



Policy Brief #2019/03

Dominic Afscharian und Lars Irmeler

Erfolgsfaktoren öffentlich geförderter Beschäftigung

Langzeitarbeitslosigkeit stellt den deutschen Sozialstaat seit Jahren vor Herausforderungen. Diesen kann der Staat mit öffentlich geförderter Beschäftigung begegnen. Wann werden solche Programme zum Erfolg?

Im Januar dieses Jahres startete ein ambitioniertes sozialpolitisches Vorhaben: Der mit vier Milliarden Euro finanzierte Soziale Arbeitsmarkt soll durch öffentlich geförderte Beschäftigung Langzeitarbeitslosen soziale Teilhabe ermöglichen und sie auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen (BMAS 2018). Er zielt damit auf Personengruppen ab, die an den arbeitsmarktpolitischen Erfolgen und der wirtschaftlichen Prosperität der vergangenen Jahre nicht oder nur wenig partizipiert haben.

In den frühen 2000er-Jahren kämpfte die deutsche Politik mit hoher Arbeitslosigkeit. Mit Arbeitslosenquoten von über 11 Prozent im Jahr 2005 (Eurostat 2018) war der politische Handlungsdruck enorm. Während die Arbeitslosenquoten über die Jahre insgesamt drastisch gesenkt werden konnten – die genauen Effekte von konjunkturellen Entwicklungen und Arbeitsmarktreformen

werden kontrovers diskutiert –, ergaben sich neue Herausforderungen bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit (Als Langzeitarbeitslose gelten Erwerbspersonen, die über 12 Monate arbeitslos sind.). Zwar ging der Anteil der Langzeitarbeitslosen gemessen an allen Erwerbspersonen von 6 Prozent im Jahr 2005 auf 1,6 Prozent im Jahr 2017 kontinuierlich zurück (Eurostat 2018), allerdings kristallisierte sich zunehmend ein harter Kern an Langzeitarbeitslosen heraus, der von den bisherigen Reformbemühungen nicht profitieren konnte. Nach den Meldedaten der Bundesagentur für Arbeit waren im Jahr 2018 durchschnittlich 813.000 Personen länger als 12 Monate arbeitslos (Bundesagentur für Arbeit 2018).

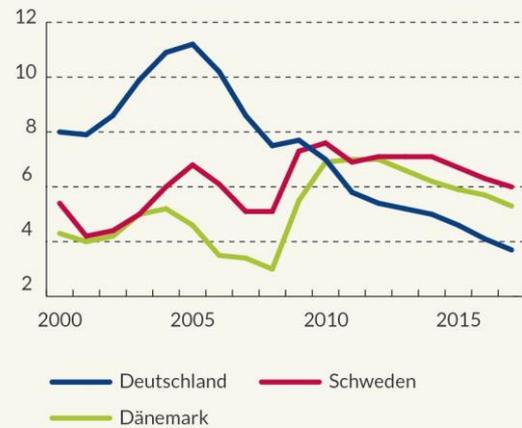
Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen liegt seit Jahren jenseits der 40 Prozent (Eurostat 2018). Neben dem nicht ausgeschöpften Arbeitskraftpotenzial sind die Folgen vor allem

für die Betroffenen schwerwiegend. Sie leiden unter finanziellen und gesundheitlichen Einbußen. Darüber hinaus nehmen Lebenszufriedenheit und gesellschaftliche Teilhabe ab. (Wulfgramm 2014, Voßemer et al. 2018). Langzeitarbeitslosigkeit ist daher nicht nur in einer quantitativen Betrachtung, sondern vor allem vom Individuum aus gedacht problematisch und bedarf besonderer politischer Aufmerksamkeit.

Hohe Langzeitarbeitslosenquoten sind keine Zwangsläufigkeit, wie ein Blick auf Dänemark und Schweden beispielhaft demonstriert. Deutschland konnte auch durch aktivierende Maßnahmen und eine Flexibilisierung des Arbeitsmarkts die Arbeitslosenquoten insgesamt deutlich unter die Dänemarks und Schwedens senken (Abbildung 1). Beim Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Erwerbspersonen zwischen 20 und 64 Jahren fand zumindest eine Annäherung statt (Abbildung 2; fehlende Abschnitte der Abbildungen gehen auf Lücken in der Datenbasis zurück), dieser Trend verlangsamte sich allerdings in den letzten Jahren. Und bei der Bekämpfung des Anteils der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen fielen die Erfolge in Deutschland deutlich schwächer aus, insbesondere seit dem Ende der weltweiten Finanzkrise 2007-2009 (Abbildung 3). Die Quoten derer, die mindestens 24 Monate lang arbeitslos sind, betragen in Deutschland gemessen an allen Erwerbspersonen annähernd das Doppelte (1 Prozent, Abbildung 4) und gemessen an allen Arbeitslosen sogar das Dreifache (28 Prozent, Abbildung 5) der entsprechenden Werte in Dänemark (0,6 und 10,4 Prozent) und Schweden (0,6 und 9,3 Prozent).

Während die deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Arbeitslosigkeit generell effektiv reduziert hat, sind die Erfolge bei der Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit wesentlich geringer. Dabei deutet der Vergleich mit Dänemark und Schweden darauf hin, dass dies kein unvermeidliches Übel ist und neben den ansonsten niedrigen deutschen Arbeitslosenquoten auch noch geringere Langzeitarbeitslosigkeitsquoten erreichbar wären.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten in Prozent der Erwerbspersonen zwischen 20 und 64 Jahren



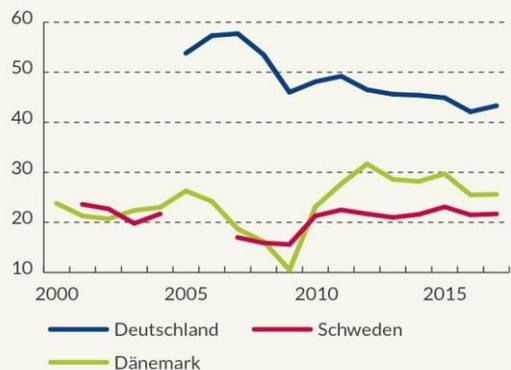
Quelle: Eurostat 2018, eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

Abbildung 2: Langzeitarbeitslosenquoten ab 12 Monaten in Prozent der Erwerbspersonen zwischen 20 und 64 Jahren



Quelle: Eurostat 2018, eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

Abbildung 3: Langzeitarbeitslosenquoten ab 12 Monaten in Prozent der Arbeitslosen zwischen 20 und 64 Jahren

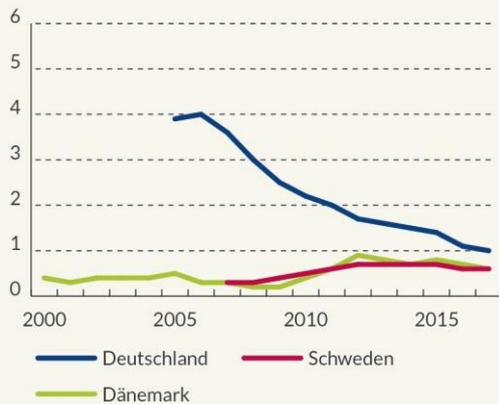


Quelle: Eurostat 2018, eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

Programme wie der Soziale Arbeitsmarkt sollen daher zum Beispiel durch Lohnzuschüsse an Arbeitgeberinnen (die weibliche Form schließt die männliche Form mit ein) die Teilhabe so genannter arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser

vermindert werden. Daher muss die Frage beantwortet werden, wie öffentlich geförderten Beschäftigungsprogramme möglichst effektiv gestaltet werden können.

Abbildung 4: Langzeitarbeitslosenquoten ab 24 Monaten in Prozent der Erwerbspersonen zwischen 20 und 64 Jahren



Quelle: Eurostat 2018, eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

und/oder deren Chancen am Arbeitsmarkt stärken. Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne bezeichnet dabei ein Konzept, das repräsentiert, wie leicht Personen eine Anstellung am ersten Arbeitsmarkt finden können.

Negative Erfahrungen der Vergangenheit (Obermeier et al. 2013) zeigen jedoch, dass dabei ungewollte Nebenwirkungen auftreten können, wie zum Beispiel, dass eigene Suchanstrengungen

Geförderte Beschäftigung

In der Vergangenheit wurden in Deutschland unterschiedliche Programme öffentlicher Beschäftigungsförderung implementiert. Diese sind gewöhnlich dadurch charakterisiert, dass der Staat die Zahlung des Arbeitnehmerentgelts anteilig übernimmt, wenn eine Arbeitgeberin Personen einstellt, die bestimmte Charakteristika aufweisen und andernfalls keine realistische Anstellungschance hätten. Häufig handelt es sich dabei um Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen, also Faktoren, die ihnen die Arbeitsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt erheblich erschweren.

Ansätze in Deutschland

Programme öffentlich geförderter Beschäftigung kamen in Deutschland bislang auf verschiedenen Ebenen zum Einsatz und verfolgten unterschiedliche Ziele. Die Evaluationsliteratur zu diesen Programmen schärft den Blick für Stellschrauben, deren jeweilige Anpassungen zu Erfolgsfaktoren künftiger Programme werden könnten.

Um diese zu systematisieren, werden folgend zunächst beispielhaft einige Programme öffentlicher Beschäftigungsförderung beschrieben. Diese wurden nach der Unterscheidbarkeit an den wichtigsten Stellschrauben ausgewählt. Die Darstellung umfasst keineswegs alle Programme in Deutschland. Sie demonstriert aber, dass die Ausgestaltung entsprechender Politiken unterschiedlich ausfallen kann. Tabelle 1 ergänzt die erläuterten Maßnahmen um weitere nach Umfang, Reichweite und öffentlicher Rezeption besonders relevante Programme seit den Reformen der Agenda 2010.

Eine der bekanntesten öffentlichen Förderlinien für Beschäftigung waren die sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Dabei handelte es sich um Tätigkeiten auf dem zweiten

Abbildung 5: Langzeitarbeitslosenquoten ab 24 Monaten in Prozent der Arbeitslosen zwischen 20 und 64 Jahren



Quelle: Eurostat 2018, eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

Arbeitsmarkt, die seit 1969 in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit bezuschusst wurden. Ziele waren die Heranführung der Betroffenen an den ersten Arbeitsmarkt sowie die Sicherung ihres Einkommens. Die Jobs variierten in ihrer Laufzeit, stellten unterschiedliche Ansprüche an Qualifikationsniveaus und waren insbesondere im kommunalen, gemeinnützigen Bereich angesiedelt (Obermeier et al. 2013). Es gab keine effektive Begrenzung auf besonders förderbedürftige, eng definierte Zielgruppen. Gemeinhin werden die ABM infolgedessen eher negativ bewertet, da sie zu teils massiven so genannten Lock-in-Effekten bei arbeitsmarktnahen Geförderten führten, die auftreten, wenn öffentlich geförderte Beschäftigung verhindert, dass Geförderte ein reguläres Arbeitsverhältnis aufnehmen, weil sie aufgrund der Maßnahme weniger Zeit für die Arbeitssuche aufwenden.

TABELLE 1: Wesentliche Programme öffentlich geförderter Beschäftigung in der Bundesrepublik seit den Hartz-Reformen

Zeitraum	Programm
Seit 2005	Arbeitsgelegenheiten (Christoph et al. 2015; Obermeier et al. 2013)
Seit 2007	Beschäftigungszuschuss („JobPerspektive“) (Koch et al. 2010)
2008 - 2012	Bundesprogramm Kommunal-Kombi (BMAS 2007)
2010 - 2014	Bürgerarbeit (Brändle et al. 2015)
2011 - 2013	Berliner Joboffensive (Fertig 2015)
Seit 2013	Öffentlich geförderte Beschäftigung NRW (Keuler et al. 2018)
2015 - 2018	Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt (BMAS 2015)
2015 - 2020	Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter (BMAS 2017)
Geplant ab 2019	Solidarisches Grundeinkommen in Berlin (Menzel 2018)
2019 - 2022	Sozialer Arbeitsmarkt auf Bundesebene (BMAS 2018)

Quelle: eigene Zusammenstellung.

| BertelsmannStiftung

Ebenfalls kontrovers werden die sogenannten Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante (im Volksmund „Ein-Euro-Jobs“ genannt) diskutiert. Diese Form der öffentlich kofinanzierten Be-

schäftigung im Niedriglohnbereich dient unter anderem der Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt und fungiert als nicht anzurechnendes Zusatzeinkommen zum Arbeitslosengeld II (ALG II). Nicht selten wirken Ein-Euro-Jobs als Tests für die Arbeitsbereitschaft der Geförderten (Christoph et al. 2015). Das kann auch dazu führen, dass Betroffene aus Angst vor Sanktionen unter Umständen Jobs gegen ihren eigentlichen Willen aufnehmen. Arbeitsgelegenheiten existierten in der Vergangenheit auch in einer Entgeltvariante, bei der sozialversicherungspflichtige, nicht unbedingt gemeinnützige Arbeit nach üblichem Arbeitsentgelt entlohnt wurde. Diese Einkommensform ersetzte bei den Geförderten das ALG II (Obermeier et al. 2013).

Ein weiteres Beispiel für Programme, die besser vergütete Arbeitsplätze als Alternative zum Bezug von ALG II finanzieren, ist das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Es soll die soziale Teilhabe und die Chancen am ersten Arbeitsmarkt von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen fördern. Mit einem Schwerpunkt auf Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen werden hier über drei Jahre hinweg rund 10.000 zusätzliche und wettbewerbsneutrale Arbeitsplätze im öffentlichen Interesse finanziert (BMAS 2015). Das bedeutet, dass die geschaffenen Arbeitsplätze nicht in dieser Form am ersten Arbeitsmarkt existieren dürfen, da ansonsten Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte befürchtet werden.

Manche Programme bieten darüber hinaus an, die Förderung an lokale und individuelle Gegebenheiten anzupassen. So bezuschussen der Bund und der Europäische Sozialfonds im Zuge des „Kommunal-Kombi“ 50 Prozent eines Entgelts von maximal 500 Euro bei bestimmten Arbeitsplätzen mit Sozialversicherungspflicht. Dabei wird eine hohe kommunale Flexibilität bei der Gestaltung der Arbeitsplätze gewährt. Unterstützte Langzeitarbeitslose im Alter über 50 Jahren erhalten eine Fördererhöhung auf 600 Euro. Die Stellen werden bis zu drei Jahren gefördert (BMAS 2007).

Die jüngste Maßnahme öffentlich geförderter Beschäftigung ist der eingangs angesprochene Soziale Arbeitsmarkt in Form des „Teilhabechancengesetzes“, das zum 01.01.2019 in Kraft getreten ist und die Paragraphen 16e und 16i umfasst. Ersterer ermöglicht die Bezuschussung von Löhnen bei Personen, die zwei Jahre lang arbeitslos waren und ein Arbeitsverhältnis von mindestens zwei Jahren eingehen. Es werden im ersten Jahr 75 Prozent und im zweiten Jahr 50 Prozent des Lohns übernommen. Ergänzt wird das Programm durch „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“, die durch die Arbeitsagentur oder durch Dritte erbracht werden kann. Sinn dieses Coachings ist es, auf die individuellen Bedarfe der Betreuten einzugehen und ihre Beschäftigung zu stabilisieren. Hierfür müssen Arbeitgeberinnen die Geförderten im ersten halben Jahr bei Bedarf unter Weiterzahlung des Lohns zeitweise freistellen. Besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose ab einem Alter von 25 Jahren, die sechs der letzten sieben Jahre Leistungen nach SGB II bezogen haben, sollen außerdem nach § 16i von regulären, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen beim Staat, in der Privatwirtschaft, bei sozialen Einrichtungen und Kommunen profitieren. Die Löhne der Geförderten werden in den ersten zwei Jahren zu 100 Prozent bezuschusst. Danach werden die Zuschüsse jährlich um 10 Prozent abgeschmolzen, bis die Förderung nach fünf Jahren endet (BMAS 2018). Primär geht es um die Förderung sozialer Teilhabe, sekundär auch um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Das Gesetz dient also nicht der Schaffung neuer Kombilöhne oder Systeme des Aufstockens, deren Hauptziel die finanzielle Besserstellung der Geförderten ist. Bei den bis 2022 geförderten Stellen besteht kein Konkurrenzverbot zum ersten Arbeitsmarkt (BMAS 2018), sie dürfen also in vergleichbarer Form auch am ersten Arbeitsmarkt angeboten werden. Die Lohnkostenübernahme findet nach den geltenden Tarifbestimmungen statt und deckt in Abwesenheit von Tarifverträgen den gesetzlichen Mindestlohn ab. Auch in § 16i sind die oben geschilderten Coachings vorgesehen. Die Freistellungspflicht dauert in diesem Fall jedoch das gesamte erste Jahr an.

Programmstellschrauben

Die aufgeführten Programme unterscheiden sich in vielen Stellschrauben. Über die Jahre wurden diese evaluiert, angepasst und optimiert. Im Folgenden werden zentrale Erkenntnisse dieser Evaluationen dargestellt, die für künftige Politikansätze handlungsleitend sein können.

Die Evaluationsliteratur zu vergangenen Programmen gibt Hinweise darauf, wie öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen sinnvoll gestaltet werden können. Aus der Übersicht vergangener Programme können diesbezüglich verschiedene Stellschrauben abgeleitet werden, deren Anpassung zu unterschiedlichen Resultaten führt. Es ergibt sich eine an der Evaluationsliteratur orientierte Liste (vgl. Tabelle 2), die im Folgenden kapitelweise detaillierter aufgeschlüsselt wird. Diese Liste lässt sich in drei Kategorien unterteilen, welche die Stellschrauben systematisieren.

TABELLE 2: Zentrale Stellschrauben bei der Gestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung

Kategorie	Stellschrauben
Ziel	Zielsetzung
	Zielgruppe
Förderumfang	Dauer der Förderung
	Höhe des Gesamtlohns
	Verhältnis zu bestehenden Sozialhilfezahlungen
	Anteil des Lohnzuschusses
	Versicherungsverpflichtungen
	Personelle und finanzielle Ausstattung der vermittelnden Institutionen
	Sanktionen und Anreize
	Coaching
	Weiterbildung und Qualifizierung
	Anpassbarkeit an lokale und individuelle Begebenheiten
Beschaffenheit der Tätigkeiten	Gemeinnützigkeit
	Komplexität
	Arbeitsmarktnähe

Quelle: eigene Zusammenstellung.

| BertelsmannStiftung

Zielsetzung

Aus der Evaluationsliteratur zu vergangenen Programmen ergibt sich, dass die Zielsetzung des jeweiligen Programms klar definiert sein muss. Öffentliche Beschäftigungsförderungen verfolgen zwei Kernziele: Die Heranführung der Geförderten an den ersten Arbeitsmarkt und die Förderung ihrer sozialen Teilhabe (Keuler et al. 2018). Letzteres ist ein vielschichtiges Konzept, denn soziale Teilhabe kann sich auch aus Einkommenssteigerungen ergeben. Dadurch bilden sich neue Konsummöglichkeiten und mehr Freiheiten im Alltag.

Zielgruppe

Je nach Zielsetzung kann sich die Zielgruppendefinition verändern. Diese orientiert sich meist an der Arbeitsmarktnähe der Betroffenen und bezieht Faktoren wie das Alter, die Ausbildung, die Dauer der Arbeitslosigkeit und diverse Vermittlungshemmnisse mit ein. Wie die Evaluationsliteratur zeigt, traten in der Vergangenheit Lock-in-Effekte insbesondere bei arbeitsmarktnahen Geförderten auf, die ansonsten gute Chancen auf Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt gehabt hätten (Kupka et al. 2018).

Aus dieser empirischen Erkenntnis können Schlüsse abgeleitet werden: Es wirkt sinnvoll, arbeitsmarktnahe Arbeitslose nicht durch öffentlich geförderte Beschäftigung an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen, sondern durch andere Maßnahmen. Besser wären zum Beispiel intensive direkte Vermittlungsbemühungen an reguläre, auf dem Arbeitsmarkt bereits vorhandene Arbeitsstellen. Je unwahrscheinlicher die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist, desto größer ist hingegen das Potenzial, dass öffentlich geförderte Stellen die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten verbessern. Gleiches gilt entsprechend auch für die Verbesserung sozialer Teilhabe. Teilhabefördernde Effekte wären zwar auch bei arbeitsmarktnahen Geförderten zu erwarten, doch könnten diese eine gestärkte soziale Teilhabe leichter und ohne Lock-in-Effekte durch die Integration in den ersten Arbeitsmarkt erreichen. Wie arbeitsmarktfremd eine Person sein muss, um gefördert zu werden, hängt vom Förderumfang und der Art der Tätigkeit ab. Programme mit statischen Zielgruppendefinitionen führen notwendigerweise zu Grenzfällen: Es besteht das Risiko,

dass einige Personen de facto, aber nicht de jure förderbedürftig sind und daher durch das System der Zielgruppendefinitionen verschiedener Programme fallen. Dies kann beispielsweise passieren, wenn Personen mit starken Vermittlungshemmnissen keine Chance am ersten Arbeitsmarkt haben, allerdings gesetzlich vorgeschriebene Mindestzeiten vorangegangener Arbeitslosigkeit noch nicht erfüllen.

Einflüsse variierender Zielgruppendefinitionen und deren Relevanz sind entsprechend ausführlich durch die Evaluationsliteratur abgedeckt (Appel et al. 2011; Brändle et al. 2015; Christoph et al. 2015; Fertig 2015; Koch et al. 2010; Kupka et al. 2018). So kann die Förderung relativ junger, ausgebildeter Personen ohne allzu lange vorangehende Phasen der Arbeitslosigkeit Lock-in-Effekte erzeugen, Fördergelder für bedürftigere Langzeitarbeitslose unzugänglich machen und die Personalnot am ersten Arbeitsmarkt verschärfen. Eine klare Zielgruppendefinition, die solche Erkenntnisse berücksichtigt, würde dem vorbeugen.

Dauer der Förderung

Der Förderumfang ist generell durch die aufzuwendenden Mittel eingeschränkt: Je länger die Förderdauer oder je größer der Wochenstundenumfang, desto höher die Kosten. Allerdings ergibt sich durch eine längere Förderung oder durch eine erhöhte Wochenstundenzahl laut Evaluationen neben den erhöhten Kosten auch eine verbesserte soziale Teilhabe der Geförderten (Christoph et al. 2015; Hirsland et al. 2012; Kupka et al. 2018). Die Sicherheit der Geförderten über Perspektiven im Anschluss an auslaufende Förderungen ist hier laut Literatur ein teilhabefördernder Mechanismus, der psychische Entlastungen bietet. Diese Sicherheit könnte jedoch theoretisch auch die individuellen Anstrengungen bei der Jobsuche reduzieren und dadurch Lock-in-Effekte verstärken.

Aufgrund solcher Risiken kann gefolgert werden, dass die optimale Förderdauer von der Arbeitsmarktnähe der Betroffenen abhängt. Um die Erkenntnisse der Literatur in der Praxis umzusetzen sollten Förderungen solange laufen, bis es sich für die Arbeitgeberin mehr lohnt, die Geförderten

zu übernehmen, als sie zu entlassen und neue Geförderte einzustellen und anzulernen. Die Förderdauer ist also der Schlüssel zur Vermeidung von so genannten Drehtüreffekten. Diese entstehen als Folgen einer Fehlanreizstruktur, bei der Arbeitgeberinnen nach dem Ablauf staatlicher Bezuschussung Arbeitnehmerinnen entlassen und ersetzen, um von Bezuschussungen der neu angestellten Geförderten zu profitieren. Eine hilfreiche denkbare Maßnahme wäre hier eine laufende Prüfung, ob eine Fördernotwendigkeit weiterbesteht. Diese darf in Anlehnung an die Literatur jedoch nicht übermäßig häufig stattfinden, um das Sicherheitsgefühl der Geförderten nicht permanent zu gefährden (Kupka et al. 2018). Es handelt sich also um ein teils vom Individualfall abhängiges Spannungsfeld zwischen Kosten, Lock-in- sowie Drehtürrisiken auf der einen und der Stärkung der sozialen Teilhabe auf der anderen Seite.

Gesamtlohn und bestehende Sozialhilfe

Außerdem spielt die Höhe des Gesamtlohns eine wichtige Rolle, da dadurch den Geförderten mehr finanzieller Spielraum im Privatleben ermöglicht wird (Hirseland et al. 2012): Je höher dieser ausfällt, desto stärker die Teilhabeeffekte. Gleichzeitig ist es laut vorliegenden Evaluationen wichtig, dass das Einkommen nicht als „geschenkte“ Sozialhilfe, sondern als selbstverdienter Lohn empfunden wird (Christoph et al. 2015).

Somit liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Programme, die bestehende Sozialhilfefzahlungen teilweise oder gänzlich ersetzen (Passiv-Aktiv-Transfer), zu stärkeren Teilhabeeffekten führen sollten. Bei einem solchen Passiv-Aktiv-Transfer in der Finanzierung können außerdem potenziell Kosten gespart werden. Das grundsätzliche Problem kann dadurch jedoch nicht gänzlich gelöst werden: Auch als Lohn gezahlte Gelder vermitteln bei hoher staatlicher Bezuschussung den Geförderten unter Umständen, keine tatsächlich nützliche Arbeit zu leisten. Auch hier besteht also ein Spannungsfeld – zwischen dem Ideal, dass geleistete Arbeit tatsächlich produktiv und wertgeschätzt sein sollte und der Herausforderung, überhaupt Beschäftigung zu ermöglichen.

Lohnzuschüsse, Versicherungsverpflichtungen und institutionelle Ausstattung

Damit die geförderten Arbeitsplätze überhaupt angeboten werden, müssen die Programme auch für Arbeitgeberinnen attraktiv sein. Dies wird wahrscheinlich eher dann der Fall sein, wenn die Anteile staatlicher Lohnzuschüsse hoch sind und Versicherungsverpflichtungen von öffentlicher Hand finanziert werden. Die Sozialversicherungspflicht ist ein wichtiger Förderungsbestandteil, um Geförderte gegen Risiken und Unwägbarkeiten des Lebens abzusichern. Fälle, bei denen durch lange sozialversicherungspflichtige Förderungen „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den Rechtskreisen SGB II und III entstehen, gilt es jedoch zu vermeiden. Beim Förderumfang gilt laut Evaluationsliteratur tendenziell, dass durch hohe Ausgaben der Erfolg eines Programms wahrscheinlicher wird. Am deutlichsten ist dies bei der Personalausstattung. Um effektive Vermittlungen von Arbeitsplätzen zu gewährleisten, sind hohe Investitionen in kompetentes Personal nötig, weil im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit besonders hohe Ansprüche an individuelle Betreuungszeit und Personalisierung bestehen (Fertig 2015).

Sanktionen und Anreize

Die Programmteilnahme Arbeitsloser könnte darüber hinaus an Sanktionen und Anreize geknüpft werden. Allerdings deuten Evaluationsergebnisse eher auf schädliche Effekte von Sanktionen hin: Ein erfolgreiches Arbeitsverhältnis hängt von einem ausgeprägten Vertrauensverhältnis zwischen den involvierten Akteuren ab (Fertig 2015), das durch Sanktionsandrohungen beschädigt werden kann. Da Sanktionen letztlich dazu dienen, die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme zu steigern, wären sie bei der Zielgruppe der extrem Langzeitarbeitslosen vermutlich kaum effektiv. Schließlich scheitert die Arbeitsaufnahme hier oft nicht primär an mangelnder Bereitschaft, sondern an schwerwiegenden, strukturellen Hindernissen. Das komplexe Zusammenspiel diverser Ursachen von Langzeitarbeitslosigkeit deutet vielmehr darauf hin, dass Sanktionen die Arbeitsmarktfeme der Betroffenen noch vertiefen könnten: Psychosoziale Faktoren oder langjährig aufgebaute Ängste vor dem Wiedereinstieg in Arbeit müssen

behutsam behandelt werden, anstatt die Betroffenen durch Strafmaßnahmen abzuschrecken.

Positive Anreize sind diesbezüglich ein entsprechend risikoärmeres, wenn auch in der Regel kostenintensiveres Aktivierungsinstrument. Sie sind aber nur dann empfehlenswert, wenn sie die (empfundene) Freiwilligkeit der Teilnahme nicht stark einschränken. Denn die Freiwilligkeit spielt laut Evaluationen eine wichtige Rolle für positive Teilhabeeffekte (Christoph et al. 2015). Sinnvolle Ansätze wären zum Beispiel Löhne in einer Höhe, die Arbeitsanreize befördert, oder Reformen des Steuer- und Transfersystems, die untere Einkommensgruppen entlasten (Peichl et al. 2017).

Coaching und Qualifizierung

Eine nützliche Individualisierungsoption ist das personalisierte Coaching, das in weiten Teilen der Evaluationsliteratur als förderlich betrachtet wird, aber detaillierte und aufwändige Einzelfallprüfungen voraussetzt (Brändle et al. 2015, Keuler et al. 2018, Knapp et al. 2017, Kupka et al. 2018). Das Coaching kann unterschiedliche Formen annehmen, bei denen z.B. psychosoziale, familiäre oder karrierebezogene Fragen im Vordergrund stehen.

In eine ähnliche Richtung geht das Element der flankierenden Unterstützung durch die Jobcenter, zum Beispiel in Form von Weiterbildung und Qualifizierung. Solche Weiterbildungsmaßnahmen können laut Literatur vor oder während der Erwerbstätigkeit eine sinnvolle und nachhaltige Ergänzung darstellen (Christoph et al. 2015, Fuchs et al. 2017, Knapp et al. 2017), die ebenfalls eine ausführliche individualisierte Betreuung mit Kompetenzerfassungen voraussetzt (Knapp et al. 2017). Die Arbeitgeberinnen könnten zu solchen Vorhaben insbesondere bei der Individualisierung von Weiterbildungen Beiträge leisten, müssten dabei aber entsprechend Zuschüsse erhalten, damit die Teilnahme an den Arbeitsmarktprogrammen für sie attraktiv bleibt.

Gemeinnützigkeit, Arbeitsmarktnähe und Komplexität

Die Beschaffenheit der geförderten Arbeitsplätze stellt eine weitere Stellschraubenkategorie dar. Hier legt die Evaluationsliteratur nahe, dass die

geförderte Beschäftigung regulären Beschäftigungsverhältnissen möglichst ähnlich sein sollte, um Teilhabe und Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt zu stärken (Brändle et al. 2015, Christoph et al. 2015, Hirsland et al. 2012). Die Arbeitsmarktnähe beschreibt hier Aspekte der Arbeitsplätze wie die Konkurrenz zu Jobs am ersten Arbeitsmarkt oder den Einbezug der Privatwirtschaft. Aus der Perspektive der Geförderten ist im Sinne der Ähnlichkeit zu regulärer Arbeit eine hohe Arbeitsmarktnähe wünschenswert. Diese kann jedoch durch Wettbewerbsverzerrungen unerwünschte Nebeneffekte erzeugen (Obermeier et al. 2013). Hier gilt es also abzuwägen, inwieweit solche negativen Effekte für die bessere Arbeitsmarktteilhabe in Kauf zu nehmen sind.

Einige weitere Schlüsse ergeben sich indirekt aus den zuvor aufgeführten Hinweisen: Arbeitsmarktferne gemeinnützige Tätigkeiten können ein Hemmnis für die Geförderten darstellen, da sie unter Umständen nicht die am ersten Arbeitsmarkt nachgefragten Fähigkeiten vermitteln und Lock-in-Effekte somit verstärken. Was die Komplexität der Tätigkeiten angeht, ergibt sich aus der geforderten Nähe zu regulären Beschäftigungsverhältnissen die Notwendigkeit individualisierter Arbeitsplatzvermittlungen. Die Tätigkeiten müssen möglichst den Fähigkeiten der Geförderten entsprechen: Einfache Tätigkeiten sind nur bei geringen faktischen Qualifikationen sinnvoll, während komplexe Tätigkeiten bei entsprechenden individuellen Fähigkeiten empfehlenswert sind. Je komplexer die geförderten Tätigkeiten sind, desto eher entsprechen sie tendenziell den am ersten Arbeitsmarkt gegebenen Herausforderungen, so dass sich auch die Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt erhöhen dürften. Prinzipiell können aber auch einfache Tätigkeiten arbeitsmarktnah sein, sodass Komplexität und Arbeitsmarktnähe der Tätigkeiten nicht notwendigerweise deckungsgleich sind.

Politikempfehlungen

Um der drängenden Problematik sozialer Ausgrenzung durch verhärtete Langzeitarbeitslosigkeit effektiv zu begegnen, birgt öffentliche Be-

schäftigungsförderung viel Potenzial. Das langfristige Ziel sollte dabei ein Regelinstrumentarium anstelle von zeitlich eng befristeten Programmen sein, um für Betroffene teilhabeförderliche Planbarkeit zu schaffen, Arbeitnehmerinnen in prekären Arbeitsverhältnissen Ängste zu nehmen und Arbeitgeberinnen den Überblick über verfügbare Optionen zu erleichtern. Bislang fiel es Betrieben schwer, zwischen Förderinstrumenten zu differenzieren (Apel et al. 2011). Ähnliche Forderungen stellten jüngst auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Deutsche Caritasverband und die Bundesarbeitsgemeinschaft IDA (Clever et al. 2018). Dabei ist zu beachten, dass ein solches Regelinstrumentarium nicht unmittelbar umgesetzt werden muss, da zunächst die Evaluation des Sozialen Arbeitsmarkts dazu beitragen sollte, weitere Erkenntnisse zu systematisieren.

Anstelle von fixen Zielgruppenvorgaben und festgeschriebenen Förderungselementen sollte ein solches Instrumentarium modular strukturiert sein: Die beratenden Instanzen sollten über eine festgelegte Grundleistung hinaus einzelfallabhängig bewährte Elemente flexibel und zielorientiert zu optionalen Zusatzleistungen verbinden können. So sollte jede Geförderte die Chance auf eine an den wichtigsten Stellen maßgeschneiderte Unterstützung erhalten, um Fehlanreize und negative Effekte zu verhindern. Gleichzeitig kann so vermieden werden, dass schon im Voraus allzu fest vorgegebene Zielgruppeneinschränkungen tatsächlich förderbedürftige Personen de jure ausschließen. Ein solches System könnte dabei das Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit durch ein Regelinstrument auf der einen und Anpassungsbedarfen an ökonomische Veränderungen auf der anderen Seite entschärfen.

An erster Stelle stünde in einem derart strukturierten Förderprozess ein leicht handhabbarer Kriterienkatalog, der arbeitsmarktnahe Arbeitslose eindeutig identifiziert. Diese sollten direkt an den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Ein ausführlicheres Profiling der verbleibenden Arbeitslosen ist unerlässlich, um Kompetenzen, Potenziale und Herausforderungen detaillierter zu analysieren.

Auf Basis dieser Analyse können die zuvor diskutierten Elemente individualisiert angewandt werden, um die Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt vorzubereiten und/oder soziale Teilhabe zu stärken. Ergänzt um optionale Elemente fachlicher und sprachlicher Weiterbildung, um Anreize, Arbeitsmarkttrainings und Coaching können Förderumfang und Tätigkeitsbeschaffenheit an den diskutierten Stellschrauben zielorientiert angepasst werden. Bei aller Flexibilität dürfen die Erkenntnisse der Evaluationsliteratur jedoch nicht aus den Augen verloren werden. Klar formulierte Rechtsansprüche sowie umfassende und kontinuierliche Weiterbildungen der Arbeitsvermittlerinnen könnten dazu beitragen, Willkürisiken zu reduzieren. Da die Verfügbarkeit und Finanzierbarkeit von Personal eine große Herausforderung darstellt, besteht hier eine natürliche Grenze der Individualisierbarkeit von Förderpaketen.

Eine denkbare Ergänzung des vorgeschlagenen Systems besteht daher in einer konjunkturrell angepassten Intensivierung bestimmter Elemente. In Zeiten hoher Arbeitsnachfrage könnten Vermittlungsanstrengungen in reguläre Jobs gesteigert werden. Dagegen steigt in Zeiten mangelnder Arbeitsnachfrage der Vermittlungsaufwand je Arbeitsplatz enorm. Daher könnte der Fokus in solchen Phasen auf Qualifikation, Coaching und öffentliche Lohnzuschüsse gelegt werden. Sobald die reguläre Arbeitsnachfrage wieder steigt, wären die Arbeitssuchenden dann bereits geschult und auf die entstehenden freien Stellen vorbereitet, ohne dass in Zeiten geringer Arbeitsnachfrage gravierende Perioden der Arbeitslosigkeit entstanden sind. Dieses Vorgehen birgt Potenziale zur Ressourcenschonung und könnte die Effizienz eines möglichen Regelinstrumentariums steigern. Darüber hinaus böte es eine gewisse Absicherung der Arbeitnehmerinnen gegen Marktschwankungen. Im Optimalfall sollten konjunkturelle Anpassungen lokalen Begebenheiten gerecht werden – dafür wären zusätzlich regional-ökonomische Analysen erforderlich. Ausführlichere Studien diesbezüglich könnten künftig Klarheit über die zu erwartenden Effekte schaffen.

Einordnung des Sozialen Arbeitsmarkts

Vor dem Hintergrund der diskutierten Erkenntnisse weist der seit Anfang dieses Jahres in Kraft

getretene Soziale Arbeitsmarkt große Potenziale auf, steht aber zugleich vor einigen Herausforderungen. Die Zielsetzung orientiert sich vornehmlich an der Förderung sozialer Teilhabe. Die eingeflossene Integration in den ersten Arbeitsmarkt als untergeordnetes Ziel könnte jedoch zu einer Herausforderung werden. Die klare und leicht umsetzbare Zielgruppendefinition dürfte Lock-in-Effekten vorbeugen, schafft aber zugleich Förderhürden für Personen, die durch das Raster fallen. Bei der Förderdauer bleibt abzuwarten, ob fünf Jahre genügen, um dauerhafte Arbeitsmarktchancen zu bieten. Hier wäre ein größerer Spielraum für Individualfallprüfungen sinnvoll, auch da die degressive Ausgestaltung der Förderbeträge Drehtüreffekte hervorrufen könnte.

Demgegenüber ist der zunächst komplett bezuschusste, tariflich angesetzte Lohn positiv hervorzuheben, da er als Ersatz bestehender Sozialhilfezahlungen teilhabefördernde Effekte erzielen dürfte und wenig Lohndruck auf Arbeitnehmerinnen am ersten Arbeitsmarkt erzeugt. Auch die Sozialversicherungspflicht der Jobs ist aus Sicht der Geförderten ein Vorteil, birgt aber Risiken des Entstehens von Verschiebeparkplätzen. Während die fehlende Zweckbindung der großzügigen Fördermittel lokale und individuelle Spielräume ermöglicht, könnte dadurch das Ziel des Sozialen Arbeitsmarkts in der Praxis aus dem Fokus geraten.

Generell ist der Förderumfang aber positiv zu bewerten, da durch den Einbezug von Coaching ein wichtiges Element der individuellen Betreuung aufgenommen wurde. Der Wegfall bestimmter Vorgaben für die Beschaffenheit der geförderten Tätigkeiten wie die Gemeinnützigkeit oder das Konkurrenzverbot dürften zu größerer Arbeitsmarktnähe der Jobs führen und aufgrund der aktuell günstigen konjunkturellen Lage kaum negative Effekte am ersten Arbeitsmarkt erzeugen. Der Soziale Arbeitsmarkt ist in seiner Gesamtgestaltung also ein Schritt in die richtige Richtung, birgt jedoch noch Potenziale zur Optimierung, falls er langfristig als Regelinstrument bestehen sollte.

Fazit

Eine zentrale Erkenntnis der Evaluationsliteratur ist, dass öffentlich geförderte Beschäftigung erfolgreich umsetzbar ist, sofern die relevanten Stellschrauben mit Bedacht gewählt werden. Neuere Förderprogramme haben mit einfachen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen früherer Provenienz nur noch wenig gemein und konnten bemerkenswerte Erfolge bei der Steigerung der sozialen Teilhabe der Geförderten erzielen. Der neue Soziale Arbeitsmarkt ist dabei wie zuvor erläutert insgesamt vielversprechend und setzt trotz mancher Einschränkungen viele wichtige Erkenntnisse um. Beispiele hierfür sind der Passiv-Aktiv-Transfer, der Fokus auf soziale Teilhabe, die tarifgebundenen Lohnsubventionen, die klare und praktisch umsetzbare Zielgruppendefinition sowie die Arbeitsmarktnähe der geförderten Jobs. Da sich in der Vergangenheit aber noch keine belastbar positiven Beschäftigungseffekte am ersten Arbeitsmarkt erzeugen ließen und frühere Programme sogar die Beschäftigungschancen der Teilnehmerinnen verringerten (Brändle et al. 2015, Keuler et al. 2018), stellt die Integration in den ersten Arbeitsmarkt weiterhin eine der großen Herausforderungen für künftige Ansätze dar. Aus reiner Erwerbsbeteiligungsperspektive sind die hier ange deuteten Reformansätze also weniger vielversprechend als aus einer Teilhabeperspektive.

Diese Ansätze dürften mit hohen Ausgaben einhergehen, die jedoch große langfristige Potenziale freisetzen könnten. In Anbetracht der entgegenstehenden enormen individuellen, gesellschaftlichen und ökonomischen Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit muss auch in Zukunft immer wieder geklärt werden, zu welchem Ausmaß die Solidargemeinschaft bereit ist, den am Arbeitsmarkt besonders Schwachen eine Perspektive auf soziale Teilhabe durch Arbeit zu ermöglichen. Da sich die Politik bei Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung in Spannungsfeldern gegenläufiger Effekte bewegt und variierende ökonomische Restriktionen beachten muss, befinden sich auch die angemessenen Antworten auf schwankende arbeitsmarktpolitische Bedarfe stets im Wandel.

Literatur

Apel, H., et al. (2011). *Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II*. Köln, Nürnberg und Essen.

BMAS (2007). „Richtlinien für das Bundesprogramm zur Förderung von zusätzlichen Arbeitsplätzen, die in Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit durch Kommunen geschaffen werden“. *Bundesanzeiger* (2007) 242. 8413-8414.

BMAS (2015). „Bekanntmachung Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt““. *Bundesanzeiger* (2015). 1-7.

BMAS (2017). „Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“. *Bundesanzeiger* (2017). 1-11.

BMAS (2018). „Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt“. *Bundesanzeiger* (2018) 47. 2583-2585.

Brändle, T., et al. (2015). *Evaluation der Modellprojekte „Bürgerarbeit“ – Endbericht*. Tübingen, Köln und Berlin.

Christoph, B., et al. (2015). „Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss – Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?“. *IAB-Kurzbericht* (2015) 3. Nürnberg.

Clever, P., et al. (2018). Unterstützung und Teilhabe von arbeitsmarktfernen Menschen am Arbeitsmarkt, [online] http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/wp-content/uploads/BDA-Caritas_Position_Bekaempfung_Langzeitarbeitslosigkeit-1.pdf [16.01.2019].

Eurostat (2018). Employment and Unemployment (LFS), [online] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables> [14.01.2019].

Fertig, Michael (2015). *Quantitative Wirkungsanalyse zur Berliner Joboffensive – Endbericht zum 5. Mai 2015*. Köln und Nürnberg.

Fuchs, P., et al. (2017). *Pilotierung der Weiterbildungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit – Implementationsstudie und quantitative Begleitforschung*. Köln und Nürnberg.

Hirsland, A., et al. (2012). „Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses“. *WSI Mitteilungen* (2012) 2. 94-102.

Keuler, M., et al. (2018). „Jetzt geht es um eine Institutionalisierung der Erkenntnisse auf der Bundesebene“, [online] <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/jetzt-geht-es-um-eine-institutionalisierung-der-erkenntnisse-auf-der-bundesebene> [16.01.2018].

Koch, S., et al. (2010). „Beschäftigungszuschuss im SGB II – Ein neues Instrument als Ultima Ratio“. *IAB-Kurzbericht* (2010) 2. Nürnberg.

Kupka, P., et al. (2018). „Teilhabe für arbeitsmarktferne Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt – Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments“. *De Gruyter Oldenbourg* (67) 2. 154-163.

Menzel, J. (2018). Senat testet „Solidarisches Grundeinkommen“ 2019 in Berlin, [online] <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2018/10/senat-testet-2019-in-berlin-solidarisches-grundeinkommen.html> [16.01.2019].

Obermeier, T., et al. (2013). Beschäftigung schaffende Maßnahmen, [online] <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155260/beschaeftigung-schaffende-massnahmen?p=all> [16.01.2019].

Peichl, A., et al. (2017). *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem – Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*. Gütersloh.

Voßemer, J., et al. (2018). „The Effects of Unemployment and Insecure Jobs on Well-Being and Health: The Moderating Role of Labor Market Policies“. *Social Indicators Research* (138) 3. 1229-1257.

Wulfgramm, M. (2014). „Life Satisfaction Effects of Unemployment in Europe: The Moderating Influence of Labour Market Policy“. *Journal of European Social Policy* (24) 3. 258-272.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh

Armando Garcia Schmidt
Telefon: +49 5241 81-81543
armando.garciaschmidt@bertelsmann-
stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: Michael Gaida/pixabay.com

Autoren

Dominic Afscharian
Project Manager
Programm Arbeit neu denken
Bertelsmann Stiftung
www.bertelsmann-stiftung.de

Lars Irmeler
Programm Arbeit neu denken
Bertelsmann Stiftung
www.bertelsmann-stiftung.de

Kontakt

Eric Thode
Director
Programm Arbeit neu denken
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

ISSN: 2191-2459