



# Eckpunkte für einen sozialen Arbeitsmarkt Erfahrungen und Perspektiven für die Zukunft

---

Deutscher Fürsorgetag

16. Mai 2018, Stuttgart

Dr. Philipp Fuchs

# GLIEDERUNG

- I. Öffentlich geförderte Beschäftigung als Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik**
- II. Gegenwärtiger Bedarf und mögliche Zielsetzungen für öffentlich geförderte Beschäftigung**
- III. Ansätze und Erfahrungen aus ausgewählten Projekten**
- IV. Fazit und Schlussfolgerungen**


## I: ÖFFENTLICH GEFÖRDERTE BESCHÄFTIGUNG – HISTORISCHER URSPRUNG

- Historisch: öffentlich geförderte Beschäftigung als Vorläufer der heutigen Diskussion um einen sozialen Arbeitsmarkt
  - Abfederung der Folgen der Ölkrise ab Mitte der 70er durch Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
  - Erstmaliger, quantitativ bedeutsamer Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung
  - Zahlung eines sozialversicherungspflichtigen Lohns im Rahmen der Beschäftigung bei einem kommunalen Arbeitgeber oder Beschäftigungsträger für mindestens ein Jahr
- Ursprüngliche Ziele
  - Makroökonomisch: zeitlich befristeter Marktersatz zur Abfederung ökonomischer Transformationsprozesse
  - Mikroökonomisch: Heranführung der Geförderten an den ersten Arbeitsmarkt

## I: ÖFFENTLICH GEFÖRDERTE BESCHÄFTIGUNG – ENTWICKLUNGEN BIS HEUTE

- Zwischen 1990 und 2000 über 400.000 Eintritte in ABM/SAM pro Jahr
- Deutlicher Rückgang zwischen 2000 und 2004
- Nach den Hartz-Reformen ab 2005: kaum ABM, dafür 1-Euro-Jobs (ca. 250.000 pro Jahr)
- Zwischen 2007 und 2010 Beschäftigungszuschuss nach §16e SGB II
  - 100.000 Fälle vorgesehen
  - Maximum von 42.000 Fällen vor Änderung der Finanzierungsgrundlage
- Seit 2012 Modellprojekte auf Landesebene
  - PAT BW, ögB NRW, Thüringen, Bremen
  - Weiterentwicklung: verpflichtende Begleitung der Geförderten
- Seit 2015 ESF-LZA-Programm und Bundesprogramm Soziale Teilhabe auf Bundesebene
  - Weiterentwicklung: Betriebsakquisiteure zur Schaffung von Stellen

## II: GEGENWÄRTIGER BEDARF FÜR EINEN SOZIALEN ARBEITSMARKT

- Gruppe an Langzeitleistungsbeziehern/innen groß und kaum abnehmend
  - Wahrscheinlichkeit des Übergangs in nicht-subventionierte Beschäftigung nimmt mit zunehmender Leistungsbezugsdauer ab 
  - Förderinstrumentarium oftmals ausgeschöpft
- Widersprüchliche Situation der Aktivierung: „Nutze die Chance, die Du nicht hast!“
  - Auch: Folge einer inklusiven Definition von Erwerbsfähigkeit
  - Legitimationsdefizit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik
- Drei Optionen zur Auflösung des Widerspruchs
  - „Verschiebung“ von Teilen der ALG-II-Beziehenden in Erwerbsunfähigkeit
  - Stille Akzeptanz und Alimentierung ohne Aktivierung
  - Suche nach neuen Ansätzen der Ermöglichung von Erwerbsintegration

## II: MÖGLICHE ZIELSETZUNGEN ÖFFENTLICH GEFÖRDERTER BESCHÄFTIGUNG

- Zwei mögliche Zielsetzungen
  - „Traditionelle öffentlich geförderte Beschäftigung“: Längerfristige Förderung von möglichst marktnahen Beschäftigungsverhältnissen mit dem Ziel der Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt / Integration in ungeforderte Beschäftigung
    - Aktuell: ESF-LZA-Programm
  - „Sozialer Arbeitsmarkt im engen Sinne“: Längerfristige und potenziell dauerhafte Förderung von marktferneren Beschäftigungsverhältnissen mit dem Ziel der Ermöglichung sozialer Teilhabe durch Erwerbsintegration
    - Aktuell: Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt
- Unterschiedliche Zielsetzungen implizieren unterschiedliche Zielgruppen, Ausgestaltung und Bewertungsmaßstäbe

### III: ZENTRALE UNTERSCHIEDUNGSMERKMALE AUSGEWÄHLTER ANSÄTZE

	AGH MAE („1-€-Jobs“)	BEZ (§ 16e SGB II alt)	PAT-BW (Landesmittel)	ögB-NRW (ESF)	ESF-LZA-Programm	Programm „Soziale Teilhabe“
Dauer	I.d.R. einige Monate	24 Monate mit Soll-Entfristung	24 Monate	24 Monate	24 bzw. 36 Monate	Max. 36 Monate
Entlohnung	Aufwandsentschädigung	Tariflohn	Mind. Mindestlohn	Mind. Mindestlohn	Mind. Mindestlohn	Mindestlohn
Höhe der Subvention	Maßnahme pauschale	In der Regel 75%	In der Regel 75%	In der Regel 75%	75 bis 25 % (Degression)	100 % (30 Stunden)
Arbeitgeber	gemeinnützig	gemeinnützig und privat	gemeinnützig und privat	gemeinnützig	gemeinnützig und privat	fast nur gemeinnützig
Begleitung	keine	keine	Pflicht	Pflicht	Pflicht	variiert
Geographische Reichweite	bundesweit	bundesweit	fast alle JC in BW	10 JC in NRW	Bewerbung durch JC	Bewerbung durch JC
Angestrebte (erreichte) Fallzahlen	250-800 Tsd. pro Jahr	100.000 (42.000)	500 (900)	500 (800)	33.000 (21.000)	20.000 (15.000)

### III: ERFAHRUNGEN MIT AUSGEWÄHLTEN ANSÄTZEN

	AGH MAE („1-€-Jobs“)	BEZ (§ 16e SGB II alt)	PAT-BW (ESF)	ögB-NRW (ESF)	ESF-LZA-Programm	Programm „Soziale Teilhabe“
TN-Allokation	Viele arbeitsmarktnahe eLb	Viele arbeitsmarktnahe eLb	Überwiegend arbeitsmarktferne eLb	Überwiegend arbeitsmarktferne eLb	Arbeitsmarktnähere unter Förderfähigen	Besonders lange Maßnahmengeschichten
Lock-In-Effekte	Hoch	Hoch	Keine	Keine bzw. kleine	(noch) unbekannt	(noch) unbekannt
Beschäftigungseffekte nach Förderung	Nur vereinzelt leicht positiv	Null	Deutlich positiv und zunehmend	Nur für Männer und bei Gesundheitsproblemen	(noch) unbekannt	(noch) unbekannt
Teilhabeeffekte	Unbekannt	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv	Positiv
Fiskalische Gesamtbilanz	Unbekannt	Stark negativ	Kurzfristig negativ, aber aufholbar	Unbekannt	(noch) unbekannt	(noch) unbekannt

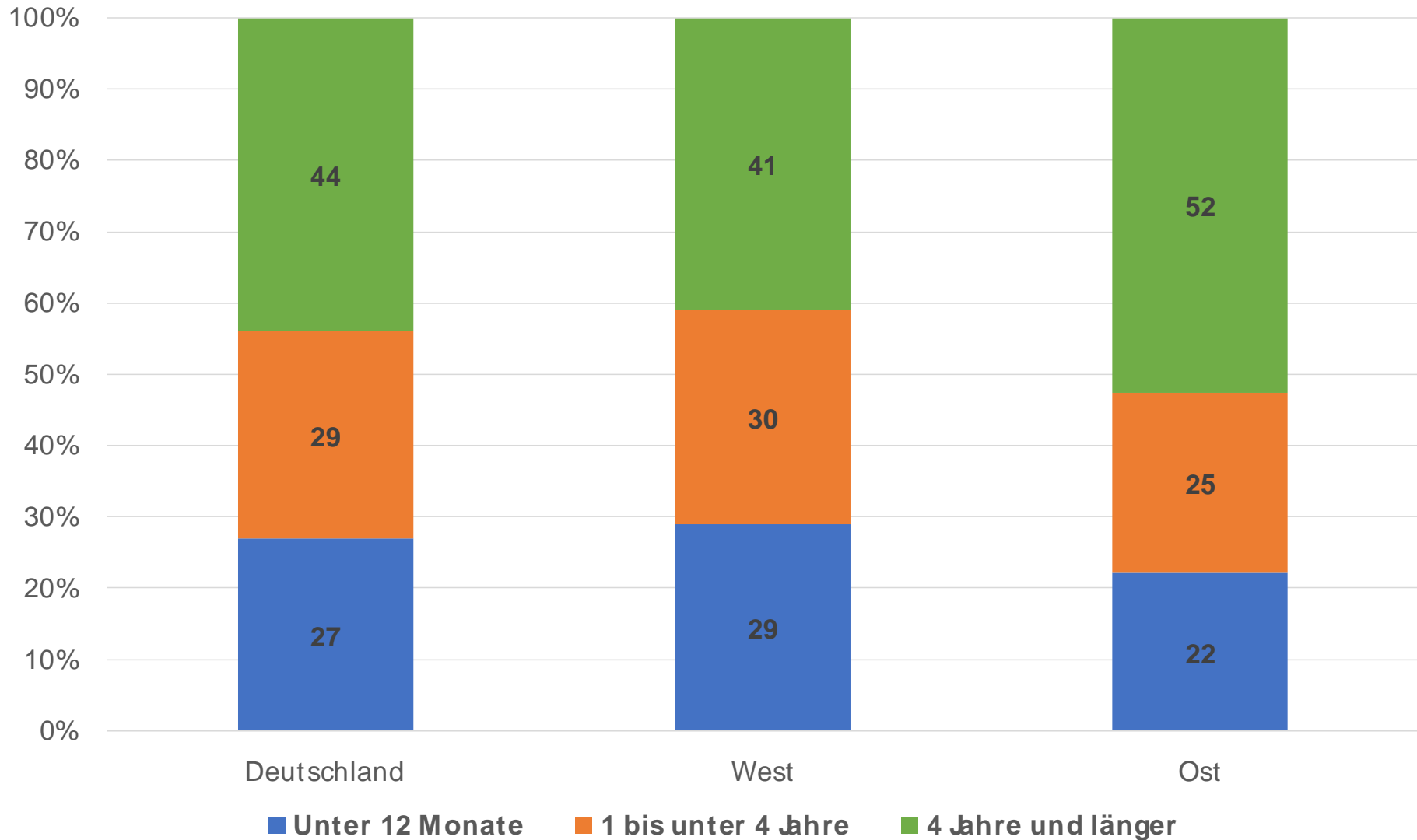


## IV: FAZIT UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Bedarf an öffentlich geförderter Beschäftigung nach wie vor gegeben
  - Dynamik und Abgänge aus dem Leistungsbezug in Teilen des SGB II nach wie vor gering
- Praktische Herausforderungen an die Umsetzung
  - Vermeidung von Fehlselektionen und Lock-in-Effekten durch sorgfältige Selektion und Verzicht auf „politischen Druck“ zur hohen und schnellen Fallzahlerreichung
  - Coaching und bewerberorientierte Vermittlung als Weiterentwicklungen
- Zwei mögliche Stoßrichtungen öffentlich geförderter Beschäftigung
  - Anbahnung von Übergängen in ungeforderte Beschäftigung durch langfristige Förderung und Begleitung für arbeitsmarktnähere Langzeitarbeitslose
  - Sozialer Arbeitsmarkt als langfristige Möglichkeit der Erwerbteilhabe zur Vermittlung von Wohlfahrtseffekten für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose
- Passiv-Aktiv-Tausch („Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“)
  - Im Koalitionsvertrag vorgesehen zur Finanzierung zusätzlicher Förderplätze
  - Aber: auch mit Passiv-Aktiv-Tausch keine „kostenneutrale“ Finanzierung
- Schließlich: Kein Allheilmittel zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit

# BACKUP

## Verweildauer nicht-erwerbstätiger eLb, Dezember 2016



## PAT – GESAMTFISKALISCHE BILANZ

- Gesamtkosten für 344 Geförderte: 9,8 Mio. €
- Gesamteinsparungen während Förderung für 344 Geförderte: 4,0 Mio. Euro (60% Zuschuss) bzw. 5,6 Mio. € (75% Zuschuss)
- Bei 10%-Netto-Integrationsquote: jährliche Einsparungen von 670.000 €
- Amortisierung der Förderkosten: in 8,4 (75% Zuschuss) bzw. 5,9 Jahren (60% Zuschuss)

# PAT – DETAILS GESAMTFISKALISCHE BILANZ

## Kosten der Förderung

- Zusätzlicher Lohnkostenzuschuss aus Landesmitteln: pro Monat und Fall 400 €
- Betreuungspauschale aus Landesmitteln: pro Monat und Fall 300 €
- Lohnkostenzuschuss nach §16e SGB II aus Jobcenter-Mitteln: durchschnittlich 1.300 € pro Monat und Fall (75% LKZ) bzw. durchschnittlich 1.040 € pro Monat und Fall (60% LKZ)
- Aufstockende Leistungen: durchschnittlich 305 € pro Fall und Monat, wenn diese anfallen

## Einsparungen und Einnahmen der Förderung

- Einsparungen an SGB-II-Leistungen: 887 € pro Fall und Monat bzw. 581 € pro Fall und Monat (Aufstocker)
- Wegfall alternativer Förderung: 332 € pro Fall und Monat
- Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben während der Förderung: 765 € pro Fall und Monat bzw. 475 € pro Fall und Monat (Aufstocker)
- Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben nach Förderung: pro ungefördert Beschäftigtem 765 € pro Monat an Steuern + Sozialabgaben und 887 € eingesparte SGB-II-Leistungen

# INDIKATOR ZU SOZIALER TEILHABE NACH VERGLEICHSGRUPPEN

	Arbeitslose ALG-II- Beziehende (Beste et al. 2014)	BEZ- Geförderte (Christoph et al. 2015)	Erwerbstätige ALG-II- Beziehende (Beste et al. 2014)	ögB- Geförderte (Bauer et al. 2016)	PAT- Geförderte (Fertig et al. 2016)	Alle Erwerbstätige (Beste et al. 2014)
Inwieweit fühlen Sie sich eher dazugehörig oder ausgeschlossen? (Skala von 0 bis 10)	6,0	6,8	7,0	7,1	7,2	8,0

# PAT – UNTERSCHIEDE PRIVATE UND GEMEINNÜTZIGE ARBEITGEBER

	Private Arbeitgeber	Gemeinnützige Arbeitgeber
Einschätzung der Lebensbedingungen durch die Geförderten:	Ähnlich hoch wie bei ungefördert Beschäftigten	
	Positivere Einschätzung zu Beginn der Förderung	Angleichung im Verlauf der Förderung an Wert für private Arbeitgeber
Chancen auf Weiterbeschäftigung laut Auskunft der Arbeitgeber:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine signifikanten Unterschiede in Selbstauskunft der Arbeitgeber</li> <li>Intensive Nutzung der Begleitung senkt Chancen</li> <li>Positive Einschätzung der Sekundärtugenden der Geförderten steigert Chancen</li> </ul>	
	Voraussetzung: Nischen, in denen Geförderte möglichst vollwertige Produktivität entfalten können	Größere Bereitschaft zur „Quersubventionierung“ vs. Begrenztes Potenzial für Weiterbeschäftigung

## BEWERBERORIENTIERTE VERMITTLUNG: BETRIEBSAKQUISITEURE (ESF LZA)

- BAK als zusätzliche Ressource für Schaffung geförderter Beschäftigungsverhältnisse
- Bewerberorientierung, die an Neigungen, Erfahrungen und Wünschen der potenziellen Geförderten ansetzt
- BAK als „Fürsprecher“ der potenziellen Geförderten gegenüber Arbeitgebern
  - Umgehung von üblichen betrieblichen Selektionsmechanismen
- Verbessertes Dienstleistungsversprechen: passgenaue Auswahl der Geförderten statt rein ökonomische Kompensationslogik
  - Keine Beschränkung auf Aushändigung von Vermittlungsvorschlägen
  - Kenntnis von Arbeitgebern und Geförderten über Papierform hinaus
  - „Bürgschaft“ für Leistungsfähigkeit der Geförderten gegenüber Arbeitgeber
- **Assistierte Vermittlung: Nutzung der Ressourcen**
  - Besichtigung des Arbeitsplatzes, Begleitung zu Vorstellungsgesprächen etc.



# COACHING I

- Coaching zur Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse
  - Fortbestand der erstellten geförderten Beschäftigungsverhältnisse als Voraussetzung für alle mit Förderung verknüpfte Ziele
  - Qua Zielgruppendefinition ist mit Problemen zu rechnen
- Herausforderung für Arbeitgeber: Differenzierung zwischen verhaltens- und personenbedingten Defiziten
  - „Können“ die Beschäftigten nicht oder „wollen“ sie nicht?
  - Differenzierung erfordert Expertise
- Coaching stellt sicher,
  - dass personenbedingte Abweichungen als solche erkannt werden,
  - dass auf personenbedingte Abweichungen mit Hilfe statt Sanktionen reagiert wird,
  - dass auch verhaltensbedingte Abweichungen befristet geduldet werden,
    - weil sie in besonderen Lebensbedingungen begründet sind,
    - weil deren Bearbeitung Erfolg verspricht,
    - weil die Arbeitgeber finanziell dafür kompensiert werden

## COACHING II

- Coaching als anspruchsvolle personenbezogene Dienstleistung
- Zwangskontext: Coaching von Adressaten meist nicht selbst nachgefragt
  - Produktiver Umgang mit Zwangssituation und Etablierung eines Arbeitsbündnisses erfordern einschlägige Qualifikation
- Heterogenität der Unterstützungsbedarfe erfordert Einzelfallorientierung
- Organisatorische Ansiedlung – im Jobcenter oder bei externen Dienstleistern
  - Bedingt unterschiedliche Herausforderungen
  - Erfordert Reflexion der Organisationszugehörigkeit und Position als Coach
- Einbindung der Betriebe entscheidend für Gelingen
  - In Privatwirtschaft weitgehend Novum – Vermittlung des Nutzens
  - Bei gemeinnützigen Arbeitgebern: Coaching oftmals vertraut aber Organisationskonstellationen entscheidend für Umsetzung
  - Arbeitgeber selbst als potenzielle Dienstleistungsnehmer des Coachings
- Bedarfsorientierte Nachbetreuung zur Sicherung von Nachhaltigkeit sinnvoll

## DETAILS ZUR SOZIALEN TEILHABE

- Soziale Teilhabe als Zieldimension öffentlich geförderter Beschäftigung
- Positive Einschätzung der Teilhabe der Geförderten in allen Programmen
  - Indikatoren zur Teilhabe bewegen sich meist oberhalb denen von Erwerbslosen und ALG-II-Beziehenden und unterhalb denen für alle Erwerbstätigen
- Weiterführende Ergebnisse zur Teilhabe aus PAT + ögB
  - Negative Einflüsse: Aufstockender Leistungsbezug und gesundheitliche Einschränkungen
  - Positive Einflüsse: Gelegenheit zur Leistungsentfaltung in der Arbeit und Rückhalt durch Coachs
  - Private Arbeitgeber: Höhere Werte für Lebenszufriedenheit als bei Geförderten bei gemeinnützigen Arbeitgebern