erwerbslosen verglichen werden, die ansonsten der Gruppe der Geförderten ähnlich sind (sogenannte [statistische Zwillinge](#)). In zwei Studien für den Rechtskreis des SGB II, die als IAB-Kurzberichte [2/2008](#) sowie [8/2018](#) publiziert wurden, ist nachgewiesen worden, dass die Regelförderinstrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung erfolgreich waren. So zeigen sich mittel- bis langfristig Eingliederungseffekte für Ein-Euro-Jobs.

Die Ein-Euro-Jobs erwiesen sich den Ergebnissen von Evaluationsstudien zufolge mittel- und langfristig zwar als durchaus erfolgreich. Sie sind aber nicht unbedingt zur Förderung aller arbeitsmarktfernen Erwerbslosen geeignet. Nach Schätzungen des IAB, die im [IAB-Kurzbericht 11/2004](#) publiziert worden sind, wechselten im Jahr 2005 immerhin etwa zweieinhalb Millionen Leistungsberechtigte aus der Sozialhilfe ins SGB II. Darunter befanden sich Personen, die gesundheitliche, psychische und soziale Probleme aufwiesen oder aufgrund ihres Alters, fehlender Qualifikationen oder mangelnder Sprachkenntnisse nahezu keine Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt hatten – und zwar auch dann, wenn sie durch die damals verfügbaren Instrumente der Beschäftigungsförderung zeitweise unterstützt wurden.

Trotz des Rückgangs der Arbeitslosigkeit auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, gibt es nach wie vor eine große Gruppe von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die kaum Chancen auf eine auskömmliche Beschäftigung haben und sich teils schon seit Januar 2005 im Leistungsbezug befinden. Für einen Teil dieser Gruppe und weiterer arbeitsmarktferner Personen könnten Fördermöglichkeiten im Rahmen eines [Sozialen Arbeitsmarktes](#) eine wichtige Unterstützung darstellen.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt/> | 2

Soziale Teilhabe lässt sich am besten durch Erwerbsarbeit erreichen

Hinter dem Sozialen Arbeitsmarkt steht die Idee, dass es Personen ohne reale Chancen auf ungeförderte Beschäftigung gibt, die gleichwohl Anspruch auf gesellschaftliche Teilhabe haben. Und diese lässt sich in einer Arbeitsgesellschaft wie der deutschen erfahrungsgemäß am besten durch Erwerbsarbeit erreichen. Ein Sozialer Arbeitsmarkt soll also die vielfältigen Teilhabedefizite mildern, die ein langfristiger Ausschluss vom Arbeitsmarkt und die daraus resultierende Transferabhängigkeit bei den Betroffenen bewirken, wie [Ramos Lobato und Koautoren in einem 2016 erschienenen Sammelband](#) herausstellen.

Die Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes verfolgt demnach in erster Linie sozialpolitische Ziele. Es handelt sich nicht um eine im engeren Sinne wirtschaftliche Maßnahme, bei der die Kosten des Instruments gegen zusätzliche Integrationen in den Arbeitsmarkt aufgerechnet werden können. Stattdessen stehen die nicht unmittelbar messbaren Vorteile individueller Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalts im Vordergrund.

In diesem Sinne formulierten die Politiker Klaus Brandner (SPD) und Karl-Josef Laumann (CDU) bereits im Jahr 2007 die Forderung, längerfristig geförderte Beschäftigung in einer Größenordnung von 100.000 Plätzen einzurichten, um Menschen, die keine Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt haben, wieder eine Perspektive zu geben. Daraus entstand die sogenannte JobPerspektive (technisch: Beschäftigungszuschuss), eine Maßnahme, die allerdings im Jahr 2012 wieder abgeschafft wurde.

Gemischte Erfahrungen mit dem Programm „JobPerspektive“

Die Regelförderinstrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung im SGB II setzten und setzen auf eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und Integration der Geförderten in (ungeförderte) Erwerbsarbeit. Sie richten sich nicht wie ein Sozialer Arbeitsmarkt an Personen, die selbst langfristig keine Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt haben.

Von Oktober 2007 bis April 2012 existierte mit dem Programm „JobPerspektive“ allerdings ein Instrument, das einem Sozialen Arbeitsmarkt sehr nahekam. Damit konnten langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte einen Zuschuss von 75 Prozent der Lohnkosten über

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt/> | 3

zunächst zwei Jahre mit anschließender Entfristungsmöglichkeit erhalten. Voraussetzung für die Förderung war, dass – neben der [Langzeitarbeitslosigkeit](#) selbst – mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse vorlagen und eine Integration in den Arbeitsmarkt ohne die Förderung innerhalb der nächsten zwei Jahre nicht möglich erschien.

Mit der JobPerspektive konnte die Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe der Geförderten tatsächlich gesteigert werden. Zu diesem Ergebnis kam ein 2011 von mehreren Forschungsinstituten publizierter [Evaluationsbericht](#). Allerdings wurden auch sogenannte [Lock-in-Effekte](#) nachgewiesen. Das spricht dafür, dass unter den Geförderten zugleich Personen waren, die auch ohne Förderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt hätten integriert werden können.

Zudem gaben nicht wenige Geförderte an, dass es im Verlauf der Maßnahme zu kritischen Phasen kam. So zeigten sich in vielen Fällen Motivationsschwankungen, Selbstzweifel und Über-, aber auch Unterforderungssymptome. Diese Erfahrungen sprechen dafür, den Integrationsprozess durch ein beschäftigungsbegleitendes Coaching zu unterstützen. Dieses ist nunmehr auch in den Instrumenten „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ ([§ 16e SGB II](#)) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ([§ 16i SGB II](#)) vorgesehen. Erprobt wurde das Coaching zum Beispiel im Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (eine Analyse erfolgskritischer Bedingungen finden Sie in einem [2016 erschienenen Beitrag von Frank Bauer und Peter Kupka](#)).

Ein sozialer Arbeitsmarkt muss immer ultima ratio der Arbeitsmarktpolitik sein

Langzeitarbeitslosigkeit führt zum Verlust von Kompetenzen und Kenntnissen (Dequalifikation), zu Frustration bei den Betroffenen (Demotivation) und gefährdet letztlich den Zusammenhalt in einer Gesellschaft (Desintegration). So argumentieren [Peter Kupka, Joachim Möller, Philipp Ramos Lobato und Joachim Wolff in einem 2018 erschienenen Beitrag](#). Es erscheint daher dringend geboten, sich nicht nur um diejenigen Personen zu kümmern, denen zumindest mittelfristig eine Integration in Beschäftigung zugetraut wird, sondern auch denen Teilhabe zu ermöglichen, die dies aus eigener Kraft voraussichtlich nicht schaffen können. Insofern gibt es Bedarf für einen sozialen Arbeitsmarkt, wie dies Jobcenter-Fachkräfte in IAB-Erhebungen immer wieder betont haben.

Eine solche Maßnahme ist jedoch nicht ohne Tücken. Ein sozialer Arbeitsmarkt muss immer ultima ratio der Arbeitsmarktpolitik sein. Werden Personen gefördert, die doch noch Chancen auf reguläre Arbeit gehabt hätten, führt dies zu „Einsperreffekten“ mit hohen Kosten: Diese

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt/> | 4

Teilnehmenden suchen nicht mehr nach Arbeit und haben nur eine geringe Motivation, ihre geförderte Beschäftigung aufzugeben, wenn verfügbare ungeforderte Jobs aufgrund ihrer Entlohnung oder aus anderen Gründen nicht attraktiver sind als das geförderte Beschäftigungsverhältnis. Die Sorgfalt bei der Auswahl der Personen entscheidet somit über den Erfolg oder Misserfolg des Instruments.

Auch während der Maßnahme sollte regelmäßig überprüft werden, ob eine weitere Förderung sinnvoll ist. Berichte aus vergleichbaren Maßnahmen zeigen, dass manche Teilnehmenden „aufblühen“ und sich in ihrer Beschäftigungsfähigkeit stark verbessern. Peter Kupka und Joachim Wolff hatten daher 2013 vorgeschlagen, statt einer fünfjährigen Förderung eine Verlängerung der Beschäftigung nach regelmäßiger Prüfung, zum Beispiel in einem Zwei-Jahres-Rhythmus, vorzunehmen.

Kernelemente des Teilhabechancengesetzes (§ 16i SGB II)

Im Herbst 2017, fünf Jahre nach Abschaffung des Beschäftigungszuschusses, griff die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD die Idee eines Sozialen Arbeitsmarktes in veränderter Form wieder auf und schuf mit dem neuen § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ die Möglichkeit, „arbeitsmarktferne“ Erwerbslose über einen Zeitraum von fünf Jahren mit einem großzügig bemessenen Lohnkostenzuschuss zu fördern.

Neben dem Lohnkostenzuschuss, der in den ersten beiden Jahren 100 Prozent beträgt und in den folgenden drei Jahren jährlich um zehn Prozentpunkte abgeschmolzen wird, gehören ein umfassendes Coaching und Qualifizierungsmöglichkeiten zum Förderpaket. Eine Beschäftigung ist grundsätzlich bei allen Arbeitgebern möglich. Die Zugangsvoraussetzungen sind allerdings restriktiv: In der Regel müssen geförderte Personen innerhalb von sieben Jahren sechs Jahre lang SGB-II-Leistungen bezogen haben und dürfen in diesem Zeitraum nur in geringem Umfang erwerbstätig gewesen sein.

Mögliche Schwachstellen des Gesetzes

Wie ist die Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ vorab zu bewerten? Das Risiko einer Positivauslese – der Gefahr also, dass Personen gefördert werden, die gar keine Förderung brauchen – erscheint insgesamt gering. Denn die gesetzlichen Förderkriterien sind sehr restriktiv ausgestaltet. Die Leistung wird nur solchen Personen gewährt, die lange im Leistungsbezug waren und in dieser Zeit kaum gearbeitet haben. Damit ist im Großen und Ganzen sichergestellt, dass nur sehr „arbeitsmarktferne“ Personen infrage kommen.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt/> | 5

Allerdings enthält das Gesetz einige Regelungen, die diesem Anspruch nicht gänzlich genügen. Dies gilt beispielsweise für Personen, die in den letzten fünf Jahren Arbeitslosengeld II bezogen haben und in deren [Bedarfsgemeinschaft](#) wenigstens ein minderjähriges Kind lebt. Hier liegt also nicht unbedingt ein individuelles Vermittlungshemmnis vor. Auch die niedrige Altersuntergrenze von 25 Jahren könnte dazu führen, dass Personen gefördert werden, bei denen andere Maßnahmen, insbesondere zur Qualifizierung, sinnvoller gewesen wären. Schließlich könnte die degressive Ausgestaltung der Förderung bei Arbeitgebern die Erwartung an eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit wecken. Dies wiederum könnte eine Tendenz zur Positivauslese begünstigen.

Auf der anderen Seite sind manche Personen zunächst von einer Förderung ausgeschlossen, obwohl sie etwa wegen eines schweren Unfalls oder einer schweren Krankheit keine Chance mehr auf ungeforderte Beschäftigung haben. Hier wäre zumindest eine Härtefallregelung sinnvoll gewesen.

Den Jobcoaches dürfte eine zentrale Rolle zukommen

In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich auf die Bedeutung privater Arbeitgeber und die Erweiterung der Tätigkeitsfelder für öffentlich geförderte Beschäftigung verwiesen. Es wird indes zu prüfen sein, ob die Übernahme eines Großteils der Arbeitskosten durch den Staat ausreichen wird, um privatwirtschaftliche Unternehmen dazu zu bewegen, sehr arbeitsmarktferne Personen einzustellen. Denn wie die Evaluation der JobPerspektive deutlich gemacht hat, tun sich gewinnorientierte Unternehmen mit dieser Klientel recht schwer. Umso mehr dürfte den Jobcoaches hier eine zentrale Rolle zukommen. Die Ergebnisse einer [2016 erschienenen Studie von Frank Bauer, Michael Fertig und Philipp Fuchs](#) deuten darauf hin, dass das vorgesehene Jobcoaching auch unter den Bedingungen des neuen § 16i SGB II gerade in der Anfangsphase beschäftigungsstabilisierend wirken könnte.

Einfach wird die Einführung des Sozialen Arbeitsmarktes gleichwohl nicht. So dürfte zumindest ein Teil der Geförderten, wenn nicht der Großteil, aufgrund erheblicher gesundheitlicher Einschränkungen und anderer Faktoren einem Vollzeitjob nicht gewachsen sein. Ein behutsamer Einstieg mit der Möglichkeit einer individuellen und schrittweisen Erhöhung der Arbeitszeit wäre daher empfehlenswert.

Fazit

Das Teilhabechancengesetz, das neben der Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i

SGB II) auch das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) beinhaltet, wird durch das IAB umfassend evaluiert. Diese Evaluation ist thematisch breit angelegt und umfasst die Implementation des Gesetzes, die betrieblichen Aspekte sowie die Wirkungen auf die soziale Teilhabe der Betroffenen und deren Integration in den Arbeitsmarkt. Sie stützt sich dabei nicht nur auf bestehende administrative Daten, sondern auch auf eine neu zu erhebende Datenbasis (für nähere Informationen siehe das [Konzept der Evaluation](#)).

Insgesamt soll die Evaluation ein umfassendes Bild der Umsetzung des Sozialen Arbeitsmarktes und seiner Wirkungen vermitteln. Im Jahr 2023 wird das IAB dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen entsprechenden Bericht vorlegen. Nicht zuletzt von dessen Ergebnissen wird abhängen, ob und in welcher Form das Instrument des Sozialen Arbeitsmarktes danach fortgeführt wird.

Literatur

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

Bauer, Frank; Kupka, Peter (2016): [Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose – die Bedeutung sozialpädagogischer Betreuung](#). In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 47, H. 4, S. 74–83.

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

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

Kiesel, Markus; Wolff, Joachim (2018): [Langfristige Teilnahmewirkungen von Ein-Euro-Jobs: Das Einsatzfeld hat Einfluss auf die Integrationschancen](#). IAB-Kurzbericht Nr. 8.

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

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): [Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche](#)

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt/> | 7

[Teilhabe ermöglicht?](#) In: IAB-Forum, Nr. 2, S. 70–75.

Ramos Lobato, Philipp; Promberger, Markus; Christoph, Bernhard; Lietzmann, Torsten (Hrsg.) (2016): [Krisenerfahrung Hartz IV: Lebenssituationen im Grundsicherungsbezug](#). WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5.

Rudolph, Helmut (2004): [Arbeitsmarkt-Reformen 2005: Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II](#). IAB-Kurzbericht Nr. 11.

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