

Johannes Kirsch
Matthias Knuth
Lina Zink

**Ansätze zur Entwicklung eines
„Sozialen Arbeitsmarktes“
Studie im Auftrag des Deutschen
Paritätischen Wohlfahrtsverbandes,
Landesverband Baden-Württemberg**

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Öffentlich geförderte Beschäftigung in Deutschland: Von Notstandsarbeiten zum „Sozialen Arbeitsmarkt“	11
2.1	Wechselvolle Entwicklung.....	11
2.2	Wechselvolle und widersprüchliche Zielsetzungen	13
2.3	Öffentlich geförderte Beschäftigung zwischen arbeitsmarktpolitischer Brückenfunktion, Einbindungseffekten und ordnungspolitischer Einhegung	14
2.4	„Beschäftigungszuschuss“ und „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ als neues Paradigma öffentlich geförderter Beschäftigung	15
2.5	Aktuelle Vorschläge zur Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ ...	17
2.6	Zusammenfassung und Ausblick	20
3	Soziale Teilhabe durch (öffentlich geförderte) Beschäftigung.....	23
3.1	Einleitung	23
3.2	Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante.....	24
3.3	Beschäftigungszuschuss.....	24
3.4	Bürgerarbeit.....	25
3.5	Bundesprogramm „Perspektive 50plus“	25
3.6	Zusammenfassung und Ausblick	31
4	Zielgruppenbestimmung und Umfang eines Sozialen Arbeitsmarktes	33
4.1	Einleitung	33
4.2	Schätzungen in der Literatur	33
4.3	Diskussion der aktuellen gesetzlichen Zugangskriterien.....	35
4.4	Ergebnisse der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“	36
4.5	Umfang der Adressatengruppe nach dem Kriterium der Dauer der Arbeitslosigkeit in der BA-Statistik.....	42
4.6	Erwerbslosigkeit nach internationaler Definition.....	45
4.7	SGB-II-Leistungsbezug als Kriterium?	48
4.8	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	49
5	Kosten und Nutzen eines sozialen Arbeitsmarktes.....	53
5.1	Vorüberlegungen	53
5.2	Berechnung von Refinanzierungsquoten	54
5.3	Gesamtfiskalische Erwägungen.....	57
5.4	„Passiv-Aktiv-Transfer“	58
5.5	Flankierende Förderung.....	61
5.6	Nicht monetär messbarer Nutzen des SAM.....	61
5.7	Zusammenfassung	62
6	Ansätze eines sozialen Arbeitsmarktes in Baden-Württemberg.....	65
6.1	Statistische Beschreibung: Zielgruppe und öffentlich geförderte Beschäftigung	65

6.2	Akteure und Strukturen	66
6.2.1	Vernetzung mit der lokalen Wirtschaft	66
6.2.2	Vernetzung/Auftragsbeziehungen mit den Kommunen.....	68
6.2.3	Aktuelle und potenzielle Arbeitgeber auf einem sozialen Arbeitsmarkt	71
6.2.4	Begleitung/Coaching im geförderten Beschäftigungsverhältnis	73
6.3	Bewertung des auf einem sozialen Arbeitsmarkt derzeit verfügbaren Förderinstrumentariums: § 16e SGB II.....	75
7	„Eingliederung durch Arbeit“ in Frankreich: Die „ <i>Insertion par l’activité économique</i> “ und die „ <i>contrats unique d’insertion</i> “	77
7.1	Vorbemerkungen	77
7.2	Einleitung	78
7.3	Kurzer entstehungsgeschichtlicher Abriss.....	79
7.4	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	80
7.4.1	Der übergreifende Regulierungsrahmen	80
7.4.2	Die spezifischen Regulierungsrahmen und Förderbedingungen der einzelnen Formen der <i>structures de l’insertion par l’activité économique</i>	83
7.5	Formen geförderter Arbeitsverträge	90
7.5.1	<i>Contrat unique d’insertion – contrat d’accompagnement dans l’emploi (CUI-CAE)</i>	92
7.5.2	<i>Contrat unique d’insertion – contrat initiative emploi (CUI-CIE)</i> ..	95
7.6	Statistische Daten zu Umfang und Strukturmerkmalen der <i>SIAE</i> und der <i>Contrats unique d’insertion</i>	96
7.6.1	<i>L’insertion par l’activité économique</i>	97
7.6.2	Die <i>Contrats unique d’insertion (CUI-CAE und CUI-CIE)</i>	100
7.7	Zusammenfassung und Vergleich mit Deutschland	104
8	Zur Konzeption eines „Sozialen Arbeitsmarktes“	107
9	Handlungsempfehlungen	111
9.1	Vorschläge zur Novellierung von SGB II und SGB III.....	111
9.2	Institutionelle oder Projektförderung für „Sozialunternehmen“?.....	114
	Literaturverzeichnis	117

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Öffentlich geförderte Beschäftigung 1991 - 2012: Maßnahmeformen und jahresdurchschnittliche Zahlen von Teilnehmer/innen	11
Abbildung 2:	Zeitliche Lage der Befragungswellen	25
Abbildung 3:	Aufteilung der befragten Programmteilnehmer/innen nach ihren Berufserfahrungen während der telefonischen Befragungen.....	27
Abbildung 4:	Veränderung der allgemeinen Lebenszufriedenheit.....	28
Abbildung 5:	Veränderung der sozialen Einbindung und Teilhabe.....	29
Abbildung 6:	Zeitstrukturierung und Aktivität	30
Abbildung 7:	Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer	38
Abbildung 8:	Arbeitslose mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren und mehr, Deutschland, nach Altersgruppen.....	44
Abbildung 9:	Arbeitslose mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren und mehr, Deutschland, nach Bundesländern.....	45
Abbildung 10:	Erwerbslose ab Vollendung des 25. Lebensjahres mit einer Dauer der Erwerbslosigkeit von zwei Jahren und mehr, Deutschland, nach Altersgruppen	46
Abbildung 11:	Erwerbslose ab Vollendung des 25. Lebensjahres mit einer Dauer der Erwerbslosigkeit von vier Jahren und mehr, Deutschland, nach Altersgruppen (in Tausend)	48
Abbildung 12:	Refinanzierungsquoten des § 16e SGB II in Abhängigkeit von Stundenzahl und Fördersatz für drei Typen von Bedarfsgemeinschaften.....	55
Abbildung 13:	Anteile Baden-Württembergs an den sehr langfristig Arbeitslosen und an der öffentlich geförderten Beschäftigung im Bundesgebiet	65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fragen und Aussagen der telefonischen Befragung.....	28
Tabelle 2:	Einflüsse der Berufserfahrung zwischen den Befragungswellen auf die Verbesserung ausgewählter Variablen.....	31
Tabelle 3:	Die vier Grundformen von Eingliederungsunternehmen...	83
Tabelle 4:	Förderbedingungen von <i>contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)</i> ausgewählter Zielgruppen im Durchschnitt zwölf französischer Regionen (2012)	95
Tabelle 5:	Beschäftigte und Organisationen in den verschiedenen Formen der <i>Structures de l'insertion par l'activité économique</i> 2010.....	97
Tabelle 6:	Merkmale der Beschäftigten in den verschiedenen Formen der <i>Structures de l'insertion par l'activité économique</i> in Prozent aller Eintritte des Jahres 2010.....	98

Tabelle 7:	Übergänge der Beschäftigten unmittelbar nach Verlassen der <i>structure de l'insertion par l'activité économique</i> 2010.....	100
Tabelle 8:	<i>Contrats unique d'insertion</i> : Arbeitsverträge und Beschäftigte 2011	100
Tabelle 9:	Arbeitgeber (<i>secteur non-marchand</i>) mit <i>CUI-CAE</i> in Prozent aller im Jahr 2011 abgeschlossenen Erstverträge	102
Tabelle 10:	Merkmale der mit <i>Contrats unique d'insertion</i> Beschäftigten in Prozent aller Eintritte des Jahres 2011 (nur Erstverträge)	103
Tabelle 11:	Tätigkeitsfelder der mit <i>Contrats unique d'insertion</i> Beschäftigten in Prozent der im Jahr 2011 abgeschlossenen Erstverträge	103
Tabelle 12:	Förderquoten von Langzeiterwerbslosen in Arbeitsverhältnissen im Alter 25-64, 2010.....	104

1 Einleitung

Die öffentlich geförderte Beschäftigung in Deutschland steht – wieder einmal – an einem Wendepunkt, der – gemessen an Teilnehmerzahlen – ein historischer Tiefpunkt ist. Der Rückgang der Arbeitslosenzahlen auf das Niveau von Anfang der 1990er Jahre, ein Rekordstand der Erwerbstätigkeit und Erholungstendenzen auch bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung lassen das Zurückfahren geförderter Beschäftigung auf den ersten Blick als der Lage auf dem Arbeitsmarkt angemessen erscheinen. Auf den zweiten Blick jedoch offenbart gerade die günstige Beschäftigungskonjunktur mit ihren Klagen über Fachkräfteengpässe die tiefgehende Spaltung des deutschen Arbeitsmarktes. Die erfreuliche „Verflüssigung“ der Arbeitslosigkeit – zunehmende Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit – spielt sich hauptsächlich im Rechtskreis des SGB III ab, wo aufgrund der Begrenzung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld kürzere Dauern der Arbeitslosigkeit dominieren (Knuth 2011). Der Bestand von Beziehenden und Beziehern von Arbeitslosengeld II ist dagegen nach wie vor von langen Verweildauern in Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit geprägt (Graf und Rudolph 2009; Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2011). Dem entspricht auf der Seite der Betriebe, dass nach einer aktuellen repräsentativen Befragung zwei Drittel von ihnen Langzeitarbeitslose bei Personaleinstellungen von vornherein nicht in Betracht ziehen würden (Moertel und Rebieu 2013).

Die dauerhafte Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen und insbesondere von sehr langfristig Arbeitslosen stellt eine Herausforderung für die Grundkonzeption der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ dar. Denn nach dieser Konzeption soll es Leistungsberechtigten ermöglicht werden, „ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“, und die Verwirklichung dieses Ideals wird bei Erwerbsfähigen in erster Linie darin gesehen, dass sie durch Erwerbstätigkeit ihre Hilfebedürftigkeit überwinden oder verringern. Wenn dieses nun trotz günstiger Nachfragesituation am Arbeitsmarkt und trotz der Aktivierungsbemühungen der Jobcenter nicht möglich ist, gerät der umfassende Aktivierungsanspruch des SGB II unter Legitimationsnot: Entweder müsste denjenigen, die am Arbeitsmarkt dauerhaft chancenlos bleiben, eine Ausnahme vom Aktivierungsanspruch zugestanden werden, denn es kann nicht menschenwürdig sein, ständig etwas offensichtlich Unmögliches versuchen zu müssen – oder die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit muss denen, die sie anders nicht erlangen können, durch staatliche Intervention geschaffen werden: Dieses ist, wie das Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit, Heinrich Alt, kürzlich formulierte, „Eine Frage der Fairness“ (Alt 2013).

Wie auch immer rechtlich konstruiert, würde im ersten Fall ein Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einen „inaktiven“ Zustand zurückkehren, wie er vor 2005 für Teile der Sozialhilfe Beziehenden im Erwerbsalter faktisch bestand. Der Rückblick zeigt, dass die Umsetzung dieser Option in einem größeren Umfang politisch nicht akzeptabel sein kann, weil sie einem Eingeständnis des Scheiterns der Hartz-Reformen in ihrem Kernbereich gleichkäme. Diese Option ist aber auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil Erfahrungen mit dem Beschäftigungszuschuss (§ 16e a.F.) zeigen, dass gesellschaftliche Teilhabe und damit ein „der Würde des Menschen entsprechendes Leben“ auch durch die Simulation einer Erwerbstätigkeit mit öffentlicher Förderung ermöglicht werden kann (siehe Abschnitt 3.3.). Folglich drängt gerade die günstige Arbeitsmarktsituation in Verbindung mit dem Anspruch des SGB II auf

umfassende Aktivierung und Teilhabe durch Erwerbstätigkeit den Staat in die Rolle eines *employer of last resort* („letztinstanzlicher Arbeitgeber“), auch wenn eine solche Verpflichtung nicht explizit gesetzlich normiert ist.

Mit dem 2007 eingeführten „Beschäftigungszuschuss“ (siehe ausführlich 2.4) wurde in der öffentlich geförderten Beschäftigung ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der bei der Instrumentenreform 2011 gefährdet war, aber letztlich über die Reform hinweg bewahrt wurde und nun den Anknüpfungspunkt bildet für Versuche, die öffentlich geförderte Beschäftigung unter der Bezeichnung „Sozialer Arbeitsmarkt“ neu zu denken (2.5). Der wegweisende Paradigmenwechsel von 2007 bestand darin, auf ordnungspolitische Abgrenzungen eines „zweiten“ Arbeitsmarktes – und damit auf die Eingrenzung der zulässigen Tätigkeiten in marktfernen Nischen – zu verzichten und das ordnungspolitische Dilemma öffentlich geförderter Beschäftigung statt dessen dadurch zu lösen, dass Arbeitgeber jeglicher Provenienz eingeladen sind, sich an einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ zu beteiligen. Der Preis für diesen Paradigmenwechsel war eine sehr strenge Definition des zu fördernden Personenkreises, deren Praktikabilität und Notwendigkeit in der vorliegenden Studie diskutiert werden (Kapitel 4). Als neuen Widerspruch – und die öffentlich geförderte Beschäftigung wird sich wohl immer in Widersprüchen bewegen – haben wir jetzt geförderte Arbeitsverhältnisse (§ 16e SGB II n.F.), in denen marktgängige Tätigkeiten nicht nur ausgeübt werden *dürfen*, sondern – wegen nur teilweiser Förderung der Lohnkosten – auch ausgeübt werden *müssen*, und zwar von Beschäftigten, denen qua Zugangskriterien in diese Förderung jegliche Marktgängigkeit abgesprochen wird.

Das neue Paradigma der geförderten Beschäftigung ist auf einen kleineren Anteil des SGB II-Eingliederungsbudgets begrenzt, der aber aktuell noch nicht einmal im Entferntesten ausgeschöpft wird. Nach negativen Erfahrungen mit den Budgetwirkungen des Beschäftigungszuschuss besteht bei den Jobcentern offenbar eine große Scheu vor den beträchtlichen Kosten einer längerfristigen, mit bis zu 75 Prozent der Lohnkosten geförderten Beschäftigung. Der massenhafte Einsatz von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („1-Euro-Jobs“) in den Jahren 2006 bis 2010 (vgl. Abbildung 1, S. 11) wirft jedoch die Frage auf, warum immer dann Vorbehalte aufkommen, wenn es nicht nur darum geht, „Arbeit“ zu fördern, sondern um (eingeschränkt) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Ein Grund besteht offensichtlich darin, dass die Förderung von Arbeitsverhältnissen scheinbar teurer ist als eine bloße Mehraufwandsentschädigung. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts diese ganz oder teilweise ersetzt, während bei den Arbeitsgelegenheiten die „passive“ Leistung unverändert weiter gezahlt werden muss. Deshalb führt die aktuelle Situation der öffentlich geförderten Beschäftigung zum Wiederaufleben der alten Forderung, „Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren“ und einen „Passiv-Aktiv-Transfer“ zwischen den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und solchen Eingliederungsleistungen zu ermöglichen, die unmittelbar, quasi konstruktionsbedingt und nicht erst durch ihre Wirkungen, zu einer Einsparung von passiven Leistungen führen. Wir setzen uns mit diesen Forderungen in Kapitel 5 ausführlich und differenziert auseinander.

Die vorliegende Studie ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 resümiert die statistische und konzeptionelle Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung von den Anfängen bis zu den aktuellen Vorschlägen für einen „Sozialen Arbeitsmarkt“. Kapi-

tel 3 gibt einen Überblick über aktuelle empirische Befunde zu den Teilhabeeffekten, die Langzeitarbeitslose bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erfahren. Kapitel 4 diskutiert statistisch wie konzeptionell die Zielgruppenbestimmung und den daraus sich ergebenden quantitativen Umfang eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ in Deutschland. Kapitel 5 setzt sich mit Kosten und Nutzen eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ und insbesondere mit dem „Passiv-Aktiv-Transfer“ auseinander. Kapitel 6 gibt einen Überblick über aktuelle Ansätze eines Sozialen Arbeitsmarktes in Baden-Württemberg. Kapitel 7 wagt einen „Blick über die Grenze“ und stellt verwandte Ansätze in Frankreich dar. Hier geht es vor allem darum, einen „Sozialen Arbeitsmarkt“ nicht nur förderungsrechtlich, sondern auch ordnungspolitisch auf eine gesicherte gesetzliche Grundlage zu stellen und seinen Trägern einen eindeutigen rechtlichen Status einzuräumen.

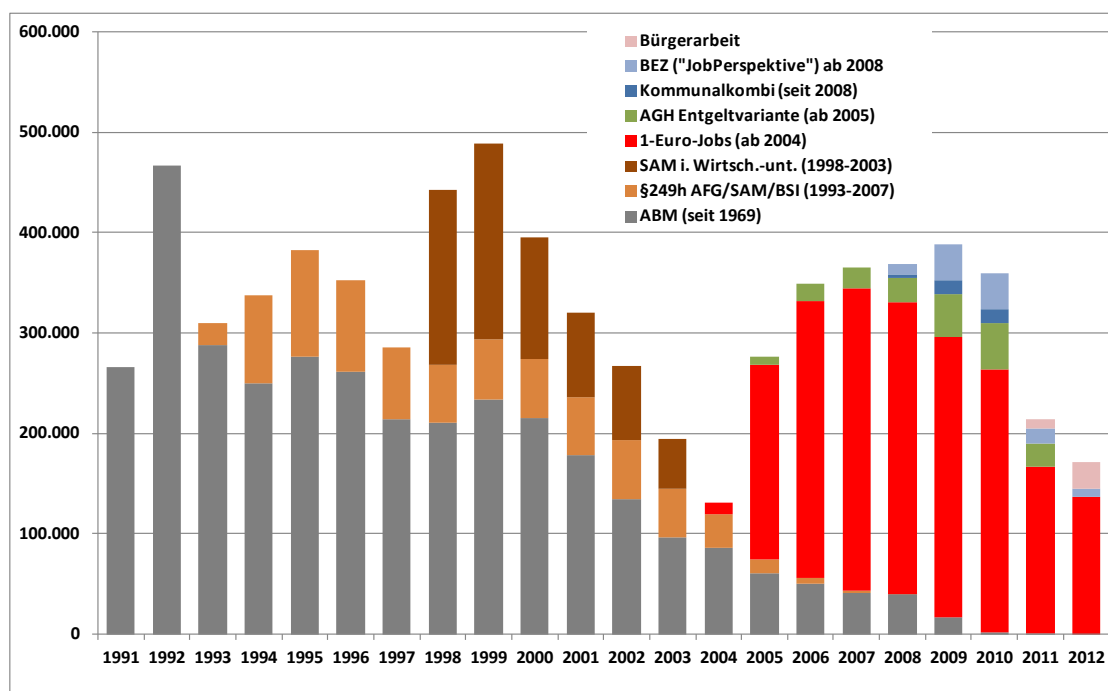
Kapitel 8 fasst diese Studie zusammen in Form einer kondensierten Konzeption des Sozialen Arbeitsmarktes. Daraus werden im Kapitel 9 Empfehlungen für den Bundesgesetzgeber und für die Umsetzung des Sozialen Arbeitsmarktes auf Länderebene abgeleitet.

2 Öffentlich geförderte Beschäftigung in Deutschland: Von Notstandsarbeiten zum „Sozialen Arbeitsmarkt“

2.1 Wechselvolle Entwicklung

Wohl kaum ein Bereich der aktiven Arbeitsförderung ist in den vergangenen 20 Jahren von so starken Schwankungen und von so häufiger Veränderung der Instrumente betroffen gewesen wie die öffentlich geförderte Beschäftigung. Im Bestreben, den im Gefolge der Deutschen Einigung in Ostdeutschland eintretenden Strukturbruch arbeitsmarktpolitisch abzufedern, wurden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus-
geweitet. Um deren gesetzliche Beschränkungen vorübergehend und regional be-
grenzt zu überwinden, wurden ab 1993 mit dem „Lohnkostenzuschuss Ost“ (§ 249h AFG) und später den Strukturanpassungsmaßnahmen ostdeutsche Sonderformen der öffentlich geförderten Beschäftigung eingeführt. Bei diesen Sonderformen trat eine Aufzählung der zulässigen Tätigkeitsfelder – z.B. Umweltsanierung, Jugendförderung, touristische Entwicklung – an die Stelle der Fördervoraussetzung des „öffentlichen Interesses“ bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – man definierte also implizit bestimmte Tätigkeitsfelder als in der Sondersituation des ostdeutschen Strukturbruchs im öffentlichen Interesse liegend.

Abbildung 1: Öffentlich geförderte Beschäftigung¹ 1991 - 2012²: Maßnahmenformen und jahresdurchschnittliche Zahlen von Teilnehmer/innen



Quellen: eigene Zusammenstellung aus verschiedenen Quellen

¹ Ohne Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG bis einschließlich 2004 – für diese sind keine Zeitreihen verfügbar. Laut Fuchs und Troost 2001 gab es im Jahre 2000 rund 400.000 Förderfälle, fast zur Hälfte in der Entgeltvariante. Förderfälle sind nicht unmittelbar vergleichbar mit jahresdurchschnittlichen Teilnehmerbeständen.

² Daten für 2012 vorläufig und unvollständig.

Der Höhepunkt der jahresdurchschnittlichen Anzahl von Geförderten (vgl. Abbildung 1) wurde aber erst erreicht, als diese Förderungsform ohne Beschränkung der Tätigkeitsfelder und mit relativ weiter Bestimmung der personellen Fördervoraussetzungen³ für gewerbliche Wirtschaftsunternehmen geöffnet wurde. Für das Jahr 2000 wurden zudem – in Abbildung 1 nicht enthalten – rund 400.000 Förderfälle in Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG ermittelt (davon etwa die Hälfte in der Entgeltvariante – Fuchs und Troost 2001), so dass man davon ausgehen kann, dass die öffentlich geförderte Beschäftigung einschließlich Arbeitsgelegenheiten um 1999/2000 herum jahresdurchschnittlich mindestens 800.000 Personen umfasst hat, davon mindestens 600.000 in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Bei rund 28 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahresdurchschnitt 2000 machte die öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung also gerade einmal gut zwei Prozent aus. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl des Jahres 2000 betrug knapp 3,9 Mio., wäre also ohne die Förderung merklich höher gewesen.

Nach dem Höhepunkt 199/2000 kam es zu einem kontinuierlichen Rückgang der Förderung, bis die Vorbereitungen der Umstellung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einem Tiefpunkt nur noch etwa 130.000 im Jahre 2004 führte. Ab 2005 bis 2007 sehen wir dann die extreme Ausweitung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante⁴ und ihre allmähliche Ergänzung durch teilweise sozialversicherungspflichtige⁵ Beschäftigungsformen: Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, Kommunal-Kombi, Beschäftigungszuschuss und Bürgerarbeit. Zusammengekommen erreichte die öffentlich geförderte Beschäftigung im Krisenjahr 2009 einen neuen Höhepunkt von jahresdurchschnittlich fast 400.000 Personen.⁶ Danach kommt es infolge zunehmend kritischer Bewertungen der „1-Euro-Jobs“ und zweier Instrumentenreformen wieder zu einem Rückgang auf einen neuen Tiefpunkt in 2012, der aber immer noch über dem Niveau 2004 liegt.

Unter den Förderungen im Jahre 2012 sind der Beschäftigungszuschuss und die Bürgerarbeit auslaufende Restförderungen; die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach dem neuen § 16e SGB II (seit 1.1.2012) ist mit jahresdurchschnittlich 1.150 Förderfällen erst so schwach angelaufen, dass diese in Abbildung 1 grafisch nicht sichtbar gemacht werden können. Damit dominieren – trotz quantitativem Rückgang – die Arbeitsgelegenheiten, jetzt nur noch in der Mehraufwandsvariante.

³ Jugendliche mit mindestens einem Vermittlungerschwernis, Langzeitarbeitslose, Behinderte und Ältere ab 50 Jahren – § 415 Abs. 3 SGB III i.d. Fassung von 1999.

⁴ Diese Aussage gilt mit der Einschränkung, dass wir nach der Einstellung der regelmäßigen Umfragen des Deutschen Städtetages über den Umfang der kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen in der ersten Hälfte der 2000er Jahre nichts wissen. Die für 2004 ausgewiesenen „1-Euro-Jobs“ sind solche für Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe, die in Vorbereitung der 2005 in Kraft tretenden Reform eingeführt wurden.

⁵ Ohne Arbeitslosenversicherung, anfangs mit Ausnahme der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante.

⁶ Nicht gerechnet die jahresdurchschnittlich mehr als 1 Mio. Kurzarbeiter in 2009, die bei einem Arbeitsausfall von durchschnittlich ca. 30 Prozent einem Volumen von 330.000 Vollzeitarbeitsplätzen entsprechen.

2.2 Wechselvolle und widersprüchliche Zielsetzungen

Von den Notstandsarbeiten der 1920er Jahre (vgl. Winkel 1976) bis zur jüngsten „Instrumentenreform“ wechselten die Ziele, Begründungen und Rechtfertigungen öffentlich geförderter Beschäftigung mit der jeweiligen wirtschaftlichen Situation:

- (1) „Marktersatz“, „Arbeitslose von der Straße holen“ und Eindämmen der Arbeitslosenzahlen in Zeiten struktureller Umbrüche und eines massiven Nachfragemangels („Notstandsarbeiten“ in den 1920er und 1950er Jahren – vgl. Eichener et al. 1988, „MEGA-ABM“ – vgl. Emmerich 1994 – und Strukturanpassungsmaßnahmen – vgl. Rabe 1995 – in den neuen Bundesländern nach der deutschen Einigung);
- (2) letzteres meistens verbunden mit dem Versuch, geförderte Arbeit „investiv“ zur Verbesserung der wirtschaftsrelevanten Infrastruktur einzusetzen und dabei den Arbeitskräfteeinsatz zu steuern (aktive Arbeitsförderung durch „Öffentliche Arbeiten“ – vgl. Knuth 1996a – in den Zeiten des „New Deal“ auch in den USA – vgl. Selznick 2011);
- (3) geförderte Beschäftigung als „Anschubfinanzierung“ für Gründungsinitiativen im kulturellen, sozialen und ökologischen Bereich (ABM mit hohem Akademikeranteil in Westdeutschland in den 1980er Jahren – vgl. Kaiser 1985);
- (4) (Re-)Inklusion von Erwerbslosen in die beitragsfinanzierte soziale Sicherung und etwaige Anschlussysteme durch kurzfristig geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vgl. Lüsebrink 1994 – die später als „Verschiebebahn“ inkriminierten kommunalen Ansätze von „Arbeit statt Sozialhilfe“ – inzwischen doppelt unmöglich gemacht durch Ausschluss jeglicher arbeitsmarktpolitisch geförderter Beschäftigung von der Arbeitslosenversicherung und durch Abschaffung des Anschlussystems „Arbeitslosenhilfe“);
- (5) Überprüfung der Arbeitsbereitschaft in Zeiten, in denen die Arbeitsverwaltung nicht über genügend Stellenangebote von Arbeitgebern verfügt oder ihre Kundenbeziehungen mit Arbeitgebern nicht gefährden will durch Vermittlung von Arbeitskräften, deren Motivation in Zweifel steht („work first“-Ansätze, z.B. „Kölner Modell“ für Jugendliche als Experimentierfeld der Hartz-Reformen – Finn et al. 2005, S. 31f.);
- (6) „Heranführen“ an den allgemeinen Arbeitsmarkt durch die Ermöglichung von relevanten Arbeitserfahrungen in geförderter Beschäftigung (Knuth 1996b);
- (7) Schaffung von Teilhabe- und Inklusionsangeboten für motivierte, aber in ihrer Beschäftigungs-, Arbeits- und Ertragsfähigkeit eingeschränkte Arbeitslose, die vom „Markt“ selbst bei tendenziellem Arbeitskräftemangel nicht absorbiert werden.

Mit Punkt (7) sind wir in der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart angekommen, nämlich bei der Laumann-Brandner-Initiative zur Einführung des Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II a.F. ab Oktober 2007. Vermutlich bedurfte es des umfassenden Aktivierungsanspruchs des SGB II einerseits und einer günstigen Beschäftigungskonjunktur andererseits, um zu diesem Punkt zu gelangen. Denn wenn es weder an Arbeitsorientierung und Arbeitswillen fehlt (sonst würde die Aktivierung ja zu massenhaften Sanktionen wegen Arbeitsverweigerung führen) noch an Nachfrage nach Arbeitskräften, und wenn dann trotzdem eine große Zahl von Langzeitarbeitslosen zurück bleibt, dann ist die Legitimität des Aktivierungsanspruchs bedroht, weil er mit den bisherigen Instrumenten ins Leere läuft.

2.3 Öffentlich geförderte Beschäftigung zwischen arbeitsmarktpolitischer Brückenfunktion, Einbindungseffekten und ordnungspolitischer Einhegung

Der massenhafte Einsatz geförderter Beschäftigung zur Kompensation von „Marktversagen“ warf früh die Frage auf, wie zu verhindern sei, dass die „Therapie“ durch Verdrängungs- oder Substitutionseffekte die „Krankheit“ unzureichender Beschäftigungsmöglichkeiten im regulären Arbeitsmarkt verschlimmerte. Deshalb hieß es schon in der Urfassung des Arbeitsförderungsgesetzes (1969), dass die durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geförderten Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen müssten und nur gefördert werden dürften, wenn sie „sonst nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt“ durchgeführt würden. Letztere Bestimmungen wurden später im Begriff der „Zusätzlichkeit“ der Maßnahmen zusammengefasst. Bei den vorübergehenden Sondermaßnahmen in den neuen Bundesländern (Maßnahmen nach § 249h AFG, später Strukturanpassungsmaßnahmen) erfüllte die Festlegung von Tätigkeitsbereichen (z.B. Umwelt, Kultur, Jugend, touristische Infrastruktur) die gleiche Funktion, insofern diese Tätigkeiten als weder marktgängig noch durch die öffentliche Hand unter den Bedingungen der Systemtransformation ausreichend abzudecken galten. Die Bemühungen um einen ordnungspolitischen Schutz des allgemeinen Arbeitsmarktes vor befürchteten negativen Auswirkungen geförderter Beschäftigung fanden in der jüngsten Instrumentenreform ihre bisherige Krönung durch die Einführung eines weiteren Kriteriums, der „Wettbewerbsneutralität“ bei Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II.

Derartig einschränkende ordnungspolitische Bestimmungen hatten und haben jedoch Konsequenzen für die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit geförderter Beschäftigung. Sie zwangen diese Gruppe von Instrumenten in eine Nische von Tätigkeiten, an denen kein privatwirtschaftliches Interesse besteht („öffentliches Interesse“) und die niemand dringend braucht („Zusätzlichkeit“), weshalb sie auf dem „ersten“ Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden (Knuth 1996b). Auch ist es unter diesen Nischenbedingungen offenbar nicht möglich, Arbeitsanforderungen unter Normalbedingungen zu simulieren und realistische Arbeitssituationen einzuüben. Folglich ergaben Evaluationen dieser Instrumente wiederholt, dass sie die im Nachhinein geforderte „Brückenfunktion“ vom „zweiten“ oder „dritten“ Arbeitsmarkt in den „ersten“ oder „allgemeinen“ Arbeitsmarkt für die meisten Teilnehmergruppen nicht erfüllten (Kraus et al. 2000; Caliendo et al. 2003, 2004; Hujer und Thomsen 2006; Wolff und Hohmeyer 2008; Hohmeyer 2009). Eine regelmäßig wichtige Rolle in den Evaluationen spielten auch die „Einbindungseffekte“, d.h. die Tatsache, dass mit einer öffentlich geförderter Beschäftigung „versorgte“ Personen weniger Anreiz haben, in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln.

Tendenziell positivere Ergebnisse (Hohmeyer und Wolff 2012) kamen zu spät, um in den jüngsten gesetzgeberischen Schritten⁷ noch Berücksichtigung zu finden. Mit der Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gibt es nun im SGB III kein Instrument der öffentlich geförderter Beschäftigung mehr. Die Konzentration der verbleibenden Instrumente im SGB II indiziert einen Funktionswandel der öffentlich geförderter Beschäftigung.

⁷ Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011, in Kraft getreten am 1.4.2012-

2.4 „Beschäftigungszuschuss“ und „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ als neues Paradigma öffentlich geförderter Beschäftigung

Mit der Einführung der „Leistungen zur Beschäftigungsförderung“ (auch Beschäftigungszuschuss – BEZ) nach § 16a SGB II a.F. ab 1. Oktober 2007 (später § 16e SGB II) durch die Große Koalition wurde erstmalig parallel zur Logik „öffentliches Interesse / Zusätzlichkeit“ ein alternatives Paradigma zur Lösung des ordnungspolitischen Dilemmas öffentlich geförderter Beschäftigung und der Problematik von „Einbindungseffekten“ etabliert: Auf der einen Seite wurde versucht, den Zugang in diese Förderung durch die Kriterien der Langzeitarbeitslosigkeit, zwei weitere in der Person liegende Vermittlungshemmnisse, sechs Monate erfolgloser verstärkter Betreuung und negativer Vermittlungsprognose über die nächsten 24 Monate rigoros auf diejenigen Personen zu beschränken, deren Chancen im allgemeinen Arbeitsmarkt vernachlässigbar gering sind und bei denen folglich definitionsgemäß keine „Einbindungseffekte“ eintreten können. Auf der anderen Seite wurde die Förderung von bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts allen Arbeitgebern zugänglich gemacht, die Personen mit den genannten Merkmalen einstellen, so dass durch diese Förderung keiner Gruppe von Arbeitgebern ein Wettbewerbsnachteil entstehen kann. Folglich ist es denkbar, dass diese Förderung in Anspruch genommen wird

- a) von privatwirtschaftlich orientierten Arbeitgebern, die sich in der Lage sehen, mit diesen Personen den durch die Förderung nicht abgedeckten Teil ihrer Lohnkosten plus Gemeinkosten (u.a. Anleitung und Verwaltung) und Gewinn zu erwirtschaften oder die aus sozialen Erwägungen verbleibende Mindererlöse in Kauf nehmen, solange diese durch die Förderung in Grenzen gehalten werden;
- b) von erwerbswirtschaftlich orientierten Beschäftigungsträgern, für die im Prinzip die gleiche Kalkulation gilt wie für privatwirtschaftlich orientierte Arbeitgeber, nur dass sie im mittelfristigen Durchschnitt keinen Gewinn erwirtschaften müssen, da sie keine Kapitalrendite anstreben;
- c) von klassischen, eher marktfern agierenden Beschäftigungsträgern, die die fehlenden Kostenanteile aus anderen Förderquellen decken, z.B. aus Förderprogrammen des jeweiligen Bundeslandes;
- d) von Gebietskörperschaften und kommunalen Betrieben, die die nicht abgedeckten Beschäftigungskosten aus sozialen und politischen Gründen internalisieren bzw. erhoffte Einsparungen der Kommune an Leistungen für Unterkunft und Heizung gegenrechnen.

Nach der offiziellen Evaluation des BEZ (ISG et al. 2011, S. 170) fielen 28 Prozent der Arbeitgeber in die Kategorie „privatwirtschaftlich organisiert“ [Kategorie a), möglicher Weise auch b)], 46 Prozent waren gemeinnützige Einrichtungen bzw. Vereine [Kategorie c), möglicher Weise auch b)], 13 Prozent waren kommunale/öffentliche Betriebe [Kategorie d)] und 10 Prozent waren Gebietskörperschaften [ebenfalls Kategorie d)]. Damit scheint es beim BEZ durchaus gelungen, den Beschäftigungsbereich „normaler“ privatwirtschaftlicher Arbeitgeber in die Förderung einzubeziehen, auch wenn sie in der Minderheit geblieben sind.

Diese Öffnung der geförderten Beschäftigung wäre fast eine kurze Episode geblieben. Nach den ursprünglichen „Eckpunkten“ aus dem BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011) für die Instrumentenreform 2011 – später „Eingliederungschancengesetz“ – sollte die klassische ordnungspolitische Einhegung, erweitert um „Wettbewerbsneutralität“, auch auf die „Förderung von zusätzlichen Arbeitsverhält-

nissen“ als Nachfolgeinstrument zum Beschäftigungszuschuss übertragen werden. Man hätte das Ergebnis dann auch so deuten können, dass die im SGB III abgeschafften ABM mit enger Zielgruppendefinition ins SGB II übertragen worden wären. Stattdessen jedoch führte die öffentliche und parlamentarische Diskussion zu dem Ergebnis, dass es bei der potenziellen Marktnähe des nunmehr „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ genannten Instruments nach § 16e SGB II blieb. Jedoch wurde der flankierende „Zuschuss zu sonstigen Kosten“ (für begleitende Qualifizierung und in Einzelfällen für sonstigen Aufwand beim Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten), den es beim Beschäftigungszuschuss gab, für das neue Instrument nicht übernommen, und die ursprünglich beabsichtigte ordnungspolitische Einhegung wurde ersetzt durch eine haushaltspolitische: Die Ausgaben für das neue Instrument sind – zusammen mit der freien Förderung nach § 16f SGB II – auf 20 Prozent des örtlichen Eingliederungstitels gedeckelt, wobei Altbindungen aufgrund unbefristeter Beschäftigungszusagen nach § 16e SGB II a.F. angerechnet werden und ggf. den Spielraum für neue Förderungen stark verengen.

Im Ergebnis dieses Gesetzgebungsprozesses gibt es nun im SGB II – neben den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – ein Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung, das

- nach der Seite der Produkt- bzw. Dienstleistungsmärkte keinen Beschränkungen unterliegt, allen Arbeitgebern offen steht und folglich im Prinzip geeignet ist, marktnahe Beschäftigungen unter Bedingungen zu bieten, die der Realität des allgemeinen Arbeitsmarktes weitestgehend entsprechen;
- nach der Seite des Arbeitsmarktes den Zugang beschränkt auf solche Personen, die eben diesen Realitäten des allgemeinen Arbeitsmarktes nach der Definition der Zugangskriterien eigentlich nicht gewachsen sein können;
- diese Diskrepanz zwischen den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes und der als eindimensionales, quantitatives Merkmal gefassten „Leistungsfähigkeit“ der zu fördernden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit einem Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 Prozent überbrücken will;
- eine Förderung von Qualifizierung oder von sonstigen Begleitmaßnahmen, die qualitative Störungen im Leistungsaustauschverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber und dadurch drohende Abbrüche bearbeiten könnte, im Gegensatz zum Beschäftigungszuschuss ausdrücklich nicht mehr vorsieht.

Damit bleibt die öffentlich geförderte Beschäftigung ein arbeitsmarktpolitisches Handlungsfeld mit widersprüchlicher Regulierung; jedoch ist es durch die Instrumentenreform zu einer Verschiebung dieser Widersprüche gekommen. Sie liegen jetzt nicht mehr auf dem Gebiet des Marktzugangs, sondern verlagern sich in das Feld von Betriebsführung, Personal- und Organisationskonzept: Wie kann ein Arbeitgeber gleich welcher Provenienz Arbeitsprozesse so organisieren, dass nach § 16e förderbare Personen mit Gewinn an gesellschaftlicher Teilhabe in diese integriert werden können – ohne dass sich die wirtschaftliche Gesamtbilanz dieser Arbeitsprozesse so verschlechtert, dass sie ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit verlieren?

2.5 Aktuelle Vorschläge zur Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“

Anknüpfend an die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II in der seit dem 1. April 2012 geltenden Form wurden im weiteren Verlauf des Jahres 2012 sowohl parlamentarische Initiativen entwickelt⁸ als auch Landesprogramme gestartet.

- Die Bundestagsfraktion „Bündnis 90 / Die Grünen“ will „auf Basis des bestehenden § 16e SGB II („Förderung von Arbeitsverhältnissen“) mit einer zusätzlichen zweiten Säule ein[en] echte[n] Soziale[n] Arbeitsmarkt schaffen“ (Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen 2012). In Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sollen die bestehenden Regelungen um eine Fördermöglichkeit bis zu 100 Prozent des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts ergänzt und die Förderdauer über zwei Jahre hinaus flexibilisiert werden, wenn darüber ein lokaler Konsens erzielt werden kann. Zur Begleitung und Betreuung sollen vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumente genutzt werden. Zur Finanzierung wird die Umwandlung passiver Leistungen in ein Arbeitsentgelt ermöglicht.
- Die SPD-Bundestagsfraktion will anknüpfend an die gesetzliche Grundlage des § 16e SGB II Langzeitarbeitslose mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren fördern, „bei denen nur *ein* weiteres, dafür aber besonders massives Vermittlungshemmnis vorliegt“ (SPD-Bundestagsfraktion 2012). Unter Verweis auf die gesundheitlichen Einschränkungen eines Teils der Zielgruppe will die SPD-Fraktion zwar Vollzeitverhältnisse anstreben, die Wochenarbeitszeit aber im Einzelfall flexibel verabreden. Die Förderperspektive soll drei bis fünf Jahre, in begründeten Ausnahmefällen auch länger betragen. Der Kontakt mit dem Jobcenter soll in mindestens sechsmonatigem Abstand aufrecht erhalten werden, und die sozial flankierenden Leistungen der Kommunen nach § 16a SGB II sollen weiterhin gewährt werden. Bei Bedarf soll eine unterstützende Begleitung „als sozialpädagogische Begleitung, Mentoring, Coaching oder als Beratung“ vorgesehen werden, die auch Gesundheitsförderung oder Qualifizierung umfassen kann und zusätzlich zur Lohnkostenförderung aus dem Eingliederungstitel finanziert wird. Die Förderhöhe soll in der Regel nur 50 Prozent der Lohnkosten betragen; die derzeitige Obergrenze von 75 Prozent wird als Ausnahme bezeichnet. Die Förderhöhe soll jährlich überprüft und in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Geförderten abgeschmolzen werden. Die örtlichen Sozialpartner erhalten ein ordnungspolitisches Vetorecht. Die Begrenzung des für diese Maßnahmen verwendbaren Anteils des Eingliederungstitels wird auf 25 Prozent angehoben, und diese Mittel werden ergänzt durch die Einsparungen aus der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Leistungen der Grundsicherung („Passiv-Aktiv-Transfer“).
- Das Land Nordrhein-Westfalen hat – den Begriff „Sozialer Arbeitsmarkt“ vermeidend – zur Einreichung von Projektanträgen für Modellprojekte „Öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW“ bis zum 20. September 2012 aufgerufen (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2012). In Ergänzung zu § 16e SGB II stellen die Zugangsvoraussetzungen ab auf den Lang-

⁸ Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch ein Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion DIE LINKE „Einstieg in gute öffentlich geförderte Beschäftigung beginnen“ - (BT-Drucksache 17/1237), der hier nicht weiter behandelt wird, da er mit einem komplementären „Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor“, an dem Privatunternehmen nicht beteiligt sind, einer ganz anderen Logik folgt als die aktuellen Debatten zum „Sozialen Arbeitsmarkt“. Dieser Vorschlag knüpft insofern auch nicht am § 16e SGB II an.

leistungsbezug (21 Monate in den letzten 24 Monaten), mittelfristige Entwicklungspotenziale der zu fördernden Personen und Bedarf für zusätzliche Unterstützungsangebote, die im Rahmen der Modellprojekte für maximal 24 Monate gefördert werden sollen. Die Entlohnung muss tariflich oder ortsüblich sein. Der Passiv-Aktiv-Transfer im Bereich der kommunalen Leistungen wird als wünschenswerte Möglichkeit angedeutet, aber nicht konkretisiert. Die systematische Verzahnung der Eingliederungsleistungen des Bundes mit den kommunalen Eingliederungsleistungen soll modellhaft erprobt werden, wozu Absichtserklärungen der jeweiligen Kommunen verlangt werden. Die Förderung des Landes (unter Nutzung von Mitteln des ESF) bezieht sich ausschließlich auf die zusätzlichen Unterstützungsangebote und ist „zunächst“ auf Vorhaben bei öffentlichen und gemeinnützigen Trägern beschränkt, „die einen Anteil an den Lohnkosten leisten können“. Die Marktorientierung der Projekte wird lediglich als Gliederungspunkt der einzureichenden Unterlagen benannt, aber nirgends konzeptionell ausgeführt; ebenso wird als Gliederungspunkt die „Kofinanzierung“ benannt. Es bleibt letztlich unbestimmt, ob es sich hier um eine Neuauflage von hundertprozentig geförderter Beschäftigung oder um einen „Sozialen Arbeitsmarkt“ im Sinne der Ankoppelung an die allgemeinen Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkte handeln soll.

- Demgegenüber setzt das Interessenbekundungsverfahren des Landes Baden-Württemberg (Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien, Frauen und Senioren Baden-Württemberg 2012) eine Priorität bei Arbeitgebern aus der „freien Wirtschaft“: Bis zum 31.3.2013 können kommunale Arbeitgeber und „Dritter Sektor“ mit nur maximal einem Drittel der geförderten Arbeitsplätze partizipieren; erst danach dürfen örtlich in der Privatwirtschaft nicht ausschöpfbare Fördermöglichkeiten ohne Beachtung dieses Anteils vergeben werden. Bei den Zugangskriterien wird ergänzend zu den Voraussetzungen nach § 16e SGB II auf 36 Monate Leistungsbezug abgestellt. Die Vergütung soll sich an einem Mindest-Stundenlohn von 8,50 Euro orientieren. Die Arbeitgeber erhalten zusätzlich zur Lohnkostenförderung, deren prozentuale Höhe vom Jobcenter festzusetzen ist, vom jeweiligen kommunalen Träger einen pauschalen Zuschuss von 400 Euro pro Monat, der nicht als Minderleistungsausgleich, sondern zur Abdeckung des zusätzlichen Aufwandes deklariert ist. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass „Vermittlungshemmnisse“ der Zielpersonen u.U. nicht nur in einer Verminderung ihrer physischen oder mentalen Leistungsfähigkeit bestehen, sondern auch eine (tatsächliche oder von Arbeitgebern befürchtete) erschwerte „Passung“ in betriebliche Arbeitsorganisationen beinhalten können („organisationale Beschäftigungsfähigkeit“ oder „organisationsbezogenes Arbeitsvermögen“ – vgl. Schütt et al. 2011), was erhöhte Anforderungen bei Arbeitsvorbereitung, Ein- und Anweisung, Aufsicht, Ergebniskontrolle und Motivierung erzeugt. Neben dieser finanziellen Zuwendung erhalten die Arbeitgeber und die Teilnehmenden auch das Angebot einer externen „begleitenden und aufsuchenden Beratung und Betreuung“ durch eine sozialpädagogische Fachkraft, die mit einem Betreuungsschlüssel von maximal 1:15 von den kommunalen Trägern zu organisieren (mit eigenem Personal sicherzustellen oder in Auftrag zu geben) ist. Hierfür erhalten die Kommunen vom Land 300 Euro pro gefördertem Beschäftigungsverhältnis, weitere Pauschalen von 100 Euro zur Kompensation zusätzlichen Verwaltungsaufwands und von 200 Euro für nicht in Höhe des Arbeitgeberzuschusses eintretende Ersparnisse an Leistungen für Unterkunft und Heizung (LUH). Im Ergebnis stehen den Ausgaben

der Kommunen von 700 Euro pro Förderfall Zuschüsse des Landes von 600 Euro gegenüber, so dass sich die Beteiligung an dem Programm für eine Kommune bereits dann rechnet, wenn es im Durchschnitt der in ihrem Zuständigkeitsbereich geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu einer Einsparung von LUH von mehr als 100 Euro im Monat kommt. Auf diese Weise wird der perspektivisch angestrebte „Passiv-Aktiv-Transfer“ simuliert: Die vom Land bereit gestellten 600 Euro pro Kopf entsprechen in etwa dem monatlichen Regelbedarf des Arbeitslosengeldes II einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen, und die Kommune trägt den Rest der Förderung aus ersparten LUH bei. Das Land geht davon aus, dass mit den bereitgestellten 3 Mio. Euro 560 Arbeitsverhältnisse über ein Jahr gefördert werden können.

- Die Länder Brandenburg, Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz haben am 15.11.2012 im Bundesrat – unter Verzicht auf den Begriff „Sozialer Arbeitsmarkt“ – eine Entschließung beantragt, die Bundesregierung zur Neugestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung nach den Grundzügen des baden-württembergischen Modells und mit „Passiv-Aktiv-Transfer“ aufzufordern (Bundesrat 2012); der Bundesrat hat jedoch am 14.12.2012 beschlossen, diese Entschließung nicht zu fassen.

Alle diese Vorschläge und Programme knüpfen am § 16e SGB II an. Die Zugangsvoraussetzungen werden teilweise durch weitere Anforderungen ergänzt, teilweise (SPD-Bundestagsfraktion) flexibilisiert. Die vom Gesetzgeber gestrichene begleitende Förderung, beim BEZ vorrangig auf Qualifizierung orientiert, wird in den Landesprogrammen durch Nutzung von ESF-Mitteln wieder eingeführt, wobei ein wesentlich breiteres und stärker sozialpädagogisch ausgerichtetes Angebot angestrebt wird. Nur im baden-württembergischen Landesprogramm fließt ein Teil der ergänzenden Förderung an den Arbeitgeber. Eine weitere Besonderheit des baden-württembergischen Programms ist die zentrale Rolle der kommunalen Träger bei der Umsetzung, da nur sie die Freiheit haben, Elemente des Passiv-Aktiv-Transfers zu praktizieren. Dabei wirkt sich jedoch hemmend aus, dass die passiven kommunalen Unterhaltsleistungen auf der Regelung des § 19 Abs. 2 SGB II „am Ende“ der Anrechnungskette von zu berücksichtigendem Einkommen stehen, so dass der kommunale Träger nur dann tatsächlich eine Einsparung erzielt, wenn das zu berücksichtigende Einkommen aus Erwerbstätigkeit die Bedarfe nach §§ 20 und 21 SGB II übersteigt.

Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ bleibt bisher eine Forderung, oder er wird – so derzeit in Baden-Württemberg – aus anderen Quellen und mit pauschalierten Größen „simuliert“. Es gibt bisher keinen konkreten Vorschlag, wie die Einsparung von „passiven“ Leistungen, die mit der Aufnahme einer geförderten Beschäftigung einhergehen sollte, tatsächlich ursächlich auf die Aufnahme dieser Beschäftigung zurückgeführt werden kann und wie im weiteren Verlauf des Leistungsbezugs dieser Effekt von anderen Effekten, die die Höhe der Leistung ebenfalls beeinflussen, getrennt werden kann. Das gleiche Problem stellt sich für Personen, die anlässlich der Aufnahme einer geförderten Beschäftigung den Leistungsbezug zunächst verlassen, aber später aus Gründen, die sowohl in der Sphäre des Arbeitsverhältnisses als auch in der Sphäre des Haushaltes liegen können, in den Leistungsbezug zurückkehren.

2.6 Zusammenfassung und Ausblick

Die öffentlich geförderte Beschäftigung weist eine lange und wechselvolle Geschichte auf, in deren Verlauf zeitweilig einige hunderttausend geförderte Arbeitsplätze bestanden. Die Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ mit ihrem umfassenden Aktivierungsanspruch und ihrer weitgefassten Definition von Erwerbsfähigkeit sowie die günstige Beschäftigungskonjunktur mit deutlich reduzierter Arbeitslosigkeit und tendenziellen Fachkräfteengpässen haben zur Zuspitzung eines latenten Widerspruchs aktivierender Arbeitsmarktpolitik geführt: Es gibt eine relevante Zahl von Leistungsempfänger/innen, die als erwerbsfähig gelten, die auch gerne erwerbstätig sein möchten, die aber selbst bei lebhafter Arbeitskräftenachfrage vom Arbeitsmarkt nicht aufgenommen werden und deren Beschäftigungsfähigkeit mit bisher bekannten Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung auch nicht so weit verbessert werden kann, dass der Arbeitsmarkt sie aufnimmt. Wenn man in dieser Situation nicht einfach weiter so tun will, als könnte und würde man diese Personen aktivieren und fördern, bleiben nur zwei Auswege: Entweder man gibt den Aktivierungsanspruch auf, schafft also für bestimmte Personengruppen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eines „passiven“ Leistungsbezugs (vgl. Brussig und Knuth 2011, S. 47); oder man muss den Arbeitsplatz, der diese Personen aufnimmt, durch öffentliche Förderung schaffen. Der 2007 eingeführte „Beschäftigungszuschuss“ (§ 16e SGB II) etablierte erstmals einen Ansatz, dieses nicht in einem definitorisch abgeschotteten „Zweiten Arbeitsmarkt“ zu tun, sondern in einem Regelungsrahmen, der private Arbeitgeber gleichberechtigt einschließt.

Entgegen ursprünglichen gesetzgeberischen Absichten wurde in der Instrumentenreform 2011 die Grundlogik des § 16e bewahrt: Die Beschäftigung sehr arbeitsmarktferner eLb in Arbeitsverhältnissen kann durch einen – im Vergleich zu Eingliederungszuschüssen – relativ hohen und relativ lang dauernden Lohnkostenzuschuss gefördert werden, ohne dass dieses an eine Beschränkung der Arten von Tätigkeiten oder Arbeitgebern geknüpft ist; eine Nachbeschäftigungsfrist ist nicht vorgesehen. Damit ist eine Grundlogik etabliert, die die Entwicklung eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ erlaubt, der in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingebettet und nicht von diesem abgeschottet ist. Zugleich aber wurden die weiteren Rahmenbedingungen – Deckelung der Förderung auf 20 Prozent des Eingliederungsbudgets zusammen mit der „freien Förderung“, keine ergänzende Förderung zur Qualifizierung und Begleitung – so restriktiv gestaltet, dass dieses Instrument keine große quantitative Bedeutung erlangen und wahrscheinlich auch nicht die eigentlich zu erhoffenden Integrations- und Teilhabeeffekte entfalten kann.

Aktuell allerdings, nach gut einem Jahr der Geltung der neuen Bedingungen, ist selbst der restriktive Förderrahmen nicht im Entferntesten ausgeschöpft. Wenn man für die „freie Förderung“ fünf Prozent des Eingliederungsbudgets reserviert – was bisher niemals ausgeschöpft wurde, aber zur Innovation in der Arbeitsförderung ausgeschöpft werden sollte – dann könnte man mit 15 Prozent des Eingliederungsbudgets 2013 immer noch knapp 33.000 Arbeitsverhältnisse bundesweit bzw. 1.800 Arbeitsplätze in Baden-Württemberg fördern.⁹ Tatsächlich gab es im Jahresdurchschnitt 2012 bundesweit 1.150 Förderfälle.

⁹ Bei einem Stundenlohn von 8,50 Euro und einer 39-Stunden-Woche beträgt der Jahreslohn plus Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers rund 20.300 Euro, was beim maximalen Fördersatz von 75% einen Förderaufwand von rund 15.230 Euro erfordert. (Nach der Eingliederungsbilanz 2011 betrug die

Damit stellen sich aktuell für die Entwicklung eines Sozialen Arbeitsmarktes folgende Fragen bzw. Aufgaben:

- Wie kann man die Ausschöpfung des bestehenden Förderrahmens erreichen?
- Kann der Förderrahmen durch „Passiv-Aktiv-Transfer“ erweitert werden, und wie könnte ein solches System transparent, praktikabel und für alle relevanten Akteure akzeptabel ausgestaltet werden?
- Wie könnte im Sinne einer „assistierten Beschäftigung“ eine Netzwerk flankierender Unterstützung geschaffen werden, das den geförderten Personen ebenso wie ihren Arbeitgebern über die Anfangsschwierigkeiten bei der Eingliederung in Arbeitsabläufe und betriebliche Sozialbeziehungen hinweghilft und Abbrüche möglichst gering hält?
- Wie kann – soweit notwendig und von den Geförderten auch gewünscht – ergänzend eine Qualifizierung ermöglicht werden, die geeignet ist, die Produktivität zu erhöhen, den Zuschussbedarf zu verringern und eine Fortsetzung der Tätigkeit nach Auslaufen der Förderung wahrscheinlicher zu machen?
- Wie kann der Markt für Güter und Dienstleistungen, die unter Einbeziehung des Sozialen Arbeitsmarktes produzierbar sind, durch entsprechende Auflagen in öffentlichen Ausschreibungen erweitert werden?
- Wie kann die Kooperation zwischen den verschiedenen Arten von Arbeitgebern, die am Sozialen Arbeitsmarkt teilnehmen, einvernehmlich und für die Entwicklung des Sozialen Arbeitsmarktes förderlich gestaltet werden?

3 Soziale Teilhabe durch (öffentlich geförderte) Beschäftigung

3.1 Einleitung

Die aktuellen Vorschläge zum Sozialen Arbeitsmarkt nehmen den § 16e SGB II (früher: Beschäftigungszuschuss; heute: Förderung von Arbeitsverhältnissen) als weiter zu entwickelnden Anknüpfungspunkt. Zu den Merkwürdigkeiten dieses Instrumentes in alter wie neuer Fassung gehört, dass das SGB II für dieses Instrument keine explizite Zielsetzung angibt. Diese muss vielmehr aus dem Gesamtkontext des SGB II erschlossen werden.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll eine der Würde des Menschen entsprechende Lebensführung ermöglichen (§ 1 Abs. 1 SGB II). Sie soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stärken und sie bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen – Erwerbstätigkeit gilt als das Mittel erster Wahl, Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen (§ 1 Abs. 1 SGB II). Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen (§ 2 Abs. 2 SGB II). *In Übereinstimmung mit den vorherrschenden Normalitätsvorstellungen der Arbeitsgesellschaft geht das SGB II also davon aus, dass erwerbsfähige Personen im Erwerbsalter nur durch Beteiligung an Erwerbsarbeit ein Leben führen können, das in vollem Umfange der Würde des Menschen entspricht.* Die Forschung zu den sozialen, psychischen und gesundheitlichen Folgen von Arbeitslosigkeit bestätigt die deprivierende Wirkung des Ausschlusses von Erwerbsarbeit, die nicht allein auf die damit verbundene Beschränkung des Einkommens- und Konsumtionsniveau zurückgeht, sondern auch mit dem Verlust gesellschaftlicher Wertschätzung, der Verringerung des eigenen Selbstwertgefühls, dem Verlust zeitlicher Strukturierung des Tages- und Wochenablaufs und dem Fehlen der durch Arbeit vermittelten sozialen Kontakte zu tun hat. In der Folge kommt es zu verringerter körperlicher Aktivität, einer Zunahme riskanten Konsumverhaltens, erhöhter Morbidität und Mortalität, politischer Abstinenz und einer Abnahme sozialen Engagements.

Um eine Eingliederung in Erwerbsarbeit zu erreichen, stehen die Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II zur Verfügung, die selektiv auf den „Instrumentenkasten“ des SGB III zurück greifen. Wenn trotz der Förderung durch Eingliederungsleistungen eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, sind Arbeitsgelegenheiten als SGB II-spezifisches Förderinstrument zu übernehmen (§ 2 Abs. 1 SGB II), die der Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit dienen sollen (§ 16d Abs. 1 SGB II). Wenn aber auch das nicht hilft, wie soll dann der Anspruch der Erwerbsinklusion erreicht werden? Es bleibt offenbar nur die Möglichkeit, die Normalität der Inklusion in Erwerbsarbeit durch staatliche Förderung zu simulieren, sei es auf Dauer oder für längere Zeiträume. Da der Ausgangspunkt und damit die Zugangsberechtigung zu dieser Förderung in der offenbaren Unmöglichkeit liegen, eine Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen, kann dieses Ergebnis – anders als bei den Eingliederungsleistungen – nicht zum Ziel und Erfolgsmaßstab der Förderung gemacht werden. Der Erfolgsmaßstab muss sich folglich aus der Frage ergeben, ob die Simulation gelingt: Erfahren die Geförderten durch die Ausübung von Tätigkeiten in einem geförderten Arbeitsverhältnis diejeni-

gen Verbesserungen in Richtung auf eine „würdevollere Lebensführung“, die gemeinhin mit Erwerbsarbeit assoziiert werden?

Für die Messung dieser Ergebnisse hat sich noch kein allgemein akzeptierter und praktizierter Maßstab herausgebildet. Unter dem Oberbegriff der „gesellschaftlichen Teilhabe“, der im Unterschied zu dem aus dem französischen Diskurs importierten Begriffspaar „Exklusion/Inklusion“ Bedeutungselemente von Aktivität und Subjektivität transportiert, werden verschiedene Aspekte behandelt wie u.a. die allgemeine Lebenszufriedenheit, das Selbstwertgefühl, die wahrgenommene Wertschätzung durch andere, die Häufigkeit sozialer Kontakte und die gesundheitliche Befindlichkeit. Die bisher vorliegenden Befunde sind deshalb nicht unmittelbar vergleichbar. Wir referieren im Folgenden, was in Evaluationen geförderter Beschäftigung zur gesellschaftlichen Teilhabe ermittelt wurde; wir beziehen aber auch die Ergebnisse einer eigenen Evaluation ein, bei der es ausschließlich um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt ging.

3.2 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante

Die vielfach kritisch diskutierten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante bergen aus der Sicht der Betroffenen offenbar durchaus die Möglichkeit positiver Teilhabeerfahrungen, jedenfalls dann, wenn die Teilnahme freiwillig und nicht zu dem Zweck erfolgte, die Arbeitsbereitschaft zu prüfen (Christoph und Hohmeyer 2012). Besonders positiv geschätzt wurden das Gefühl, etwas Sinnvolles zu tun, die eigenen Fähigkeiten einsetzen zu können und durch diese Tätigkeit wieder mehr soziale Kontakte zu haben. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung, die Teilnehmenden müssten „für einen Euro“ arbeiten, wird auch die finanzielle Verbesserung durchaus geschätzt, denn die Mehraufwandsentschädigung bleibt – im Gegensatz etwa zum Arbeitslohn bei den sozialversicherungspflichtigen Varianten geförderter Beschäftigung – anrechnungsfrei.¹⁰

3.3 Beschäftigungszuschuss

Die Bundesevaluation zum § 16e SGB II a.F. (Beschäftigungszuschuss – BEZ) widmet den Teilhabeeffekten der geförderten Beschäftigung große Aufmerksamkeit. Durch Befragung wurden bei den Geförderten sowohl Veränderungen über die Zeit beobachtet als auch Vergleiche mit einer ebenfalls befragten Vergleichsgruppe gezogen. Gemessen wurden mehrere Indikatoren der gesellschaftlichen Zugehörigkeit, der gesellschaftlichen Position, die Zufriedenheit mit den Lebensbedingungen des Haushalts, politische Beteiligung und materielle Aspekte der gesellschaftlichen Teilhabe untersucht (ISG et al. 2011, S. 144ff.). Für die meisten Indikatoren und Untergruppen wurden positive Effekte der BEZ-Förderung gefunden, von denen sich allerdings einige im Zeitverlauf wieder abschwächten. Es wurde festgestellt, dass die Einkommenseffekte nicht nur hinsichtlich der quantitativen Verfügbarkeit finanzieller Mittel bedeutsam waren, sondern dass das Erwerbseinkommen „zugleich die symbolische Bedeutung eines ‚Statusmarkers‘ annimmt, der den Übergang vom ‚Hilfebezieher‘ zum ‚Normalbürger‘ anzeigt“, wobei die Tatsache der weitgehenden Subventionierung dieses Erwerbseinkommens dieser Wirkung keinen Abbruch tut (ebenda S. 138).

¹⁰ Deshalb führen Ein-Euro-Jobs nicht unmittelbar zur Einsparung „passiver“ Leistungen und können u.U. teurer sein als die Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt.

Einige Effekte waren für Männer stärker als für Frauen, was sich daraus erklären dürfte, dass im deutschen Erwerbsmodell die Erwerbsintegration für Männer noch stärker als Normalitätsvorstellung verankert ist als für Frauen. Personen mit längerer vorheriger Arbeitslosigkeitsdauer erlebten stärkere Verbesserungen. Bemerkenswert ist auch, dass ein erhöhtes politisches Engagement festgestellt wurde, das sich im Zeitverlauf zwischen den beiden Befragungswellen sogar noch verstärkte (ISG et al. 2011, S. 163).

Eine qualitative Studie des IAB (Hirsland et al. 2012) hebt vor allem den Zugewinn an sozialer Freiheit und das gesteigerte Unabhängigkeitsgefühl hervor, die durch das Verlassen des Leistungsbezugs und die damit verbundene Beendigung der Aktivierungszumutungen des Jobcenters bedingt sind. Deshalb sind in dieser Studie die Effekte schwächer, wenn der Leistungsbezug aufstockend anhält.

3.4 Bürgerarbeit

Ergebnisse der Bundesevaluation zur Bürgerarbeit liegen noch nicht vor; deshalb wird hier auf die Ergebnisse der Pilotierung in Bad Schmiedeberg Bezug genommen (Böttcher et al. 2008). In der Befragung der Teilnehmenden tritt vor allem die Wiedererlangung sozialer Nützlichkeit und gesellschaftlicher Ankerkennung hervor; auf weitere Aspekte der sozialen Teilhabe wird nicht eingegangen.

3.5 Bundesprogramm „Perspektive 50plus“

Zwei der Autor/innen dieses Berichts waren beteiligt an der Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ (IAQ und IAW 2012). Dieses Programm richtete sich an ältere Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II. Die subjektive Wahrnehmung der Teilnahme und ihrer Wirkungen wurde durch eine telefonische Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Teilnehmenden des Jahres 2010 eingefangen. Diese fand in zwei Wellen im individuellen Abstand von ca. 9 Monaten statt, so dass es möglich ist, Veränderungen der allgemeinen Lebenszufriedenheit und der Darstellung der eigenen Lebenssituation im Zusammenhang mit einer zwischenzeitlichen Erwerbsaufnahme zu erfassen. Im Unterschied zur Evaluation des Beschäftigungszuschuss (siehe 3.3) gab es hier keine Befragung einer Kontrollgruppe; es kann nur die Veränderung im Zeitverlauf betrachtet werden.

Abbildung 2: Zeitliche Lage der Befragungswellen

	2010			2011												2012	
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2
Welle 1																	
Welle 2																	

Individueller zeitliche Abstand zwischen den beiden Befragungen ca. 9 Monate

Im Unterschied zu den vorstehend referierten Ergebnissen ist darauf hinzuweisen, dass es hier nicht um öffentlich geförderte Beschäftigung, sondern um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit im „allgemeinen Arbeitsmarkt“ ging. Im Kontext des Bundesprogramms galten nur die voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 31 Tagen Dauer sowie die Selbständigkeit als Zielerreichung („Integration“); für die hier vorliegende Auswertung wurde jedoch die weitestmögliche Definition von Erwerbstätigkeit gewählt, um Fallzahlenprobleme zu vermeiden. Als erwerbstätig

wurden deshalb sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Selbstständige, Mithelfende Familienangehörige sowie Personen mit Mini-Job erfasst.

Bezogen auf den mit zwei Befragungswellen zu beobachtenden Verlauf wurden vier Gruppen unterschieden:

- (1) *Personen, die weder zum ersten noch zum zweiten Befragungszeitpunkt noch dazwischen erwerbstätig waren:* Veränderungen der Zufriedenheit bei diesen Personen gehen folglich ausschließlich auf die Teilnahme am Bundesprogramm zurück oder stehen weder im Bezug dazu noch zu einer Beschäftigung. Letzteres ist für alle Gruppen möglich. Da sich die Befragung ausschließlich auf die Teilnahme am Bundesprogramm und ggf. die aufgenommene Erwerbsarbeit konzentrierte, kann für andere Veränderungen der Lebensumstände nicht kontrolliert werden.
- (2) *Personen, die zu beiden Zeitpunkten erwerbstätig waren:* Für diese Personen ist also im Zeitverlauf keine Veränderung hinsichtlich der Beschäftigung festzustellen; gleichwohl kann die Lebenszufriedenheit mit Fortdauer der Beschäftigung steigen. Wegen Nachbetreuung oder fortdauernder Teilnahme am Bundesprogramm parallel zu einem Minijob kann sich auch die Betreuung im Bundesprogramm weiterhin auswirken.
- (3) *Personen, die zum ersten Befragungszeitpunkt noch nicht erwerbstätig waren, jedoch zum zweiten Befragungszeitpunkt:* Sofern sich bei diesen Personen die Lebenszufriedenheit ändert, kann dieses auf die Aufnahme der Erwerbstätigkeit zurückgeführt werden.
- (4) *Personen, die entweder zum ersten Zeitpunkt in Erwerbstätigkeit waren und zum zweiten nicht mehr oder die zwischen dem ersten und zweiten Befragungszeitpunkt vorübergehend eine Erwerbstätigkeit ausübten:* Diese Gruppe erfährt zwischen den beiden Befragungszeitpunkten den Verlust einer Beschäftigung.

Für die vorliegende Auswertung ausgeschlossen wurden Befragte, die nur zu einem der beiden Zeitpunkte erreicht wurden, sowie jene 223 Personen, die bereits bei der ersten Befragungswelle angaben, im Rahmen des Bundesprogramms eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, aber schon wieder verloren zu haben. Es verbleiben 2.898 Fälle für die Analyse.

Die größte Gruppe (44,9 Prozent) ist die Gruppe (1), die weder Erwerbstätigkeit hatte noch aufnahm. Etwa 18,9 Prozent der Befragten war zu beiden Zeitpunkten beschäftigt, und mit 17,7 Prozent war ein vergleichbarer Anteil zum zweiten Befragungszeitpunkt in Beschäftigung eingetreten. Ebenfalls etwa 18,5 Prozent der Befragten erlebte zwischen dem ersten und zweiten Befragungszeitpunkt den Verlust einer Beschäftigung.

Abbildung 3: Aufteilung der befragten Programmteilnehmer/innen nach ihren Erwerbserfahrungen während der telefonischen Befragungen

	Welle 1	← ca. 9 Monate →	Welle 2	
bloße Teilnahme				44,9%
durchgängig erwerbstätig				18,9%
Erwerbsaufnahme				17,7%
Erwerbsverlust				18,5%
Summe				100% N = 2.898

Quelle: IAQ und IAW 2012

Im Folgenden wird für diese Gruppen betrachtet, ob sich zwischen der ersten und der zweiten Befragungswelle signifikante Veränderungen bei Aussagen zur Zufriedenheit und Lebenssituation zeigen. Dieses erfolgt im ersten Schritt durch einen Mittelwertvergleich der Gruppen und im zweiten durch Regressionen mit Individualdaten. Für die grafische Darstellung des Mittelwertvergleichs wurden die Bewertungsskalen auf einen unteren Wert von „Null“ transformiert und bei den negativen Aussagen umgepolt, so dass bei jedem Item der höhere Wert ein höheres Maß an sozialer Einbindung, Lebenszufriedenheit oder Lebensfülle anzeigt.

Die durchschnittliche Lebenszufriedenheit nimmt in allen vier Gruppen im Zeitverlauf zu (Abbildung 4), in geringem Maße selbst bei der Gruppe, die einen Erwerbsverlust zu verkraften hatte. Am höchsten ist die Lebenszufriedenheit bei den bereits zu Beginn und zwischen beiden Befragungswellen durchgängig Erwerbstätigen; die Steigerung der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit ist am ausgeprägtesten in der Gruppe, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erlebt.

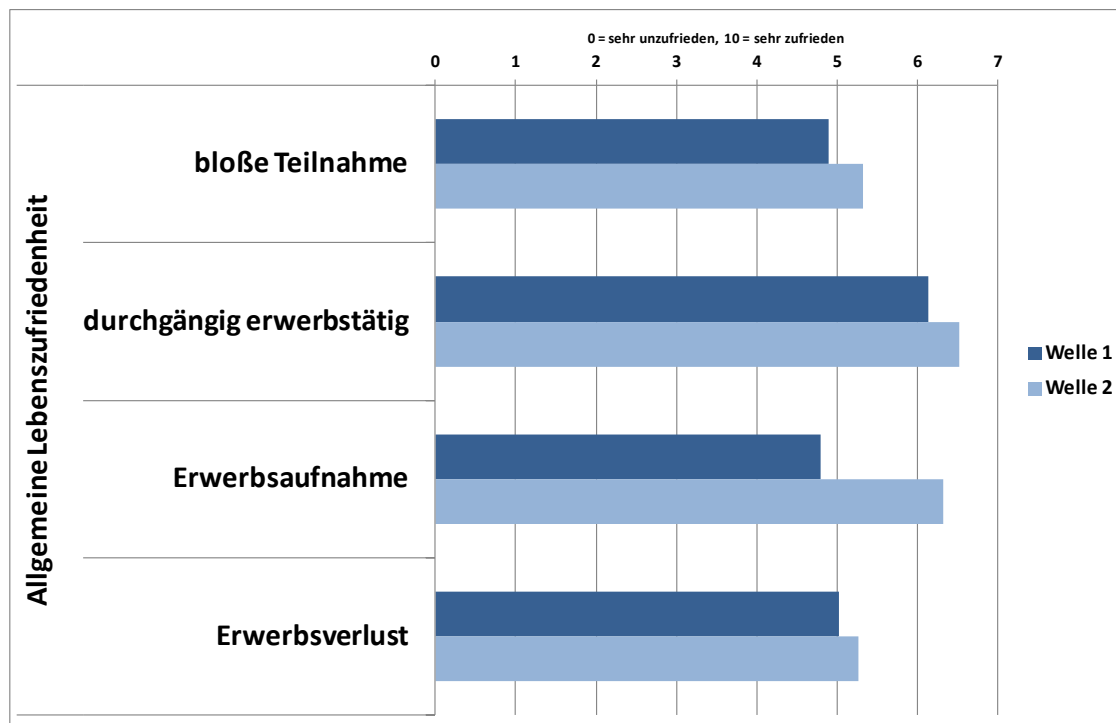
Bei den Variablen zur sozialen Einbindung und Teilhabe (Abbildung 5) sind die Veränderungen nur in der Gruppe mit Erwerbsaufnahme durchgängig statistisch signifikant (auf dem Niveau von maximal 5% Irrtumswahrscheinlichkeit – nicht signifikante Veränderungen sind als leere Rahmen dargestellt). Es bestätigt sich also auch hier, dass die Erwerbsaufnahme mit den stärksten positiven Veränderungen einhergeht, während eine durchgängige Erwerbstätigkeit mit einem anhaltend hohen Niveau assoziiert ist, weshalb es hier nicht zu signifikanten Veränderungen kommt.

Tabelle 1: Fragen und Aussagen der telefonischen Befragung

Frage oder Aussage	Kurzform in der Ergebnisdarstellung	ursprüngliche Bewertungsskala <i>(kursiv, wenn umgepolt)</i>
Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?	allgemeine Lebenszufriedenheit	0 = ganz und gar unzufrieden, 10 = ganz und gar zufrieden
Ich treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten.	private soziale Kontakte	1 = trifft voll und ganz zu, 4 = trifft überhaupt nicht zu
Meine Freunde interessieren sich für meine berufliche Situation.	Interesse Anderer für berufliche Situation	1 = trifft voll und ganz zu, 4 = trifft überhaupt nicht zu
Ich fühle mich häufig einsam.	Abwesenheit von Einsamkeit	1 = trifft voll und ganz zu, 4 = trifft überhaupt nicht zu
Ich weiß, dass ich gebraucht werde.	Gefühl des Gebrauchtwerdens	1 = trifft voll und ganz zu, 4 = trifft überhaupt nicht zu
Ich bin häufig lustlos und niedergeschlagen	Antrieb und positive Stimmung	1 = trifft voll und ganz zu, 4 = trifft überhaupt nicht zu
Ich sitze untätig zu Hause herum.	Aktivität	1 = (so gut wie) gar nicht, 4 = sehr häufig
Ein Tag vergeht wie der andere.	Abwechslung im Erleben.	1 = (so gut wie) gar nicht, 4 = sehr häufig
Mir fällt die Decke auf den Kopf	Erfülltheit	1 = (so gut wie) gar nicht, 4 = sehr häufig

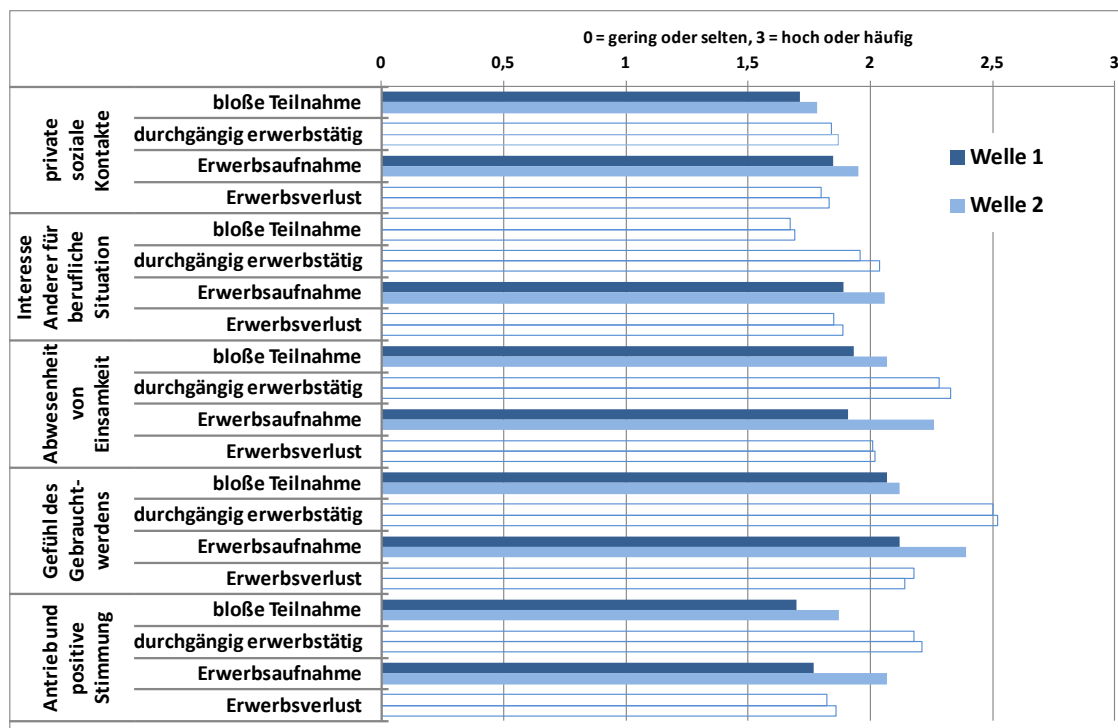
Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 4: Veränderung der allgemeinen Lebenszufriedenheit



Quelle: IAQ und IAW 2012; eigene Darstellung

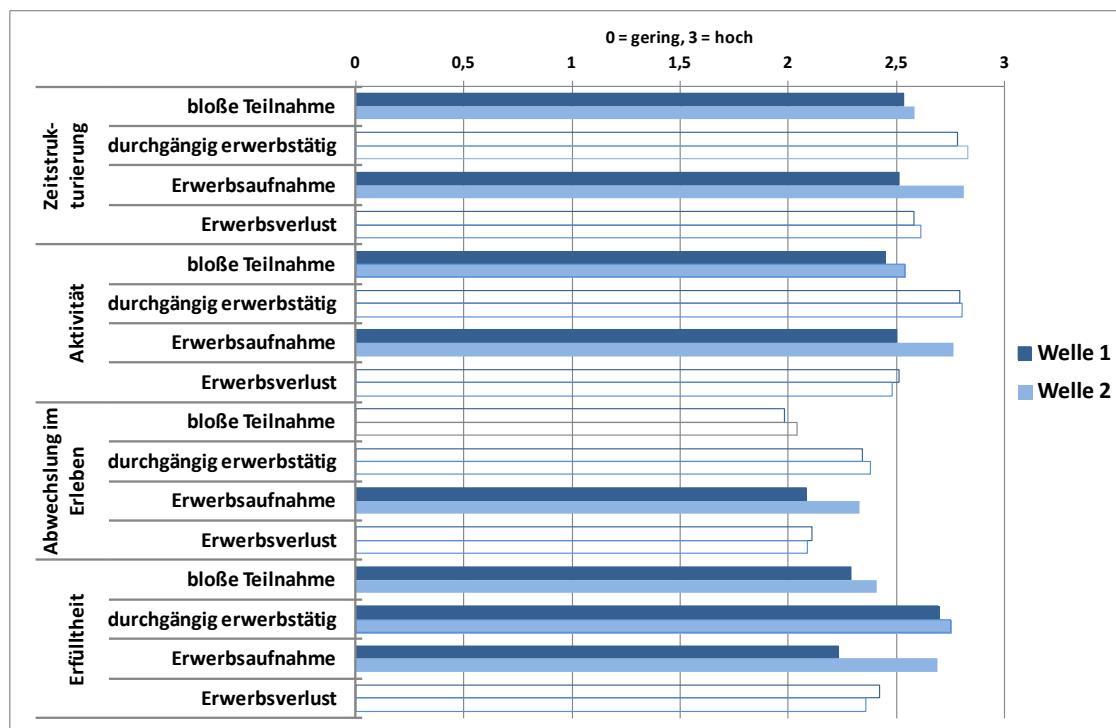
Abbildung 5: Veränderung der sozialen Einbindung und Teilhabe



Quelle: IAQ und IAW 2012; eigene Darstellung

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Aussagen zur Zeitstrukturierung und Aktivität (Abbildung 6): Vor allem in der Gruppe mit Erwerbsaufnahme zwischen den Befragungswellen nimmt die Zeitstrukturierung und Aktivität zu (rückläufige Häufigkeit von „Ich weiß nicht, was ich mit meiner Zeit anfangen soll“ und von „Ich sitze untätig zu Hause“), das Erleben wird abwechslungsreicher (rückläufige Häufigkeit von „Ein Tag vergeht wie der andere“) und erfüllter (abnehmende Häufigkeit von „Mir fällt die Decke auf den Kopf“). Letzteres gilt in schwächerem, aber immer noch signifikantem Maße auch für die Gruppe, die zwischen den Befragungswellen am Programm teilnahm, ohne eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sowie für die durchgängig Erwerbstätigen.

Abbildung 6: Zeitstrukturierung und Aktivität



Quelle: IAQ und IAW 2012; eigene Darstellung

Um die Aussagekraft der in Abbildung 4 bis Abbildung 6 dargestellten Mittelwertvergleiche zwischen den Gruppen zu überprüfen, wurden Regressionsmodelle mit den individuellen Daten geschätzt. Hierzu wurden die individuellen Reaktionen zu den in Tabelle 1 aufgelisteten Aussagen zu zwei Zeitpunkten recodiert als Veränderung (Verbesserung oder Verschlechterung) der Zufriedenheit oder Situation. In den Regressionen bildete „Verbesserung“ die abhängige Variable und „Zugehörigkeit zu einer der Erwerbsverlaufgruppen“ die unabhängige. Jede Gruppe wurde mit jeder anderen Gruppe verglichen. In Tabelle 2 ist zusammengefasst, bei wie vielen der zehn Variablen die Gruppenzugehörigkeit jeweils einen signifikanten Effekt in eine bestimmte Richtung zeigt. Eine Gruppe ist im Vergleich zu einer anderen „positiv“, wenn mehr Angehörige dieser Gruppe Veränderungen in positiver Richtung erleben. Verglichen wird also nicht das Niveau z.B. der Lebenszufriedenheit (siehe hierzu Abbildung 4), sondern die individuelle Veränderungsrichtung.

Wie sich dabei zeigt, geht die Erfahrung einer Erwerbsaufnahme zwischen den beiden Befragungswellen nicht nur im Gruppenvergleich, sondern auch beim individuellen Vergleich in jeder Vergleichskonstellation bei einer deutlichen Mehrheit der einbezogenen Variablen mit positiven subjektiven Veränderungen einher. Einschränkend ist daran zu erinnern, dass entsprechend der Zielgruppendefinition des Programms hier nur erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter ab 50 Jahren (bzw. in Einzelfällen ab 47 Jahren) befragt wurden. Es besteht aber wenig Grund zu der Annahme, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in anderen Altersgruppen oder auf Personen außerhalb des SGB II-Leistungsbezugs grundsätzlich anders wirken sollte.

Tabelle 2: Einflüsse der Erwerbserfahrung zwischen den Befragungswellen auf die Verbesserung ausgewählter Variablen

	Im Vergleich zur Referenzgruppe...			
	...Teilnahme	...erwerbstätig	...Erwerbsaufnahme	...Erwerbsverlust
bloße Teilnahme		positiv (6/10)	negativ (7/10)	positiv (4/10)
durchgängig erwerbstätig	negativ (6/10)		negativ (8/10)	negativ (2/10)
Erwerbsaufnahme	positiv (7/10)	positiv (8/10)		positiv (8/10)
Erwerbsverlust	negativ (4/10)	positiv (2/10)	negativ (8/10)	

Quelle: eigene Erhebung, eigene Berechnung.

Anm.: Die logistischen Regressionen wurden für die 10 Variablen gerechnet, die in Tabelle 1 dargestellt sind. Betrachtet wurde jeweils der Zusammenhang der Teilnehmergruppe mit einer Verbesserung der Situation gemessen an den oben genannten Variablen. In den Zellen wird jeweils angegeben, ob zur Teilnehmergruppe zu gehören im Vergleich zur Referenzgruppe einen positiven oder negativen Effekt hat und bei wie vielen der 10 Variablen dieser Effekt signifikant ist. Bsp.: Eine durchgängige Beschäftigung hat in Bezug zur Referenzgruppe der ausschließlichen Teilnahme einen negativen Effekt auf die Verbesserung bei 7 der 10 benannten Variablen.

Unsere Ergebnisse sind keineswegs überraschend, sondern spiegeln den hohen Stellenwert, der der Erwerbsarbeit in der „Arbeitsgesellschaft“ allgemein beigemessen wird. Dennoch bleibt hervorzuheben, dass offenbar auch relativ arbeitsmarktferne Personen im Zusammenhang mit einer Erwerbsaufnahme neben dem materiellen Wohlfahrtseffekt (der bei der Erwerbsaufnahme aus dem Leistungsbezug durch die teilweise Anrechnung des Verdienstes auf die Leistung oder deren Wegfall abgeschwächt wird) auch einen immateriellen Wohlfahrtseffekt erfahren. Wie die Ergebnisse für die durchgängig Erwerbstätigen zeigen, ist dieser Effekt von Dauer, wobei einzuräumen ist, dass diese Dauer im vorliegenden Falle nur über einen Zeitraum von neun Monaten betrachtet werden konnte. Insbesondere bei Zufriedenheitsmaßen ist zu erwarten, dass es über längere Zeiträume durch Gewöhnungseffekte zur Abschwächung der beobachteten Wirkungen kommt (vgl. ISG et al. 2011, S. 163).

3.6 Zusammenfassung und Ausblick

Die Untersuchungsergebnisse zu den Auswirkungen einer Erwerbsaufnahme im allgemeinen oder im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt und sogar in den nicht als Arbeitsverhältnis ausgestalteten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind ebenso eindeutig wie die Ergebnisse der Arbeitslosenforschung: Erwerbstätigkeit führt im Vergleich zu Arbeitslosigkeit zu höherer Lebenszufriedenheit und einer Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe.

Die Ergebnisse zu den einzelnen Instrumenten weisen in die gleiche Richtung, sind aber nicht unmittelbar vergleichbar. Das liegt vor allem daran, dass die Dimension der sozialen Teilhabe in der geförderten Beschäftigung ein relativ junges Thema ist. Noch bei der Evaluation der Hartz-Reformen I-III taucht dieses Thema im Evaluationsbericht zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen überhaupt nicht auf (COMPASS et al. 2006). Bei der Evaluation der „Experimentierklausel“ wurde „soziale Stabilisierung“ ausschließlich im Kontext von „Beschäftigungsfähigkeit“ behandelt (ZEW et al. 2008).¹¹ Erst einige Zeit nach der Etablierung des Aktivierungsparadigmas durch die

¹¹ Dieser Ansatz scheint bei der noch nicht abgeschlossenen Evaluation des „Kommunal-Kombi“ fortzuleben – vgl. IAW und ISG 2012.

Hartz-Reformen sowie durch die Übernahme von sozialintegrativen Zielsetzungen aus dem BSHG in das SGB II wurde soziale Teilhabe zu einer Dimension der Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Dabei kam die Abfolge neuer Instrumente und ihrer Evaluierung so rasch, dass die jeweils beauftragten Evaluatoren kaum die Chance hatten, ihre jeweiligen Ansätze zur Erfassung und Bewertung sozialer Teilhabe gegenseitig zur Kenntnis zu nehmen und zu vereinheitlichen.

Bei der Entwicklung eines Sozialen Arbeitsmarktes stellt sich auch die Aufgabe, einheitliche und valide Erhebungsinstrumente für die soziale Teilhabe zu entwickeln, um unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten des Sozialen Arbeitsmarktes vergleichen und die wirksamste Form finden zu können.

4 Zielgruppenbestimmung und Umfang eines Sozialen Arbeitsmarktes

4.1 Einleitung

Ungeachtet der konkreten „technischen“ Definition der Zielgruppe dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass der SAM ein Angebot für diejenigen Arbeitslosen darstellen soll, die auch bei vorhandener Arbeitskräftenachfrage sehr geringe Chancen einer Arbeitsaufnahme im allgemeinen Arbeitsmarkt haben und deren Chancen mit anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung nicht verbessert werden können. Die Klassifizierung der Zielgruppe als „arbeitslos“ impliziert, dass die betreffenden Personen als erwerbsfähig i. S. d. § 8 SGB II gelten und für eine Arbeitsaufnahme verfügbar sind. Konsens besteht weiterhin darüber, dass Jugendliche unter 25 Jahren vorrangig in eine Ausbildung oder qualifizierende Arbeitstätigkeit vermittelt werden sollen (§ 3 Abs. 2 SGB II) und daher nicht als Adressaten eines SAM in Frage kommen (Koch und Kupka 2007, S. 13).¹²

4.2 Schätzungen in der Literatur

Koch und Kupka (2007, S. 13; 2012) definieren die Zielgruppe für eine – in der früheren Veröffentlichung noch als unbefristet vorgestellte – öffentlich geförderte Beschäftigung durch die Merkmale

- Alter über 25 Jahre
- zwei Jahre und länger arbeitslos
- gesundheitliche Einschränkungen und/oder kein Berufsabschluss.

Sie gehen damit bei der Dauer der Arbeitslosigkeit über die gesetzliche Anforderung des § 16e SGB II („langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 des Dritten Buches“ hinaus. Die Wertung des Lebensalters als Vermittlungshemmnis lehnen sie ab, da dadurch Altersstereotype festgeschrieben würden (Koch und Kupka 2007, S. 13). In Anknüpfung an die Formulierung des § 16e Abs. 3 Nr. 1 SGB II könnte man auch sagen, dass das Lebensalter für sich allein allenfalls ein zugeschriebenes, aber kein „in der Person liegendes“ Vermittlungshemmnis darstellt.

Die gleichen Autoren wiederholten ihre Schätzungen später für den Durchschnittsbestand an Arbeitslosen im Jahre 2010, wobei die von zugelassenen kommunalen Trägern betreuten Arbeitslosen mangels differenzierender Strukturmerkmale nicht einbezogen werden konnten (Koch und Kupka 2012). Zum Vergleich wurden auch die früheren Schätzungen für Dezember 2005 ohne zKT-Daten angegeben. Unter Anwendung dieser Kriterien und Einschränkungen kamen die Autoren für den Arbeitslosenbestand im Dezember 2005 auf rund 420.000 Personen mit einer Dauer der Arbeitslo-

¹² Ob nach Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für bestimmte Gruppen von Jugendlichen über Arbeitsgelegenheiten hinaus ein Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung mit Qualifizierungskomponenten einzurichten wäre, soll hier nicht weiter erörtert werden. In jedem Falle würde es sich dabei nicht um den hier zu diskutierenden SAM handeln, da in diesem frühen Alter keine Förderung vorgesehen werden sollte, die auf einer grundsätzlichen Negativprognose bezüglich der Beschäftigungschancen im allgemeinen Arbeitsmarkt aufbaut. – Eine Erhöhung der altersbezogenen Zugangsschwelle zum SAM auf 30 oder 35 Jahre halten wir für durchaus diskussionswürdig, wenn für Jüngere andere Angebote verfügbar gemacht werden. Ein Mindestalter von 35 Jahren ist z.B. vorgesehen bei den von der Bundesagentur für Arbeit angekündigten Modellversuch „Perspektiven in Betrieben“ (zunächst nur in NRW und im Saarland – vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013).

sigkeit von mindestens zwei Jahren und einem der beiden Vermittlungshemmnisse; wurde dagegen zur Voraussetzung gemacht, dass beide Vermittlungshemmnisse gleichzeitig vorhanden sind (gesundheitliche Einschränkungen *und* kein Berufsabschluss), reduzierte sich die Zielgruppe auf knapp 80.000 Personen. Die engere Zielgruppe bestand fast zur Hälfte aus Personen ab einem Alter von 50 Jahren. Beide Zielgruppenschätzungen bezogen sich auf einen Zeitpunkt (2005), zu dem die Arbeitslosigkeit einen bis dahin unerreichten Höchststand aufwies. Im Durchschnittsbestand der Arbeitslosen im Jahre 2010 umfasste die Zielgruppe noch rund 280.000 Personen mit mindestens einem der beiden Vermittlungshemmnisse und nur noch gut 50.000 Personen mit beiden Vermittlungshemmnissen (ebenda, S. 29). Einschränkend geben die Autoren zu bedenken, dass die in der Realität des Arbeitsmarktes wirksamen Vermittlungshemmnisse häufig in bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen begründet seien, die statistisch unzureichend oder gar nicht abgebildet werden können (Koch und Kupka 2007, S. 13).

Der Vergleich der beiden Zeitpunkte zeigt, wie sehr die Bestimmung auch der Zielgruppe von „Chancenlosen“ von der konjunkturellen und Beschäftigungssituation abhängig ist (siehe dazu auch weiter unten Abbildung 8, S. 44, sowie Abbildung 10, S. 46). Dieses erscheint zunächst paradox, erklärt sich jedoch, wenn man sich vergegenwärtigt, dass gerade bei dieser Zielgruppe Abgänge aus Arbeitslosigkeit aus anderen Gründen als der Arbeitsaufnahme eine besonders große Rolle spielen. Ein Teil der Zielgruppe ist in die Verrentung (ggf. auch Erwerbsminderungsrente) „hinausgewachsen“, und bei günstiger konjunktureller Situation sind nicht ebenso viele Personen nachgerückt. Eine gewisse Bedeutung mag aber auch die Arbeitsaufnahme selbst nach sehr langer Arbeitslosigkeit haben, denn, wie noch zu zeigen sein wird – eine gewisse „Restchance“ verbleibt immer (vgl. Abbildung 7, S. 38).

Ein anderer Zugang zur Bestimmung der Zielgruppe wurde bei der Evaluation des „Beschäftigungszuschusses“ (§ 16e SGB II a.F.) gewählt (ISG et al. 2011). Hier wurden die Jobcenter danach befragt, wie groß sie den Anteil der Zielgruppe unter den dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) über 25 Jahren einschätzten. Der Durchschnitt dieser Einschätzungen von 16 Prozent (offenbar nicht gewichtet nach der Anzahl der von den antwortenden Jobcentern betreuten eLb, auf die sich die jeweilige Einschätzung bezieht) würde bei jahresdurchschnittlich gut 1,8 Mio. arbeitslosen eLb ab 25 Jahren im Jahre 2012 (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2012) – auf knapp 300.000 zu fördernde Personen hinauslaufen. Wenn man unterstellt, dass die Antwortenden sich die gesetzlichen Kriterien – Langzeitarbeitslosigkeit und zwei Vermittlungshemmnisse – vergegenwärtigt haben, ist das eine sehr große Gruppe. Der Unterschied zu den Schätzungen von Koch und Kupka kann teilweise dadurch bedingt sein, dass hier entsprechend der gesetzlichen Definition nur ein Jahr Arbeitslosigkeit statt zwei Jahre vorausgesetzt wurde; er kann aber auch darin begründet sein, dass die Antwortenden an ihnen bekannte Vermittlungshemmnisse denken, die nicht statistisch abgebildet werden (siehe hierzu auch S. 34).

In aktuellen Gesetzesvorschlägen zum SAM wird die Zielgruppe unter Berufung auf das IAB mit 100.000 bis 200.000 (SPD-Bundestagsfraktion 2012) bzw. mit 200.000 (Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen 2012) angegeben, wobei sich der höhere Wert im grünen Gesetzentwurf daraus ergeben dürfte, dass im Unterschied zur aktuellen Gesetzeslage nur *ein* Vermittlungshemmnis zur Voraussetzung gemacht wird;

allerdings wird hier die vorausgesetzte Dauer der Arbeitslosigkeit auf 24 Monate angesetzt.

4.3 Diskussion der aktuellen gesetzlichen Zugangskriterien

Das gesetzliche Instrument, an das aktuelle Konzeptionen zum „Sozialen Arbeitsmarkt“ anknüpfen, ist die „Förderung von Arbeitsbedingungen“ nach § 16e SGB II, der durch die Instrumentenreform 2011 geschaffene (oder „übrig gebliebene“) Nachfolger des Beschäftigungszuschusses. Die Zulässigkeit der Förderung einer Person ist nach Abs. 3 durch folgende Voraussetzungen definiert:

- (1) Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne von § 18 SGB III, d.h. ein Jahr und länger arbeitslos, wobei es sich auch um eine innerhalb von fünf Jahren kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer handeln kann, soweit Unterbrechungen durch Maßnahmen, Krankheit oder kurzzeitige Erwerbstätigkeit bis zu sechs Monaten zustande gekommen sind (vereinfacht ausgedrückt);
- (2) besonders schwere Beeinträchtigung der Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere in der Person liegende Vermittlungshemmnisse;
- (3) erfolglose verstärkte vermittlerische Unterstützung über mindestens sechs Monate;
- (4) Negativprognose bezüglich der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung, i.d.R. also für die nächsten 24 Monate.

Diese Definition der Fördervoraussetzungen zielt offensichtlich darauf ab, Mitnahme- und Einbindungseffekte zu vermeiden: Es sollen keine Personen gefördert werden, die während der Förderung vielleicht doch eine Arbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt aufgenommen hätten, die also folglich ersten ohne Notwendigkeit gefördert würden und zweiten gerade durch die Förderung – trotz der Möglichkeiten der Abberufung oder fristlosen Eigenkündigung nach § 16e Abs. 4 – von der ihnen eigentlich möglichen Arbeitsaufnahme im allgemeinen Arbeitsmarkt abgehalten werden könnten.

Diese Definition der Fördervoraussetzungen wirft in der Praxis einige Probleme auf:

- Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des § 18 SGB III, d.h. ggf. über mehrere Episoden ohne „unschädliche“ Unterbrechungen kumuliert, ist ein in der BA-Statistik nicht verfügbares Merkmal und muss von den Fachkräften für jeden zu fördernden Einzelfall festgestellt werden.¹³ Es ist daher nicht vorab bekannt, wie groß der Personenkreis ist, der dieses Merkmal erfüllt.
- Die Feststellung einer „schweren Beeinträchtigung der Erwerbsmöglichkeiten durch in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ hat eine potenziell stigmatisierende Wirkung.¹⁴ Für die Umsetzung eines Instrumentes wie § 16e SGB II, das sich bewusst auch an Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes richtet und trotz der grundsätzlich negativen Prognose einen Übergang in den allgemeinen

¹³ Die Fachlichen Hinweise der BA zur Umsetzung der Förderung nach § 16e SGB II geben leider keinerlei Aufschluss darüber, wie die Ermittlung der Langzeitarbeitslosigkeit nach § 18 SGB III in der Praxis zu erfolgen hat. Die Eingliederungsbilanzen, die Angaben enthalten sollen zur „Beteiligung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen an den einzelnen Leistungen unter Berücksichtigung ihres Anteils an den Arbeitslosen“ (§ 11 Abs. 2 Nr. 3 SGB III) sind für den Rechtskreis des SGB II (auch in der Version „ohne Daten der zKT“) in der Spalte „Langzeitarbeitslose“ regelmäßig leer.

¹⁴ Diese Ansicht wurde in der Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales zum Sozialen Arbeitsmarkt von mehreren Sachverständigen geteilt – vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2013; Genz 2013; Wagner 2013.

Arbeitsmarkt nicht ausschließen will (§ 163 Abs. 4 SGB II), ist es nicht förderlich, wenn die zu Fördernden explizit als nicht beschäftigungsfähig etikettiert werden.

- Für die Begründung der verlangten Negativprognose stehen den Fachkräften keine anderen Argumente zur Verfügung als die bereits vorstehend verlangten: Dauer der Arbeitslosigkeit und Vermittlungshemmnisse. Allenfalls können sie zusätzlich noch auf eine Nachfrageschwäche im regionalen Arbeitsmarkt verweisen, soweit dieses zutreffen sollte. Über ein Instrument, das die Abschätzung individueller Prognosen bezüglich der Arbeitsaufnahme erlauben würde, verfügen die Fachkräfte nicht.
- Die von den Fachkräften gewissermaßen „aktiv herstellbare“ Fördervoraussetzung ist die verstärkte vermittlerische Unterstützung über sechs Monate. Diese birgt jedoch eine widersprüchliche Handlungserwartung: Die Fachkräfte sollen auf die Unterstützung von Personen, die voraussichtlich nicht vermittelt werden können, sechs Monate lang größere Anteile ihrer Arbeitskapazität verwenden, um im Falle des Misserfolgs deren Förderberechtigung nach § 16e SGB II nachzuweisen. Für die Kennzahlen, nach denen die Tätigkeit der Jobcenter bewertet wird, haben diese vergeblichen Bemühungen voraussichtlich keinen Effekt; wenn doch, kann dieser Effekt nur mit überdurchschnittlichem Aufwand erreicht werden. Insofern kann es nicht verwundern, wenn die Jobcenter in der Praxis überwiegend keine „verstärkten“ Aktivitäten unternehmen (Bundesrechnungshof 2010, S. 36; ISG et al. 2011, S. 40).¹⁵

Vor diesem Hintergrund stellen wir uns die Frage, ob es zur Identifizierung der Personen, die nach § 163 SGB II gefördert werden sollen, nicht einfachere und eindeutiger zu handhabende Kriterien gibt, die zudem eine zusätzliche Stigmatisierung ohnehin benachteiligter Personen vermeiden.

4.4 Ergebnisse der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“

Wir haben die im Rahmen der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ (IAQ und IAW 2012) erhobenen bzw. vom IAB übermittelten Daten von Teilnehmenden genutzt, um Möglichkeiten einer einfacheren Bestimmung der Zielgruppe eines SAM zu explorieren, die die Zuschreibung von „in der Person liegenden“ negativen Merkmalen vermeiden. Während sich die Evaluation ansonsten auf den angestrebten Maßnahmeerfolg, d.h. die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und damit auf die in diesem Sinne erfolgreichen Personen konzentrierte, ging es in dem hier zu referierenden Teil der Analyse um die Erklärung von fehlendem Erfolg – trotz im Vergleich zur Regelförderung positiver Bilanz des Programms das Ergebnis für die Mehrheit der Teilnehmenden. Im Vergleich zu den Zugangsvoraussetzungen des § 16e SGB II ist die im Zentrum der Analyse stehende Personengruppe wie folgt zu charakterisieren:

- Es handelt sich um Teilnehmende des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ im Jahre 2010, d.h. teils um Neueintritte dieses Jahres, teils um 2009 oder noch früher in die Förderung Eingetretene, deren Förderung im Jahre 2010 andauerte.

¹⁵ Die Schwammigkeit der Ausführungen im Evaluationsbericht und die Vermeidung klarer Aussagen zu den Größenverhältnissen zwischen den unterschiedenen Gruppen lassen die Absicht vermuten, dem Bundesrechnungshof keine weiteren Angriffsflächen zu eröffnen.

- Die Voraussetzung der verstärkten, aber vergeblichen Förderung ist durch die Aktivierung im Rahmen des Bundesprogramms erfüllt; solange eine Arbeitsaufnahme nicht erfolgte, wurden die Aktivierungsbemühungen in aller Regel über mindestens sechs Monate fortgesetzt. Zudem hatten die Teilnehmenden des Bundesprogramms mehrheitlich bereits vorher an einer Maßnahmen der Regelförderung nach dem SGB II teilgenommen.
- Die Untersuchungsgruppe ist eingeschränkt auf arbeitslose eLb ab 50 Jahren; in geringem Umfang (ca. 5 Prozent) waren auch Personen einbezogen, die im Laufe ihrer Teilnahme das 50. Lebensjahr vollenden würden, also im Alter ab 47 Jahren.
- Über die Dauer der vorausgegangenen Arbeitslosigkeit wurden weder in der Steuerung des Bundesprogramms noch in der Auswahl der Population für die hier darzustellende Analyse Voraussetzungen gemacht, da wir ja gerade zeigen wollen, ab welcher Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit die Arbeitsaufnahme unwahrscheinlich wird. Faktisch jedoch war die Arbeitsmarktferne der Teilnehmenden erheblich.
- Ebenso wenig werden Voraussetzungen gemacht bezüglich der Vermittlungshemmnisse. Jedoch liegen Daten über Vermittlungshemmnisse wie auch die regionale Arbeitsmarktsituation vor, so dass in einem zweiten Schritt der Analyse geprüft werden konnte, inwieweit die Kenntnis von Vermittlungshemmnissen zusätzlich zur Kenntnis der Arbeitslosigkeitsdauer die Sicherheit einer Negativprognose bezüglich der Aufnahme einer Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt verbessert.
- Beschäftigungsaufnahmen nach Aktivierung wurden berücksichtigt, sofern sie bis zum 31. März 2011 erfolgten und mindestens 31 Tage Bestand hatten. Im Fokus der Analyse stehen also im Rahmen des Bundesprogramms im Jahre 2010 Aktivierte, denen bis zum genannten Datum keine Beschäftigungsaufnahme mindestens der genannten Dauer gelang.¹⁶
- Die Personen, für die seit Beginn der elektronischen Speicherung von Beschäftigungsdaten (1975)¹⁷ keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 31 Tagen Dauer zu ermitteln war (knapp 40.000 Personen oder 22 Prozent – höhere Anteile bei Frauen als bei Männern), wurden aus der Analyse ausgeschlossen, da es sich bei ihnen sowohl um ehemals Selbständige oder mit-helfende Familienangehörige als auch um nicht am Erwerbsleben beteiligte Personen handeln kann. Für diese Personen sind Arbeitslosigkeitsdauern nicht eindeutig interpretierbar, da es bei ehemaligen Sozialhilfe Beziehenden oder bei den nicht erwerbstätigen Partner/innen von ehemals Arbeitslosenhilfe Beziehenden vorkommen kann, dass ihre Arbeitslosigkeit mit dem Übergang in das SGB II, d.h. durch eine administrative Zuschreibung beginnt.

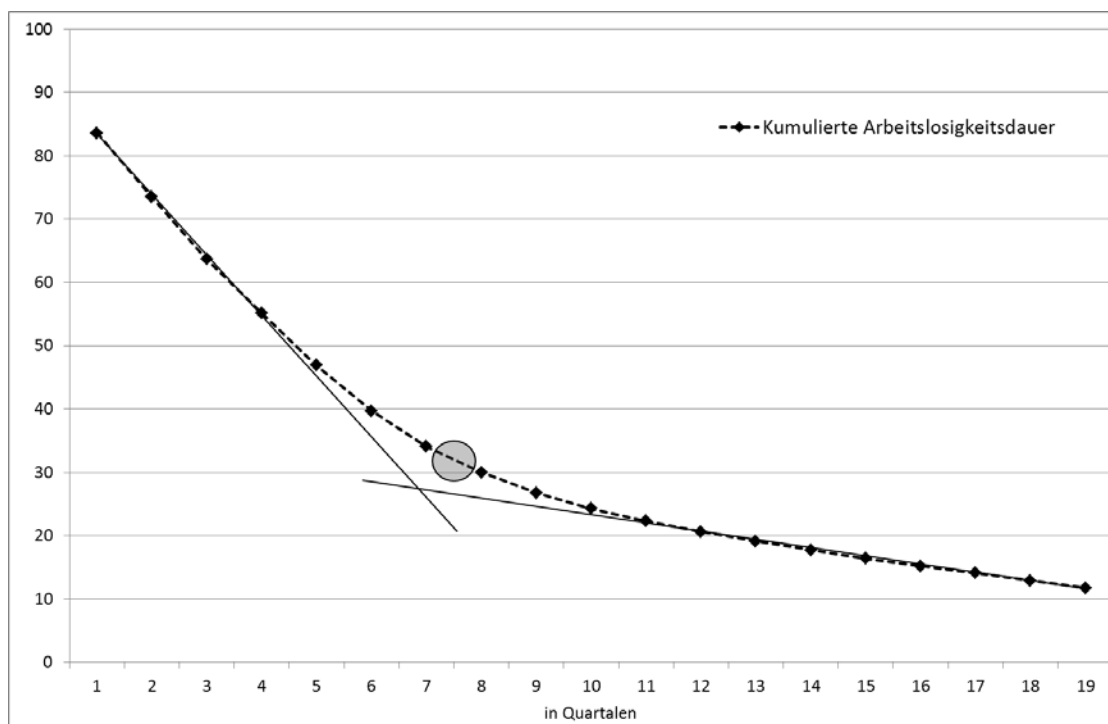
¹⁶ Die längere Dauer von sechs Monaten, die im Rahmen des Bundesprogramms als „nachhaltige“ Beschäftigung galt und die auch in § 18 SGB III als Schwelle für eine Unterbrechung der bei der Bestimmung von Langzeitarbeitslosigkeit zugrunde zu legenden Arbeitslosigkeitsepisoden definiert ist, hätte bei beschränktem Beobachtungszeitraum zu einer weiteren Einschränkung der nutzbaren Fallzahlen geführt.

¹⁷ Für die Neuen Bundesländer stehen Informationen erst ab 1991 zur Verfügung – hier erfolgt also ein etwaiger Ausschluss aus den Analysen aufgrund eines entsprechend kürzeren retrospektiven Beobachtungszeitraums.

Als unabhängige Variablen wurden sowohl die Dauer der Beschäftigungslosigkeit vor Eintritt in das Bundesprogramm als auch die kumulierte Dauer von amtlich registrierten Arbeitslosigkeitsepisoden seit der letzten feststellbaren Beschäftigung vor Programmeintritt getestet; wir stellen hier nur die Arbeitslosigkeitsdauer dar, die im Regressionsmodell (s.u.) eine etwas höhere Erklärungskraft hat als die Dauer der Beschäftigungslosigkeit. Unterbrechungszeiten der Arbeitslosigkeit, die durch andere Zustände als durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 31 Tagen Dauer zu Stande kamen, zählen bei der Ermittlung der Dauer nicht mit, beenden aber auch nicht die Kumulation im Falle einer erneuten Arbeitslosigkeit.

Abbildung 7 zeigt einen Ausschnitt aus der Verteilung der kumulierten Arbeitslosigkeitsdauern, dargestellt in Quartalen. Beendet wird die Kumulation nur durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Je steiler die Kurve abfällt, desto größer ist die Restwahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung. Nicht überraschend ist der hyperbolische Verlauf der Kurve, d.h. je länger die kumulierte Arbeitslosigkeit andauert, desto unwahrscheinlicher wird es, dass die Arbeitslosigkeit noch durch Aufnahme einer Beschäftigung überwunden wird. Worauf es hier jedoch ankommt, ist der ungleichmäßige Krümmungsverlauf der Kurve: Ob eine Person eine kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer von ein, zwei oder drei Quartalen aufweist, macht für die Wahrscheinlichkeit der Beendigung von Arbeitslosigkeit durch Arbeitsaufnahme keinen großen Unterschied; ebenso bleiben die Chancen nach dem 12. Quartal ziemlich gleichmäßig schlecht. Dazwischen gibt es eine Zone, in der die Kurve ihren Verlauf rascher ändert, in der sich also die verbleibenden Chancen einer Arbeitsaufnahme rapide verschlechtern. Die Mitte dieser Zone, also der Bereich der stärksten Krümmung der Kurve, liegt zwischen dem 7. und dem 8. Quartal, also bei knapp zwei Jahren.

Abbildung 7: Kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer



Quelle: (IAQ und IAW 2012)

Daraus kann man in Übereinstimmung mit den Annahmen der IAB-Autoren (Koch und Kupka 2012) ableiten, dass es für die Bestimmung der Zielgruppe eines SAM sachgerechter ist, von einer Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens zwei Jahren statt von „Langzeitarbeitslosigkeit“ (ein Jahr) auszugehen. Denn das Ziel eines SAM besteht ja nicht in einer *präventiven* Intervention, *bevor* sich die Arbeitsmarktchancen durch Zeitverlauf verschlechtern – für diesen Zweck sind andere Förderinstrumente vorgesehen. Der SAM soll vielmehr gesellschaftliche Teilhabe durch Erwerbsarbeit ermöglichen, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass dieses noch im allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgen könnte, sehr gering geworden ist.

Weitergehend haben wir uns dann die Frage gestellt, ob – wenn die kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit bekannt ist – die Sicherheit der Prognose über die verbleibenden Chancen einer Arbeitsaufnahme wesentlich gesteigert werden kann, wenn man weitere Vermittlungshemmnisse und sonstige Umstände, die in den Datensätzen abgebildet sind, kennt. Dieses wurde durch die Schätzung binärer logistischer Regressionsmodelle geprüft. Zu diesem Zweck wurde die kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit entsprechend der in Abbildung 7 dargestellten Feststellung zweiwertig recodiert in „sieben Quartale oder mehr“ bzw. „weniger als sieben Quartale“. Weitere als unabhängige Variable in die Modelle eingehende Merkmale waren:

- Lebensalter im Jahre 2010 (entsprechend der Zielgruppe des evaluierten Programms eingeschränkt auf 47-64 Jahre)
- Geschlecht
- Vorhandensein eines anerkannten Berufsabschlusses
- Vorhandensein von vermittlungsrelevanten gesundheitlichen Einschränkungen
- Vorhandensein eines Migrationshintergrundes (soweit in den BA-Daten identifizierbar)
- allein lebend¹⁸ oder nicht
- Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes (SGB-II-Typisierung des IAB¹⁹ vergrößert in vier Kategorien „überdurchschnittlich – durchschnittlich – unterdurchschnittlich – schlecht“).

Abhängige (zu erklärende) Variable ist die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von mindestens 31 Tagen Dauer. Es wurden getrennte Modelle für Männer und Frauen berechnet, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass einige Merkmale – vor allem das Merkmal „allein lebend“ – geschlechtsspezifisch unterschiedlich wirken könnten. Den Modellen wurden schrittweise weitere Variablen hinzugefügt, um den Gewinn an Erklärungskraft zu testen.

Einschränkend ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass der Datensatz aus der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ nur Ältere ab 47 Jahren enthält; die festgestellten Zusammenhänge könnten sich für jüngere Altersgruppen anders darstellen. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass im Jahre 2012 nach einer von der BA für uns zusammengestellten Statistik (4.5, S. 42) 43 Prozent der Personen im

¹⁸ Der Umstand, allein zu leben, hatte sich im Rahmen der Evaluation als bedeutsam für die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme und für den Verbleib in Beschäftigung – besonders bei Männern – herausgestellt.

¹⁹ Vgl. Blien et al. 2011

Alter von mindestens 25 Jahren, die zwei Jahre und länger arbeitslos waren²⁰, ein Alter von 50 Jahren und mehr aufwiesen; unsere Analysen erfassen also einen durchaus relevanten Teil der potenziellen Zielgruppe eines SAM.

Die Ergebnisse der beschriebenen Modellschätzungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Zunehmendes Alter sowie das Vorhandensein gesundheitlicher Einschränkungen wirken sich erwartungsgemäß bei beiden Geschlechtern negativ, das Vorhandensein eines anerkannten Berufsabschlusses positiv auf die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme aus.
- Das Vorhandensein eines Migrationshintergrundes hat bei den Männern eine schwach positive, bei den Frauen keine statistisch signifikante Wirkung auf die Chance einer Arbeitsaufnahme.²¹
- Durchschnittliche und überdurchschnittliche Arbeitsmarktlagen wirken sich im Vergleich zur unterdurchschnittlichen Arbeitsmarktlage bei beiden Geschlechtern erwartungsgemäß positiv aus; eine noch schlechtere als „unterdurchschnittliche“ Arbeitsmarktlage hat bei den Männern dagegen keinen signifikanten Effekt.
- Allein zu leben, hat bei Männern für die Arbeitsaufnahme eine negative, bei Frauen dagegen keine signifikante Wirkung.
- Trotz signifikanter Effekte verbessert die Hinzunahme aller dieser Variablen das Basismodell, das allein mit der kumulierten Dauer der Arbeitslosigkeit (dichotomisiert bei sieben Quartalen, s.o.) arbeitet, nur minimal: Bei den Männern um gerade einmal 10 Prozent, bei den Frauen sogar nur um 2,3 Prozent, was vor dem Hintergrund plausibel ist, dass bei den Frauen die Anzahl der Variablen mit signifikantem Effekt niedriger ist.

Die Rangfolge der Veränderungsstärken der Chancenverhältnisse (der so genannten *odds ratios*) von Variablen mit signifikantem Effekt stellt sich – getrennt nach Geschlechtern – wie folgt dar (Variablen mit negativem Effekt auf die Arbeitsaufnahme *kursiv*):

Rang	Männer	Frauen
1	kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit	
2	<i>allein lebend</i>	<i>gesundheitliche Einschränkungen</i>
3	anerkannter Berufsabschluss / überdurchschnittliche Arbeitsmarktlage	anerkannter Berufsabschluss
4	<i>gesundheitliche Einschränkungen</i>	überdurchschnittliche Arbeitsmarktlage
5	Migrant / durchschnittliche Arbeitsmarktlage	durchschnittliche Arbeitsmarktlage
6	<i>Alter (1 zusätzliches Jahr)</i>	<i>schlechte Arbeitsmarktlage</i>
7	<i>schlechte Arbeitsmarktlage</i>	<i>Alter (1 zusätzliches Jahr)</i>

Quelle: IAQ und IAW 2012

²⁰ Dieses sind einfache, keine kumulierten Dauern; die Arbeitslosigkeit wird hier also nicht nur durch Beschäftigung beendet.

²¹ Achatz und Trappmann 2011, S. 24 kommen bei einer Analyse über das gesamte Altersspektrum zu ähnlichen Ergebnissen: Nur im dritten ihrer drei Modelle, d.h. unter Einschluss der regionalen Arbeitslosenquote, gibt es einen schwach signifikanten Effekt für Migranten der 1. Generation; für Migranten der 2. Generation wird dagegen kein Effekt gefunden. Bei unserem Sample von Älteren dürfte es sich fast ausschließlich um Migranten der 1. Generation handeln.

Die Einflussstärke der Arbeitslosigkeitsdauer ist mehr als zehnmal so hoch wie die Einflussstärke des nächst wirksamen Merkmals. Hervorzuheben ist, dass das Alter (innerhalb der eingeschränkten Bandbreite des Lebensalters ab 47 Jahren) einen eher geringen Effekt auf das Chancenverhältnis einer Arbeitsaufnahme hat: Jedes zusätzliche Altersjahr verschlechtert die Chancen um 5 Prozent, d.h. bei Männern hat eine Erhöhung des Alters um sechs Jahre rechnerisch etwa den gleichen negativen Effekt wie allein zu leben, eine Erhöhung des Alters um vier Jahre etwa den Effekt einer gesundheitlichen Einschränkung. Ein Migrationshintergrund wirkt sich bei Frauen nicht signifikant aus, bei Männern schwach positiv (etwa in der Größenordnung von einem Jahr jünger zu sein). Alter und Migrationshintergrund sollten daher nicht als „Vermittlungshemmnis“ gewertet werden.

Für die Zielgruppenbestimmung eines SAM in Weiterentwicklung des § 16e SGB II lässt sich aus diesen Analysen Folgendes ableiten:

- Die in § 18 SGB III definierte Zeitspanne der Langzeitarbeitslosigkeit (vier Quartale in Abbildung 7, S. 38) bezeichnet zwar tatsächlich eine kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit, jenseits derer die Beschäftigungschancen sich verschlechtern; diese fortschreitende Verschlechterung ist an dieser Stelle jedoch noch nicht so gravierend, dass der Einsatz eines Beschäftigungsinstruments wie der „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II angemessen wäre.
- Für ein Instrument, das wie der § 16e SGB II einerseits die Chancenlosen erreichen, andererseits aber einen Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht vollständig ausschließen will, scheint eine kumulierte Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit von zwei Jahren als Zugangskriterium angemessener.²²
- Die gesetzliche Anforderung einer Negativprognose, dass „eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich ist“ (§ 16e Abs. 3 Nr. 3) verlangt von den Fachkräften etwas Unmögliches. Auch die Betrachtung über längere Zeiträume als die in Abbildung 7 dargestellten zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme niemals ganz auf „Null“ sinkt. Eben diesem Umstand sollen ja auch die Bestimmungen in § 16e Abs. 4 SGB II (Abberufung und fristlose Kündigungsmöglichkeit durch den Arbeitnehmer) Rechnung tragen. Deshalb empfehlen wir, auf die Voraussetzung einer solchen Negativprognose zu verzichten.
- Zumindest die als statistische Merkmale verfügbaren Variablen tragen eher wenig zur weiteren Steigerung der Prognosesicherheit bei, nachdem die kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit berücksichtigt ist. Zwar hat das Merkmal „allein lebend“ bei Männern einen erheblichen Effekt; doch die Einbeziehung von nach Geschlecht unterschiedenen „Vermittlungshemmnissen“ dürfte – trotz eindeutiger statistischer Evidenz – kaum mit Grundsätzen der Gleichbehandlung vereinbar sein, so dass dieses Merkmal ebenso ausscheidet wie die für die jeweilige Region und den jeweiligen Zeitpunkt als gegeben hinzunehmende Arbeitsmarktlage. Somit blieben als statistisch verfügbare „Vermittlungshemmnisse“ über die Dauer der Arbeitslosigkeit hinaus nur noch das Vorhandensein gesundheitlicher Ein-

²² Wollte man sich noch eindeutiger auf den „harten Kern“ der Zielgruppe beschränken, könnte man auch eine vorherige Arbeitslosigkeit von drei Jahren voraussetzen. In Abbildung 7 (S. 2) wäre das etwa der Punkt (12. Quartal), ab dem die Arbeitsmarktchancen gleichmäßig schlecht bleiben. Auf 36 Monate – allerdings des Leistungsbezugs – stellt auch das baden-württembergische Landesprogramm „Gute und sichere Arbeit“ ab.

schränkungen und das Fehlen eines anerkannten Berufsabschlusses. Die Wirkung des seinerzeit in der Gesetzesbegründung zum „Beschäftigungszuschuss“ (Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode 2007) außerdem noch als Vermittlungshemmnis genannten Migrationshintergrundes kann so nicht bestätigt werden (siehe hierzu auch IAQ et al. 2009; Knuth 2010), und weitere dort beispielhaft genannte Vermittlungshemmnisse wie Sucht- oder Schuldenprobleme sollten der Zielgruppe nicht über die Definition der Zugangsvoraussetzungen als Makel angeheftet werden.

- *Deshalb empfehlen wir, auf die Zuschreibung von Vermittlungshemmnissen zu verzichten und die Zugangsvoraussetzungen zur Förderung in einem SAM allein über die kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit seit der letzten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von gewisser Dauer vorzunehmen.* Hierbei könnte man in Anlehnung an § 18 SGB III eine Beschäftigungsdauer von bis zu sechs Monaten als nicht nachhaltig und deshalb als den für die Kumulation zu berücksichtigenden Zeitraum nicht unterbrechend definieren.²³ Da dieses zum Anwachsen des förderungsfähigen Personenkreises führt, könnte man bei Anwendung der Kumulationsregeln des § 18 SGB III auf eine dreijährige Arbeitslosigkeit abstellen.

4.5 Umfang der Adressatengruppe nach dem Kriterium der Dauer der Arbeitslosigkeit in der BA-Statistik

In den von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Statistiken sind, bezogen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, nur die Langzeitarbeitslosen ausgewiesen, also Personen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von einem Jahr und mehr. Hierbei handelt es sich nicht um kumulierte Dauern, d.h. die Regeln des § 18 SGB III zur „Ausblendung“ von Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit, die nicht in nachhaltige Beschäftigung geführt haben, finden in der statistischen Darstellung keine Anwendung; jedes Meldeversäumnis und jede gemeldete und von der Arbeitsverwaltung registrierte Erkrankung führen dazu, dass die Zählung der Dauer der Arbeitslosigkeit von vorne beginnt.

Nicht veröffentlicht, aber von der Statistik der BA auf Anfrage vorgehalten wird auch eine Statistik der Arbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von zwei Jahren und mehr. Wir wollen diese Personen hier die „sehr langfristig Arbeitslosen“ nennen.²⁴ Wegen der Zeitreihenbrüche, die durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ausgelöst wurden, haben wir uns nur die Zahlen ab 2008 zur Verfügung stellen lassen. Bezüglich der Aufgliederung nach Altersgruppen musste der übliche BA-Standard übernommen werden. Eine Eingrenzung auf Leistungen Beziehende oder nach Rechtskreisen wurde nicht vorgenommen, weil nach zwei Jahren allenfalls Nichtleistungsbezieher noch zum Rechtskreis des SGB III gehören könnten. Über die Art der Erfassung der Arbeitslosigkeitsdauern gilt das oben Gesagte – es ist folglich

²³ Dass wir für unsere Analyse kürzere Zeiträume von 31 Tagen Beschäftigung zu Grund gelegt haben, ist dem Umstand geschuldet, dass sich sonst die Fallzahlen erheblich reduziert hätten – wir hätten sonst alle Personen, für die überhaupt keine Beschäftigung von mehr als sechs Monaten festzustellen war, aus der Analyse ausschließen müssen, da wir für sie keine kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer hätten bestimmen können.

²⁴ Noch längere Arbeitslosigkeitsdauern sind in der BA-Statistik nicht standardmäßig verfügbar, sondern müssten aus den Geschäftsdaten erst errechnet werden, was den Rahmen des vorliegenden Projektes gesprengt hätte. Deshalb mussten wie auf die Darstellung dreijähriger Arbeitslosigkeitsdauern verzichten.

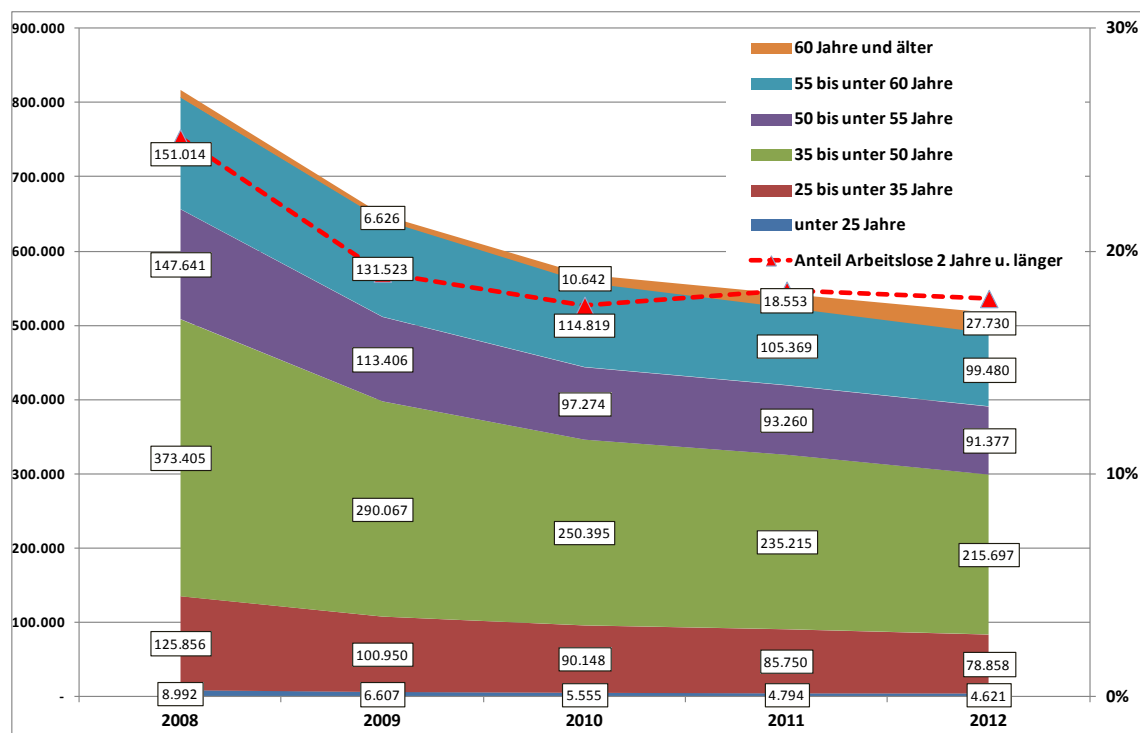
davon auszugehen, dass man bei Anwendung der Regeln des § 18 SGB III auf deutlich höhere Zahlen von „sehr langfristig Arbeitslosen“ kommen würde.

Wie Abbildung 8 zeigt, hat die Zahl der sehr langfristig Arbeitslosen seit 2008, also bei insgesamt steigender Erwerbstätigkeit und abnehmenden Beständen von Arbeitslosen, von etwa 800.000 auf zuletzt etwas über 500.000 abgenommen. Diese Abnahme war anfangs sogar überproportional; seit 2010 dagegen hat der Anteil der sehr langfristig Arbeitslosen an allen Arbeitslosen nicht mehr abgenommen. Er beträgt im Jahre 2012 knapp 18 Prozent.²⁵ Die Aufteilung nach Altersgruppen zeigt, dass ein Ausschluss der Personen unter 25 Jahre die Zielgruppe nur unwesentlich verkleinert. Ebenfalls noch klein, aber in deutlicher Zunahme begriffen ist die Altersgruppe der 60-Jährigen und Älteren.²⁶ Die hier nicht wiedergegebene Betrachtung der relativen Anteile der Altersgruppen zeigt, dass der Anteil der 50-Jährigen und Älteren an allen sehr langfristig Arbeitslosen im Zeitverlauf leicht zunahm und im Jahre 2012 bei 42 Prozent lag. Dass die mittlere Altersgruppe die größte ist, liegt natürlich an der breiten Definition dieser Altersgruppe, die 15 Einzelalter umfasst; der Anteil dieser Altersgruppe hat jedoch von 2008 bis 2012 abgenommen. Die hier ebenfalls nicht gezeigte Aufgliederung nach dem Geschlecht ergibt, dass der Frauenanteil im Zeitverlauf auf knapp unter 50 Prozent abgenommen hat; noch im Jahre 2008 waren Frauen deutlich überproportional von sehr langzeitiger Arbeitslosigkeit betroffen. Der Anteil Ostdeutschlands (neue Bundesländer und Berlin – ebenfalls hier nicht dargestellt) sinkt im Zeitverlauf von knapp 34 Prozent auf knapp 30 Prozent und liegt damit immer noch über dem Anteil dieser Region an den Erwerbspersonen.

²⁵ Das liegt recht nahe bei der Schätzung der Grundsicherungsstellen von 16 Prozent (siehe oben, S. 2). Der von Koch und Kupka 2012, S. 29 im Durchschnitt des Jahres 2010 angegebene niedrigere Wert ist auf die Ausklammerung der von zkt betreuten Arbeitslosen zurückzuführen.

²⁶ Hier spiegeln sich die steigende Erwerbsbeteiligung der 60-Jährigen und Älteren, die Schließung der Frühverrentungsmöglichkeiten ab 60 für Frauen und Arbeitslose sowie die Schließung des „Leistungsbezugs unter erleichterten Voraussetzungen“ nach § 428 SGB III für Neuzugänge bereits seit 2008. Die zahlenmäßige Zunahme sollte deshalb nicht als Verschlechterung der Situation von über 60-Jährigen auf dem Arbeitsmarkt interpretiert werden.

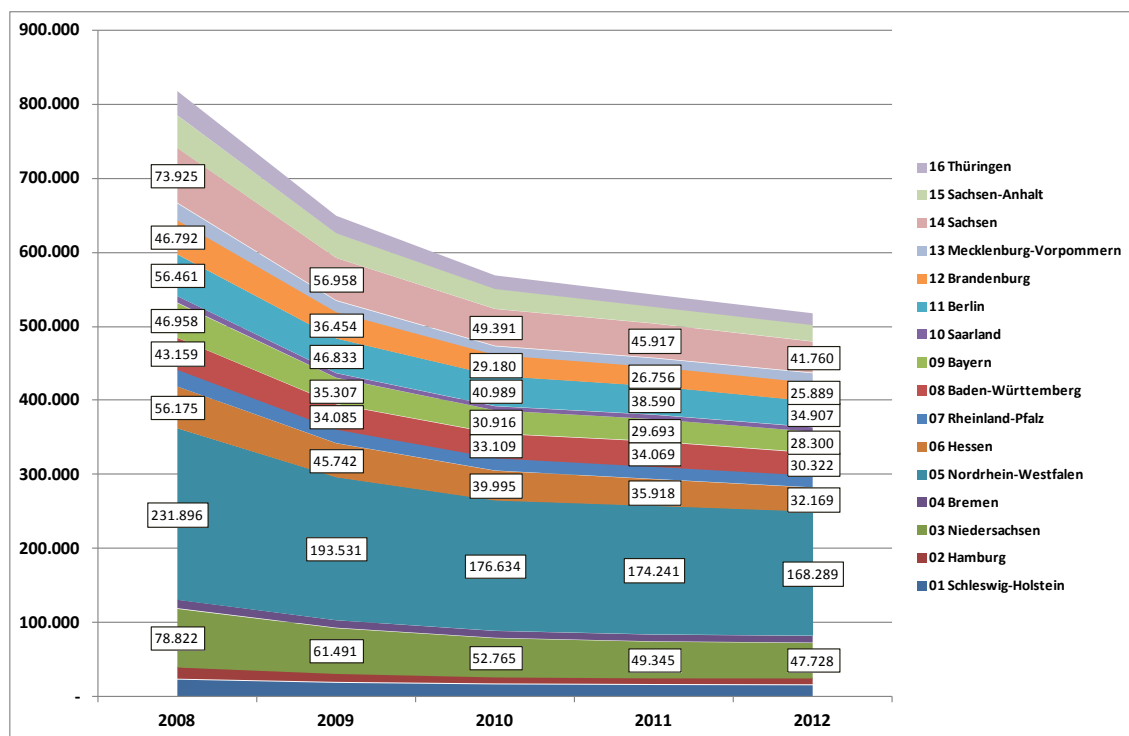
Abbildung 8: Arbeitslose mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren und mehr, Deutschland, nach Altersgruppen



Quelle: {Bundesagentur für Arbeit - Statistik 8.3.2013 #21014 / nopar}

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist daran zu erinnern, wie die Dauer der Arbeitslosigkeit erfasst wird. Abnehmende Bestände von sehr langfristig Arbeitslosen in der amtlichen Statistik lassen nicht mit Sicherheit den Schluss zu, dass die Anzahl der „arbeitsmarktfernen“ Personen abgenommen habe; ebenso ist es möglich, dass Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit sorgfältiger in der Geschäftsstatistik erfasst werden oder dass sie durch den verstärkten Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung erzeugt werden. Um diese Beschränkung ansatzweise zu überwinden, werden wir weiter unten (0. S. 45) Daten zur Dauer der Erwerbslosigkeit nach internationaler Definition betrachten. Hierbei wird jedoch der abnehmende Trend bestätigt werden; was immer der Einfluss von administrativ erzeugten Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit sein mag, er scheint jedenfalls im Zeitverlauf einigermaßen konstant zu bleiben.

Abbildung 9: Arbeitslose mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren und mehr, Deutschland, nach Bundesländern



Quelle: (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2013)

Die Chancenverteilung der Arbeitsaufnahme in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit (Abbildung 7, S. 38) würde es nahe legen, auch die dreijährige Dauer zu betrachten. Dieses Merkmal ist jedoch in der BA-Statistik nicht standardmäßig verfügbar. Die Bundestagabgeordnete der Grünen, Brigitte Pothmer, gibt in einem Beitrag für die Zeitschrift für Alternative Kommunalpolitik die Zahl der seit drei Jahren Arbeitslosen für das Jahr 2011 mit mehr als 300.000 Personen an (Pothmer 2013). Diese Schätzung erscheint nach den uns vorliegenden Daten plausibel.

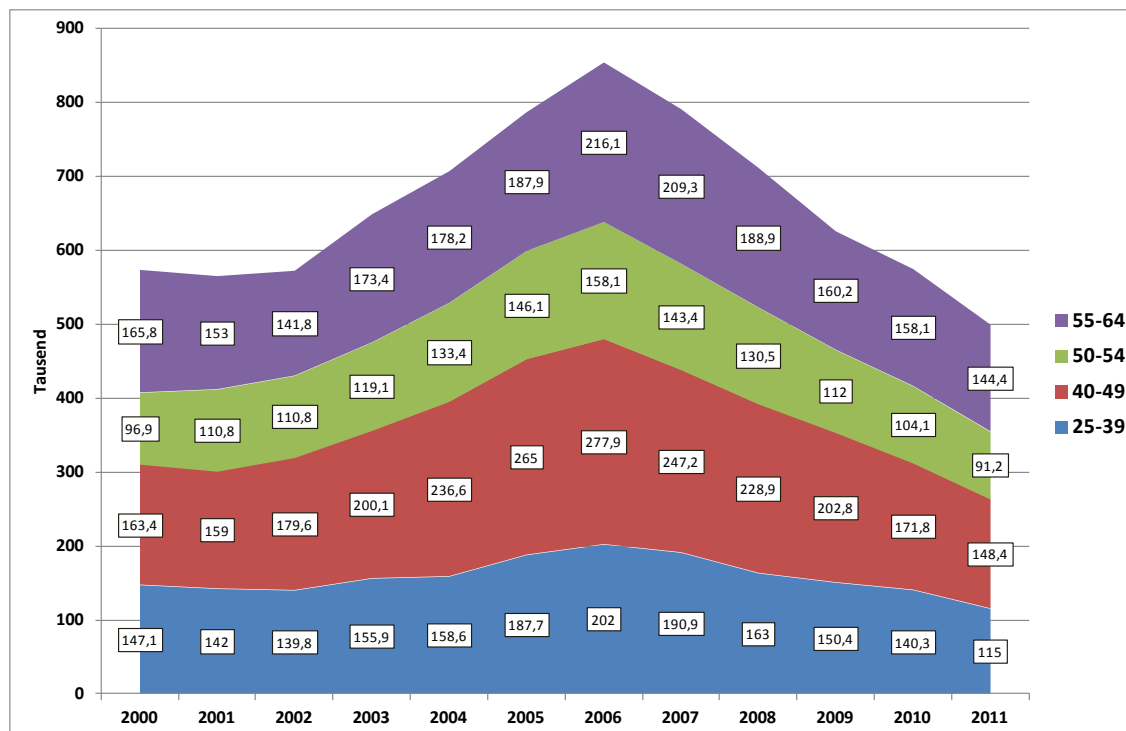
Die Verteilung der sehr langfristig Arbeitslosen nach Bundesländern zeigt Abbildung 9. Der hohe Anteil Nordrhein-Westfalens liegt nicht nur am Bevölkerungsreichtum dieses Bundeslandes oder seinen höheren Arbeitslosenquoten, sondern es liegt auch relativ zum Arbeitslosenbestand eine überproportionale Betroffenheit von sehr langzeitiger Arbeitslosigkeit vor (23 Prozent im Jahre 2012 bei einem Bundeswert von 17,9 Prozent). In Baden-Württemberg dagegen liegt der Anteil der sehr langzeitiger Arbeitslosen an allen Arbeitslosen (13,6 Prozent in 2012) unter dem Bundeswert. Der häufig anzutreffende Eindruck, dass gerade in dynamischen Arbeitsmärkten und bei niedrigen Arbeitslosenquoten der Anteil der „Abgehängten“ steigen, die Polarisierung also zunehmen müsse, bestätigt sich damit nicht. Absolut beträgt die Zahl der zwei Jahre und länger Arbeitslosen in Baden-Württemberg im Durchschnitt des Jahres 2012 gut 30.000.

4.6 Erwerbslosigkeit nach internationaler Definition

Da die amtliche Ausweisung der Arbeitslosigkeitsdauern auf der Grundlage von § 16 SGB III die tatsächliche Entfernung vom Arbeitsmarkt nur unvollkommen abbilden kann, wurden alternativ Daten der Europäischen Arbeitskräftestichprobe abgerufen, die für Deutschland auf dem Mikrozensus beruhen. Diese Daten werden durch Befra-

gungen gewonnen. Erwerbslos ist danach in Übereinstimmung mit den Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), wer in der Woche vor der Befragung nicht erwerbstätig war, aktiv eine Erwerbstätigkeit sucht und diese innerhalb von zwei Wochen aufnehmen könnte.²⁷

Abbildung 10: Erwerbslose ab Vollendung des 25. Lebensjahres mit einer Dauer der Erwerbslosigkeit von zwei Jahren und mehr, Deutschland, nach Altersgruppen



Quelle: Eurostat, Arbeitslosigkeit nach Geschlecht, Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit, Abruf am 30.3.2013, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/download>

Die Erfassung der Dauer der Erwerbslosigkeit erfolgt über die Frage nach der Dauer der Arbeitsuche. Dabei werden amtliche Unterbrechungstatbestände der Arbeitslosigkeit von den Antwortenden vermutlich weitgehend ausgeblendet, z.B. wenn die Unterbrechung nur kurz war oder wenn während der Teilnahme an einer Maßnahme weiter nach Arbeit gesucht wird. Es kann daher nicht überraschen, dass die Erwerbslosenstatistik wesentlich höhere Werte der Langzeitigkeit ausweist als die Arbeitslosenstatistik.

Die Statistik der sehr langfristig Erwerbslosen bestätigt grundsätzlich den in der Arbeitslosenstatistik festgestellten Trend, d.h. nach einem Höhepunkt im Jahre 2006 ist ihre Zahl stetig gesunken. Die Abnahme von 2008 bis 2011 beträgt etwa 31 Prozent, in der BA-Statistik der besonders langzeitigen Arbeitslosen knapp 34 Prozent. Es trifft

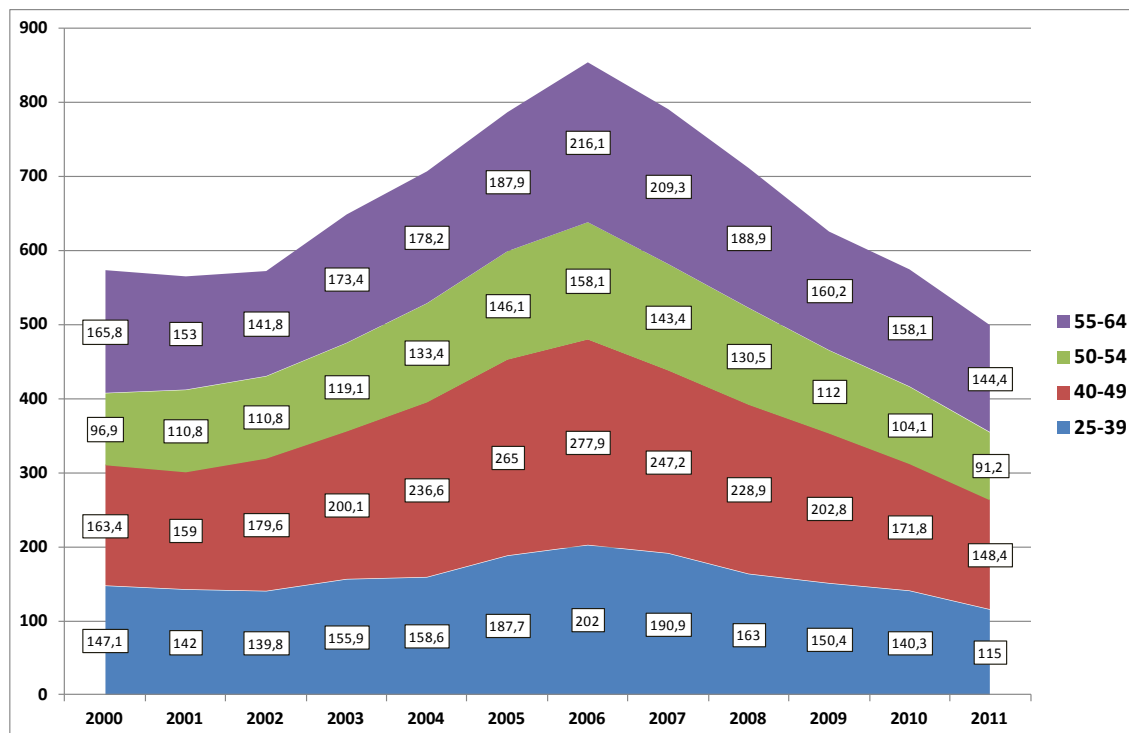
²⁷ Nach dieser Definition können amtlich als arbeitslos Registrierte als nicht erwerbslos gelten, z.B. wenn sie weniger als 15 Stunden erwerbstätig sind oder wenn sie in der anonymen Befragung angeben, nicht aktiv zu suchen, obwohl es ihnen gelungen ist, die Arbeitsverwaltung davon zu überzeugen. Andererseits können nach dieser Definition auch aktuell nicht gemeldete oder an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung teilnehmende Personen als erwerbslos erfasst werden, wenn sie angeben, Arbeit zu suchen und kurzfristig aufnehmen zu können. Bei in Arbeitsgelegenheiten Tätigen, die angeben, Arbeit zu suchen, dürfte das Ergebnis davon abhängen, ob die Arbeitsgelegenheit vom Befragten als „bezahlte Arbeit“ bezeichnet wird oder nicht.

also offenbar der Vorbehalt nicht zu, dass der in der Arbeitslosenstatistik seit 2008 festgestellte Trend der Abnahme sehr langzeitiger Arbeitslosigkeit in relevantem Maße durch eine Zunahme administrativ oder durch Maßnahmen erzeugter Unterbrechungstatbestände verursacht wurde.

Im Vergleich zu den sehr langfristig Arbeitslosen, die im Jahre 2012 noch etwas über 500.000 Personen umfassten, weist die Statistik der sehr langfristig *Erwerbslosen* im Jahre 2012 knapp 800.000 Personen aus, wobei die unter 25-Jährigen hier von vornherein ausgeklammert wurden. Die von Eurostat angebotene bzw. aus dem Angebot errechenbare Altersgliederung ist mit derjenigen in der BA-Statistik nur eingeschränkt vergleichbar. Für die Gruppe ab 50 Jahren besteht jedoch kategorial Übereinstimmung. Die bei den sehr langfristig Arbeitslosen feststellbare Zunahme des Anteils der Älteren ist in der Erwerbslosenstatistik nicht gegeben; gleichwohl liegt der 2011 erreichte Anteil von 43,5 Prozent sehr nahe bei dem in der Arbeitslosenstatistik für 2012 festgestellten Wert von 42 Prozent. Es liegt der Schluss nahe, dass zu einem großen Teil Ältere, die früher als Leistungen „unter erleichterten Voraussetzungen“ Beziehende (§ 428 SGB III und § 65 Abs. 4 SGB II) aus der Arbeitslosenstatistik ausgeklammert wurden, bei den Befragungen des Mikrozensus auch früher schon wie Erwerbslose geantwortet haben.

Eine Größenordnung von knapp 800.000 Personen, die als Zielgruppe für einen SAM anzusehen wären, liegt weit über den bisher kursierenden Schätzungen (vgl. 4.2, S. 33ff.). Andererseits dürfte diese Zahl in etwa der Größenordnung entsprechen, die die öffentlich geförderte Beschäftigung einschließlich der Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG um 2000 hatte (vgl. Abbildung 1, S. 11). Es wäre dennoch wünschenswert, alternativ die Größe der Zielgruppe abzuschätzen, die sich bei Zugrundelegung einer Dauer der Erwerbslosigkeit von drei Jahren ergeben würde, weil nach dieser Zeitspanne von 12 Quartalen gewissermaßen ein Endzustand von geringen, sich nicht mehr weiter verschlechternden Chancen der Arbeitsaufnahme erreicht wird (vgl. Abbildung 7, S. 41). Eine solche Abgrenzung ist jedoch leider nicht möglich, da die Frage nach der Dauer der Arbeitsuche im Mikrozensus bzw. der Europäischen Arbeitskräftestichprobe im oberen Bereich abgestuft ist in „2 bis unter 4 Jahre“ und „4 Jahre und mehr“. Folglich kann die Darstellung aus Abbildung 10 nur wiederholt werden für eine Erwerbslosigkeitsdauer ab vier Jahren (Abbildung 11). Im Ergebnis ändert sich die Altersverteilung nur geringfügig: Die 50-Jährigen und Älteren machen jetzt gut 47 Prozent aus (statt 43,5 Prozent bei einer Dauer der Erwerbslosigkeit von nur mindestens zwei Jahren).

Abbildung 11: Erwerbslose ab Vollendung des 25. Lebensjahres mit einer Dauer der Erwerbslosigkeit von vier Jahren und mehr, Deutschland, nach Altersgruppen (in Tausend)



Quelle: Eurostat, *Arbeitslosigkeit nach Geschlecht, Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit*, Abruf am 30.3.2013, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/download>

Die sehr hohe Anforderung einer Erwerbslosigkeit von mindestens vier Jahren Dauer („*extrem langzeitige Erwerbslosigkeit*“) führt uns mit 500.000 Personen im Jahre 2011 in die gleiche Größenordnung wie die „*sehr langzeitige Arbeitslosigkeit*“ (mindestens zwei Jahre) nach der nationalen amtlichen Arbeitslosenstatistik. Wenn man nicht unterstellen will, dass die Befragten hinsichtlich der Dauer ihrer Arbeitsuche stark übertreiben, dann muss man umgekehrt davon ausgehen, dass die amtliche Statistik der individuellen Arbeitslosigkeitsdauern die wahren Entfernungen vom Arbeitsmarkt stark unterschätzt. Das soll nicht heißen, dass die beiden Gruppen, obwohl von ähnlicher Größe, personell identisch sind, denn die Definitionen von Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit unterscheiden sich: Die jeweils erfassten Gruppen bilden zwar eine Schnittmenge, aber keine ist Teilmenge der anderen.

4.7 SGB-II-Leistungsbezug als Kriterium?

Verschiedene Landesprogramme stellen zusätzlich zu den Kriterien des § 16e SGB II auf die Dauer des Leistungsbezugs ab: 21 Monate in den letzten 24 Monaten (NRW) oder 36 Monate (Baden-Württemberg). Die BA-Statistik weist Leistungsbezugsdauern wiederum nur bis „zwei Jahre und länger“ aus. Für sich allein führt dieses Kriterium zu extrem großen Fallzahlen, da sich die Mehrheit der eLb länger als zwei Jahre im Leistungsbezug befindet. Das schließt jedoch „Aufstocker“ ein. Auch mit dem badenwürttembergischen Kriterium „36 Monate“ würde man für sich allein noch immer mehr als eine Million Bedarfsgemeinschaften erfassen (Graf und Rudolph 2009). Eine Kombination aus Dauer des Leistungsbezugs und Dauer der Arbeitslosigkeit ist jedoch im Statistik-Angebot der BA nicht verfügbar. Deshalb lässt sich die Dauer des SGB II-

Leistungsbezugs nicht als Kriterium für die Abschätzung des Umfangs der Zielgruppe nutzen.

4.8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

- Die Schwelle der Arbeitslosigkeitsdauer als Zugangsvoraussetzung in den SAM ist im derzeitigen § 16e SGB II mit dem Verweis auf „Langzeitarbeitslosigkeit“ nach § 18 SGB III zu niedrig angesetzt. Der SAM ist im Gegensatz zu anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung kein präventives, sondern ein kompensatorisches Instrument. Die Veränderung der Wahrscheinlichkeiten einer Arbeitsaufnahme mit zunehmender Dauer der kumulierten Arbeitslosigkeit spricht eher für eine Schwelle von zwei oder gar drei Jahren der kumulierten Dauer der Arbeitslosigkeit.
- Die Anforderung einer Negativprognose für die Dauer der Förderung bürdet den Fachkräften eine Verantwortung auf, für deren Wahrnehmung sie über keinerlei Ressourcen oder Instrumente verfügen. Eine gewisse Restwahrscheinlichkeit der Arbeitsaufnahme im allgemeinen Arbeitsmarkt gibt es immer, und sie lässt sich auch durch rigoros formulierte Zugangsvoraussetzungen nicht wegdefinieren.²⁸ Durch Festlegung einer geeigneten Schwelle hinsichtlich der kumulierten Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit lässt sich erreichen, dass diese Restwahrscheinlichkeit vertretbar niedrig ist.²⁹ Dadurch werden die Fachkräfte von der Anforderung einer individuellen Negativprognose entlastet.

Vor der Entscheidung über die Förderung eines Arbeitsverhältnisses ist eine Prognose zu erstellen, ob eine Erwerbstätigkeit der/ des eLb auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung möglich ist oder nicht. Zwischen der Dauer der Zuweisung und der Prognose besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Die Prognose beeinflusst daher den zeitlichen Rahmen der Förderung. Die Prognoseentscheidung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Förderung eines Arbeitsverhältnisses kann nach erneuter Prognose und Vorliegen der übrigen Voraussetzungen auf insgesamt maximal 24 Monaten verlängert werden. Eine erneute verstärkte vermittlerische Unterstützung ist dabei nicht erforderlich.

An die Prognose sind strenge Anforderungen zu stellen. Eine Prognose muss auf Tatsachen beruhen, die darauf schließen lassen, dass eine Integration der/ des eLb auch mit dem Einsatz von anderen vorrangigen Eingliederungsleistungen voraussichtlich für die Dauer der Zuweisung nicht möglich ist. Sie muss sich dabei auf nachprüfbar und objektivierbare Befunde stützen.

²⁸ Deshalb wurden bei der Evaluation des Beschäftigungszuschusses über die Förderdauer signifikante Einbindungseffekte gefunden: Über den Verlauf der zweijährigen Förderperiode hätten – nach den Outcomes der Kontrollgruppe zu urteilen – sieben Prozent der Geförderten ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis aufgenommen, wenn sie nicht in die BEZ-Förderung eingebunden gewesen wären ISG et al. 2011, S. 234. Bei einer Übergangsrate aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit unter SGB II-Leistungen Beziehenden von insgesamt 44 Prozent im Jahre 2010 ist die Auswahl eines Personenkreises mit nur sieben Prozent Übergangswahrscheinlichkeit bemerkenswert zielgenau – und kein so gravierender Mangel der Umsetzung des Instruments, wie im Evaluationsbericht dargestellt.

²⁹ Auch in der Sachverständigenanhörung zum Sozialen Arbeitsmarkt wurde dafür plädiert, sich hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen allein an der Dauer der Arbeitslosigkeit zu orientieren – vgl. Genz 2013, S. 46; Wagner 2013, S. 55 u. 57.

Bei dieser Beurteilung sind alle Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen, so-wohl die Leistungsmöglichkeiten und -defizite der/ des eLb als auch die Situation und Entwicklung des für sie/ ihn in Betracht kommenden Teils des allgemeinen Arbeitsmarktes. Aufgrund der Kenntnis des Arbeitsmarktes und der aus der Betreuung der gewonnenen Erkenntnisse sind die künftigen Leistungsmöglichkeiten der / des eLb für den Zeitraum der vor-gesehenen Zuweisung zu prognostizieren. Dabei sind alle für die/ den eLb in Betracht kommenden und zumutbaren Arbeiten zu berücksichtigen.

(Bundesagentur für Arbeit: SGB II - Fachliche Hinweise zur Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II Zentrale SP II 12, II - 1224.1, Stand: April 2012 Seite 13/14)

- Die derzeitige gesetzliche Anforderung, dass zusätzlich zur Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit zwei „in der Person liegende schwerwiegende Vermittlungshemmnisse“ vorhanden sein müssen, ist problematisch. Die Kenntnis zumindest der statistisch verfügbaren Vermittlungshemmnisse trägt zur Sicherheit einer solchen Negativprognose nicht wesentlich bei, wenn eine Schwelle der kumulierten Arbeitslosigkeitsdauer von zwei Jahren erreicht wurde. Die Etikettierung der zu fördernden Personen als „in ihren Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt“ ist bei der Implementation eines Instrumentes, das sich bewusst auch an Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes wendet und das trotz der angenommenen Chancenlosigkeit der Zielgruppe eine Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit im Verlauf der Förderung und ihren Übergang in ungeforderte Beschäftigung nicht ausschließen will, nicht zielführend.³⁰

Die der eLb muss

- *langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 SGB III und*
- *in ihren/ seinen Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere, in ihrer/ seiner Person liegende Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt sein.*

Die Entscheidung über das Vorliegen von vermittlungshemmenden Merkmalen ist im Rahmen der Betreuung der/ des eLb dezentral zu treffen. Das schematische Aufzählen von Vermittlungshemmnissen bietet keine fundierte Grundlage für eine Beurteilung, ob eine Förderung nach § 16e SGB II erforderlich ist. Entscheidend ist nicht, dass die/ der eLb ein Merkmal aufweist, das abstrakt ein Vermittlungshemmnis darstellen kann, vielmehr muss sie tatsächlich in ihren Erwerbsmöglichkeiten besonders schwer beeinträchtigt sein. So muss etwa ein hohes Lebensalter oder mangelnde Sprachkenntnis nicht in jedem Fall zwingend ein Vermittlungshemmnis darstellen. Abzustellen ist auf die konkrete Situation der jeweiligen betroffenen Person....

Die Entscheidung, welche vermittlungshemmenden Merkmale den Anforderungen des § 16e Abs. 3 Nr. 1 SGB II entsprechen, liegt in der dezentralen Verantwortung der Jobcenter. Eine Förderung nach § 16e SGB II kommt insbesondere bei komplexen Profillagen in Betracht.

SGB II - Fachliche Hinweise zur Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II, S. 10/11 – Hervorhebung durch die Verfasser.

³⁰ „Für den Erfolg der Jobcenter ist es ganz wesentlich, dass deren Fallmanager mit den Arbeitslosen stets das »halbvolle Glas« erarbeiten und nicht das »halbleere Glas«. (Genz 2013, S. 46).

- Allein nach der Dauer der Arbeitslosigkeit (zwei Jahre) bzw. Erwerbslosigkeit (4 Jahre) kommen wir auf eine Größenordnung von 500.000 Personen, die für eine Förderung im SAM in Frage kommen (30.000 in Baden-Württemberg).

		Bundesgebiet gesamt	Baden-Württemberg
Arbeitslosenstatistik 2012 (administrative Daten)	„sehr langfristig Arbeitslose“ (2 Jahre und mehr)	500.000	30.000
Erwerbslosenstatistik 2011 (Befragung, Frage nach Dauer der Arbeitsuche)	„extrem langfristig Erwerbslose“ (4 Jahre und mehr)	500.000	
		jeweils Personen ab Vollendung des 25. Lebensjahres	

- Unter Berücksichtigung von individuellen Gründen, die einer Teilnahme jeweils aktuell entgegenstehen können (Erkrankung, baldige Verrentung), bei Beschränkung auf freiwillig Teilnehmende³¹ sowie unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten, geeignete Einsatzfelder für die Zielgruppe zu finden, würden 250.000 Arbeitsplätze (15.000 in Baden-Württemberg) ausreichen, den praktisch wirksamen Bedarf zu decken. Das entspricht beispielsweise der Anzahl von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahre 1991, als die Arbeitslosigkeit etwa auf dem Niveau von heute lag. Die ermittelten Größenordnungen sind also nicht utopisch.
- Die Auswahl unter den sehr langfristig Arbeitslosen sollte nicht nach „Vermittlungshemmnissen“ erfolgen, sondern nach Teilhabebedarf, Teilhabechancen und Perspektiven der Entwicklung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Die Fachkräfte in den Jobcentern sollten nach entsprechender Dauer der Arbeitslosigkeit nicht begründen müssen, warum die zu Fördernden im allgemeinen Arbeitsmarkt chancenlos sind, sondern inwiefern ihre soziale Teilhabe ohne Arbeitsverhältnis beeinträchtigt ist, mit dem konkreten in Aussicht genommenen Arbeitsverhältnis aber verbessert werden kann. Ebenso ist zu begründen, inwiefern das Arbeitsverhältnis Chancen auf Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit birgt. Dieses entspricht dem Paradigmenwechsel von einem defizit- zu einem potenzialorientierten Ansatz. Personen, deren soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit durch ein Arbeitsverhältnis – ggf. bei eingeschränkter Leistungsfähigkeit oder Verfügbarkeit durch ein teilzeitiges Arbeitsverhältnis – voraussichtlich nicht verbessert werden kann oder für die sich aktuell kein konkretes Arbeitsverhältnis finden lässt, in dem das möglich erscheint, sollten nicht im SAM gefördert werden.³²
- Die Zuweisung in ein Arbeitsverhältnis des SAM wird eingebettet in einen Integrationsplan, der die Grundlage einer Zielvereinbarung zwischen Jobcenter, eLb, Ar-

³¹ Für Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante konnte gezeigt werden, dass die auch hier vorhandenen positiven Teilhabeeffekte bei unfreiwilliger Teilnahme geringer ausfallen (Christoph und Hohmeyer 2012, S. 125). Da die soziale Teilhabe und nicht der Test der Arbeitsbereitschaft im Vordergrund der Zielsetzungen des SAM stehen, sollte die Teilnahme grundsätzlich freiwillig sein.

³² Angesichts der sehr weiten, spiegelbildlich an das Erwerbsminderungsrentenrecht angepassten Definition von „Erwerbsfähigkeit“ im SGB II ist es denkbar, dass es zwischen fehlender Erwerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit im SAM eine Gruppe von eLb gibt, für die auch der SAM keine Teilhabeperspektive bietet. In erster Linie wird es sich hier um Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen handeln, die zwar als erwerbsfähig gelten, aber faktisch einer Arbeitstätigkeit auch im SAM und auch bei teilzeitiger Ausgestaltung nicht gewachsen sind. Für diese Personengruppe werden künftig andere Teilhabeangebote zu entwickeln sein, da für sie die „Teilhabe durch Erwerbsarbeit“ keine Lösung darstellt.

beitgeber und ggf. einem externen Dienstleister zur Betreuung oder Qualifizierung wird.

- Die Anforderung der vorherigen verstärkten vermittlerischen Unterstützung für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten birgt paradoxe Handlungserwartungen, solange sie auf den Einzelfall bezogen bleibt („verstärkt fördern, um die Vergeblichkeit dieser Bemühungen nachzuweisen“). Dieses Paradox lässt sich jedoch auflösen, wenn die verstärkte Förderung im Rahmen eines Sonderprogramms oder einer örtlichen Kampagne eines Jobcenters für eine größere Gruppe von eLb erfolgt. Man konzentriert für einen begrenzten Zeitraum personelle Kräfte auf eine Zielgruppe, hat damit nach allen einschlägigen Erfahrungen³³ auch Erfolge im allgemeinen Arbeitsmarkt, und kann anschließend unter den verbliebenen „Erfolglosen“ nach den oben entwickelten Auswahlkriterien und Verfahrensweisen einen Teil für Arbeitsverhältnisse im SAM auswählen.

³³ Neben dem Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ IAQ und IAW 2012 ist zu verweisen auf Modellprojekte, in denen vorübergehend mehr Vermittler eingesetzt wurden: Hofmann et al. 2010, 2012; Sowa und Krug 2012

5 Kosten und Nutzen eines sozialen Arbeitsmarktes

5.1 Vorüberlegungen

Aktuelle Überlegungen sowohl zum Sozialen Arbeitsmarkt als auch zum gesetzlichen Mindestlohn gehen davon aus, dass alleinstehende Vollzeitbeschäftigte durch eine Beschäftigung im SAM aus dem SGB II-Leistungsbezug herauskommen sollten. Deshalb wird von einem (Mindest-) Lohn von 8,50 Euro pro Stunde ausgegangen.

Ob die Annahme zutrifft, dass bei einem Lohnsatz von 8,50 Euro der Leistungsbezug verlassen wird, hängt jedoch selbst für Single-Bedarfsgemeinschaften stark vom örtlichen Mietpreisniveau ab. In Großstädten mit hohem Mietniveau kann es durchaus vorkommen, dass auch unter diesen Bedingungen ein geringer Restanspruch an Grundsicherungsleistungen verbleibt³⁴, sofern nicht zusätzlich zum Erwerbseinkommen Einkünfte aus anderen Quellen anzurechnen sind, oder sofern auf der Bedarfsseite Sonderbedarfe wegen Behinderung oder besonderen Ernährungsaufwandes zu Buche schlagen. Ebenso ist offensichtlich, dass es in derartigen Grenzfällen stark darauf ankommen kann, was „Vollzeit“ im Einzelfall, d.h. nach den betrieblichen Gegebenheiten des Arbeitgebers bedeutet – 37 oder 40 Stunden? Das macht rund 90 Euro Differenz im monatlichen Nettolohn aus und kann für das Verlassen des Leistungsbezugs entscheidend sein.

Die vereinfachende Annahme, dass die im SAM zu beschäftigende Person allein lebt, ist ebenfalls zu hinterfragen. Zwar ist der Anteil von „Single-Bedarfsgemeinschaften“ im SGB II-Leistungsbezug mit rund 56 Prozent sehr hoch, aber ihre Anzahl entspricht nur einem Anteil von 42,6 Prozent an den eLb, d.h. die Mehrheit der eLb lebt nicht allein. Im Sozialen Arbeitsmarkt Beschäftigte, die in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften leben, können den Leistungsbezug nur dann verlassen, wenn weiteres Einkommen vorhanden ist. Für Alleinerziehende beispielsweise ist auch in Vollzeit ein Verlassen des Leistungsbezugs bei einem Stundenlohn von 8,50 Euro nur dann möglich, wenn Unterhaltsleistungen für das Kind bezogen werden.

Schließlich ist die Annahme zu hinterfragen, dass im SAM immer Vollzeit gearbeitet werden soll. Einerseits ist denkbar, dass sich bestimmte Tätigkeitsfelder nur in Teilzeit erschließen lassen. Wenn z.B. eine Kommune im Rahmen einer Strategie der „sozialen Auftragsvergabe“ dazu übergehen sollte, Teillose der zu vergebenden Reinigungsleistungen in kommunalen Gebäuden an solche Gebäudereiniger zu vergeben, die am SAM teilnehmen, dann werden dadurch aus den üblicher Weise teilzeitigen Arbeitsplätzen in der Gebäudereinigung nicht automatisch Vollzeitarbeitsplätze. Auf der anderen Seite ist an die Grenzen der Leistungsfähigkeit und der Verfügbarkeit der im SAM zu beschäftigenden Personen zu denken. Bei der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ wurde festgestellt, dass sich teilzeitige Beschäftigungsverhältnisse im allgemeinen Arbeitsmarkt als im Vergleich zu vollzeitigen stabiler erwiesen – bei Frauen generell, während dieses bei Männern nur für die in einem Unterprogramm für besonders arbeitsmarktferne Teilnehmer galt (IAQ und IAW 2012). Es ist damit zu rechnen, dass eine Beschäftigung im SAM für einen Teil der

³⁴ Alle Testrechnungen wurden mit dem Überschlagsrechner der Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen durchgeführt – nähere Informationen und Bezugsmöglichkeit unter <http://www.erwerbslos.de/component/content/article/56-rechtshilfen/531-leistungsrechner-hartz-iv-wohngeld-kinderzuschlag.html>

Zielgruppe aus gesundheitlichen Gründen überhaupt nur in Teilzeit durchzuhalten sein wird, wenn man nicht zulassen will, dass im SAM für einen Vollzeit-Lohn faktisch nur Teilzeit gearbeitet wird – sei es durch entsprechende Pausen, sei es durch überdurchschnittliche Krankheitszeiten. Beides würde die Legitimität des SAM untergraben und zudem eine Ungerechtigkeit darstellen gegenüber ungeforderten Personen am unteren Rande des allgemeinen Arbeitsmarktes, die für den gleichen Lohn mindestens Vollzeit arbeiten müssen und sich Krankheitszeiten kaum erlauben können.

Man sollte also von vornherein davon ausgehen, dass es im SAM einen Anteil von Teilzeit-Arbeitsverhältnissen geben wird³⁵, der nicht wesentlich kleiner sein sollte als im allgemeinen Arbeitsmarkt, also 30 bis 40 Prozent umfassend wird (siehe hierzu auch die Praxis der öffentlich geförderten Beschäftigung in Frankreich, Kapitel 7). Mit Teilzeitarbeit ist aber ein Verlassen des Leistungsbezugs allenfalls in Paar-Bedarfsgemeinschaften möglich, in denen der Partner über ein Einkommen über den eigenen Bedarf hinaus verfügt.

Wenn das Verlassen des Leistungsbezugs nicht als Regelfall des SAM unterstellt werden kann, dann kann man bei der Berechnung der Einsparungen, die durch den SAM erzielt werden, auch nicht generell den Verwaltungsaufwand in Anschlag bringen, wie dieses in Modellrechnungen zum Passiv-Aktiv-Transfer teilweise geschieht. Der Verwaltungsaufwand der Leistungsbearbeitung ist unabhängig von der Höhe der Leistung. Allenfalls verringert sich der Betreuungsaufwand der Persönlichen Ansprechpartner, wenn während der Beschäftigung im SAM keine Aktivierung erfolgen muss.³⁶ Dem steht gegenüber, dass die für die Beschäftigung im SAM zu erbringenden Förderleistungen berechnet und geprüft werden müssen. Außerdem sollten die Betreuungsfachkräfte im Jobcenter den Verlauf der Beschäftigung im SAM im Auge behalten und ggf. Einfluss nehmen.³⁷ Denn wenn ein Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht realisiert werden kann, kommen diese Personen ja mit hoher Wahrscheinlichkeit in die Aktivierung zurück, nachdem eine unbefristet geförderte Beschäftigung nach derzeitiger Rechtslage nicht mehr möglich ist.

5.2 Berechnung von Refinanzierungsquoten

Wenn man sich von den Vorannahmen löst, die die Diskussion über den „Passiv-Aktiv-Transfer“ dominieren, nämlich dass die Beschäftigung im SAM zum Verlassen des Leistungsbezuges führen und sich vollständig selbst finanzieren müsse, dann wird das Verlassen des Leistungsbezugs zum Grenzfall einer allgemeiner zu fassenden Beziehung, die sich durch die *Refinanzierungsquote* des SAM ausdrücken lässt. Die Refinanzierungsquote ist der Quotient aus Leistungersparnis und Förderung. Innerhalb der Logik des derzeitigen § 16e SGB II, also ohne Kosten für Qualifizierung oder Begleitung, ergibt sich diese – bei gegebenem Lohnsatz von 8,50 Euro pro Stunde sowie gegebenen Lohnsteuer-, Sozialversicherungsbeitrags- und SGB II-Bedarfssätzen nach

³⁵ Hierauf weisen auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013) sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2013) in ihren Stellungnahmen zum SAM hin.

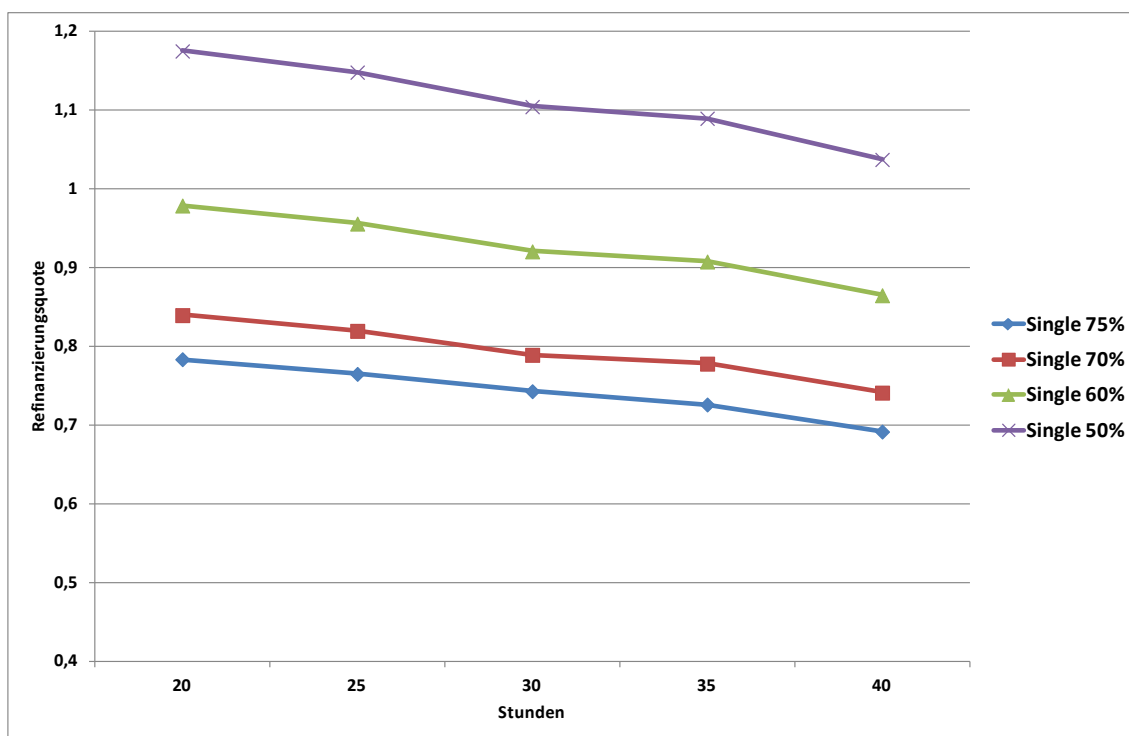
³⁶ Zwar sollen Aktivierungsbemühungen bei aufstockende Leistungen beziehenden Teilzeit-Beschäftigten grundsätzlich fortgesetzt werden; wenn aber eine Beschäftigung im SAM gerade deswegen in Teilzeit erfolgt, weil Vollzeit aus subjektiven oder objektiven Gründen nicht realisierbar ist, macht die Aktivierung in der Praxis wenig Sinn.

³⁷ Dementsprechend gehen die aktuellen Gesetzentwürfe auch davon aus, dass die Betreuung durch das Jobcenter während der Beschäftigung im SAM fortzusetzen ist.

dem Stand von Anfang 2013³⁸ – aus dem Mechanismus der Anrechnung von Erwerbseinkommen (§ 11b Abs. 2 und 3 SGB II), der Steuerprogression (die dazu führt, dass sich das anzurechnende Nettoeinkommen nicht linear zum Brutto verhält) sowie dem Prozentsatz des Lohnkostenzuschusses nach § 16e Abs. 2. Die unterschiedliche Anrechnung von Erwerbseinkommen je nachdem, ob ein minderjähriges Kind zur Bedarfsgemeinschaft gehört, wirkt sich ebenso aus wie die Steuerklasse. Als Maßstab für die Kostensituation bei Wohnung und Heizung orientieren wir uns an den aktuellsten Werten (September 2012) für den Kreis Böblingen, da der durchschnittliche Bedarf je Person für Unterkunft und Heizung in Böblingen nahezu dem Landesdurchschnitt für Baden-Württemberg entspricht. Es wurden jeweils die Durchschnittswerte pro Bedarfsgemeinschaft des betreffenden Typs genommen.

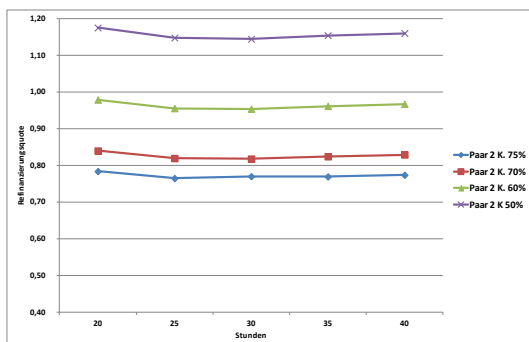
Abbildung 12: Refinanzierungsquoten des § 16e SGB II in Abhängigkeit von Stundenzahl und Fördersatz für drei Typen von Bedarfsgemeinschaften

Single-Bedarfsgemeinschaft

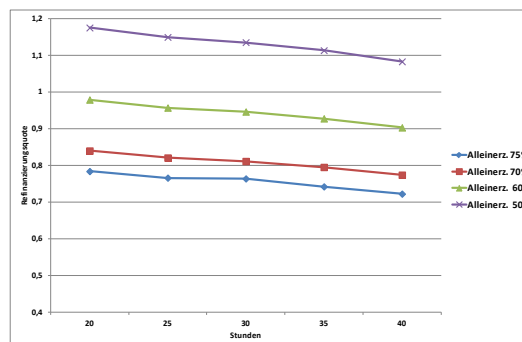


³⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass jede Veränderung dieser für den SAM exogenen Parameter die Refinanzierung beeinflusst.

Paar, 2 Kinder, 10 und 14 Jahre



Alleinerziehende(r), 1 Kind, 13 Jahre



Quelle: eigene Berechnungen unter Zuhilfenahme des Lohn- und Gehaltsrechners des IWW-Instituts http://service.iww.de/rechentools/lst_rechner.html sowie des des Hartz-IV-Überschlagsrechners der Koordinierungsstelle gewerkschaftliche Arbeitslosengruppen. Tatsächliche Kosten der Unterkunft und Heizung für Kreis Böblingen, September 2012, Bundesagentur für Arbeit

Aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Mechanismen ergeben sich teilweise kontra-intuitive Effekte:

- (1) Generell ist die Refinanzierungsquote natürlich umso höher, je niedriger der Fördersatz, wenn mit geringerem Fördereinsatz das gleiche Einkommen und damit die gleiche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit erreicht wird. Eine vollständige Refinanzierung oder gar ein fiskalischer Gewinn („SGB-II-fiskalische Rendite des SAM“) wird nur bei Förderquoten unter 60 Prozent erreicht. Dabei muss hier natürlich davon abstrahiert werden, dass bei so geringen Fördersätzen die Beschäftigung u.U. gar nicht realisierbar ist.
- (2) Erwartungsgemäß haben nur Single-Bedarfsgemeinschaften die Chance, bei 40 Stunden Beschäftigung gerade den Leistungsbezug zu verlassen. Bei überdurchschnittlichem Mietniveau am Ort würde das aber nicht mehr gelten.
- (3) Die Refinanzierungsquoten sind mit steigender Stundenzahl tendenziell rückläufig. Das gilt freilich nur für den hier betrachteten Stundenbereich ab 20, der beim vorausgesetzten Lohnsatz zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (im obersten Bereich der Gleitzone) führt. Deshalb kann das Jobcenter die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen einstellen. Diese Ersparnis fällt bereits bei Förderung von 20 Stunden an und wächst mit steigender Stundenzahl nicht mehr. Dadurch sinkt die Refinanzierungsquote, wenn nicht das anzurechnende Erwerbseinkommen überproportional steigt.
- (4) Bei Single-Bedarfsgemeinschaften sind die Refinanzierungsquoten erwartungsgemäß höher als in anderen BG-Typen. Sie erreichen aber nicht etwa dann den höchsten Wert, wenn bei 40 Stunden der Leistungsbezug verlassen wird, denn es kann nur maximal der Bedarf eingespart werden. Eine Förderung in Höhe von 75 Prozent kostet bei 40 Stunden mehr als der Single-Bedarf.
- (5) Bei Single-Bedarfsgemeinschaften und bei Alleinerziehenden sinken die Refinanzierungsquoten, wenn die Stundenzahl ausgeweitet wird. Das liegt an der Einsparung der SV-Beiträge als Einmaleffekt und an der bei höherer Stundenzahl einsetzenden Besteuerung: Die anzurechnenden Nettoeinkommen wachsen langsamer als die zu bezuschussenden Brutto-Lohnkosten der Arbeitgeber.
- (6) Bei einem Paar mit zwei Kindern (Annahme: nur ein Elternteil wird im SAM gefördert; das andere Elternteil hat kein Einkommen) tritt selbst bei 40 Stunden Be-

schäftigung keine Besteuerung ein, so dass das Netto-Einkommen nach Verlassen der Gleitzone proportional zur Stundenzahl wächst. Dadurch wirkt sich die Anrechnungsformel des § 11b Abs. 2 und 3 dahingehend aus, dass der Bedarf etwa im gleichen Maße sinkt wie das Arbeitnehmer-Brutto und damit auch das zu bezuschussende Arbeitgeber-Brutto steigt.

- (7) Bei Alleinerziehenden mit einem Kind ist der Kurvenverlauf ähnlich wie bei Singles, nur dass die „Knicke“ in der Kurve etwas anders platziert sind. Das liegt daran, dass die Besteuerung anders einsetzt als bei Singles und dass bei der Anrechnung des Einkommens wegen des Kindes die „90-Prozent-Zone“ bis 1.500 Euro brutto reicht, so dass – wiederum anders als bei Singles – auch bei 40 Stunden keine Einkommensbestandteile vollständig zur Anrechnung kommen.

Diese teilweise paradox anmutenden Ergebnisse, die auf Parametern beruhen, die mit Sicherheit nicht aufgrund arbeitsmarktpolitischer Erwägungen gesetzt wurden, würden dennoch zu gar nicht so unplausiblen Ergebnissen führen, wenn man sie als Anreizstrukturen für die Jobcenter interpretieren wollte:

- Bei Paaren mit Kindern macht es Sinn, mit maximaler Stundenzahl die höchste erreichbare Refinanzierungsquote anzustreben. Noch günstiger wird diese, wenn man beide Elternteile fördert, ggf. auch in Teilzeit, wenn in der Summe dann mehr als 40 Stunden erreicht werden. Hierbei wirkt sich günstig aus, dass dann zweimal Sozialversicherungsbeiträge eingespart werden.
- Bei den zu fördernden Singles wird es sich vor allem um Ältere handeln, von denen viele gesundheitliche Beeinträchtigungen haben. Es macht also durchaus Sinn, mit Teilzeitangeboten die höhere Refinanzierungsquote anzustreben bzw. je nach Leistungsfähigkeit sowohl die Stundenzahl als auch die Förderquote so anzupassen, dass man in der Nähe einer Refinanzierungsquote von 80 Prozent bleibt.
- Bei Alleinerziehenden gilt ebenfalls, dass sie häufig nur für Teilzeit verfügbar sein werden.

5.3 Gesamtfiskalische Erwägungen

Es ist offensichtlich, dass bei gesamtfiskalischer Betrachtung eine höhere Refinanzierung nachzuweisen ist als bei einer Betrachtung, die sich auf die SGB II-Haushalte von Bund und Kommunen beschränkt: Es werden Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt, die Beiträge zur Krankenversicherung sind möglicher Weise höher als vom Jobcenter entrichtet, und bei Verdiensten oberhalb des Grundfreibetrags werden Steuern gezahlt. Andererseits kann es aber auch sein, dass gerade durch den Bezug von Wohngeld oder Kinderzuschlag ein Verlassen des Leistungsbezugs erreicht wird. Die gesamtfiskalischen Beziehungen sind also sehr komplex, aber vermutlich politisch nicht sehr relevant. Denn wenn erreicht werden könnte, dass innerhalb des SGB II bestimmte „aktive“ und „passive“ Ausgaben gegenseitig deckungsfähig gemacht werden, dann wäre das angesichts des Widerstandes von Bundesregierung und Bundesagentur schon sehr viel. Die Durchsetzungsfähigkeit der Forderung nach „Passiv-Aktiv-Transfer“ wird durch eine gesamtfiskalische Betrachtung nicht gesteigert, weil sie Nutznießer einbezieht, die im Entscheidungsprozess über eine Reform des SGB II keine Rolle spielen.

5.4 „Passiv-Aktiv-Transfer“

Gegen den „Passiv-Aktiv-Transfer“ (PAT) wird eine Reihe von Argumenten vorgebracht, die im Folgenden zu prüfen sind:

- (1) *Wenn haushaltstechnisch eingesparte Transferleistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung eingesetzt werden, dann stehen sie nicht mehr für andere Fördermaßnahmen zur Verfügung, die im Einzelfall zweckmäßiger sein könnten* (Bundesagentur für Arbeit 2013, S. 11).

Dieses Argument besagt eigentlich nur, dass auch ein durch PAT verfügbarer Euro nur einmal ausgegeben werden kann. Solange es aber keinen PAT gibt, stehen eingesparte passive Leistungen auch nicht für andere Fördermaßnahmen zur Verfügung.

- (2) *Im Falle von Mitnahme- und Einbindungseffekten, d.h. wenn ein Teil der Geförderten auch ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hätte, dieses aber infolge der Förderung nicht tut, dann gibt es im Vergleich zur Nichtförderung gar keinen Einspareffekt* (ebenda).

Das ist richtig, gilt aber für alle Instrumente. Wenn dieses wirklich das entscheidende Hindernis sein sollte, dann könnte man sich sicherlich auf einen „Sicherheitsabschlag“ bei der Anrechnung der Einsparung passiver Leistungen einigen, der für ein für unvermeidbar oder für wahrscheinlich gehaltenes Ausmaß von Mitnahme- und Einbindungseffekten kompensiert.

- (3) *Durch den PAT entsteht ein Anreiz, mehr Personen in öffentlich geförderte Beschäftigung zu bringen, selbst wenn diese der Integration der Betroffenen schadet und zur Verbesserung der Eingliederungschancen andere Förderinstrumente und Integrationsstrategien geeigneter wären* (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2013, S. 15)

Dieser Anreiz wäre nur dann gegeben, wenn durch den PAT aus einem „teuren“ Instrument eines würde, das den Eingliederungstitel weniger belastet als andere Instrumente. Wenn man, wie hier, nur von einer teilweisen Refinanzierung ausgeht, dürfte das eher nicht der Fall sein oder nur im Vergleich zu sehr anspruchsvollen Maßnahmen wie z.B. einer zweijährigen Umschulung zutreffen. Hier handelt es sich aber um Maßnahmen, die für die fragliche Personengruppe eher nicht in Frage kommen dürften. Außerdem wird bei diesem Argument völlig übersehen, dass zumindest die derzeitige Konstruktion den § 16e SGB II eigentlich ausschließt, dass es noch andere Maßnahmen geben könnte, die geeigneter sind, denn dieses hätte sich doch während der „verstärkte(n) vermittlerische(n) Unterstützung nach § 16 Absatz 1 Satz 1 unter Einbeziehung der übrigen Eingliederungsleistungen“ herausstellen müssen, die vor der Zuweisung über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten zu leisten ist.

- (4) *Wenn man PAT zulässt, dann muss er für alle Förderinstrumente gelten und darf nicht auf eine Maßnahme beschränkt werden, damit es nicht zu einem verzerrten Einsatz unterschiedlicher Fördermöglichkeiten kommt* (ebenda).

Dieses Argument verkennt, dass während der Teilnahme an anderen Fördermaßnahmen wie beruflicher Weiterbildung, Maßnahmen der Aktivierung und Vermittlung oder Arbeitsgelegenheiten die passiven Leistungen weiter gezahlt werden. Der PAT begründet sich ja nicht dadurch, dass aufgrund der längerfristigen *Wirkungen* der Förderung Leistungen eingespart werden, sondern dadurch, dass die

Maßnahme selbst einen Statuswechsel in Beschäftigung beinhaltet, wodurch passive Leistungen eingespart werden.

Ohne PAT besteht derzeit ein verzerrter Anreiz zu Gunsten der Nutzung von Arbeitsgelegenheiten: Da die weiter zu erbringende passive Leistung nicht als Kosten der Maßnahme erscheinen, sind Arbeitsgelegenheiten pro Monat scheinbar kostengünstiger als eine Förderung nach § 16e SGB II. Wenn man jedoch einbezieht, dass bei einer Förderung nach § 16e die passive Leistung (ggf. teilweise) durch Zahlung eines Arbeitsentgeltes ersetzt wird, kommt man zu einem anderen Ergebnis.

Ein vergleichbares Instrument, das ggf. in den PAT einbezogen werden könnte, sind die Eingliederungszuschüsse, deren Zahlung ja ebenfalls den Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis voraussetzt. Gegen die Ausdehnung des PAT auf Eingliederungszuschüsse ist nichts einzuwenden, zumal sich die Förderung nach § 16e von den Eingliederungszuschüssen lediglich nach der maximalen Höhe, der maximalen Dauer und hinsichtlich des Verzichts auf eine Nachbeschäftigungsfrist unterscheidet.

- (5) *Die Umwandlung einer Pflichtleistung (Sicherung des Lebensunterhalts) in eine Ermessensleistung (Finanzierung von Beschäftigungsverhältnissen) dürfte mit Blick auf die Sicherung des Existenzminimums in Deutschland rechtlich nicht möglich sein* (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2013, S. 21).

Dieses Argument ist nicht nachvollziehbar, denn es geht ja beim PAT nicht um individuelle Anspruchsgrundlagen, sondern um die (ggf. teilweise) gegenseitige Deckungsfähigkeit von Teilhaushalten. Der Anspruch auf die Sicherung des Lebensunterhalts bleibt bei Beschäftigung im SAM erhalten und verwirklicht sich bei Bedarf in Form des aufstockenden Bezugs eines Teils der Leistung. Von einem Anspruch auf SAM oder einem Anspruch auf PAT ist in keinem der Vorschläge die Rede.

- (6) *Es ist nicht klar, wie im Falle eines PAT der Bund und die Kommunen ihre jeweiligen Anteile an der Einsparung in die Finanzierung der Förderung einbringen* (Zentralverband des Deutschen Handwerks 2013, S. 30).

Soweit es überhaupt möglich ist, die Einsparungen konkret oder näherungsweise zu ermitteln (dazu gesondert siehe unten), sollte es mit dem gleichen Grad an möglicher Unschärfe auch möglich sein, die Einsparungen der Kommunen zu ermitteln. In der Tat relevant ist aber die Frage, wie die Kommunen diese Einsparungen einsetzen: Sie können sie ja nicht in den Bundeshaushalt überweisen. Hier zeigt die Simulation des PAT im baden-württembergischen Landesprogramm einen gangbaren Weg: Die Kommunen beteiligen sich an der Förderung sozialer Begleitmaßnahmen.

- (7) Die Jobcenter können die Netto-Einsparung nicht zuverlässig ermitteln (Bundesagentur für Arbeit 2013, S. 11)

Dieses Argument ist ernst zu nehmen: Die Reduzierung der passiven Leistungen durch Anrechnung von Erwerbseinkommen tritt möglicher Weise mit Verzögerung ein, das anzurechnende Einkommen kann sich im Zeitverlauf ändern, und aus dem Kontext der Bedarfsgemeinschaft ergeben sich vielfältige Anlässe, durch die sich die Leistungshöhe ändern kann, ohne dass sich am Erwerbsstatus etwas geändert hat.

Dennoch sollte es grundsätzlich möglich sein, für Personen mit anzurechnendem Erwerbseinkommen aus einer Maßnahme nach § 16e SGB II (Verknüpfung von Leistungsdaten mit Daten der Maßnahmeförderung) jeweils monatlich eine Alternativberechnung durchzuführen, wie hoch die Leistung ohne dieses anzurechnende Erwerbseinkommen ausgefallen wäre, und diese Differenzen zu summieren, solange die Förderung andauert. Der Widerstand gegen ein solches Vorgehen scheint eher daher zu rühren, dass man von einer weiterhin sehr geringen Zahl von Förderfällen ausgeht, die eine entsprechende Anpassung der Software unverhältnismäßig erscheinen lässt.

Alternativ wäre an einen statistischen Ansatz zu denken: Man vergleiche den Leistungsverlauf von Bedarfsgemeinschaften, aus denen ein Mitglied in eine Förderung nach § 16e eintritt, mit dem Leistungsverlauf von „statistischen Zwillingen“, die sich nach ihren persönlichen Merkmalen und der Konstellation ihrer Bedarfsgemeinschaft nur dadurch unterscheiden, dass sie keine Förderung nach § 16e erhalten. Aus der Differenz der Leistungsverläufe ergeben sich die Einsparungen an Passivleistungen, die dem Eingliederungstitel gutzuschreiben wären. Auf die „buchhalterische“ Verfolgung der Gründe für Leistungsänderungen könnte man verzichten, denn bei adäquatem Matching kann man davon ausgehen, dass die geförderte wie die ungeförderte Gruppe im Durchschnitt in gleicher Weise von zusätzlichen Geburten, Auszug von Kindern, Mieterhöhungen und sonstigen Wechselfällen des Lebens betroffen sind. Mit diesem Ansatz würde sich auch das Problem der Mitnahme- und Einbindungseffekte lösen (soweit auch die ungeförderte oder anders geförderte Vergleichsgruppe Arbeit aufnimmt, treten auch hier Einsparungen auf), und etwaige dauerhafte Einsparungen von Leistungen auch nach Ende der Förderung (etwa durch Übergang oder Übernahme in ungeförderte Beschäftigung) könnten in die Bilanzierung eingehen, wenn ein hinreichend langer Beobachtungszeitraum für den Vergleich zur Verfügung steht. Allerdings funktioniert auch dieser Ansatz nur mit einer hinreichend großen Anzahl von Förderfällen, da andernfalls statistisch gesicherte Aussagen über Einsparungseffekt nicht möglich sind.

Bei Einführung eines „einzelfiskalischen“ und empirisch basierten „Passiv-Aktiv-Transfers“, bei dem nur die tatsächlichen Einsparungen innerhalb der SGB II-Haushalte (ggf. mit einem „Sicherheitsabschlag“ zur Kompensation für den Bereich statistischer Unsicherheit) dem Eingliederungsbudget zugeführt werden, entsteht kein „*perpetuum mobile*“, wie es offenbar die Gegner des PAT befürchten, da es immer nur zu einer teilweisen Refinanzierung kommt. Die derzeitige Deckelung von 20 Prozent des Eingliederungsbudgets für die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ plus „Freie Förderung“ würde also weiterhin eine wirksame Begrenzung darstellen, auch wenn die „transferierten“ eingesparten Passivleistungen auf diese Grenze nicht angerechnet würden.

Auch ein solcher „realistischer“ PAT würde die Reichweite eines Sozialen Arbeitsmarktes erheblich ausweiten. Wie unsere Berechnungen zeigen, können wir selbst bei Ausschöpfung des Höchstfördersatzes von 75 Prozent des Arbeitgeberbruttos mit einer Refinanzierungsquote von mindestens 70% rechnen. Das bedeutet, dass maximal 30 Prozent der Förderung nach § 16e SGB II auf die Obergrenze anzurechnen ist. Folglich würde die Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers die nach dieser Obergrenze mögliche Förderung verdreifachen auf etwa 100.000 bundesweit (5.500 in Baden-Württemberg). Das entspricht zwar noch nicht dem von uns geschätzten Bedarf von

250.000 im SAM zu fördernden Arbeitsplätzen, führt aber doch deutlich näher an diesen heran.

5.5 Flankierende Förderung

Der § 16e in seiner derzeitigen Fassung sieht keine ergänzenden Fördermittel für Qualifizierung oder Begleitung vor. Für die Stabilisierung in der Beschäftigung sollte jedoch auf Förderungen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB III zurückgegriffen werden (was allerdings Anpassungen im Detail erfordert – siehe 9.1). Qualifizierungen können nach § 81 Abs. 5 (fehlender Berufsabschluss bei Beschäftigten) und bei Beginn vor dem 31.12.2014 auch nach § 131a SGB III (Weiterbildung in KMU) gefördert werden; im zweiten Falle müsste der Arbeitgeber allerdings mindestens 50 Prozent der Lehrgangskosten tragen. Im Rahmen des SAM könnte der Arbeitgeberanteil durch eine Landesförderung ersetzt werden.

Alle diese Förderungen stehen auch außerhalb des SAM zur Verfügung. Deshalb sollte man ihre Kosten nicht dem SAM zurechnen. Sie bleiben also bei der Bestimmung der Höchstgrenzen der Förderung nach § 46 Abs. 2 Satz 3 SGB II außer Betracht und wurden deshalb auch in unserer Refinanzierungsrechnung nicht berücksichtigt.

5.6 Nicht monetär messbarer Nutzen des SAM

Teilhabeeffekte

Die Teilhabeeffekte des Eintritts in Arbeitsverhältnisse sind eindeutig; das gilt für geförderte wie ungeforderte (vgl. ausführlich Kapitel 3). Allein diese rechtfertigen die finanziellen Aufwendungen für die Förderung: Für Menschen, die als erwerbsfähig gelten und deshalb dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet wurden, die deshalb auch der Verpflichtung unterworfen werden, durch Erwerbstätigkeit ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern, und die dieses dann aber dauerhaft nicht erreichen können, ist das grundlegende Ziel des SGB II, „ein Leben zu führen, dass der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 1 SGB II), nur in geförderter Erwerbstätigkeit zu realisieren.

Es ist davon auszugehen, dass eine Verbesserung von Teilhabe und Lebenszufriedenheit zur Einsparung von Kosten im Gesundheitswesen führt. Eine Bezifferung solcher Einsparungen ist aber im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich.

Arbeitsmarkteffekte

Durch die derzeitigen Bestimmungen zur Zugangssteuerung „eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Zuweisung ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich“ – § 16e Abs. 3 Nr. 3 SGB II – ist die ungeforderte Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt als mögliches Ergebnis des SAM zu Unrecht aus dem Blick geraten. Zwar wendet sich der SAM an augenscheinlich auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Chancenlose, und es ist deshalb richtig, Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zum Ziel- und Erfolgskriterium des SAM zu machen. Das heißt aber nicht, dass man solche Übergänge nicht anstreben und nicht bilanzieren sollte.

Wir gehen davon aus, dass absolut sichere Prognosen über die Beschäftigungsperspektiven von Menschen nicht möglich sind und deshalb auch nicht gemacht werden sollten, schon gar nicht als Negativprognosen (vgl. auch Genz 2013). Ein vermutlich eher kleiner Teil der im SAM Beschäftigten wird überraschende Entwicklungen machen,

wenn man den SAM offen für solche Entwicklungen gestaltet und derartige Entwicklungen fördert. Hier zeigen sich die Grenzen einer rein ökonomischen Betrachtung von aktiver Arbeitsförderung, die in ihren Schätzmodellen Personen als unveränderliche Entitäten behandeln muss und dadurch die arbeitsmarktpolitische Diskussion in unauflösbare Paradoxien führt: Entweder, man bewertet den SAM aufgrund der netto (im Vergleich zu einer nicht geförderten statistischen Vergleichsgruppe) realisierten Übergängen in den ungeförderten Arbeitsmarkt und wird dann zu dem Ergebnis kommen, dass er nicht sehr erfolgreich ist; oder man nimmt das Vorkommen solcher Übergänge als Beweis für eine fehlerhafte Zugangssteuerung und damit für Mitnahmeeffekte (es hätten ja eigentlich zu vollkommen Chancenlose einen Zugang erhalten sollen) und kommt damit ebenfalls zu einer negativen Bewertung. Die angedeutete Paradoxie resultiert daraus, dass sich zumindest mit den derzeit eingesetzten Methoden nicht entscheiden lässt, welche Personen von Anfang an Chancen auf dem ungeförderten Arbeitsmarkt gehabt hätten und insofern in einer Maßnahme fehlplatziert waren, und welche Personen erst durch die Teilnahme am Programm ihre Beschäftigungsfähigkeit so entwickelt haben, dass eine ungeforderte Tätigkeit möglich wurde.

Aufgrund der Erfahrungen mit dem „Finanzierungsmodell C“ für besonders arbeitsmarktfremde Teilnehmende im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ gehen wir davon aus, dass eine Übergangsquote von 10 Prozent der SAM-Beschäftigten in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt nicht unrealistisch ist. Auch in diesem Kontext ist allerdings daran zu erinnern, dass es sich teilweise um Teilzeitarbeit handeln wird, so dass der Leistungsbezug nicht verlassen wird; für Bedarfsgemeinschaften mit mehr als einer Person gilt das ohnehin.

Regionalwirtschaftliche Effekte

Der Soziale Arbeitsmarkt wird wirtschaftliche Aktivitäten anstoßen, die es sonst nicht gäbe. In sozialen Güter- und Dienstleistungsmärkten gibt es einerseits Kunden, die sich bestimmte Dinge anders nicht leisten könnten (Beispiel: Gebrauchsgütermärkte), und andererseits Kunden, die bestimmte Dienstleistungen gar nicht am Markt kaufen würden, wenn damit nicht zugleich auch ein sozialer Zweck verbunden wäre (Beispiel: Haushaltsdienstleistungen). Im Falle einer Landesförderung für kommunale Projekte könnten Renovierungs- und Infrastrukturmaßnahmen stattfinden, die es ohne den Sozialen Arbeitsmarkt nicht gäbe. Schließlich werden die Beschäftigten des Sozialen Arbeitsmarktes etwas mehr Geld zur Verfügung haben als im (ausschließlichen) Leistungsbezug, was sich als lokale Nachfrage niederschlagen wird.

5.7 Zusammenfassung

„Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ ist eine uralte Forderung. Sie bleibt auch nach der Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ richtig. Nachdem sich jedoch die am unteren Rand des Arbeitsmarktes erzielbaren Verdienste von den mittleren Verdiensten stärker entfernt haben und nachdem in der Grundsicherung der Bezug von Leistungen keine Frage allein von „arbeitslos oder nicht arbeitslos“ ist, stellt sich das Problem komplexer dar. Der Soziale Arbeitsmarkt ist kein sich vollständig selbst finanzierendes Perpetuum mobile, zumal es illusorisch ist, die Mechanismen der Refinanzierung über die unmittelbar an der Umsetzung des SGB II beteiligten Fisci hinaus zu erweitern. Wenn es gelänge, wenigstens innerhalb des SGB II

eine teilweise Refinanzierung zwischen eingesparten Passivleistungen und Eingliederungsbudget zu realisieren, wäre das schon ein großer Fortschritt.

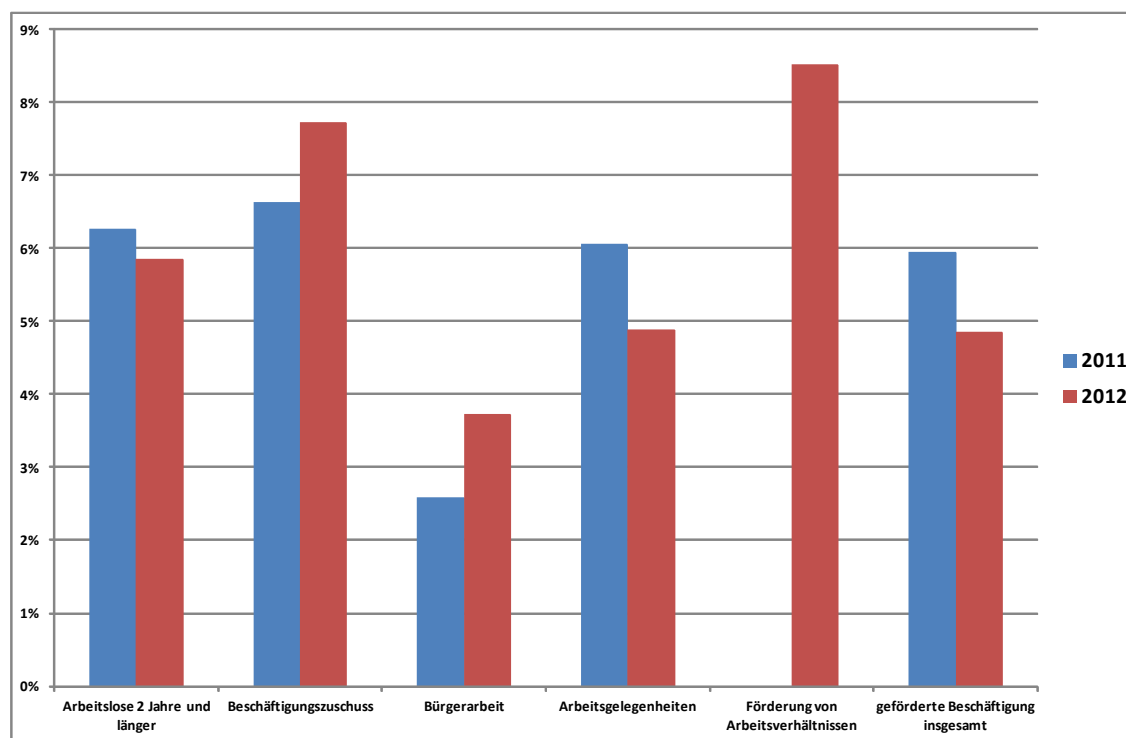
Die in diesem Kapitel vorgestellten dynamischen Modellrechnungen mit unterschiedlichen Stundenzahlen, Fördersätzen und Bedarfsgemeinschafts-Typen zeigen, dass Verlassen des Leistungsbezugs und Refinanzierung der Förderung nicht dasselbe sein müssen, dass eine vollständige Refinanzierung der Beschäftigung im SAM eher die Ausnahme sein wird, dass aber eine teilweise Refinanzierung immer stattfindet und, bezogen allein auf die Bezuschussung der Lohnkosten, 70 Prozent nur in Einzelfällen unterschreiten wird. Die Komplexität und der teilweise kontra-intuitive Verlauf dieser Beziehung rühren daher, dass Besteuerung und Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Leistung nicht linear wirken und sich nach der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft unterscheiden. Dennoch ergibt sich: Ein Passiv-Aktiv-Transfer ist möglich, wenn man nur will, und er führt nicht dazu, dass die Jobcenter Arbeitsplätze in beliebiger Anzahl schaffen könnten. Wir schlagen in Abschn. 9.1 Regelungen vor, durch die die derzeitigen Budget-Obergrenzen für den Einsatz von Förderung nach § 16e SGB II erweitert werden, aber sie werden dadurch keineswegs unwirksam. Befürchtungen eines Kontrollverlustes von Regierung oder Gesetzgeber über den Umfang eines Sozialen Arbeitsmarktes sind folglich unbegründet.

6 Ansätze eines sozialen Arbeitsmarkts in Baden-Württemberg

6.1 Statistische Beschreibung: Zielgruppe und öffentlich geförderte Beschäftigung

Der Anteil Baden-Württembergs an den sehr langfristig Arbeitslosen (zwei Jahre und mehr) in Deutschland ist in 2012 gegenüber 2011 leicht gesunken und beträgt um sechs Prozent (Abbildung 13); dem entsprach im Jahresdurchschnitt 2012 eine absolute Zahl von gut 30.000. Der Anteil Baden-Württembergs an der geförderten Beschäftigung insgesamt liegt geringfügig darunter und ist 2012 auf unter fünf Prozent des Bundesvolumens gesunken. Dieses geht im Wesentlichen darauf zurück, dass die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in Baden-Württemberg stärker zurückgefahren wurden als im Bund. Aber auch die – trotz Steigerung in 2012 – deutlich unterdurchschnittliche Nutzung der Bürgerarbeit schlägt hier zu Buche.

Abbildung 13: Anteile Baden-Württembergs an den sehr langfristig Arbeitslosen und an der öffentlich geförderten Beschäftigung im Bundesgebiet



Quelle: Statistiken der Bundesagentur für Arbeit

Der Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II a.F.) dagegen wurde ebenso wie die Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16e SGB II n.F.) in 2012 in Baden-Württemberg leicht überproportional genutzt. Hinter letzterem standen allerdings – mit 98 Fällen in Baden-Württemberg und 1.150 im Bund – verschwindend geringe Fallzahlen. Im März 2013 war der Bestand in diesem Instrument auf 399 angewachsen, im Bund auf 4.717, so dass die relative Position Baden-Württembergs mit 8,5 Prozent unverändert

blieb.³⁹ Jedenfalls gibt es keine Anzeichen dafür, dass Baden-Württemberg hier gravierend vom Bundestrend abweicht.

6.2 Akteure und Strukturen

Abgesehen von einigen rechtlichen Exkursen, die uns im Zusammenhang dieses Kapitels sinnvoll erschienen, rekurren wir in diesem Abschnitt auf die Aussagen der Interviewpartner, mit denen wir im Rahmen der Erstellung der vorliegenden Studie gesprochen haben. Bevor wir uns in Abschnitt 6.2.3 der zentralen Frage widmen, wer auf einem Sozialen Arbeitsmarkt potenzielle Arbeitgeber sind - hier werden in grober Abgrenzung „Soziale Beschäftigungsunternehmen“⁴⁰ und ‚normale‘ privatwirtschaftliche Unternehmen unterschieden - wird im folgenden Abschnitt der Blick zunächst auf die erstgenannte Gruppe von Unternehmen gerichtet und die Netzwerke beleuchtet, in die soziale Beschäftigungsunternehmen derzeit verbreitet eingebunden sind und an die ein aufzubauender Sozialer Arbeitsmarkt anknüpfen kann. Skizziert werden zunächst die Vernetzungen mit der lokalen Wirtschaft, die in Reaktion auf ordnungspolitische Vorbehalte in den vergangenen Jahren entwickelt wurden (Abschn. 6.2.1). Daran anschließend geht es um die Rolle der Kommunen (Abschn. 6.2.2), und hier insbesondere um das häufig geäußerte Desiderat einer stärker praktizierten „sozialen Auftragsvergabe“ (hierzu auch ein Exkurs zur diesbezüglichen Praxis in Frankreich), mit der die Kommunen eine wichtige unterstützende Funktion für einen Sozialen Arbeitsmarkt wahrnehmen könnten. Gegen Ende dieses Kapitels werden dann in Abschnitt 6.3 die Bewertungen unserer Interviewpartner zum zentralen derzeit verfügbaren Förderinstrument eines Sozialen Arbeitsmarkts, dem §16e SGB II, zusammengefasst.

6.2.1 Vernetzung mit der lokalen Wirtschaft

Soziale Beschäftigungsunternehmen sind - zumindest in der ersten Zeit nach ihrem Marktauftritt - von Seiten der örtlichen privaten Wirtschaft sehr häufig dem Vorwurf unlauteren Wettbewerbs ausgesetzt: Die Lohnkostenförderung sowie ggf. der ermäßigte Mehrwertsteuersatz ermöglichen es ihnen, das in der Region übliche Preisniveau zu unterbieten und so Marktanteile auf Kosten der nicht geförderten Unternehmen der betreffenden Branche zu gewinnen. Angesichts dieser - mit ordnungspolitischen Argumenten vorgetragenen - Ängste vor Unterbietungswettbewerb ist es für soziale Beschäftigungsunternehmen geradezu überlebenswichtig, unter den in der Region ansässigen Unternehmen und ihren Verbänden sowie den Gewerkschaften für Akzeptanz und Legitimität zu sorgen. Bei diesem Bemühen spielt den Interviewangaben zufolge zunächst die Einbindung der sozialen Beschäftigungsunternehmen in die Verbände der betreffenden Branchen eine zentrale Rolle. Die Unternehmen sind - bis hin zur Vorstandsebene - Mitglied in den für ihre Tätigkeitsbereiche zuständigen örtlichen Handwerkskammern, Innungen und anderen Branchenverbänden; umgekehrt erfolgt eine Verflechtung aber auch durch Mitarbeit führender verbandlicher Akteure

³⁹ Diese Konstanz der Größenverhältnisse kann aber auch ein Ergebnis der Hochrechnung am aktuellen Rand durch die BA-Statistik sein.

⁴⁰ Der Oberbegriff „soziale Beschäftigungsunternehmen“ ist Bode et al 2004a und 2004b entlehnt und meint die in Abschn. 2.4 unter (b) bis (d) aufgeführten Formen von Arbeitgebern. Bode et al. 2004b kategorisieren die Organisationstypen sozialer Beschäftigungsunternehmen wie folgt: (a) Kommunale Beschäftigungsgesellschaften, (b) in Vereinsform organisierte „Initiativen“, (c) unter dem Dach von Wohlfahrtsverbänden entstandene Beschäftigungsträger und (d) soziale Betriebe, die auf der Grundlage von Landesprogrammen zur Existenzgründung existieren.

(in einem Fall z.B. des Kreishandwerksmeisters) in den Bei- und Aufsichtsräten der Träger. Auf dieser Grundlage bemühen sich die Träger durch Schaffung von Transparenz über ihr Produkt- bzw. Dienstleistungsangebot (samt Preisgestaltung) um Vertrauen bei ihren Mitbewerbern, was so weit geht, dass sie neue Projekte - etwa im Bereich des Einzelhandels (vgl. Abschn.6.2.2) - erst nach Abstimmung mit dem Verband (von dem jeweils eine „Unbedenklichkeitserklärung“ eingeholt wird) starten.

Zur legitimatorischen „Rückendeckung“ bestehen darüber hinaus vielerorts lokale „Konsensrunden“, in denen soziale Beschäftigungsunternehmen regelmäßig die Spitzenverbände von Wirtschaft und Gewerkschaften, die Arbeitsverwaltung und kommunalpolitische Akteure über ihre Aktivitäten informieren. Auch auf diese Weise soll allen relevanten Akteuren in der Region einsichtig gemacht werden, dass soziale Beschäftigungsunternehmen kein Preisdumping zum Schaden normaler privatwirtschaftlicher Unternehmen betreiben. Nach Angaben der interviewten Vertreter sozialer Beschäftigungsprojekte haben diese Vernetzungsprozesse dazu geführt, dass die erwähnten Vorwürfe in ihrer Region beinahe oder sogar völlig verstummt sind.

Seit der §16e SGB II auch „normalen“ privatwirtschaftlichen Unternehmen die Möglichkeit bietet, für die Beschäftigung von Zielgruppenangehörigen Lohnkostenzuschüsse in Anspruch zu nehmen, können die im vorstehenden Abschnitt erwähnten ordnungspolitischen Einwände gegen einen unbeschränkten Marktzugang sozialer Beschäftigungsunternehmen nicht mehr damit begründet werden, dass diese durch einen exklusiven Zugang zu Lohnkostenzuschüssen faire Marktpreise unterbieten könnten. Unabhängig davon könnten sich mögliche Preisdumpingvorwürfe allerdings daran festmachen, dass in vielen Fällen die Leistungen sozialer Beschäftigungsunternehmen gemäß § 12, Abs. 2, Nr. 8 UStG als gemeinnützig anerkannt werden, sodass sie ihre Produkte mit ermäßigtem Mehrwertsteuersatz (sieben Prozent) vermarkten können. Nach Angaben unserer Interviewpartner ist dies in der Diskussion mit der lokalen Wirtschaft in der Vergangenheit ein ebenso Thema gewesen wie die durch Lohnkostenförderung möglicherweise erlangten Vorteile⁴¹.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Aktivitäten der Beschäftigungsträger sich in der Regel auf mehrere Gebiete erstrecken, welche sich auch hinsichtlich ihrer (umsatz-)steuerlichen Behandlung unterscheiden: Neben der vollen 19-prozentigen Mehrwertsteuer sowie dem genannten ermäßigten Umsatzsteuersatz (nach § 12 Abs. 2 Nr. 8 UStG) kann dabei für bestimmte Tätigkeitsbereiche auch nach § 4 Abs. 18 UStG eine gänzliche Befreiung von der Mehrwertsteuer zur Geltung kommen. Zu der hiermit verbundenen verwaltungstechnischen Komplexität, welche die Träger bewältigen müssen, tritt für die interviewten Träger oft noch die Unsicherheit, ob die jeweilige steuerliche Einordnung verlässlich ist oder eine spätere finanzbehördliche Prüfung nicht zu Steuernachforderungen führt, die einen Träger an den Rand der Insolvenz führen können. Vor diesem Hintergrund plädieren die Träger dafür, sozialen Beschäftigungsunternehmen einen rechtlich klar definierten Status zu verleihen, wobei auf das Modell der Integrationsprojekte bzw. -unternehmen nach §§ 132-135 SGB IX und auch auf das französische Beispiel der *structures de l'insertion par l'activité économique* (vgl. Kapitel 7) verwiesen wird. Als entscheidender Vorteil dieser Model-

⁴¹ In den Fällen, in denen eine reine Beschäftigung von Benachteiligten - ohne Betreuungs- und Qualifizierungsaktivitäten - stattfindet, laufen diesbezügliche Vorwürfe allerdings ins Leere, da hier keine Steuerbegünstigt im Sinne des § 12 Abs. 2 Nr. 8 UStG gewährt wird.

le werden vor allem die - auf unterschiedliche Weise - klaren Regelungen zum Steuerstatus herausgestellt.

Wenn soziale Beschäftigungsunternehmen in ihrem jeweiligen Branchenumfeld Akzeptanz gewonnen haben, kommt es den Interviewangaben zufolge auch zu - die Grenze zwischen Beschäftigungs- und „normalen“ Unternehmen überschreitenden - Kooperationen in der Personalwirtschaft. So ist es insbesondere im Bereich Gastronomie und Catering, einem der zentralen Geschäftsfelder der interviewten Beschäftigungsträger, häufig notwendig, für die Bearbeitung größerer Aufträge kurzzeitig sehr viel Personal zur Verfügung zu haben. Die Auftragsbearbeitung erfolgt dann meist unter Einsatz der Personalressourcen, die von mehreren Unternehmen - Beschäftigungsträger und normale privatwirtschaftliche Unternehmen - zu diesem Zweck ‚zusammengelegt‘ werden. Auf der Basis solcher zwischenbetrieblicher Kooperationen zur flexiblen Auftragsbearbeitung kommt es zuweilen auch zur ‚grenzüberschreitenden‘ Vermittlung ‚bewährter‘ Zielgruppenangehöriger aus sozialen Beschäftigungsunternehmen in reguläre Arbeitsverhältnisse in privatwirtschaftlichen Betrieben. Durch solche Kooperationsbeziehungen dürften soziale Beschäftigungsunternehmen innerhalb der jeweiligen Branchen eine deutliche Aufwertung erfahren, insbesondere wenn es sich um eine Region mit insgesamt knappem Arbeitskräfteangebots handelt, in dem die Gewinnung von - auch gering qualifiziertem - Personal für die Betriebe mit relativ hohem Aufwand verbunden ist.

Last but not least ist in diesem Zusammenhang die ökonomische Verflechtung sozialer Beschäftigungsunternehmen mit normalen privatwirtschaftlichen Unternehmen, genauer ihre häufig gegebene Einbindung in deren Auftragsbearbeitung, zu erwähnen: Den Interviewangaben zufolge profitieren Beschäftigungsträger seit jeher davon, dass Handwerksunternehmen bestrebt sind, ihre Fachkräfte nach Möglichkeit von Einfacharbeiten zu entlasten, indem sie diese per Unterauftrag - u.a. - an soziale Beschäftigungsunternehmen vergeben. Da das Zustandekommen derartiger Unterauftragsbeziehungen dem Interesse der Hauptauftragnehmer entspringt, bleiben sie bei den eingangs erwähnten ordnungspolitischen Diskussionen i.d.R. außen vor.

6.2.2 Vernetzung/Auftragsbeziehungen mit den Kommunen

Bereitstellung von Dienstleistungen nach dem Rückzug privatwirtschaftlicher Anbieter

Nach Absprache mit der jeweiligen Kommune und mit deren finanzieller Unterstützung nehmen soziale Beschäftigungsunternehmen vielerorts Dienstleistungsfunktionen für die ortsansässige Bevölkerung an Stellen wahr, an denen sich private Anbieter mangels Profitabilität zurückgezogen haben. Ein wichtiges Beispiel sind hier die durch den Rückzug von Einzelhandelsunternehmen entstandenen Lücken in der Nahversorgung mit Produkten des täglichen Bedarfs, die von soziale Beschäftigungsunternehmen geschlossen werden, indem sie die aufgegebenen Geschäfte mit nach § 16e SGB II geförderten Beschäftigten weiterbetreiben. Dies wird von den Trägern i.d.R. an die Voraussetzung geknüpft, dass die Kommune nach förmlicher Feststellung eines am betreffenden Standort nicht gedeckten Versorgungsbedarfs den Träger ‚offiziell‘ zur Übernahme des Lebensmittelmarkts auffordert und das damit verbundene finanzielle Risiko - meist in Form einer Ausfallbürgschaft - absichert. Auch dieses Geschäftsmodell funktioniert langfristig nur - dies zeigt die Tatsache, dass einige Standorte auch wieder aufgegeben werden mussten - wenn ein gewisser Mindestdeckungsbeitrag erwirtschaftet wird. In einem mit Lohnkostenzuschüssen geförderten

sozialen Beschäftigungsunternehmen liegt der zur Aufrechterhaltung eines Standorts erforderliche Mindestumsatz aber deutlich unter dem von privaten Einzelhandelsunternehmen erwarteten Wert. Das Beispiel zeigt, dass soziale Beschäftigungsunternehmen in der Lage sind, wichtige soziale bzw. infrastrukturbezogene Funktionen in Bereichen wahrzunehmen, die über ihren originären Unternehmenszweck weit hinausgehen. Bezogen auf die Befriedigung einer vorhandenen, aber für privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle nicht ausreichend konzentrierten örtlichen Nachfrage könnte man auch sagen, dass soziale Beschäftigungsunternehmen mit Hilfe der für arbeitsmarktferne Personen zur Verfügung gestellten Lohnkostenzuschüsse Marktversagen korrigieren und dadurch Bedarfsbefriedigung sicherstellen.

„Soziale Auftragsvergabe“

Der durch die Integration der Beschäftigungsträger in die lokale Geschäftswelt und ihrer Verbände erreichte ‚Frieden‘ (vgl. Abschn. 6.2.1) könnte nach Einschätzung einiger Interviewpartner wieder empfindlich gestört werden, wenn die Kommunen in ihrer Vergabepraxis in stärkerem Maße soziale Kriterien anwenden würden, etwa in der Weise, dass bestimmte Teile der öffentlichen Aufträge bevorzugt solchen Unternehmen zugänglich gemacht werden, die die betreffenden Arbeiten durch zuvor Langzeitarbeitslose (bzw. andere am Arbeitsmarkt Benachteiligte) ausführen lassen. Eine in diesem Sinne soziale Vergabepraxis ist in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wie Frankreich und Italien derzeit noch stark unterentwickelt.

Von Seiten der Beschäftigungsträger wird in der diesbezüglichen Diskussion immer wieder vorgebracht, dass die Kommunen ihre rechtlichen Spielräume zur sozialen Auftragsvergabe bei Weitem nicht ausschöpfen. Die Anwendung sozialer Kriterien beschränke sich weitgehend auf - wenig konfliktreiche - Gesichtspunkte wie den Ausschluss von Kinderarbeit bei kommunalen Entscheidungen über die Beschaffung von Pflastersteinen oder Feuerwehruniformen. Die unten stehende Skizze verdeutlicht, dass die rechtlichen Spielräume von Kommunen und anderen öffentlichen Auftraggebern weit darüber hinaus gehen.

Rechtliche Spielräume der Berücksichtigung sozialer Belange durch öffentliche Auftraggeber

Die rechtlichen Bestimmungen zur öffentlichen Auftragsvergabe unterscheiden sich grundsätzlich danach, ob die Größe des Auftrags den in § 2 Vergabeordnung für verschiedene Auftragsarten jeweils festgelegten Schwellenwert unter- oder überschreitet. Oberhalb dieser Größenschwelle ist für unser Thema Artikel 26 der Vergabekoordinierungsrichtlinie der EU (2004/18/EG) maßgeblich, die in Deutschland im April 2009 in nationales Recht umgesetzt wurde. Seitdem bestimmt § 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, dass „für die Auftragsausführung zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden (können), die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben.“ Infolge dieser Neuregelung können „soziale Aspekte, die nicht in den Leistungsgegenstand eingehen, sondern nur für die Auftragsausführung maßgeblich sind ... als zusätzliche Bedingung für die Auftragsausführung Berücksichtigung finden.“ (Deutscher Städtetag et al. 2009, S. 19). Beispielsweise kann eine Kommune auf dieser Basis in die Vertragsbedingungen (neben der Leis-

tungsbeschreibung Teil der Vergabeunterlagen) und dementsprechend in die Liste der Zuschlagskriterien die Anforderung aufnehmen, dass bei der Auftragsausführung zu einem bestimmten Anteil (zuvor) Langzeitarbeitslose eingesetzt werden.

Was die öffentliche Auftragsvergabe unterhalb des Schwellenwerts betrifft, findet das Europäische Vergaberecht keine Anwendung. Einschlägig sind hier vielmehr die in den einzelnen Bundesländer geltenden (gemeinde-)haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die ganz überwiegend auf die bundesweite Vergabe- und Vertragsordnungen für Leistungen - Teil A (VOL/A und VOB/A) verweisen; vergleichbare Regelungen zur Berücksichtigung sozialer Belange finden sich weder in dem einen noch in der anderen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass öffentliche Auftraggeber bei ‚unterschwelliger‘ Aufträgen „generell weit mehr Handlungsspielräume haben als im Oberschwellenbereich“ (ebd. S. 12) ist davon auszugehen, dass der - dem Grundsatz der Vertragsfreiheit entspringende - rechtliche Spielraum für soziale Ausführungsbedingungen bei ‚unterschwelliger‘ Aufträgen wenigstens genauso groß ist wie bei solchen oberhalb der Größenschwellen.

Vor dem Hintergrund des unstrittigen Rückstands Deutschlands - gegenüber Frankreich - auf dem Gebiet der Vergabe öffentlicher Aufträge nach sozialen Kriterien planen die Kommunen Straßburg und Kehl im Rahmen ihrer Zusammenarbeit beim anstehenden grenzüberschreitenden Straßenbahnbauprojekt gleichzeitig einen ‚transnationalen Transfer‘ sozialer Vergabepaxis. Konkret vorgesehen ist, aus der Gesamtheit des Auftragsvolumens bestimmte Teile („Lose“) herauszunehmen, die vom Tätigkeitsprofil und den Qualifikationsanforderungen her für soziale Beschäftigungsunternehmen in Frage kommen (z.B. nachträgliche Begrünung des Gleisbetts oder Randsteine-Setzen zwischen Gleisbett und Straße). Nach der Ausschreibung dieser für sie passend zugeschnittenen Lose werden sich französische (vgl. Kapitel 7) und deutsche soziale Beschäftigungsunternehmen gemeinsam darum bewerben. Die derzeitigen Planungen laufen auf eine gemeinsame Auftragsbearbeitung (evtl. mit Unterauftragsverhältnis) durch zwei Straßburger *entreprises d’insertion* und ein deutsches soziales Beschäftigungsunternehmen hinaus; eine direkte Kooperation mit einem Privatunternehmen ist nicht vorgesehen.

Es wurde bereits angedeutet, dass die Praxis französischer Kommunen, insbesondere auch diejenige des benachbarten Straßburg, in Sachen ‚sozialer‘ Auftragsvergabe von Seiten der interviewten Beschäftigungsträger als vorbildlich dargestellt wurde. Deshalb sollen an dieser Stelle - ergänzend zu den Ausführungen in Kapitel 7 - hierzu einige Grundinformationen gegeben werden:

Rechtliche Rahmenbedingungen sozialer Auftragsvergabe in Frankreich

In Frankreich unterliegen öffentliche Auftraggeber dem auf nationaler Ebene geltenden *Code des marchés publics (CMP)*, der ihnen verschiedene Möglichkeiten eröffnet, bei der Auftragsvergabe Sozialklauseln (*clauses sociales*) zum Zuge kommen zu lassen. Die Förderung der Erwerbsintegration benachteiligter Gruppen kann dabei auf zweierlei Weise geltend gemacht werden:

- Auf der Basis von Art. 14 *CMP* können öffentliche Auftraggeber - und dies wird von einer Reihe französischer Kommunen recht intensiv praktiziert - Auftragnehmer durch sog. *clauses d’insertion* dazu ver-

pflichten, einen festgelegten Teil der für die Auftragsbearbeitung benötigten Arbeitsstunden für benachteiligte Gruppen (wie zuvor Langzeitarbeitslose, Menschen mit Behinderung u.a.) zu ‚reservieren‘. Eine solche Auflage kann der Auftragnehmer wiederum auf drei Arten erfüllen: (a) durch Unterauftragsvergabe bestimmter Arbeiten an einschlägige Unternehmen (wie z.B. eine *entreprise d'insertion*⁴²); (b) durch Einsatz ‚entliehener‘ Zielgruppenangehöriger (z.B. per Überlassungsvertrag mit einer *entreprise de travail temporaire d'insertion** - *ETTI*); oder schließlich (c) indem die betreffenden Personengruppen auf entsprechender vertraglicher Basis (z. B. per *contrat unique d'insertion*) im eigenen Unternehmen beschäftigt und bei der Ausführung des Auftrags an geeigneten Stellen eingesetzt werden.

- Art. 53-1 *CMP* eröffnet öffentlichen Auftraggebern zweitens die Möglichkeit - von der de facto allerdings relativ selten Gebrauch gemacht wird - die Liste der Zuschlagskriterien um soziale Kriterien (wie eben die Performance des Bewerbers auf dem Gebiet der Förderung der Erwerbsintegration Benachteiligter) zu erweitern.

Nach Angaben der *Chambre régionale de l'économie sociale d'Alsace* verfügt Straßburg aufgrund eines schon früh gegebenen (kommunal-)politischen Willens über eine relativ langjährige Erfahrung mit sozialer Auftragsvergabe im zuerst beschriebenen Modell. Dabei variiert die Intensität des geforderten Einsatzes benachteiligter Personengruppen stark mit der technischen Komplexität der Projekte, da nur Aufträge mit einem Mindestanteil von Arbeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen Gegenstand derartiger Auflagen sein können. Die aktuellen Pläne zur grenzüberschreitenden sozialen Auftragsvergabe im Rahmen des Baus der Straßenbahnstrecke nach Kehl kann an das erste Straßburger Straßenbahnprojekt aus den 1990er Jahren anknüpfen, bei dem die beauftragten Bauunternehmen bereits verpflichtet wurden, einen bestimmten Anteil des Arbeitsvolumens in der beschriebenen Weise zu ‚reservieren‘. Die Auftragnehmer erfüllen solche Auflagen - neben Unterauftragsvergabe bzw. Rückgriff auf Arbeitnehmerüberlassung in der beschriebenen Form - regelmäßig auch durch die Beschäftigung von Zielgruppenmitgliedern im eigenen Unternehmen. Den Interviewangaben zufolge ist es in der Vergangenheit allerdings vorgekommen, dass Unternehmen, um einen mit entsprechenden Auflagen versehenen öffentlichen Auftrag zu erhalten, Zielgruppenangehörige nur ‚pro forma‘ eingestellt und für die vorgesehenen Arbeiten ‚normale‘ Beschäftigte eingesetzt haben. Durch verstärkte Kontrollen sei es aber gelungen, derartige Praktiken abzustellen.

6.2.3 Aktuelle und potenzielle Arbeitgeber auf einem sozialen Arbeitsmarkt

Ein sozialer Arbeitsmarkt kann sich zum Einen auf die bestehenden Strukturen sozialer Beschäftigungsunternehmen mit ihrer langjährigen Erfahrung auf dem Gebiet der Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen stützen. Diese Strukturen reichen jedoch bei Weitem nicht aus, um die in Abschnitt 6.1 identifizierte Zielgruppe aufzu-

⁴² Von den insgesamt vier Formen der *Structures de l'insertion par l'activité économique* (vgl. Kap. 7) profitieren von den *clauses d'insertion* Loquet 2010 zufolge de facto nur die beiden hier genannten. Die Beschäftigten *in ateliers et chantiers d'insertion* weisen für die zuverlässige Bearbeitung öffentlicher Aufträge meist eine zu große Arbeitsmarktfeme auf und dem Einsatz von Beschäftigten aus *associations intermédiaires* steht die relativ enge Begrenzung der maximalen Dauer ihrer Überlassung entgegen.

nehmen. Dies liegt zum Einen daran, dass soziale Beschäftigungsunternehmen infolge des Schrumpfungprozesses, den dieser Bereich infolge der Streichung einschlägiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente seit einigen Jahren durchläuft (vgl. Der Paritätische 2012⁴³), hierfür keine ausreichende Basis mehr bietet. Zum Anderen unterliegen soziale Beschäftigungsunternehmen bei der Entwicklung ihrer Geschäftsfelder, die - nach Aufhebung der vormals gegebenen arbeitsförderungsrechtlichen Beschränkungen im neuen §16e SGB II - zwar nicht mehr aus rechtlichen, jedoch sehr wohl aus politischen Gründen mit der lokalen Wirtschaft abgestimmt werden müssen (vgl. Abschn. 6.2.1), nach wie vor Einschränkungen, die durch einen sozialen Arbeitsmarkt potenziell angestoßene Wachstumsprozesse oft eher bremsen dürften.

Auch wenn die ordnungspolitischen Einwände gegenüber einem verstärkten Marktauftritt sozialer Beschäftigungsunternehmen grundsätzlich obsolet sind, seit private Unternehmen bei Beschäftigung von Zielgruppenangehörigen die gleiche Zugangsmöglichkeit zu Fördermitteln nach §16e SGB II haben, ist - schon allein wegen der starken Begrenztheit der (zumindest derzeit) zur Verfügung gestellten einschlägigen Fördermittel - nicht zu erwarten, dass dadurch ein Wachstumsschub sozialer Beschäftigungsunternehmen ausgelöst wird.

Die Einbeziehung ‚normaler‘ privatwirtschaftlicher Unternehmen in den sozialen Arbeitsmarkt ist also aus rein quantitativen Gründen notwendig und wird - nicht nur deshalb - in einigen der vorliegenden (landes-)politischen Konzepte und Programme eines sozialen Arbeitsmarkts (vgl. Abschn. 2.5) explizit angestrebt. Durch Einbindung sozialer Beschäftigungsunternehmen in die lokale Geschäftswelt und ihre Verbände und die bestehenden wirtschaftlichen Verflechtungen wird die Förderung der Erwerbsintegration Langzeitarbeitsloser vielen Unternehmen kein gänzlich unbekanntes Thema sein; mit der Beschäftigung von Personen mit mehrfachen Eingliederungsproblemen im eigenen Betrieb verfügen die allermeisten von ihnen jedoch bislang über keine Praxiserfahrung. Um diesbezügliche Erfahrungsprozesse anzustoßen und zu ermöglichen, ist im aktuellen baden-württembergischen Modellvorhaben zum Sozialen Arbeitsmarkt ja zunächst eine vorrangige Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Unternehmen (mit angestrebtem Zwei-Drittel-Anteil) vorgesehen (vgl. Abschn. 2.5). Dabei wird in erster Linie die Einbeziehung kleiner und mittelständischer Unternehmen angestrebt, was vor allem auch im relativ umfangreich ausgestatteten Budget für die externe sozialpädagogische Begleitung der Zielgruppenangehörigen zum Ausdruck kommt. Im Unterschied zu Großunternehmen, die ja i.d.R. über ein ausdifferenziertes Personalwesen verfügen, wird bei KMU aufgrund ihrer durchweg geringen Ressourcenausstattung in diesem Bereich ein deutlicher Bedarf für eine solche Begleitung gesehen (vgl. Abschn. 6.2.4.).

Was die Motivation von Arbeitgebern zur Teilnahme an einem Sozialen Arbeitsmarkt angeht, überwiegt in den Interviews die Einschätzung, dass diese idealerweise intrinsischer Natur sein sollte, also einem Gefühl sozialer Verpflichtung entspringen bzw. auf ethischen Normen gründen sollte. Es wird auf das Vorbild kleinerer familiengeführter Unternehmen im ländlichen Raum verwiesen, die aus solchen Haltungen heraus - ohne eine finanzielle Förderung zu erhalten - schon seit jeher Personen be-

⁴³ Befragungsdaten des Paritätischen Gesamtverbands (2012) zufolge hat sich zwischen 2010 und 2012 die durchschnittliche „Größe Paritätischer Mitgliedsorganisationen in der Arbeitsförderung - gemessen an der Zahl der beschäftigten Mitarbeiter - nahezu halbiert“ und „mehr als ein Fünftel der Träger hat seine Tätigkeit auf dem Gebiet der Arbeitsförderung mittlerweile vollständig eingestellt bzw. ist in die Insolvenz gegangen“ (ebd: 4).

schäftigen, die der Zielgruppe eines sozialen Arbeitsmarkts zuzurechnen sind. Im Gegensatz dazu werden Konstellationen, in denen die Teilnahme des Arbeitgebers ausschließlich oder in erster Linie durch die in Aussicht stehende finanzielle Förderung motiviert ist, unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten pessimistisch beurteilt. In solchen Fällen bestehe die große Gefahr, dass der Arbeitgeber die Schwierigkeiten, die mit der Beschäftigung von zuvor Langzeitarbeitslosen meist tatsächlich verbunden sind, deutlich unterschätzt und dies - trotz Förderung und Begleitung - zu frühen Beschäftigungsabbrüchen führe. Das Konzept eines Sozialen Arbeitsmarkts sollte zur Vorbeugung solcher Abbrüche im Rahmen der unternehmensbezogenen Zugangssteuerung eine intensive Beratung und Vorbereitung der Unternehmen vorsehen. Gerade in großstädtischen Räumen, in denen die Zielgruppe eines Sozialen Arbeitsmarkts ja ganz überwiegend lebt, wird die Teilnahmebereitschaft von Arbeitgebern nur relativ selten in der skizzierten Weise intrinsisch motiviert sein, gleichwohl wird auf Seiten der Arbeitgeber ein Mindestmaß an wertebasierter Motivation für die Dauerhaftigkeit von Beschäftigungsverhältnissen auf einem sozialen Arbeitsmarkt unverzichtbar sein.

Unabhängig hiervon dürfte die Teilnahmebereitschaft von Arbeitgebern umso stärker sein, je schwieriger sie auf dem jeweiligen externen Arbeitsmarkt Arbeitskräfte für Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen finden. Den Angaben eines interviewten Verbandsakteurs aus dem Handwerk zufolge ist dies in mehreren Branchen des baden-württembergischen Handwerks der Fall, darunter dem Nahrungsmittelhandwerk, dem Bauhauptgewerbe und der Gebäudereinigung. Da das Handwerk vor dem Hintergrund eines gerade in Baden-Württemberg knapper werdenden Arbeitskräfteangebots bei der Personalsuche gegenüber der Industrie oft ins Hintertreffen gerate, sei in vielen Betrieben die Bereitschaft gewachsen, bei der Rekrutierung von Personal auch unkonventionelle Wege zu gehen und auch schwächere Gruppen zu berücksichtigen; im Ausbildungsbereich zeige sich dies an der breiten Akzeptanz des Modells der „assistierten Ausbildung“. Der interviewte Handwerksvertreter erwartet, dass die Bereitschaft und Fähigkeit zur Beschäftigung von zuvor Langzeitarbeitslosen in Handwerksbetrieben am größten ist, die „nicht zu klein“ sind, also mindestens über einen angestellten Meister verfügen. Erfahrungsgemäß sei für die Integration zuvor Langzeitarbeitsloser die klassische Konstellation familiengeführter Unternehmen hilfreich, einschließlich in der Verwaltung mitarbeitender Ehefrau, denn gerade letztere sei oft ein wichtiger Faktor für den sozialen Zusammenhalt des Betriebs. Eine externe sozialpädagogische Begleitung (vgl. Abschn. 6.2.4) sei aber auch in einer solchen Konstellation unverzichtbar.

6.2.4 Begleitung/Coaching im geförderten Beschäftigungsverhältnis

Nicht nur das Modellprojekt zum Sozialen Arbeitsmarkt im derzeitigen baden-württembergischen Landesarbeitsmarktprogramm sondern auch andere Konzepte eines Sozialen Arbeitsmarkts gehen davon aus, dass die Zahl der Abbrüche geförderter Beschäftigungsverhältnisse gesenkt werden kann, wenn den betreffenden Arbeitnehmern eine individuelle sozialpädagogische Begleitung an die Seite gestellt wird. Der Übergang aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung ist derzeit mit einem Abbruch der Betreuung durch das JobCenter verbunden, sofern durch die Beschäftigung der Leistungsbezug beendet wird; die betreffende Person ist nach einer längeren Phase der „Erwerbsentwöhnung“ bei Konflikten am Arbeitsplatz und der Bewältigung

sozialer Probleme zunächst auf sich alleine gestellt.⁴⁴ Arbeitet die Person in einem sozialen Beschäftigungsunternehmen, werden erwerbsbezogene und soziale Probleme aufgrund der dort vorhandenen sozialpädagogischen Kompetenz sehr viel leichter aufgefangen werden können als in privatwirtschaftlichen Betrieben, die mit dieser Art der Beschäftigung in der Regel Neuland betreten. Wie in Abschnitt 6.2.3 erwähnt wird sich die geförderte Beschäftigung der zuvor Langzeitarbeitsloser, so jedenfalls die Erwartung der für das baden-württembergische SAM-Modellprojekt Verantwortlichen - in der Privatwirtschaft auf kleine und mittelständische Unternehmen konzentrieren, die wegen des Fehlens eines ausdifferenzierten Personalwesens bei einschlägigen Problemen leicht überfordert sind.

Werden für diese Begleitung Mittel zur Verfügung gestellt - wie dies im laufenden Modellvorhaben per Zuweisung an die Kommunen der Fall ist - werden die Träger sozialer Beschäftigungsprojekte mit ihrer einschlägigen Kompetenz zuvorderst dafür in Frage kommen, mit der Begleitung der geförderten Beschäftigten in privatwirtschaftlichen Unternehmen beauftragt zu werden. Die in Abschnitt 6.2.1 skizzierte Verflechtung zwischen Beschäftigungsunternehmen und Privatwirtschaft könnte hierdurch weiter gestärkt werden.

Über die sinnvolle Ausgestaltung und erforderliche Intensität dieser Begleitung liegen unterschiedliche Einschätzungen unserer Interviewpartner vor. Diese beziehen sich in verschiedener Weise auf das Problem, dass es sich bei der sozialpädagogischen Begleitung stets um einen unternehmensexternen Akteur handelt, der - ohne sich auf ein institutionalisiertes Rollenverständnis stützen zu können - auf die Kooperationsbereitschaft der betrieblichen Akteure wie auch der Zielgruppenangehörigen angewiesen ist. Einer der interviewten Träger setzt darauf, dass die zuletzt Genannten stärker als allgemein vermutet in der Lage sind, ihre Probleme aus eigener Kraft zu bewältigen; er warnt vor dem Hintergrund des im baden-württembergischen Modellprojekt vorgesehenen ‚günstigen‘ Betreuungsschlüssel davor, ihnen das Coaching aufzudrängen, und plädiert dafür, als Coach nur dann aktiv zu werden, wenn man zur Bearbeitung eines konkreten Problems gerufen wird. Andere Interviewpartner präferieren hingegen eine regelmäßige aktive Kontaktaufnahme zu den Beschäftigten und ihren Vorgesetzten bzw. Arbeitgebern, um ggf. vorliegende Probleme rechtzeitig ermitteln und bearbeiten zu können. Die letztere Position vertritt im Interview auch ein (verbandlicher) Vertreter des Handwerks, der im Übrigen die für die Förderung der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen insgesamt verfügbaren Mittel sinnvoller für dieses Coaching (einschließlich Vorbereitungsphase) verwendet sieht als beim Leistungsminderungsausgleich per Lohnkostenförderung. Grundsätzlich sei auch im Umgang mit Langzeitarbeitslosen ein potenzialorientierter Ansatz angemessener als den Blick auf die Defizite zu lenken; es gehe also eher darum, den ‚Wert‘ der betreffenden Beschäftigten zu erhöhen als ihre Kosten zu senken. Unter dieser Zielsetzung könne sich das Coaching am Vorbild der bereits seit Längerem für die Zielgruppe der

⁴⁴ Vor diesem Hintergrund sieht der Vorschlag der SPD-Bundesfraktion zum „Sozialen Arbeitsmarkt“ 2012 vor, dass der Kontakt zum Jobcenter in mindestens sechsmonatigem Abstand aufrecht erhalten bleiben soll und dass sozial flankierende kommunale Leistungen nach § 16a SGB II weiterhin gewährt werden. Studien zu den Teilhabeeffekten des Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II a.F.) machen allerdings deutlich, dass gerade die „Entlassung“ aus der Betreuung durch das Jobcenter als ein wesentliches Element der Entstigmatisierung und der Wiedererlangung von Würde erlebt wird Hirsland et al. 2012. Deshalb erscheint das Angebot einer externen Betreuung zielführender als eine Fortsetzung der Betreuung durch das Jobcenter.

Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen eingesetzten Instrumente der Berufseinstiegsbegleitung und der assistierten Ausbildung orientieren.

In diesem Zusammenhang sei angefügt, dass die sozialpädagogischen Begleiter nicht über die fachliche Kompetenz verfügen können, sämtliche sozialen Problemlagen, die in der Zielgruppe eines Sozialen Arbeitsmarkts durchaus verbreitet sind (wie Sucht, Verschuldung, Wohnungsprobleme etc.) umfassend zu bearbeiten. Da dies in der Regel wichtige Hindernisse der Erwerbsintegration sind, ist ein ausreichendes Angebot kurzfristig verfügbarer fachlicher Beratungs- und Hilfseinrichtungen unverzichtbares Element eines Netzwerks Sozialer Arbeitsmarkt. Interviewangaben der Beschäftigungsträger zufolge besteht diesbezüglich derzeit noch Verbesserungsbedarf, denn es wird häufig die Erfahrung gemacht, dass die entsprechenden Fachberatungsstellen im Bedarfsfall oft erst nach längerer Wartezeit zugänglich sind. Soll hier zugunsten kürzerer ‚Reaktionszeiten‘ ein größeres Angebot vorgehalten werden, müsste natürlich auch die Finanzierungsfrage geklärt werden.

6.3 Bewertung des auf einem sozialen Arbeitsmarkt derzeit verfügbaren Förderinstrumentariums: § 16e SGB II

Die interviewten Vertreter sozialer Beschäftigungsunternehmen stimmen in der Einschätzung überein, dass ein zuverlässiges Diagnoseverfahren, mit dem - wie von der unten stehenden BA-Weisung gefordert - das Ausmaß der Einschränkung der individuellen Leistungseinschränkung im Hinblick auf einen konkreten Arbeitsplatz ermittelt werden könnte, um jeweils einen diesen Gegebenheiten angepassten Fördersatz zu bestimmen, nicht verfügbar ist. Zum Teil wird der Ansatz ‚Förderung nach individueller Minderleistung‘ sogar äußerst kritisch bewertet – nicht nur wegen der darin enthaltenen Defizitorientierung (siehe hierzu auch die in Abschnitt 6.2.4 wiedergegebene Einschätzung), sondern auch weil man befürchtet, dass bei den - für aussichtslos gehaltenen - Versuchen, diesen Anspruch einzulösen, Ressourcen verschwendet werden. Insgesamt wird betont, dass Leistungsfähigkeit nicht - so wie es die Art der Förderung des § 16e SGB II suggeriert - als etwas Statisches aufzufassen ist, sondern dass bei allen Menschen - nicht zuletzt durch Beteiligung an Erwerbsarbeit - eine Weiterentwicklung auf ein höheres Leistungsniveau für möglich gehalten werden muss.

Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den ‚offiziell anerkannten‘ besonders schweren Vermittlungshemmnisse (deren Vorliegen ja die Grundvoraussetzung für die Förderung ist) und dem Grad der Leistungseinschränkung wird nicht gesehen; so sei z.B. im Bauhelferbereich auch bei schlechter Beherrschung der deutschen Sprache (Vermittlungshemmnis) ein durchaus produktiver Einsatz möglich, wenn die betreffende Person körperlich fit ist.

Weisung der Bundesagentur für Arbeit zur Bestimmung der Förderhöhe nach §16 e Abs. 2 SGB II

„Die Höhe des Zuschusses richtet sich nach der individuellen Leistungsfähigkeit des/der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf dem konkreten Arbeitsplatz. D.h. die Beurteilung der Minderleistung der/des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ergibt sich aus der Differenz der vorhandenen beruflichen Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrung und Stärken zu den konkreten stellenbezogenen Anforderungen des neuen Arbeitsplatzes. Dies gilt auch für funktionsbezogene Einschränkungen der/des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (z.B. kann nicht schwer heben). Vergleichsmaßstab ist damit das Anforderungsprofil des Arbeitsplatzes mit der Leis-

tungsfähigkeit und den Integrationshemmnissen. Die Feststellung der Minderleistung ist erforderlich, um die Förderhöhe der Leistung nach §16e SGB II zu begründen und nachvollziehbar zu dokumentieren.“

(Bundesagentur für Arbeit: SGB II - Fachliche Hinweise zur Förderung von Arbeitsverhältnissen nach §16e SGB II Zentrale SP II 12, II - 1224.1, Stand: April 2012 Seite 15)

Die Skepsis bezüglich der Messbarkeit von Minderleistung scheint auch von einem Teil der für die Arbeitsförderung nach SGB II zuständigen Entscheidungsträger geteilt zu werden, denn in vielen Kommunen wird unter ‚Verzicht‘ auf die in der Weisung geforderten individuellen Prüfungen den Arbeitgebern ein einheitlicher Prozentsatz des „berücksichtigungsfähigen Einkommens“ (z.B. im Ortenaukreis 65 Prozent) gezahlt. Arbeitgeber wissen in diesem Fall also ohne Ansehen einer konkreten förderberechtigten Person, welchen Förderbetrag sie bei einer Einstellung ‚mitbringen‘ würde. Der Arbeitgeber verfügt damit grundsätzlich über eine Kalkulationsbasis, um den Betrag zu ermitteln, den eine geförderte Person bei Berücksichtigung aller mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen Kosten erwirtschaften muss, damit sich das Beschäftigungsverhältnis für ihn finanziell trägt. Laut Interviewaussagen liegt dieser Wert bei einer mit 70 Prozent geförderten Vollzeitkraft, die einen Stundenlohn von durchschnittlich etwa acht Euro⁴⁵ erhält - ohne Berücksichtigung der Overhead-, Miet- und Anleitungskosten - im Durchschnitt bei ca. 600 Euro pro Monat.

Zur Beantwortung der Frage, ob eine entsprechend geförderte Arbeitskraft diesen Betrag tatsächlich erwirtschaftet, gibt es den Interviewaussagen zufolge kein allgemein anwendbares Instrumentarium; die Messbarkeit des Deckungsbeitrags einzelner Beschäftigter variiert sehr stark zwischen den einzelnen Branchen und Tätigkeitsbereichen. So sei bei einer Baustellentätigkeit durch Nachkalkulation mit höherer Genauigkeit messbar, welchen Euro-Betrag eine Person auf einem Arbeitsplatz erwirtschaftet als z.B. in einem Lebensmittelmarkt.

⁴⁵ Den Interviewaussagen zufolge liegt der von den JobCentern festgelegte Mindestlohn zwischen 7,62 und 8,50 €.

7 „Eingliederung durch Arbeit“ in Frankreich: Die „*Insertion par l'activité économique*“ und die „*contrats unique d'insertion*“

7.1 Vorbemerkungen

Dem transnationalen Charakter des Projekts EQuIP⁴⁶, in dessen Rahmen die vorliegende Studie erarbeitet wurde, entsprechend wird in diesem Kapitel der Blick nach Frankreich gerichtet und der dort bestehende rechtliche Rahmen und die empirische Verbreitung der Strukturen geförderter Beschäftigung von am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personen beschrieben werden. Der Blick ‚über den Rhein‘ entspricht unserem Auftrag bei der Erstellung dieser Studie, ist in dieser Ausführlichkeit aber auch dadurch motiviert, dass wir von den interviewten Akteuren badenwürttembergischer sozialer Beschäftigungsunternehmen mehrfach darauf hingewiesen wurden, dass die in Frankreich existierende rechtliche Rahmung sozialer Beschäftigungsunternehmen (dort „*structures de l'insertion par l'activité économique*“) Vorbildcharakter für die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für soziale Beschäftigungsunternehmen hierzulande - ein Desiderat, das angesichts der „Rechtsunsicherheit (bezüglich) der steuerlichen und wettbewerbsrechtlichen Stellung von Beschäftigungsunternehmen“ auch vom Paritätischen Gesamtverband (2009:3) gesehen und vertreten wird⁴⁷ - haben könne. Bei der vertieften Untersuchung des einschlägigen französischen Regelwerks offenbarte sich uns dann eine beträchtliche Komplexität, welche vor allem darauf zurückzuführen ist, dass das - ursprünglich auf der Basis zivilgesellschaftlicher Initiativen gewachsene - Instrumentarium nicht ‚aus einem Guss‘ sondern nach und nach entstanden ist, wobei verschiedene Stadien der Ergänzung und Umformung durchlaufen wurden. Infolge dieser Komplexität des Gegenstands und der Hintergrundinformationen, die zum Verständnis hier notwendigerweise gegeben werden müssen, ließ es sich nicht umgehen, dass die folgende Darstellung recht umfangreich geraten ist und im Rahmen dieser Studie relativ viel Platz einnimmt.

Wir verwenden in diesem Kapitel die französischen Fachbegriffe im Original, da es sich ebenso wie bei deutschen Begriffen der Arbeitsmarktpolitik um politisch geprägte Bezeichnungen handelt, deren wörtliche Übersetzung die wirkliche Funktion eines Instrumentes oder einer Institution nicht unbedingt zum Ausdruck bringen kann und daher eher Missverständnisse als Verstehen fördert. Der in verschiedenen Kontexten vorkommende Begriff der „*insertion*“ beispielsweise (als programmatischer Gegenbegriff zur Überwindung von „*exclusion sociale*“) changiert zwischen gesellschaftli-

⁴⁶ Ein wichtiges Element des ESF-geförderten Projekts EQuIP war der fachliche Austausch mit italienischen und französischen Praxispartnern, die auf dem Gebiet der Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration benachteiligter Gruppen tätig sind.

⁴⁷ Vgl. das Positionspapier des Paritätischen Gesamtverbands „Teilhabe an Erwerbsarbeit sichern“ von Mai 2009, in dem dieser die - jüngst im Anhörungsverfahren des Deutschen Bundestags (2013) zu den Gesetzesentwürfen zum Sozialen Arbeitsmarkt wiederholte - Forderung erhebt, das SGB II analog zu den Regelungen zu den Integrationsunternehmen (im SGB IX) um einen Passus zu ergänzen, in dem die Tätigkeit von Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen gesetzlich verankert wird. Auch Bode et al. (2004a) stellen auf der Basis von Ergebnissen des einschlägigen europäischen Forschungsprojekts PERSE (vgl. zusammenfassend Davister et al. 2004) den Vorteil eines „klaren juristischen Status“ heraus, über den soziale Beschäftigungsunternehmen „in Belgien, Frankreich und neuerdings auch Portugal“ verfügen; dieser verleihe „ihnen so etwas wie eine institutionell Legitimation“, sodass sie „hier über größere Spielräume beim Umgang mit restriktiven arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen“ verfügen (ebd.: 94).

cher Teilhabe, gesellschaftlicher Reintegration und Eingliederung in Erwerbsarbeit; er wäre folglich mit „Eingliederung“ im arbeitsmarktpolitischen Sinne zu einseitig übersetzt.⁴⁸ Ebenso meint der vielfach verwendete Begriff „*professionnel*“ nicht die „Professionen“, u.U. „Berufe“, häufig aber auch nur das „Berufsleben“ im allgemeinen Sinne von „Arbeitsleben“ oder „Sphäre der Arbeit“.

Ein Verzeichnis der in diesem Kapitel verwendeten Abkürzungen der französischen Originalbezeichnungen findet sich am Ende des Kapitels auf S. 106.

7.2 Einleitung

In Frankreich gibt es mit den sog. „*Structures de l’insertion par l’activité économique*“ (*SIAE*) einen Bereich von Unternehmen (und anderen Organisationen), deren Aktivitäten und Leistungen mit denen der deutschen sozialen Beschäftigungsunternehmen vergleichbar sind. Im Unterschied zu Deutschland haben diese jedoch jeweils einen eigenen rechtlichen Status (es handelt sich um vier Typen – siehe Tabelle 3, S. 83), und sie sind u.a. durch die Verankerung im Arbeitsgesetzbuch (*Code du Travail*)⁴⁹ sowie durch die Zugehörigkeit zur in Frankreich rechtlich-institutionell vergleichsweise stark gerahmten „*Économie sociale et solidaire*“ abgesichert. Die Rahmenbedingungen für soziale Beschäftigungsunternehmen sind in Frankreich deutlich günstiger als hierzulande, so dass eine nähere Auseinandersetzung mit dem französischen Beispiel lohnenswert erscheint. Dies wird nicht dadurch geschmälert, dass jenseits des Rheins auch von Problemen berichtet wird, von denen einige durchaus an die diesbezügliche deutsche Diskussion erinnern (z. B. unsichere Förderbedingungen oder Auseinandersetzungen mit Vorwürfen der Förderung unlauteren Wettbewerbs (vgl. z. B. Fairise 2011). Als Vorbild für Modelle eines „Sozialen Arbeitsmarktes“ mit dauerhaft geförderten Beschäftigungsverhältnissen – dies sei hier schon vorweggenommen – taugt die *Insertion par activité économique* nur bedingt, da sie grundsätzlich als Instrument zur langfristigen Eingliederung in reguläre Beschäftigung konzipiert ist und eine unbefristete Förderung nur in seltenen Ausnahmefällen zulässt.

In diesem Kapitel sollen die Grundzüge der *Insertion par activité économique* beschrieben werden. Gemäß dem hier vorliegenden Interesse wird dabei der Schwerpunkt auf den rechtlichen Rahmenbedingungen – insbesondere hinsichtlich Finanzierung und Steuerung – liegen. Daneben sollen aber auch die wichtigsten verfügbaren statistischen Strukturdaten zu den *SIAE* wiedergegeben werden. Hier und auch bereits bei den rechtlichen Rahmenbedingungen ist auf einen weiteren im hier vorliegenden Kontext relevanten – sich teilweise mit den *SIAE* überschneidenden – Bereich der französischen Arbeitsmarktpolitik einzugehen: Den der geförderten Arbeitsverträge (*contrats unique d’insertion*) für die Zielgruppe der Personen mit besonderen Eingliederungsproblemen am Arbeitsmarkt. In der Verschränkung von Unternehmens-, Arbeits- und Arbeitsförderungsrecht sowie durch die Regionalisierung der Zuständigkeiten für die Grundsicherung sind die Rahmenbedingungen deutlich komplexer als in Deutschland.

⁴⁸ Die Personen, die „*revenue minimum d’insertion*“ (RMI) bezogen, waren nicht verpflichtet, sich bei der Arbeitsverwaltung arbeitsuchend zu melden, und der mit ihnen abzuschließende „*contrat d’insertion*“ konnte verschiedene Aktivitäten beinhalten und war nicht notwendig auf Erwerbsaufnahme gerichtet – vgl. Barbier und Knuth 2011. Selbst in der „aktivierten“ Grundsicherung RSA, die RMI abgelöst hat, ist eine Arbeitslosmeldung nicht lückenlos durchgesetzt.

⁴⁹ Das französische Arbeitsgesetzbuch enthält sowohl das Arbeitsrecht als auch das Arbeitsförderungsrecht.

In der abschließenden Zusammenfassung soll versucht werden, aus dem in diesem Kapitel Dargestellten und unter Bezugnahmen auf die französischen Diskussionsbeiträge zur Weiterentwicklung des Sektors Anregungen für die deutsche Diskussion um einen sozialen Arbeitsmarkt zu generieren.

7.3 Kurzer entstehungsgeschichtlicher Abriss

Die historischen Ursprünge der *„insertion par l'activité économique“* reichen bis in die 1960er und frühen 1970er Jahre zurück (Eme 2001; 2010), sind also noch vor dem ersten Auftreten von Massenarbeitslosigkeit zu verorten. Die ersten Initiativen gingen von in „benachteiligten“ Stadtvierteln tätigen Sozialarbeitern aus. Diese gründeten in bestimmten Marktnischen, die überwiegend einfache Tätigkeiten erforderten, Non-Profit-Unternehmen, die Menschen mit geringen Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt niederschwellige Einstiege in Erwerbsarbeit ermöglichen sollten mit dem Ziel, sie u.a. durch soziale und erwerbsbezogene Begleitung schrittweise zu regulären Beschäftigungsverhältnissen zu befähigen und damit letztlich ihre persönliche Autonomie zu stärken. Die Entwicklung dieses damals neuen Ansatzes vollzog sich im Rahmen der Abkehr von dem seinerzeit noch vorherrschenden Paradigma rein assistierender und auf die Passivität der Leistungsempfänger abstellender Sozialarbeit.

In den 1980er und frühen 1990er Jahren wurden die anfänglichen Ansätze aus den vorliegenden praktischen Erfahrungen heraus weiter- und zusätzlich neue Formen (etwa im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung) entwickelt. Nach verschiedenen Schritten der weiteren Ausdifferenzierung und Institutionalisierung des Sektors (u.a. Gründung des *Conseil national de l'insertion par l'économique* im Jahr 1991) erfolgte 1998 mit dem *Loi de lutte contre les exclusions* schließlich seine offizielle staatliche Anerkennung, die sich in der Schaffung eines spezifischen rechtlichen Regulierungsrahmens niederschlug; hervorzuheben ist hier vor allem die Aufnahme der vier Typen der *Structures de l'insertion par l'activité économique* (SIAE) in den *Code du Travail*.

Definition *l'insertion par activité économique* im Code du Travail, L5132-1 (zuletzt geändert durch das Loi no. 2008-1249 vom 1. Dezember 2008 - Artikel 20):

„Gegenstand der *„insertion par activité économique“* ist es, Personen ohne Beschäftigung, die besonderen sozialen und erwerbsbezogenen (*professionnel**) Schwierigkeiten ausgesetzt sind, zu ermöglichen zum Zwecke einer Erleichterung ihrer erwerbsbezogenen Eingliederung Zugang zu Arbeitsverträgen zu erhalten. Hierzu werden spezifische Formen der Aufnahme und der Begleitung dieser Personen praktisch umgesetzt. Daneben trägt die *„insertion par activité économique“* - insbesondere durch die Schaffung wirtschaftlicher Aktivitäten - auch zur Entwicklung der betreffenden Gebiete bei.“ (Eigene Übersetzung)

* Zur Übersetzung von *„professionnel“* wählen wir hier und im Folgenden hilfsweise das Adjektiv „erwerbsbezogen“ - und bewusst nicht den Begriff „beruflich“, da mit ihm in Deutschland meist eine Berufsausübung im fachlichen Sinne konnotiert wird.

Was die nachfolgende Entwicklung betrifft, so ist der der *Plan Borloo de cohésion sociale* von 2005 erwähnenswert, der dem Sektor einen bis 2009 reichenden Finanzierungsrahmen und damit Planungssicherheit gab. Ein erneuter Fünfjahresplan wurde nach seinem Auslaufen allerdings nicht aufgestellt, da mittlerweile auf Seiten des Staates die Einstellung überwog, dass man die Mittelvergabe stärker an eine Leis-

tungskontrolle knüpfen müsse. Demzufolge wurden mit dem - infolge eines einschlägigen Konsultationsprozesses (sog. „*Grenelle de l'insertion*“) - 2009 in Kraft getretene *plan de modernisation de l'insertion par l'activité économique* ein regelmäßig durchzuführendes Zielvereinbarungsverfahren implementiert (Näheres hierzu im folgenden Abschnitt 7.4.1, S. 80). Die im *plan de modernisation* zugesagte Reform zur Vereinfachung der Finanzierung der *SIAE* wurde bis heute nicht durchgeführt.

Bis heute liegt die Governance der *Structures de l'insertion par l'activité économique* hauptsächlich in den Händen zentralstaatlicher Instanzen (Jeanneau 2010: S. 57). Seit der Ende 2008 erfolgten Einführung der aktivierten Grundsicherung *Revenu de solidarité active (RSA)*, die von den Selbstverwaltungsorganen der Départements (*conseil généraux*) verwaltet wird, sind diese - sofern es sich bei *SIAE*-Beschäftigten um ehemalige *RSA*-Bezieher handelt - in gewissem Umfang an der Governance beteiligt.

7.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

7.4.1 Der übergreifende Regulierungsrahmen

„*Structure de l'insertion par l'activité économique*“ ist ein rechtlicher Status, den Unternehmen, Vereine oder öffentliche Einrichtungen auf der Grundlage einer Vereinbarung (*convention*) mit der zuständigen staatlichen Stelle im Département erlangen können. Diese *Convention* wird stets auf eine bestimmte der vier im *Code du Travail* vorgesehenen Formen der *SIAE* abgeschlossen; die betreffende Organisation kann entweder den Status einer *entreprise d'insertion (EI)*, den einer *entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)*, den einer *association intermédiaire (AI)* oder den Status eines *atelier/chantier d'insertion (ACI)* erlangen. Diese verschiedenen Formen unterliegen - neben einem gemeinsamen Regulierungsrahmen, der in diesem Abschnitt skizziert wird - jeweils spezifischen rechtlichen Bedingungen, die vor allem auch die Modalitäten und die Intensität ihrer öffentlichen Förderung betreffen (siehe hierzu Näheres im folgenden Abschnitt). Wie die Statistiken am Ende dieses Kapitels (Tabelle 5, S. 97) zeigen werden, sind die *AI* (eingliederungsorientierte Leiharbeit überwiegend im nichtkommerziellen Bereich) und die *ACI* (Eingliederungsbetriebe mit weniger als 50 Prozent Kostendeckung aus Markterlösen) die nach Teilnehmerzahl wichtigsten Formen. Insgesamt liegt die jährliche Zahl der Förderungen deutlich unter dem in Deutschland bis 2011 im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung (einschl. Arbeitsgelegenheiten) üblichen Niveau.

Dass die verschiedenen *SIAE* unterschiedlich stark mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, hängt damit zusammen, dass sich ihre Zielgruppen bezüglich des Grads der Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit zum Teil deutlich unterscheiden. Bei diesen Differenzierungen muss man im Auge behalten, dass die *SIAE* insgesamt auf die Eingliederung derjenigen Arbeitslosen abzielen, die mit besonders gravierenden Problemen in sozialer und erwerbsbezogener Hinsicht belastet sind (vgl. die oben stehende Definition im *Code du Travail*). Um sicherzustellen, dass diese Zielgruppendefinition in der Realität eingelöst wird, bindet der Gesetzgeber jede Einstellung in eine *SIAE* an eine vorherige Genehmigung (*agrément*) durch den öffentlichen Arbeitsmarktsservice (*Pôle emploi*); dieser macht sein *agrément* grundsätzlich von einer Diagnose der Arbeitsmarktferne der betreffenden Kandidaten abhängig.

Da die „*insertion par l'activité économique*“ als Instrument zur Integration in Beschäftigungsverhältnisse auf dem regulären Arbeitsmarkt (und nicht als „Dauerlösung“) konzipiert ist, können die Teilnehmer - außer in Ausnahmefällen - maximal 24 Monate in diesem Sektor verbleiben; während dieser Zeit kann aber - gemäß dem jeweiligen individuellen Entwicklungsstand - ein Wechsel zwischen den verschiedenen Formen der *SIAE* erfolgen. Bei der Gestaltung der individuellen Eingliederungsprozesse kann also auf das gesamte Spektrum an Arbeitsbereichen, Leistungs- und Kompetenzanforderungen etc. zurückgegriffen werden, welche die unterschiedlichen *SIAE* in einer Region bieten.

Für die Governance der *insertion par l'activité économique* ist das bereits erwähnte Verfahren des „*conventionnement*“, also der staatlichen Anerkennung der einzelnen *structure* („Träger“ im deutschen Sprachgebrauch) auf der Grundlage einer Vereinbarung mit der zuständigen (zentral-)staatlichen Stelle „*DIRECCTE*“⁵⁰ von zentraler Bedeutung. Jede Förderentscheidung wird an die Voraussetzung geknüpft, dass die betreffende *SIAE* dieses Anerkennungsverfahren mit Erfolg durchlaufen hat. Das Verfahren wurde durch den Anfang 2009 in Kraft getretenen *plan de modernisation de l'IAE*, der sich auf die Ergebnisse eines vorangegangenen Konsultationsprozesses (den sog. „*Grenelle de l'Insertion*“) stützte, weitgehend neu gestaltet. Ziel war es, die Anerkennung verstärkt an Effizienz- und Leistungskriterien zu binden. Seither wird im Rahmen des *conventionnement* mit jeder *SIAE* eine Zielvereinbarung abgeschlossen, die verpflichtend Angaben zu drei unterschiedlichen Kategorien von Eingliederungszielen enthalten muss, die in einer Frist von drei Jahren erreicht werden sollen: (a) Dauerhafte Beschäftigung (*emploi durable*), darunter fallen: unbefristete Beschäftigung, befristeter oder Zeitarbeitsvertrag von mindestens sechsmonatiger Dauer, Volontariat im öffentlichen Dienst und Existenzgründung; (b) sog. Übergangsbeschäftigung (*emploi de transition*): befristete Beschäftigung oder Zeitarbeit mit einer Dauer von weniger als sechs Monaten, gefördertes Beschäftigungsverhältnis; c) sog. „positive“ Austritte (*sorties „positives“*): Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme, Übergang in eine andere *SIAE*. Die betreffenden Zielgrößen sind - auf der Basis von staatlicherseits vorgegebenen Mindestwerten [(a) 25%, a+b) 60%, Abweichung nach unten mit Bezugnahme auf die regionale Situation möglich] - Gegenstand von Verhandlungen zwischen der *DIRECCTE*, dem Arbeitsmarktservice (*pôle emploi*) und der Organisation, welche die Anerkennung als *SIAE* beantragt. Grundlage dieser Verhandlungen und der ggf. daraus folgenden staatlichen Anerkennung ist eine vom Antragsteller vorzulegende Projektbeschreibung, welche unter Bezugnahme auf die spezifische Arbeitsmarktlage und wirtschaftliche Situation der betreffenden Region die Leistungen der beabsichtigten *SIAE* im Hinblick auf die folgenden vier Dimensionen darstellen soll: (a) Aufnahme der Zielgruppenangehörigen und ihre Integration in die konkrete Arbeitsumgebung, (b) soziale und erwerbsbezogene Begleitung sowie (c) Qualifizierung der Beschäftigten, (d) Beitrag des Unternehmens zur wirtschaftlichen Aktivität und zur Strukturentwicklung auf regionaler Ebene. Letzteres macht - wie schon die oben zitierte Definition im *Code du Travail* - deutlich, dass die *SIAE* von Seiten des Staates nicht nur als arbeitsmarktpolitisches Instrument, sondern darüber

⁵⁰ *Unité territoriale de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi* – die im jeweiligen Département ansässige Außenstelle des Pariser Arbeitsministeriums.

hinaus auch unter wirtschafts- und strukturpolitischem Gesichtspunkt wahrgenommen wird.

Préfet, conseil général, DIRECCTE, ...

In den Ausführungen über die Governance der *structures de l'insertion par l'activité économique* und der *contrats aidés* werden staatliche bzw. öffentliche Instanzen erwähnt, die dem deutschen Leser nicht unbedingt bekannt sind und hier deshalb kurz erläutert werden sollen.

Auf der Ebene des **Departements**, der seit der Französischen Revolution existierenden ältesten Verwaltungseinheit Frankreichs, gibt es mit dem *préfet* (Präfekt) und dem *conseil général* zwei Steuerungsinstanzen, deren grundlegender Unterschied zunächst darin besteht, dass der vom Staatspräsidenten ernannte *préfet* der "Statthalter" des Zentralstaats im Departement ist, während es sich beim *conseil général* um ein durch direkte Wahl (alle drei Jahre zur Hälfte) legitimiertes Gremium handelt. Mit der Anfang der 1980er Jahre begonnen Dezentralisierung Frankreichs sind zahlreiche Kompetenzbereiche vom Zentralstaat auf die gewählten Körperschaften der unteren Ebenen (nicht nur des Departements, sondern auch der Gemeinden und der Regionen) übertragen worden; in diesem Zuge wurde 1985 die Leitung der Verwaltung des Departements vom *préfet* auf den Präsidenten des *conseil général* verlagert. In den Kompetenzbereich des *conseil général* fallen neben Erziehung, Kultur, Tourismus, lokaler Entwicklung u. a. auch die soziale Unterstützung (*aide sociale*), wozu auch die soziale Grundsicherung *revenu de solidarité active* (RSA) zählt. Auf der Ebene der - jeweils mehrere Departements umfassenden - **Regionen** Frankreichs gibt es in ähnlicher Weise eine duale Struktur, die hier von dem *préfet de la région* - dieses Amt nimmt stets der *préfet* des Departements wahr, auf dessen Gebiet sich die Hauptstadt der Region befindet - und dem *conseil régional* gebildet wird.

In wichtigen Politikbereichen, darunter auch der Arbeitsmarktpolitik, hat der Zentralstaat seine Kompetenzen behalten und hat zur - an die regionalen Gegebenheiten angepassten - Implementierung auf der Ebene der Regionen (seltener auch der Departements) mit den sog. *services déconcentrés de l'État* eigene Einheiten gebildet. Hierzu gehören die (u.a.) für die Arbeitsmarktpolitik zuständigen *Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi* (*DIRECCTE*), welche außer dem Arbeitsministerium auch dem Wirtschafts- und Finanzministerium in Paris unterstehen. Wie der Name schon sagt, sind die *DIRECCTE* auf der Ebene der Regionen angesiedelt, bilden aber für die einzelnen Departements Außenstellen (sog. *unités territoriales*). Der Präfekt der Region (bzw. des Departements) als Vertreter des Zentralstaats leitet nun die gesamten in der betreffenden Region (bzw. im Departement) ansässigen *services déconcentrés de l'État*. Dies kommt z.B. im Fall der *contrats unique d'insertion* (CUI-CAE und CUI-CIE) darin zum Ausdruck, dass der Präfekt der Region die in den Kompetenzbereich der *DIRECCTE* fallenden halbjährlichen Erlasse zur Festlegung der in der betreffenden Region geltenden Förderbedingungen unterzeichnet (vgl. S. 93).

In das Verfahren zur Anerkennung einer *SIAE* wird eine Stellungnahme des *Conseil départemental de l'insertion par activité économique* (CDIAE) zu dem jeweiligen Projekt mit einbezogen. Die Begutachtung durch dieses Gremium, deren Mitgliedschaft einen umfassenden Überblick über die „Szene“ der im jeweiligen Departement

aktiven *SIAE* hat, soll in erster Linie sicherstellen, dass Neugründungen zu den bereits bestehenden *SIAE* passen, sodass im betreffenden Departement ein ausgewogenes Gesamtangebot an *structures de l'insertion par activité économique* besteht. Da in den *CDIAE* auch Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände sowie Gewerkschaften vertreten sind, sind diese auch das geeignete Forum um ggfs. Bedenken seitens der lokalen Wirtschaft hinsichtlich Verdrängungsgefahren bzw. unlauteren Wettbewerbs vorzubringen und, falls sie nicht ausgeräumt werden können, in die Stellungnahme einfließen zu lassen.

7.4.2 Die spezifischen Regulierungsrahmen und Förderbedingungen der einzelnen Formen der *structures de l'insertion par l'activité économique*⁵¹

Die in diesem Abschnitt näher zu beschreibenden vier Formen der *SIAE* können anhand von zwei Unterscheidungsmerkmalen systematisiert werden; an dieser Systematik orientiert sich auch die untenstehende Reihenfolge der Darstellung.

Tabelle 3: Die vier Grundformen von Eingliederungsunternehmen

Beschränkungen bezügl. Rechtsform bzw. Markterlösen	Arbeitnehmerüberlassung	
	nein	ja
nein	<i>entreprise d'insertion</i> <i>EI</i> (S. 84)	<i>entreprises de travail temporaire d'insertion</i> <i>ETTI</i> (S.89)
ja	<i>atelier/chantier d'insertion</i> <i>ACI</i> (S. 85)	<i>association intermédiaire</i> <i>AI</i> (S. 86)

In zwei der *SIAE*-Formen bemüht man sich um die Förderung der Eingliederung auf dem Wege der unterschiedlich ausgestalteten Arbeitnehmerüberlassung, während dies in den zwei anderen Formen durch Arbeitseinsätze ausschließlich im eigenen Betrieb erfolgt. „Quer“ dazu sind die beiden in der oberen Zeile aufgeführten *SIAE*-Typen völlig frei in der Wahl ihrer Rechtsform und bei der Vermarktung ihrer Produkte und Dienstleistungen grundsätzlich keinen Beschränkungen unterworfen, während dies bei der stets nicht-gewinnorientierten *association intermédiaire* und bei dem *atelier/chantier d'insertion*, welcher dem *secteur non-marchand* zugerechnet wird, sehr wohl der Fall ist.

Da die Unterscheidung zwischen *secteur marchand* und *secteur non-marchand* auch für die verschiedenen Arten der geförderten Beschäftigung (vgl. Abschnitt 7.5) relevant ist, sie es in dieser Form in Deutschland aber nicht gibt, soll hier in Anlehnung an Marée (2002) kurz erläutert werden, wodurch sich der *secteur non-marchand* auszeichnet. Dieser Begriff wird seit Anfang der 1970er Jahre in Frankreich und im französischen Teil Belgiens zur Abgrenzung derjenigen privaten und öffentlichen Unternehmen bzw. Organisationen von der übrigen Wirtschaft (eben dem *secteur marchand*) benutzt, die ihren Betriebsaufwand nicht oder nur zum Teil durch die Erlöse abdecken, die sie durch Vermarktung ihrer Produkte und Dienstleistungen erzielen. Viele Organisationen sind aufgrund fehlender Markteinkünfte zweifelsfrei dem

⁵¹ Der übergreifende gesetzliche Rahmen findet sich in Art. L. 5132-1 bis L. 5132-4 sowie Art. L. 5132-16 bis L. 5132-17 und schließlich Art. R. 5132-44 bis R. 5132-47 *Code du Travail*.

secteur non-marchand zuzuordnen⁵²; demgegenüber bedarf es bei Unternehmen, die sich „gemischt“ finanzieren, einer genaueren Festlegung des zulässigen Anteils von Markterlösen. Wie unten gezeigt werden wird, zieht der Gesetzgeber diese Grenze bei den - vergleichsweise stark mit Fördermitteln ausgestatteten - *ateliers et chantiers d'insertion* bei 30 Prozent.

*Entreprise d'insertion*⁵³

Im Unterschied zu den *ateliers et chantiers d'insertion* (vgl. folgenden Abschnitt) gehören die *entreprises d'insertion (EI)* zum *secteur marchand*, sind also bei der Vermarktung ihrer Produkte und Dienstleistungen und der Verwendung ihrer am Markt erzielten Erlöse keinen Beschränkungen unterworfen. Das Gleiche gilt für die Wahl ihrer Rechtsform.

Ebenso wie die anderen *SIAE*-Arten können *entreprises d'insertion* Zuschüsse beim jeweiligen *Fonds départemental d'insertion (FDI)* für den Aufbau und die Entwicklung ihrer Organisationsstrukturen beantragen. Die öffentliche Förderung der *EI* (genauso wie diejenige der anderen *SIAE*) speist sich aber vor allem aus Mitteln des Zentralstaats und besteht aus zwei Elementen:

- Die *EI* gehören zum Kreis der Unternehmen, die Anrecht haben auf abgesenkte Arbeitgeberbeiträge auf niedrige und mittlere Entgelte zur Sozialversicherung (sog. *allègement Fillon*)⁵⁴;
- Jeder (besetzte) Vollzeit-Arbeitsplatz (in der Zielgruppe) wird mit einem pauschalen Betrag von 807 € pro Monat bezuschusst (bei Teilzeitarbeitsverhältnissen anteilig).

Die in den *EI* Beschäftigten haben - ebenso wie diejenigen in den anderen *SIAE* - grundsätzlich vollwertigen Arbeitnehmerstatus, dies allerdings nur in den Grenzen der besonderen Arbeitsverträge, die in diesem Bereich üblicherweise abgeschlossen werden. Auch wenn es den Arbeitgebern frei steht, „normale“ unbefristete Arbeitsverträge anzubieten, wird in der Regel eine Sonderform des befristeten Vertrags, der sog. *Contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI)* abgeschlossen. Diese - ansonsten nur in den *ACI* und *AI* mögliche - Arbeitsvertragsform ist anders als der *contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)*, der von den *ACI* genutzt werden kann (mehr zu dieser Vertragsform in Abschnitt 0) - nicht mit einem prozentualen Lohnkostenzuschuss verbunden. Seine zentralen Merkmale sind die Folgenden:

- Der Arbeitsvertrag ist bei einer Mindestdauer der wöchentlichen Arbeitszeit von 20 Stunden und einer Mindestlaufzeit von vier Monaten innerhalb eines maximalen Zeitraums von 24 Monaten in Schritten von ebenfalls wenigstens vier Monaten verlängerbar;

⁵² Siehe hierzu auch die Liste der Organisationen in Abschnitt 0, in denen eine geförderte Beschäftigung nach den Bedingungen des *CUI-CAE* (ebenfalls dem *secteur non-marchand* vorbehalten) möglich ist.

⁵³ Die gesetzliche Grundlage der *Entreprises d'insertion* findet sich in Art. L. 5132-5 sowie Art. R. 5132-1 bis D. 5132-10 *Code du Travail*.

⁵⁴ Die diesbezügliche - relativ komplizierte - Berechnungsformel soll hier nicht dargestellt werden. Für nähere Informationen vgl. <http://travail-emploi.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/remuneration,113/l-allegement-de-charges-patronales,1031.html>

- die Gesamtlaufzeit kann über 24 Monate hinaus verlängert werden, um die Beendigung einer Qualifizierungsmaßnahme zu ermöglichen;
- die 24-monatige Begrenzung der Laufzeit kann bei Vorliegen besonderer Eingliederungshemmnisse bei wenigstens 50 Jahre alten Beschäftigten und bei solchen mit anerkannter Behinderung ausnahmsweise aufgehoben werden. Die Entscheidung hierüber fällt der *pôle emploi* nach Prüfung des Einzelfalls, bei der auch die bisherigen Bemühungen des Arbeitgebers betrachtet werden, durch Qualifizierungs- und Begleitmaßnahmen eine Eingliederung in reguläre Beschäftigung herbeizuführen.
- Der *pôle emploi* kann im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber eine Unterbrechung des Arbeitsvertrags zur Durchführung einer Fördermaßnahme (wie einer „*évaluation en milieu de travail*“⁵⁵) oder wegen einer auf ein Beschäftigungsverhältnis abzielenden Probezeit veranlassen; der Vertrag wird fristlos beendet, wenn dies zu einer Einstellung geführt hat.

Ebenso wie in der Vertragsform der *CUI-CAE* können in das Beschäftigungsverhältnis Phasen der Überlassung an andere („normale“) Arbeitgeber (*périodes d’immersion*) eingebaut werden, womit es den Zielgruppenangehörigen ermöglicht werden soll, andere Arbeitsumgebungen kennenzulernen und sich dort „auszuprobieren“. Die – stets freiwillige – Durchführung von *périodes d’immersion* setzt die aus der Leiharbeit (vgl. Kasten weiter unten) bekannten einschlägigen arbeitsvertraglichen Regelungen voraus sowie einen entsprechenden Passus in der zwischen EI und dem Präfekten abgeschlossenen *convention*. Die einzelnen Überlassungsphasen dürfen höchstens einen Monat dauern; werden mehrere durchgeführt, dürfen sie zusammen ein Viertel der Arbeitsvertragsdauer nicht überschreiten.

*Atelier et chantier d’insertion*⁵⁶

*Ateliers et chantiers d’insertion*⁵⁷ (*ACI*) sind im Unterschied zu den anderen *SIAE*-Formen, welche selbständige Rechtspersonen sind, stets unselbständige Betriebe in der Rechtsträgerschaft eines Dritten. Als Träger können (u.a.) Gebietskörperschaften, ihnen zugeordnete Unternehmen und Organisationen, staatliche Bildungseinrichtungen, die staatliche Forstbehörde, Vereine und Verbände (*associations*) fungieren, jedoch keine „normalen“ privatwirtschaftlichen Unternehmen. De facto sind es in 86 Prozent der Fälle *associations* (Avenel/Bahu 2012: S. 4).

Die *ACI* sind dem *secteur non-marchand* zugeordnet; dies hat zur Folge, dass sie bei der – grundsätzlich auf allen Gebieten möglichen – Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen bestimmten Beschränkungen unterworfen sind: Die Vermarktung muss zur Durchführung und Entwicklung von Maßnahmen der sozialen und erwerbsbezogenen Eingliederung der beschäftigten Personen beitragen, und die daraus erzielten Erlöse dürfen nur maximal 30 Prozent ihrer betrieblichen Aufwendungen abdecken; die restlichen 70 Prozent müssen also aus anderen Quellen – de facto öffentli-

⁵⁵ Die ist ein Praktikum in einem anderen Betrieb von maximal 80 Stunden, mit dem eine Kompetenzfeststellung in konkreter Arbeitsumgebung im Hinblick auf eine bestimmte Tätigkeit bezweckt wird.

⁵⁶ Der gesetzliche Rahmen findet sich in Art. L. 5132-15 sowie Art. D. 5132-27 bis R. 5132-43 Code du Travail.

⁵⁷ Auch wenn er anders klingen mag, wird mit dem Begriff eine einheitliche Ausprägung der *structures de l’insertion par l’activité économique* bezeichnet – es gibt also nicht „ateliers“ auf der einen und „chantiers“ auf der anderen Seite.

che Zuschüsse - finanziert werden. Diese Obergrenze kann mit Genehmigung des Präfekten - der diese nach Begutachtung des *conseil départemental de l'insertion par l'activité économique* trifft - auf 49% erhöht werden. In diesem Falle muss der *ACI* Produkte und Dienstleistungen herstellen, die nicht bereits von den örtlichen Unternehmen bzw. öffentlichen Einrichtungen in ausreichendem Maße angeboten werden. Es soll also verhindert werden, dass auf den regionalen Märkten durch *ACI* Wettbewerbsverzerrungen verursacht und bestehende Arbeitsplätze verdrängt werden.

Die *ACI* bzw. die in ihnen Beschäftigten werden - entsprechend ihrer im Durchschnitt besonders großen Arbeitsmarktferne (vgl. Abschn. 7.6.1) - relativ stark aus öffentlichen Mitteln gefördert. Die Förderung besteht im Wesentlichen aus zwei Elementen:

- (1) Zum Einen wird die Begleitung der in den *ACI* Beschäftigten mit einer staatlich finanzierten *aide à l'accompagnement* bezuschusst. Es handelt sich hier also um eine Projektförderung, keinen Lohnkostenzuschuss. Diese Förderung kommt nicht mit einem bestimmten Betrag automatisch jedem *ACI* zugute sondern wird - bis zu einem jährlichen Maximum von 15.000 € je *ACI* bzw. 45.000 € je Träger mit mehreren *ACI* - variabel ausgestaltet. Die genaue Höhe wird vom Präfekten im Rahmen des *conventionnement* (vgl. Abschn. 7.4.1) für die einzelnen *ACI* entsprechend der jeweiligen Gegebenheiten festgelegt; dabei sind hauptsächlich die folgenden Kriterien maßgeblich: Zahl und Merkmale der in der/den *ACI* beschäftigten Personen, die Qualität der geplanten Begleitmaßnahmen und der Vernetzung der *ACI* mit anderen Unternehmen/Organisation in der Region, die zur Eingliederung beitragen können, sowie schließlich die vom *ACI* angestrebte Vermittlungsquote. Präzisere Kriterien kann eine im jeweiligen Departement von den einschlägigen Akteuren ausgearbeitete und durch den *conseil départemental de l'IAE* begutachtete Qualitäts-Charta enthalten; bei Vorliegen einer solchen Charta wird die Förderung der *ACI* von deren Beitritt zu der Charta abhängig gemacht.
- (8) Für die in den *ACI* Beschäftigten besteht Anrecht auf eine staatlich finanzierte Lohnkostenförderung im Rahmen des weiter unten (Abschn. 0) näher beschriebenen *Contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)*⁵⁸.

*Association intermédiaire*⁵⁹

In *associations intermédiaire (AI)* wird - ebenso in den weiter unten dargestellten *entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)* - der Ansatz verfolgt, die Eingliederungschancen der Zielgruppenangehörigen durch ihre Überlassung an Dritte zu fördern. Im Unterscheid zu den *ETTI*, die wie normale Leiharbeitsunternehmen funktionieren und den diesbezüglichen rechtlichen Bestimmungen unterliegen, haben die *AI* die Funktion von Personaldienstleistern (mit eigenen rechtlichen Bestimmungen) für Einsätze von relativ kurzer Dauer in erster Linie in Privathaushalten und nicht-gewinnorientierte Organisationen; der Einsatz bei Privatunternehmen ist hingegen stark eingeschränkt.

Zu den zentralen Aufgaben der *AI* gehört von daher nicht nur die Aufnahme, Begleitung und Qualifizierung von Personen mit besonderen Eingliederungsproblemen, son-

⁵⁸ Diese Arbeitsvertragsform wird in *ACI* de facto fast immer gewählt; grundsätzlich möglich ist jedoch auch die in den *entreprises d'insertion* übliche Vertragsform des *CDDI* (siehe S. 6).

⁵⁹ Der rechtliche Rahmen der *association intermédiaire* ist in den Art. L. 5132-7 bis L. 5132-14 sowie in Art. D. 5132-11 bis R. 5132-26 *Code du Travail* fixiert.

dern auch die Akquise geeigneter Entleiher sowie die Auswahl und Vermittlung passender Arbeitseinsätze. Als „*association*“ (siehe Kasten) betreiben die AI die Arbeitnehmerüberlassung gegen Entgelt, aber ohne Gewinnerzielungsabsicht.

Steuerliche Behandlung der *association* in Frankreich

Die noch heute gültige Definition des Rechtscharakters der *association* findet sich in Artikel 1 des einschlägigen *Loi du 1 juillet 1901*: „Die *association* ist die Übereinkunft, mit der zwei oder mehr Personen auf dauerhafte Weise ihr Wissen und Wirken zusammenlegen, und zwar zu einem anderen Zweck, als den Ertrag (*bénéfices*) unter sich zu verteilen.“ (eigene Übersetzung)

Die zentrale Rechtsquelle für die steuerliche Behandlung der *association* ist die *Instruction de la Direction générale des impôts* 4 h-5-06 vom 18. Dezember 2006. Sie bestimmt grundsätzlich, dass die *association* in der oben zitierten Definition des Gesetzes von 1901 nicht den *impôts commerciaux** unterliegen. In den Fällen jedoch, in denen in Frage steht, ob sie eine gewinnorientierte Tätigkeit (*activité lucrative*) ausüben, ist zu entscheiden, ob sie von diesen Steuern befreit werden. Zur Feststellung, ob eine *activité lucrative* ausgeübt wird (was die Befreiung von den *impôts commerciaux* ausschließt) oder nicht, wird in einem mehrstufigen hierarchisch angelegten Verfahren abgeprüft, ob

- die Geschäftsführung der *association* in nicht-eigennütziger Weise erfolgt (*gestion désintéressé*), das Betriebsergebnis also nicht zum Nutzen der Mitglieder verwendet bzw. ausgeschüttet wird (was die entgeltliche Beschäftigung von Personal, unter bestimmten Bedingungen auch auf Leitungsebene, nicht ausschließt);
- die Aktivitäten der *association* in Konkurrenz stehen zu denjenigen privater gewerblicher Unternehmen in der Region.

Wird letztere Frage bejaht, hat dies nicht automatisch die Versagung der Steuerbefreiung zur Folge, sondern es wird dann - wiederum in einem mehrstufig-hierarchischen Prüfverfahren - (1) die „soziale Nützlichkeit“ (*utilité sociale*) der Aktivitäten der *association* betrachtet (s.u.); (2) geprüft, ob die erzielten Betriebsüberschüsse reinvestiert werden; (3) danach gefragt, ob die Produkte und Dienstleistungen der *association* im Vergleich zu ähnlichen Angeboten der Privatunternehmen leichter zugänglich sind, und schließlich (4) geprüft, ob die *association* nicht bzw. nicht in der gleichen Weise wie gewerbliche Unternehmen für ihre Produkte wirbt.

Die „soziale Nützlichkeit“ (Kriterium 1) wird daran festgemacht, dass die *association* mit ihren Produkten und Dienstleistungen - insbesondere im Hinblick auf am Markt benachteiligte Zielgruppen - Bedarfe befriedigt, die gewerbliche Unternehmen nicht oder nur unzureichend abdecken. Kriterium 3 (Zugangserleichterung) indessen wird dann als erfüllt angesehen, wenn die *association* ihre Produkte zu einem deutlich niedrigeren Preis anbietet als private Unternehmen für ähnliche Produkte verlangen, oder aber die Preise in Anpassung an die Situation unterschiedlicher Zielgruppen variabel gestaltet werden.

*Die steuerliche Begünstigung der *associations*, bei denen festgestellt wird, dass sie keiner *activité lucrative* nachgehen, erfolgt in Form einer Befreiung von den *impôts commerciaux*, diese umfassen die *impôt sur les sociétés* (Unternehmenssteuer), die

contribution économique territoriale (lokale Steuer) und die *taxe à valeur ajoutée* (Mehrwertsteuer).

Voraussetzung für die Arbeitnehmerüberlassung durch eine *AI* ist der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit dem *pôle emploi*. Für das „Verleihgeschäft“ selbst gelten darüber hinaus die folgenden Bedingungen:

- Die Dauer der Überlassung zum Zwecke der Bearbeitung einer genau definierten und nur zeitweilig anfallenden Aufgabe darf 16 Stunden (insgesamt) nicht übersteigen – es sei denn der *pôle emploi* hat hierzu seine Zustimmung erteilt.
- Beim Einsatz in Privatunternehmen darf die Gesamtdauer aller Überlassungen eines Beschäftigten im Zweijahreszeitraum ab der ersten Überlassung 240 Stunden nicht überschreiten. Wenn die Überlassung an Privatpersonen (außerhalb des Bereichs ihrer Berufsausübung) oder an nicht-gewinnorientierte juristische Personen erfolgt, gilt diese Einschränkung nicht⁶⁰.

Neben „normalen“ befristeten oder auch unbefristeten Arbeitsverträgen können *AI* mit ihren Beschäftigten auch die Sonderform des befristeten *Contrat à durée déterminé d’insertion* (siehe S. 76) abschließen. Über jede Überlassung wird zwischen *AI* und Entleiher – ähnlich wie bei ‚normaler‘ Leiharbeit (siehe Kasten; vgl. Art. L 1251-42ff. *Code du Travail*) ein Überlassungsvertrag abgeschlossen.

Die *associations intermédiaires* werden auf drei Wegen aus staatlichen Mitteln gefördert:

- Für jährlich bis zu 750 Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer erfolgt eine Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung.
- Es besteht eine Befreiung von den Mehrwertsteuern und der Zahlung einiger unternehmensbezogener Steuern bzw. Abgaben.
- Die Begleitung der Beschäftigten mit dem Ziel ihrer Eingliederung in reguläre Beschäftigung wird pro *AI* jährlich mit maximal 30.000 € gefördert. Ebenso wie bei der Förderung der *ACI* ist der genaue Betrag variabel und hängt vom Ergebnis des *conventionnement* der jeweiligen *AI* mit dem Präfekten ab. Auch bei den *AI* hängt die Förderhöhe also davon ab, wie viele Arbeitnehmer überlassen werden sollen und welche Merkmale sie aufweisen, von welcher Qualität die geplanten Begleit- und Qualifizierungsmaßnahmen sind und inwieweit die *AI* in der Region den Aufbau von Partnerschaften mit Unternehmen und anderen Akteuren plant, welche die Eingliederung unterstützen können. Zum Zwecke der Kontrolle der Einhaltung der in der *convention* eingegangenen Verpflichtungen erfolgt die Auszahlung des vereinbarten Förderbetrags in zwei Tranchen zu je 50 Prozent, von denen die zweite nach Prüfung des Ergebnisberichts am Ende der dreijährigen Laufzeit der *convention* ggf. gekürzt werden kann.

⁶⁰ Damit wird das Instrument auf den Einsatz in Privathaushalten kanalisiert, was auch an den Statistiken zum Einsatz (vgl. Abschn. 7.6.1) ablesbar ist.

Die zentralen Eckpunkte der rechtlichen Regulierung von Zeitarbeit in Frankreich

Zeitarbeit („*travail temporaire*“ oder „*travail intérimaire*“) ist in Frankreich deutlich stärker reguliert als in Deutschland. Leiharbeitseinsätze (sog. „*missions*“) sind nur für bestimmte, gesetzlich (in Art. L. 1251-6 bis 1251-8 *Code du Travail*) definierte Aufgaben vorübergehenden Charakters zugelassen; hierzu gehören u.a. Vertretung eines zeitweise abwesenden Stammbeschäftigten, Besetzung eines wegen Ausscheidens vorübergehend vakanten Arbeitsplatzes, Abdeckung eines auftrags- oder saisonal bedingten zusätzlichen Personalbedarfs und - dies ist in unserem Zusammenhang bedeutsam - Förderung der Einstellung arbeitsloser Personen, die besonderen sozialen und erwerbsbezogenen Problemen ausgesetzt sind (was innerhalb einschlägiger gesetzlicher bzw. tarifvertraglicher Rahmenbedingungen geschieht). Die Dauer der Einsätze - welche im Normalfall identisch ist mit der Dauer des Arbeitsvertrags mit dem Verleihunternehmen (dem *contrat de travail temporaire*) - darf generell maximal 18 Monate betragen; für bestimmte Einsatzzwecke gelten abweichend höchstens neun bzw. 24 Monate.

Nach beendetem Leiharbeitseinsatz darf der Entleihbetrieb die entsprechende Arbeitsstelle grundsätzlich während einer bestimmten Zeitspanne (wenigstens ein Drittel der vorherigen Einsatzdauer) nicht (auch nicht mit einem befristet Beschäftigten) wieder besetzen; von dieser Karenzzeit gibt es allerdings mehrere Ausnahmen.

Die Zeitarbeitnehmer haben während ihres Einsatzes bezüglich der Arbeits- und Entgeltbedingungen, dem Zugang zu den Sozialeinrichtungen, Vertretung durch die *délégués du personnel* etc. Anspruch auf volle Gleichstellung mit den entsprechend eingesetzten Stammbeschäftigten. Da nach dem Ende der „*mission*“ keine vertragliche Beziehung mehr zu dem Verleihunternehmen besteht, haben die Arbeitnehmer - sofern sie das Entleihunternehmen nicht in ein Arbeitsverhältnis übernimmt - bei ihrem Ausscheiden Anrecht auf eine Abfindung in Höhe von wenigstens zehn Prozent des während des Einsatzes erhaltenen Bruttoentgelts.

Vertraglich werden die Einsätze zwischen dem verleihenden und dem entleihenden Unternehmen („*contrat de mise à disposition*“) sowie zwischen dem Verleiher und dem Arbeitnehmer („*contrat de mission*“) geregelt. Beide Verträge müssen präzise Angaben u. a. zu Zweck und Dauer des Einsatzes, zur Tätigkeit und der erforderlichen Qualifikation, zu Arbeitszeit und Entgelt enthalten.

Entreprise de travail temporaire d'insertion

Die *entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)* ist unter den verschiedenen Formen der *structure de l'insertion par l'activité économique* diejenige, die am ehesten wie ein reguläres Unternehmen - in diesem Fall ein Zeitarbeitsunternehmen - funktioniert; dementsprechend knapp fallen die spezifischen Bestimmungen im *Code du Travail* (nur Art. L. 5132-6) aus. Die in den *ETTI* Beschäftigten weisen vergleichsweise die geringsten Eingliederungshemmnisse auf (vgl. Tabelle 6 S. 98). Die *ETTI* funktioniert wie ein klassisches Zeitarbeitsunternehmen; es gelten in vollem Umfang die arbeitsvertraglichen und sonstigen rechtlichen Regeln der Zeitarbeit (vgl. *Code du Travail* L. 1251-1 bis L. 1251-64; siehe Kasten). Das Arbeitsverhältnis wird also

durch einen *contrat de travail temporaire* begründet, dessen maximale Laufzeit - dies ist die einzige Abweichung von den allgemeinen rechtlichen Bestimmungen zur Zeitarbeit - unabhängig vom Zweck der Überlassung 24 Monate beträgt. Die Arbeitsvertragsdauer überschreitet die Dauer der Überlassung i. d. R. nicht.

Unabhängig von der (bereits erwähnten) Bezuschussung durch den *FDI* (vgl. S. 84) werden die *ETTI* auf zweierlei Weise staatlich gefördert:

- Die Arbeitgeber kommen - ebenso wie die *entreprises d'insertion* - in den Genuss einer Minderung der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen für niedrige und mittlere Entgelte, deren obere Grenze beim 1,6-fachen Wert des *SMIC* liegt (*allègement Fillon*).
- Zur Finanzierung der Beschäftigungsverhältnisse des mit der Begleitung der Zielgruppenangehörigen befassten Personals lässt der Staat den *ETTI* Fördermittel zukommen, deren Höhe sich nach der Zahl der jeweils begleiteten Personen richtet. Die Begleitung von jeweils zwölf ganzjährig in Vollzeit Beschäftigten wird mit jährlich 51.000 € bezuschusst; die Höhe der monatlichen Auszahlungsbeträge errechnet sich nach der Zahl der in der *ETTI* tatsächlich beschäftigten (bzw. durch diese „verliehenen“) Zielgruppenangehörigen und ihrer jeweiligen vertraglichen Arbeitszeit.⁶¹

7.5 Formen geförderter Arbeitsverträge

Unabhängig vom Unternehmens- bzw. Betriebsbereich der *structures de l'insertion par activité économique* - und sich teilweise mit diesem überschneidend - gibt es in Frankreich für die gleiche Zielgruppe, also Personen, deren Erwerbszugang mit besonderen Problemen (sozialer und erwerbsbezogener Art) verbunden ist, ein System der Lohnkostenförderung in Form der *Contrats unique d'insertion (CUI)*. Eine Förderung für entsprechende Arbeitsverträge können also auch ‚normale‘ Arbeitgeber in Anspruch nehmen, wobei je nach Zugehörigkeit des Unternehmens (bzw. der Organisation) zum gewerblichen oder zum nicht-gewerblichen Sektor (*secteur marchand vs. non-marchand* – siehe S. 83) verschiedene Varianten des *CUI* mit je spezifischen Förderbedingungen zum Zuge kommen. In Betrieben der gewerblichen Wirtschaft kann nur die Variante der *Contrats initiative emploi (CUI-CIE)* abgeschlossen werden, während die - höher geförderten - *Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)* nicht-gewerblichen Arbeitgebern vorbehalten bleiben. Bevor die spezifischen Förderbedingungen dieser Varianten skizziert werden, soll kurz ihr gemeinsamer rechtlicher Rahmen⁶² umrissen werden.

- Die Förderung ist grundsätzlich als Instrument zur anschließenden Integration in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis konzipiert und von daher zeitlich befristet. Die Laufzeit liegt zwischen sechs und 24 Monaten; sie kann bei positiver Bewertung der zuvor durchgeführten eingliederungsbezogenen Maßnahmen bei bestimmten Gruppen auf bis zu fünf Jahre ausgedehnt werden.
- In den Genuss einer geförderten Beschäftigung können die - sich teilweise überschneidenden - Personengruppen der Arbeitslosen, der sozial benachteiligten Jugendlichen, der Menschen mit Behinderung und der Bezieher einer sozialen

⁶¹ Für die Begleitung eines Vollzeitbeschäftigten errechnet sich ein monatlicher Förderbetrag von 354 €.

⁶² Dieser findet sich in Art. L. 5134-19 sowie in Art. R. 5134-14 bis R. 5134-24 *Code du Travail*.

Grundsicherung (*revenu de solidarité active* - RSA) kommen. Die Förderung basiert jeweils auf einem zweiseitigen Vertrag zwischen dem Arbeitgeber und der Stelle, die für die Förderung der jeweiligen Personengruppe zuständig ist: *pôle emploi*, *mission locale*, *cap emploi* und *conseil général* (nach obiger Reihenfolge der Zielgruppen).

- Die Förderung speist sich überwiegend aus Mitteln des Zentralstaats, daneben - bei RSA-Beziehern - aber auch aus Mitteln des jeweiligen Départements. Die Förderhöhe entspricht einem bestimmten Prozentsatz des gesetzlichen Mindestlohns (SMIC) und kann innerhalb bestimmter Grenzen (in den einzelnen Varianten unterschiedlich, s. u.) variabel ausgestaltet werden; die für die Förderung zuständigen Stellen müssen sich dabei am diesbezüglichen Erlass des Präfekten der Region⁶³ orientieren, dem wiederum einschlägige Vorgaben des Arbeitsministeriums⁶⁴ zugrunde liegen. Bei der individuellen Entscheidung über die Förderhöhe bleibt jedoch meist Spielraum für die Berücksichtigung der Schwere der jeweils vorliegenden Integrationsprobleme sowie der vom Arbeitgeber jeweils geplanten Begleit- und Qualifizierungsmaßnahmen.
- Während der gesamten Laufzeit des Beschäftigungsverhältnisses ist eine Begleitung der geförderten Person vorgesehen, für deren Sicherstellung ein namentlich benanntes „Tandem“ verantwortlich ist; dieses wird gebildet durch den sog. „référent“, einem persönlichen Ansprechpartner im *pôle emploi* (bzw. der anderen für die Förderung zuständigen Stelle - siehe zweiten der oben stehenden Spiegelstriche) gemeinsam mit dem sog. „tuteur“, einem qualifizierten Mitarbeiter des Betriebes, in dem die geförderte Person arbeitet.

Bei den *contrats unique d'insertion* handelt es sich um spezifische Form von Arbeitsverträgen mit besonderen rechtlichen Regelungen, deren Grundzüge im Folgenden zusammengestellt sind:

Die *Contrats unique d'insertion* - geförderte Arbeitsverträge mit besonderen rechtlichen Regelungen

Nach Art. L. 5134-19-1 *Code du Travail* ist der *Contrat unique d'insertion* ein „zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer geschlossener Arbeitsvertrag“, dem von Seiten des Staates bzw. des Départements eine Beihilfe zur Eingliederung in Erwerbsarbeit zuerkannt wird (*au titre duquel est attribuée une aide...*). In Bezug auf die beiden Versionen *Contrat d'accompagnement dans l'emploi* (CUI-CAE) und *Contrat initiative emploi* (CUI-CIE) präzisieren Art. L. 5134-24 ff. und Art. L. 5134-69 ff. jeweils, dass es sich um einen privatrechtlichen unbefristeten oder befristeten Arbeitsvertrag handelt, und zwar mit folgenden vom allgemeinen Arbeitsvertragsrecht abweichenden Regelungen:

- Befristete CUI-CAE und CUI-CIE können innerhalb eines Zeitraums von 24 Monaten (in bestimmten Fällen von fünf Jahren und ausnahmsweise auch darüber hinaus*) mehrfach verlängert werden (normalerweise ist dies nur ein Mal zulässig). Der Vertrag ist durch den Arbeitnehmer je-

⁶³ In Bezug auf die Zuschussung der Lohnkosten vormaliger Bezieher der Grundsicherung *Revenu de solidarité active* (RSA) trifft der Präfekt auf der Ebene des Départements mit dem in diesem Falle als Ko-Finanzier auftretenden *conseil général* jährlich eine (Ziel-)Vereinbarung (*convention annuelle d'objectifs et de moyens*).

⁶⁴ Dies geschieht mit dem jährlichen *Circulaire de programmation des contrats aidés*, der z.B. in 2011 für die CUI-CAE (mit Ausnahme der ACI) einen durchschnittlichen Fördersatz von 70% vorsah.

derzeit fristlos kündbar, um ein Arbeitsverhältnis bei einem anderen Arbeitgeber oder ein Ausbildungsverhältnis aufzunehmen;

- die Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit darf 20 Stunden nicht unterschreiten⁶⁵;
- der Arbeitsvertrag kann auf Antrag des Arbeitnehmers und mit Zustimmung des Arbeitgebers zum Zwecke eines Kompetenzfeststellungsverfahrens („*évaluation en milieu de travail*“) oder wegen einer auf eine Einstellung bei einem anderen Arbeitgeber zielende Probezeit unterbrochen (*suspendu*) werden.

Bei Befristung eines *Contrat unique d'insertion* ist die Dauer der Förderung normalerweise identisch mit der Laufzeit des Arbeitsvertrags. Ist der Vertrag unbefristet, ist die (stets befristete) Förderdauer von der Laufzeit des Arbeitsvertrags entkoppelt. (In der Realität kommen Entfristungen nur - hier aber mehrheitlich - bei den *CUI-CIE* vor; so gut wie alle *CUI-CAE* sind hingegen befristet).

Die Förderung besteht aus drei Elementen (für Details siehe Abschn. 0 und 7.5.2):

- Bezuschussung der Lohnkosten in Höhe von maximal 95 Prozent (*CUI-CAE*) bzw. 47 Prozent (*CUI-CIE*) des *SMIC*-Stundensatzes;
- Befreiung des Arbeitgebers von seinem Anteil an den (auf Basis des *SMIC* kalkulierten) Sozialversicherungsbeiträgen (nur bei *CUI-CAE*);
- Befreiung des Arbeitgebers von verschiedenen beschäftigungsbezogenen Steuern und Abgaben (nur bei *CUI-CIE*).

7.5.1 *Contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)*⁶⁶

Im Unterschied zur zweiten Art der geförderten Beschäftigung von Personen mit besonderen Eingliederungshemmnissen⁶⁷, den *CUI-CIE*, ist der Kreis der Arbeitgeber, die einen - deutlich stärker geförderten - *CUI-CAE* abschließen können, auf den *secteur non-marchand* (vgl. S. 83) beschränkt. Es kommen also nur Gebietskörperschaften, juristische Personen des öffentlichen Rechts, privatrechtliche nicht-gewinnorientierte Organisationen und privatrechtliche im öffentlichen Auftrag arbeitende Unternehmen hierfür in Frage. Zu diesen gehören auch die Träger von *ateliers et chantiers d'insertion* (vgl. S. 85), auf die rund 20% aller *CUI-CAE* entfallen (vgl. Tabelle 9, S. 102).

Wenn der *Code du Travail* einen maximalen Fördersatz von 95 Prozent (des Bruttostundenbetrags des *SMIC*) vorsieht, ist für die Förderhöhe in einer Region de facto

⁶⁵ Die vertragliche wöchentliche Arbeitszeit ist nicht gleichzusetzen mit den geförderten Wochenstunden: Letztere können die erstere auch unterschreiten, liegen aber de facto nie unter 20. Siehe hierzu auch die unten stehende Auswertung diesbezüglicher Erlasse von regionalen Präfekten.

⁶⁶ Die gesetzlichen Bestimmungen zu den *CUI-CAE* befinden sich in Art. L. 5134-20 bis L. 5134-34 sowie in Art. R. 5134-26 bis D. 5134-50 *Code du Travail*.

⁶⁷ Mit den *emplois d'avenir* gibt es seit November 2012 noch eine dritte Art der Förderung von Personen mit besonderen Eingliederungsproblemen (hier speziell für Jugendliche und junge Erwachsene, welche zuvor zur Zielgruppe der *CUI-CAE*- und *CUI-CIE*-Förderung gehörten). Auf diesen neuen Förderweg kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

der diesbezügliche Erlass des regionalen Präfekten maßgeblich⁶⁸ (siehe hierzu S. 93f.). Die Förderung wird grundsätzlich aus zentralstaatlichen Mitteln finanziert. Für Beschäftigte, die aus der aus Mitteln des Departements finanzierten Grundsicherung *RSA* kommen, beteiligt sich der *conseil général* des jeweiligen Départements an der Förderung mit einem Beitrag in Höhe von 88 Prozent des *RSA*-Satzes für einen Ein-Personen-Haushalt.⁶⁹

Der grundsätzlich geltende Förderhöchstdauer von 24 Monaten (inklusive Vertragsverlängerungen) kann in folgenden Fällen verlängert werden:

- Bei wenigstens 50jährigen Beziehern einer Grundsicherung (*revenu de solidarité active* u.a.) und bei anerkannter Behinderung kann die Förderung durch jeweils 12-monatige Verlängerungen bis auf 60 Monate ausgedehnt werden.
- Wenn eine begonnene Qualifizierungsmaßnahme im 24monatigen Förderzeitraum nicht zum Abschluss gebracht werden kann, ist ebenfalls eine bis zu 60monatige Förderung möglich (maßgeblich für die Beendigung der Förderung ist dann das Ende der Maßnahme).
- Bei Personen mit besonders schweren Eingliederungsproblemen, die wenigstens 50 Jahre alt und in *ateliers et chantiers d'insertion* beschäftigt sind, ist eine Verlängerung ausnahmsweise auch über die Fünf-Jahresgrenze hinaus (ohne weiteres Limit) möglich. Die Entscheidung hierüber fällt der *pôle emploi* nach einzelfallbezogener Prüfung der Schwere der Vermittlungshemmnisse und Beurteilung der Fähigkeit (*capacité*) des Arbeitgebers, die Eingliederung der betreffenden Personen in reguläre Beschäftigung zu fördern.⁷⁰

Zum Zwecke der Erweiterung ihrer erwerbsbezogenen Erfahrungen und des Kompetenzerwerbs können die auf *CUI-CAE*-Basis geförderten Beschäftigten vorübergehend an andere Arbeitgeber verliehen werden. Diese bereits in den obigen Ausführungen über die *SIAE* erwähnten *périodes d'immersion* beruhen auf freiwilliger Entscheidung des Arbeitnehmers und müssen in ähnlicher Weise wie in der klassischen Arbeitnehmerüberlassung vertraglich geregelt werden. Die einzelnen Überlassungsphasen dürfen einen Monat nicht überschreiten und zusammengenommen dürfen sie nicht mehr als 25% der Vertragslaufzeit des *CUI-CAE* ausmachen.

Konkretisierung der CUI-CAE-Förderbestimmungen auf regionaler Ebene

Die Bestimmungen des *Code du travail* legen nur die Obergrenzen einer möglichen Förderung fest; relevanter für das reale Fördergeschehen sind, wie bereits erwähnt, die diesbezüglichen Bestimmungen, die nach Vorarbeiten der Außenstellen des französischen Arbeitsministeriums in den einzelnen Regionen (*DIRECCTE*) in halbjährlichem Rhythmus per Erlass (*arrêté*) des regionalen Präfekten verkündet werden. Auf diese Weise sollen die Förderkonditionen auf die jeweiligen regionalen Gegebenheiten abgestimmt werden. Im vorliegenden Projekt wurden die einschlägigen *arrêtés*

⁶⁸ Hiervon ist der für die *ateliers et chantiers d'insertion* stets geltende Fördersatz von 105% unberührt. Entgegen dem Anschein übersteigt dieser Förderbetrag die Lohnkosten des Arbeitgebers nicht: Bei Zugrundelegung des gesamten Arbeitgeberbrutto errechnet sich für die *ACI* ein tatsächlicher Fördersatz von 94% (auf *SMIC*-Basis, also ohne Berücksichtigung tariflicher oder vertraglicher Zusatzleistungen. Der (hier relevante) Brutto-Stunden-Betrag des *SMIC* beträgt seit Anfang 2013 9,43 €.

⁶⁹ Dieser Satz liegt seit dem 1. Januar 2013 bei 483,24€, sodass der jeweilige *conseil général* mit 425,25€ (=88% von 483,24€) an der Lohnkostenförderung beteiligt ist.

⁷⁰ Diese Bestimmung zeigt, dass das Ziel der Eingliederung in reguläre Beschäftigung auch in Fällen einer mehr als fünfjährigen Förderung (zumindest offiziell) beibehalten wird.

(aus dem Jahr 2012) aus zwölf zufällig ausgewählten Regionen⁷¹ vergleichend durchgesehen. Dabei zeigten sich die folgenden Gemeinsamkeiten.

Alle *arrêtés* konkretisieren die - im *Code du travail* nur recht summarisch genannten - Zielgruppen der Förderung. Diesen werden dann je nach unterstelltem Förderbedarf bestimmte Förderkonditionen zugeordnet; die diesbezüglichen ‚Stellschrauben‘ - deren Positionierung sich zwischen den Regionen z. T. deutlich unterscheidet - sind: (a) Fördersatz (in Prozent des *SMIC*), (b) gefördertes wöchentliches Stundenvolumen, (c) mögliche Höchstdauer der ersten Förderung und (d) maximale Laufzeit von Verlängerungen der Förderung (von denen mehrere aufeinander folgen können). In allen hier betrachteten Regionen können *contrats d'accompagnement dans l'emploi* mit Angehörigen der folgenden Gruppen abgeschlossen werden:

- Langzeitarbeitslose (Minstdauer zwischen 9 und 12 Monaten); z.T. werden Arbeitslose mit besonders langem Leistungsbezug (18 bzw. 24 Monate und mehr) gesondert ausgewiesen;
- Über-50-Jährige Arbeitslose (meist ohne einschränkende Regelung zur Arbeitslosigkeitsdauer);
- Jugendliche und junge Erwachsene (bis unter 26 Jahren) in besonderen Problemlagen (Schulabbrecher, Wohnort in anerkannt benachteiligten Quartieren, u.a.);
- Bezieher der sozialen Grundsicherung *revenu de solidarité active - RSA* (die Förderung erfolgt mit Ko-Finanzierung des - für die RSA-Finanzierung zuständigen - *conseil général* des jeweiligen Departements - was einen relativ hohen Fördersatz bedingt);
- Bezieher einer (staatlich finanzierten) pauschalisierten Anschlussleistung nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (z.B. *allocation de solidarité spécifique*);
- Menschen mit Behinderung (ohne einschränkende Regelung zur Arbeitslosigkeitsdauer).

In einigen Regionen werden Straftatlassene, anerkannte Flüchtlinge und Personen ohne festen Wohnsitz als weitere förderbare Personengruppen aufgeführt.

Darüber hinaus geben mehrere Erlasse dem für die individuellen Förderentscheidungen zuständigen Arbeitsmarktservice (*pôle emploi*) die Möglichkeit, Beschäftigungsverhältnisse von Personen zu fördern, die nicht den Zielgruppenkriterien entsprechen, aber nach Einschätzung des *pôle emploi* dennoch besonders schwere Eingliederungsprobleme aufweisen. Hierfür steht dann aber nur ein bestimmter Anteil (i. d. R. fünf Prozent) der einschlägigen Fördermittel des Departements zur Verfügung.

Aus den Vorschriften der zwölf durchgesehenen *arrêtés* zum Fördersatz, der Zahl der zu fördernden Wochenstunden und zur Vertragslaufzeit wurden für die wichtigsten Zielgruppen die in der unten stehenden Tabelle aufgeführten Durchschnittswerte (arithmetisches Mittel) errechnet. Dabei zeigt sich, dass die Laufzeit der ersten Förderung mit meist einem guten halben Jahr verglichen mit dem zweijährigen maximalen Förderzeitraum relativ knapp bemessen ist. Dies und die Tatsache, dass die in

⁷¹ Es handelt sich um die Regionen Alsace, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Haute Normandie, Ile de France, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes und Rhône-Alpes. Damit deckt diese Stichprobe etwas mehr als die Hälfte der 22 Regionen Frankreichs (ohne Überseegebiete) ab.

den *arrêtés* aufgeführten Dauern möglicher Verlängerungen ebenfalls in diesem Bereich liegen, deutet darauf hin, dass der Fördergeber Wert auf eine relativ enge Kontrolle legt, da Vertragsverlängerungen – so steht es in fast allen *arrêtés* – erst nach Prüfung der Einhaltung der im Rahmen des *conventionnement* gegebenen Zusagen des Fördernehmers genehmigt werden. Ansonsten fällt auf, dass nur auf Teilzeitbasis gefördert wird, was die – hier nicht zu beantwortende – Frage aufwirft, wie viele der Arbeitgeber aus eigenen Mitteln eine Aufstockung der Stundenzahl vornehmen. Und schließlich legt die Betrachtung der Variation des Fördersatzes (in der ersten Spalte) die Vermutung nahe, dass hierfür neben angenommenen Einschränkungen der Leistungsfähigkeit auch andere Faktoren maßgeblich sind (z.B. die Ko-Finanzierung der Förderung der RSA-Bezieher durch die Départements).

Tabelle 4: Förderbedingungen von *contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)* ausgewählter Zielgruppen im Durchschnitt zwölf französischer Regionen (2012)

Personengruppe	Fördersatz (v.H. SMIC)	Geförderte Wochenstunden	Laufzeit erste Förderung (Monate)
Arbeitslosigkeitsdauer \geq 9 bzw. 12 Monate	70%	21	6,4
Arbeitslosigkeitsdauer \leq 18 bzw. 24 Monate	82%	21	6,4
Arbeitslose Alter \geq 50	75%	22,3	7,2
16- bis 26jährige in spezifischen Problemlagen/in bestimmten Programmen	72%	21,6	6,7
Bezieher RSA	84%	22,3	6,7
Arbeitslose mit Behinderung	76%	21,5	7,6
wenn beschäftigt in <i>atelier/chantier d'insertion (ACI)</i>	105% (gesetzlich festgelegt)	26,1	6,5

Quelle. *Arrêtés* der Präfekten französischer Regionen; eigene Berechnung

7.5.2 *Contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi (CUI-CIE)*⁷²

Diese für den *secteur marchand*, also den gesamten Bereich der Privatwirtschaft bestimmte Art der Lohnkostenförderung von Personen mit Eingliederungshemmnissen hat im Vergleich zu den CUI-CAE im Fördergeschehen ein deutlich geringeres Gewicht: So wurden im Jahr 2011 insgesamt 391.000 CUI-CAE, aber nur 53.000 CUI-CIE abgeschlossen (vgl. Bahu 2012 – für weitere Zahlen vgl. Abschn. 7.6.2). Die Darstellung der Förderbedingungen soll die für beide Vertragsarten geltenden Regelungen nicht erneut aufführen und beschränkt sich deshalb auf die spezifischen Bestimmungen zu den CUI-CIE.

Im Unterschied zu den CUI-CAE gibt es bei dieser Vertragsart keine Möglichkeit der Verlängerung der Förderhöchstdauer über die unter bestimmten Voraussetzungen gewährten 60 Monate. Ein weiteres Spezifikum der CUI-CIE besteht darin, dass die

⁷² Die gesetzliche Grundlage der CUI-CIE findet sich in Art. L. 5134-65 bis L. 5134-73 sowie in Art. R. 5134-51 bis R. 5134-70 Code du Travail.

erwähnten *périodes d'immersion* (Verleih an andere Arbeitgeber) nicht vorgesehen sind.

Laut Gesetz (*Code du Travail*) liegt der maximale Fördersatz der *CUI-CIE* mit 47 Prozent (des SMIC-Brutto-Stundensatzes) deutlich niedriger als derjenige der *CUI-CAE*. Dem tatsächlichen Fördergeschehen näher sind aber auch hier die im vorstehenden Abschnitt erwähnten einschlägigen *arrêtés* der regionalen Präfekten. Die Durchsicht der Erlasse⁷³ ergibt auch für die *CUI-CIE*, dass der tatsächliche Fördersatz das gesetzliche Maximum unterschreitet und je nach Personengruppe im Durchschnitt zwischen 30 und 40 Prozent beträgt. Die Laufzeit der ersten Förderung liegt - in den Fällen, in denen sie sich auf einen befristeten Arbeitsvertrag bezieht - wie bei den *CUI-CAE* bei etwa einem halben Jahr. Bei unbefristetem Vertragsabschluss (vgl. hierzu auch Abschn. 7.6.2) werden in der Regel die ersten 12 Monate gefördert. Bei der förderbaren wöchentlichen Stundenzahl gibt es jedoch deutlich mehr Spielraum nach oben als bei den *CUI-CAE*, denn die Erlasse bestimmen ausnahmslos, dass bis zu 35 Wochenstunden gefördert werden können. Die Zahl der faktisch geförderten Wochenstunden ist Ergebnis des eingangs (vgl. 7.4.1, S. 2) skizzierten Prozesses des *conventionnement* zwischen Fördergeber und dem einzelnen Arbeitgeber und hängt also u.a. von der Schwere der Vermittlungshemmnisse und den vom Arbeitgeber zugesagten Begleit- und Qualifizierungsmaßnahmen ab.

Aus dem Gesagten ist insgesamt zu schließen, dass geförderte Arbeitsverträge im *secteur marchand* - im Unterschied zum *secteur non-marchand* - eher in Vollzeit abgeschlossen werden. Dies wird auch - und hiermit erfolgt schon ein Vorgriff auf den nächsten Abschnitt - durch die jüngste verfügbare Statistik (Bahu 2012) bestätigt, nach der im Jahr 2010 drei Viertel aller *CUI-CIE* Vollzeitverträge waren, während die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der *CUI-CAE* bei 25 Stunden lag; dabei wird allerdings nicht angegeben, zu welchem Anteil die vertraglichen Arbeitsstunden gefördert wurden.

7.6 Statistische Daten zu Umfang und Strukturmerkmalen der *SIAE* und der *Contrats unique d'insertion*

Das dem französischen Arbeitsministerium zugeordnete Forschungsinstitut „*Dares*“ veröffentlicht in seiner Reihe „*Dares Analyses*“ regelmäßig statistische Berichte zu Umfang und wichtigen Strukturmerkmalen der *insertion par l'activité économique* und der *contrats unique d'insertion* (*CUI-CAE* und *CUI-CIE*). Im Folgenden sei unter Rückgriff auf die neuesten dieser Berichte (Avenel/Bahu 2012 sowie Bahu 2012) in der hier gebotenen Kürze einige zentrale statistische Informationen für die - jeweils jüngsten - Bezugsjahre 2010 (*IAE*) und 2011 (*CUI*) gegeben. Auch wenn es von Interesse wäre, regionale Unterschiede nachzuzeichnen, können hier aus Platzgründen nur auf Gesamtfrankreich bezogene Zahlen aufgeführt werden.

⁷³ Grundlage sind auch hier die im vorstehenden Abschnitt erwähnten *arrêtés* aus zwölf Regionen.

7.6.1 *L'insertion par l'activité économique*Tabelle 5: Beschäftigte und Organisationen in den verschiedenen Formen der *Structures de l'insertion par l'activité économique* 2010

	Zahl der Beschäftigten (Jahresdurchschnitt)	Zahl der Organisationseinheiten
Entreprises d'insertion (EI)	13.300	990
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	39.500	1.810**
Association intermédiaires (AI)	55.000*	775
Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	8.200*	224
Summe	116.000	3.799

Quelle: Avenel/Bahu 2012

*Zahl der im Monatsverlauf überlassenen/Beschäftigten

** Zahl der Trägerorganisationen

Tabelle 5 zeigt zunächst anhand der durchschnittlichen Beschäftigtenzahl die Gewichtsverteilung zwischen den verschiedenen Formen der SIAE. Bei insgesamt 159.000 neu abgeschlossen und verlängerten Arbeitsverträgen arbeiteten im Durchschnitt des Jahres 2010 116.000 Personen im gesamten Sektor der *insertion par l'activité économique* mit einer hohen Konzentration auf die *associations intermédiaires* (47,5%) und die *ateliers et chantiers d'insertion* (34%). Betrachtet man zusätzlich in der rechten Spalte die Zahl der Betriebe, wird deutlich, dass die verschiedenen SIAE-Formen sehr unterschiedliche Durchschnittsgrößen aufweisen. So arbeiteten im Jahr 2010 in den *entreprises d'insertion* im Durchschnitt 13,5 Personen (der Zielgruppe), wohingegen die *associations intermédiaires* mit 71 (überlassenen) Beschäftigten am größten waren. Mit jeweils durchschnittlich 22 bzw. 36,5 lagen die *ACI*⁷⁴ und die *ETTI* im Mittelfeld. Die Gesamtzahl von jahresdurchschnitt über 100.000 Beschäftigten im Jahre 2010 ist etwas höher als die Zahl der im gleichen Jahr in Deutschland öffentlich gefördert Beschäftigten und deutlich höher als die entsprechenden deutschen Zahlen in den Folgejahren (vgl. Abbildung 1, S. 11), Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nicht mitgerechnet, da keine Arbeitsverhältnisse).

Es wurde bereits angesprochen, dass die Zuweisungen in die verschiedenen SIAE-Typen je nach Schwere der jeweils vorliegenden Eingliederungshemmnisse erfolgen und dass während der zweijährigen Höchstdauer der Beschäftigung in diesem Sektor mit fortschreitender Beschäftigungsfähigkeit auch oft Wechsel von SIAE-Formen mit leichteren Anforderungen zu solchen mit anspruchsvollerem Tätigkeitsprofil stattfinden. Zwar bilden die SIAE-Typen diesbezüglich keine durchgehende „Hierarchie“, aber es lässt sich zumindest feststellen, dass die Arbeitsanforderungen in den *ETTI* denjenigen in regulären ungeforderten Beschäftigungsverhältnissen näher sind als diejenigen in den *ACI*. Darauf lässt nicht nur die unterschiedliche Förderhöhe schlie-

⁷⁴ Die Durchschnittsgröße der eigentlichen *ACI* liegt noch darunter, da hier die (einzig verfügbare) Zahl der Trägerorganisationen - denen jeweils ja bekanntlich mehrere *ACI* zugeordnet sein können - zugrunde gelegt wurde.

Ben (vgl. 7.5) sondern darauf deutet auch der Vergleich der Merkmale der in den einzelnen *SIAE*-Formen beschäftigten Personen hin (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Merkmale der Beschäftigten in den verschiedenen Formen der *Structures de l'insertion par l'activité économique* in Prozent aller Eintritte des Jahres 2010

	<i>EI</i>	<i>ACI</i>	<i>AI</i>	<i>ETTI</i>
Geschlecht				
m	66,0	67,7	41,4	75,5
w	34,0	32,3	58,6	24,5
Alter				
<26	26,0	24,7	30,8	38,0
26-49	63,2	61,4	54,4	54,4
≥50	10,7	13,8	14,7	7,6
Bildungsabschluss				
niedriger als Abitur	84,4	86,8	79,8	82,1
Abitur	11,3	9,6	13,8	12,6
höher als Abitur	4,3	3,6	6,5	5,3
Status vor dem Eintritt:				
nicht arbeitslos	5,2	4,7	25,0	9,9
als arbeitslos registriert	94,8	95,3	75,0	90,1
seit <6 Monaten	22,1	26,2	26,3	29,5
seit 6-11 Monaten	22,2	16,0	27,4	28,7
seit 12-23 Monaten	28,9	25,2	22,9	26,1
seit ≥24 Monaten	26,9	32,5	23,3	15,7
Anerkannte Behinderung	5,8	6,0	4,6	6,5
Bezieher Grundsichg. RSA	37,7	53,3	21,7	18,4

Quelle: Avenel/Bahu 2012

Die Gegenüberstellung in Tabelle 6 bestätigt die Erwartung, dass die in den *ateliers et chantiers d'insertion* Arbeitenden im Durchschnitt die größten Eingliederungshemmnisse aufweisen, was man am Niveau der Schulbildung und der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit (und einhergehend damit der Quote der Grundsicherungsbezieher) ablesen kann. Die *ETTI* dagegen haben einhergehend mit einem relativ niedrigen Durchschnittsalter bei der Arbeitslosigkeitsdauer die günstigste Struktur, bei der Schulbildung dagegen liegen die *AI* vorne. Dies lässt darauf schließen, dass das Geschäft der Arbeitnehmerüberlassung nur mit solchem Personal betrieben werden kann, das keine allzu schweren Einschränkungen der Leistungsfähigkeit aufweist.

Des Weiteren ist auffällig, dass in den *AI* zu einem relativ großen Anteil Personen arbeiten, die vorher nicht arbeitslos gemeldet waren. Ob diese aus der „Stillen Reserve“ kommen (dies würde man in Deutschland bei einem so hohen Frauenanteil vermuten) oder vorher woanders beschäftigt waren, und - wenn Letzteres der Fall ist - warum sie den Wechsel in eine *association intermédiaire* vollzogen haben, muss hier dahin gestellt bleiben. Diese Gruppe wird sich zum Teil wahrscheinlich auch aus vormaligen RSA-Beziehern zusammensetzen, unter denen eine Arbeitslosmeldung bisher noch nicht lückenlos durchgesetzt wurde.

Welche Branchen sind es nun, in denen die verschiedenen Formen der *structures de l'insertion par l'activité économique* tätig sind? Vergleicht man diesbezüglich zu-

nächst die ACI und die EI, zeigt sich, dass die Zugehörigkeit der ACI zum *secteur non-marchand* - und die damit begrenzten Möglichkeiten Produkte zu vermarkten - mit einer starken Konzentration auf den Dienstleistungsbereich (96 Prozent der Beschäftigten) und hier den Sektor „Öffentliche Verwaltung, Sozialarbeit, Bildung, Gesundheitswesen“ (58 Prozent) einhergeht. Im Bereich der solchen Einschränkungen nicht unterliegenden *entreprises d'insertion* hingegen findet sich eine größere Branchenvielfalt mit größeren Beschäftigungsanteilen auch im Produzierenden Gewerbe (20,7 Prozent) und den Unternehmensbezogenen Dienstleistungen (27,2 Prozent).

Was die *associations intermédiaires* sowie die *entreprises de travail temporaire d'insertion* angeht, ist von Interesse, in welchen Tätigkeitsbereichen das „verliehene“ Personal zum Einsatz kommt. Bei den AI sind hier mit fast 40 Prozent (der ersten Einsätze des 2010 eingestellten Personals) Dienstleistungen in Privathaushalten der Spitzenreiter, gefolgt mit 22 Prozent von „Instandhaltung, Reinigung, Gartenpflege und Sicherheit“ (ebenfalls überwiegend in Privathaushalten⁷⁵); die restlichen Einsatzbereiche - unter ihnen sind „Lager und Logistik“ sowie „Natur- und Umweltschutz“ mit jeweils gut fünf Prozent die größten - liegen im einstelligen Prozentbereich. Die stärker auf die Privatwirtschaft ausgerichteten ETTI hingegen überlassen ihre Beschäftigten schwerpunktmäßig an Unternehmen des Baugewerbes (28 Prozent) und des herstellende Gewerbes (21 Prozent); mit größeren einstelligen Anteilswerten sind daneben auch das Handwerk, Lager und Logistik sowie der angeführte Bereich Instandhaltung usw. vertreten; Kunden der ETTI sind im Unterschied zu den AI Unternehmen und öffentliche Einrichtungen.

Beim Blick auf die Verteilung der Rechtsformen innerhalb der verschiedenen SIAE-Typen (genauer: denjenigen, die darüber entscheiden können⁷⁶) fällt auf, dass überall die nicht-gewinnorientierte *association* am stärksten vertreten ist. Dies ist besonders deutlich bei den ACI der Fall, die zu 86,5 Prozent von einer *association* getragen werden.⁷⁷ Aber auch die zum *secteur marchand* gehörenden EI und ETTI haben sich zu 49,5 Prozent bzw. zu 37,5 Prozent als *association* organisiert. Daneben sind hier die klassischen privatwirtschaftlichen Rechtsformen der Gesellschaft mit beschränkter Haftung und der Einpersonengesellschaft mit beschränkter Haftung (SARL und EURL) von größerer Bedeutung.⁷⁸

Und schließlich ist selbstverständlich von Interesse, welche Erfolge die *structures de l'insertion par l'activité* in den Zielkategorien des in Abschn. 7.4.1 beschriebenen *conventionnement* erreichen. Abgesehen von den ACI liegen hierzu Zahlen vor, die allerdings mit Unsicherheiten behaftet, da sie auf Auskünften der Träger beruhen, die - wie die hohen Werte in der letzten Zeile zeigen - oft keine Angaben über den Verbleib ihrer Beschäftigten nach Verlassen der SIAE machen können.

⁷⁵ Die vom Gesetzgeber gewollte (vgl. Abschn. 7.4.2) starke Ausrichtung der AI auf die Kundengruppe der Privathaushalte lässt sich auch daran ablesen, dass 2010 78 Prozent ihrer Überlassungsverträge auf diesen Bereich entfielen.

⁷⁶ Dies ist bei den *associations intermédiaires* ausgeschlossen, da sie immer die Rechtsform der *association loi 1901* haben.

⁷⁷ Insgesamt 10 Prozent der ACI-Trägerschaften entfallen auf die Kommunen sowie kommunale und interkommunale Betriebe und Einrichtungen.

⁷⁸ Als SARL sind 28 Prozent der AI und 35 Prozent der ETTI organisiert, als EURL 6,5 Prozent der AI und 14,1 Prozent der ETTI.

Tabelle 7: Übergänge der Beschäftigten unmittelbar nach Verlassen der *structure de l'insertion par l'activité économique* 2010

	<i>Entreprise d'insertion</i>	<i>Entreprise de travail temporaire d'insertion</i>	<i>Association intermédiaire</i>
Dauerhafte Beschäftigung* („ <i>Emploi durable</i> “)	10,9	22,7	21,9
Übergangsbeschäftigung** („ <i>emploi de transition</i> “)	5,9	17,5	15,6
Übergang in andere SIAE	1,7	3,9	4,8
„Sorties positives“***	7,3	7,2	8,1
Arbeitslosigkeit	31,6	6,5	6,6
unbekannt	20,1	17,9	15,3

*unbefristeter Vertrag, befristeter oder Zeitarbeitsvertrag ≥ 6 Monate Dauer, Volontariat im öffentlichen Dienst, Existenzgründung

**befristete Beschäftigung oder Zeitarbeit <6 Monate Dauer, gefördertes Beschäftigungsverhältnis

***Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahme

Quelle: Avenel/Bahu 2012

Bei aller methodischen Unsicherheit ist der große Abstand zwischen den *entreprises d'insertion* auf der einen und auf der anderen Seite den beiden SIAE-Typen, die sich auf Arbeitnehmerüberlassung stützen, bemerkenswert. Leider sind keine Daten verfügbar, um die Frage beantworten zu können, ob und inwieweit dieser Unterschied durch Auswahlprozesse bei der Zuweisung der Teilnehmer zu den verschiedenen SIAE-Typen (die Interviewangaben zufolge eine starke Rolle spielen) verursacht wird, oder der relative Erfolg der ETTI und AI auf ihr methodisches Vorgehen zurückgeht.

7.6.2 Die Contrats unique d'insertion (CUI-CAE und CUI-CIE)

Tabelle 8: *Contrats unique d'insertion*: Arbeitsverträge und Beschäftigte 2011

	CUI-CAE Secteur non-marchand	CUI-CIE Secteur marchand	Summe
Im Laufe des Jahres unterzeichnete geförderte Arbeitsverträge	391.150	53.250	440.400
darunter: Erstverträge	233.00	52.300	285.300
Geförderte Beschäftigte am 31.12.	227.750	43.800	271.550
Anteil unbefristeter Arbeitsverträge	1,4	61,7	

Quelle: Bahu 2012

Mit 84 Prozent entfällt der weitaus größte Teil der zum Stichtag 31.12.2011 mit einem *contrat unique d'insertion* geförderten Beschäftigten auf die Variante des *contrat d'accompagnement dans l'emploi* (CUI-CAE). Die folgende Tabelle wird zeigen, wie diese Verträge auf die verschiedenen Arbeitgeber des *secteur non-marchand*, dem diese Förderart ja vorbehalten ist, verteilt sind.

Der Vergleich des Anteils der Erstverträge an den im Jahresverlauf insgesamt abgeschlossenen Förderverträgen zeigt, dass sich das „Fördergeschehen“ bei den CUI-CAE mit einem 40-prozentigen Anteil von Vertragsverlängerungen deutlich stärker in Bewegung befindet als bei den CUI-CIE (wo der Vergleichswert bei 2 Prozent liegt). Dies verdeutlicht - zusammen mit den starken Unterschieden bei der Be- bzw. Entfristung der Arbeitsverträge, auf die die Förderung aufsetzt – den unterschiedlichen Charakter der beiden Fördervarianten:

- Die *CUI-CAE* sind - passend zur Idee der *insertion par l'activité économique* - grundsätzlich als „Durchgangsstation“ in einem Eingliederungsprozess, der in reguläre Beschäftigung - in der Regel - bei einem anderen Arbeitgeber münden soll, konzipiert. Wie oben gesehen (7.5.1.) sind die Laufzeiten der ersten Förderverträge (und der Verlängerungen) mit 6-7 Monaten relativ kurz. Dies ermöglicht dem *pôle emploi*, im Rahmen der regelmäßig anstehenden Entscheidung über eine Vertragsverlängerung - in die natürlich auch die Betrachtung des individuellen Eingliederungsprozesses einfließen wird - zu überprüfen, inwieweit der Arbeitgeber die im Rahmen des *conventionnement* zugesagten Begleit- und Qualifizierungsmaßnahmen tatsächlich durchgeführt hat.
- Die *CUI-CIE* hingegen sind offensichtlich viel stärker auf eine dauerhafte Eingliederung bei dem Arbeitgeber, der in den Genuss der Förderung kommt, ausgerichtet. Die Förderung wird in fast 62 Prozent der Fälle während der ersten Phase eines unbefristeten Beschäftigungsverhältnisses in Anspruch genommen; sie hat also eher die Funktion, Produktivitätseinschränkungen während der Einarbeitungsphase auszugleichen. Der hohe Anteil von Entfristungen in der geförderten Personengruppe muss auch vor dem Hintergrund einer entsprechenden Anreizsetzung des Fördergebers gesehen werden: In fast allen analysierten regionalen *arrêtés* (vgl. Abschn. 7.5.2) wird der Förderzeitraum von sechs auf zwölf Monate verdoppelt, wenn ein unbefristeter anstelle eines befristeten Arbeitsvertrags abgeschlossen wird.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der 233.000 im Jahr 2011 abgeschlossenen *CUI-CAE*-Erstverträge auf die verschiedenen Arten der Arbeitgeber. Auffällig ist erneut die starke Position der - ja auch bei den SIAE dominierenden - *association*. Des Weiteren wird hier deutlich, dass die geförderte Beschäftigung von Personen mit besonderen Eingliederungsproblemen in Frankreich weit über den Bereich der *insertion par l'activité économique* - auf den nur knapp 20 Prozent aller *CUI-CAE* entfallen (diejenigen, die mit den *ACI* abgeschlossen werden) - hinausgeht. Herauszustellen ist, dass neben dem Bereich der Vereine und Stiftungen auch die Gebietskörperschaften und öffentliche Betriebe auf diesem Gebiet deutlich aktiv sind.

Tabelle 9: Arbeitgeber (*secteur non-marchand*) mit CUI-CAE in Prozent aller im Jahr 2011 abgeschlossenen Erstverträge

Art des Arbeitgebers	Anteil Erstverträge (Prozent)
Kommune	15,3
Andere Gebietskörperschaft (Departement, Region u.a.)	4,2
Verein, Stiftung (<i>association, fondation</i>) davon: <i>atelier/chantier d'insertion (ACI)</i>	51,3 19,7
Öffentliche Bildungseinrichtung	14,3
Öffentliche Gesundheitseinrichtung	7,6
anderer öffentlicher Betrieb	6,6
andere juristische Person	0,7

Quelle: Bahu 2012

Ähnlich wie die entsprechende Tabelle im vorstehenden Abschnitt verdeutlicht Tabelle 9, dass die Beschäftigten in beiden Fördervarianten unterschiedlich schwere Eingliederungshemmnisse mitbringen; zumindest gemessen am Bildungsabschluss und an der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit. Auffällig ist aber der deutlich höhere Anteil der über 50-Jährigen bei den CUI-CIE. Hier könnte eine Rolle spielen, dass die Förderung dieser Altersgruppe i. d. R. nicht an eine Mindestdauer vorheriger Arbeitslosigkeit gebunden ist. Möglicherweise lassen sich Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft durch diese Förderung dazu motivieren, bei Einstellungsentscheidungen verstärkt über 50-Jährige mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer in Betracht zu ziehen.

Tabelle 11 schließlich zeigt, in welchen Tätigkeitsbereichen die Geförderten der beiden Varianten im Jahr 2011 gearbeitet haben. Es zeigt sich, dass die Förderung im *secteur marchand* - abgesehen von einem gewissen Schwerpunkt beim Handel - insgesamt stärker diversifiziert ist als diejenige im *secteur non-marchand* mit seiner starken Konzentration bei den Dienstleistungen.

Tabelle 10: Merkmale der mit *Contrats unique d'insertion* Beschäftigten in Prozent aller Eintritte des Jahres 2011 (nur Erstverträge)

	CUI-CAE	CUI-CIE
Geschlecht		
m	38,6	57,8
w	61,4	42,2
Alter		
<26	28,2	32,8
26-49	54,7	40,7
≥50	17,1	26,5
Bildungsabschluss		
niedriger als Abitur	68,5	62,5
Abitur	19,8	21,7
höher als Abitur	11,7	15,8
nicht arbeitslos registriert	7,7	7,7
arbeitslos registriert seit		
<6 Monaten	20,8	24,4
6-11 Monaten	12,6	13,4
12-23 Monaten	30,2	32,0
≥24 Monaten	28,7	22,5
Anerkannte Behinderung	6,1	6,3
RSA-Bezieher	30,0	13,6

Quelle: Bahu 2012

Tabelle 11: Tätigkeitsfelder der mit *Contrats unique d'insertion* Beschäftigten in Prozent der im Jahr 2011 abgeschlossenen Erstverträge

	CUI-CAE	CUI-CIE
Landwirtschaft, Fischerei, Tierpflege, Grünflächenpflege	14,3	3,6
Handel	1,8	22,8
Hoch- und Tiefbau	2,7	11,6
Hotel- und Gaststätten, Freizeit- und Tourismusgewerbe	10,0	15,9
Produzierendes Gewerbe	1,4	8,0
Installation und Instandhaltung	8,9	5,8
Gesundheitspflege	6,5	1,4
Personenbezogene und öffentliche Dienstleistungen	38,8	7,6
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	11,3	11,0
Transport und Logistik	2,3	9,1

Quelle: Bahu 2012

7.7 Zusammenfassung und Vergleich mit Deutschland

Die öffentlich geförderte Beschäftigung in Arbeitsverhältnissen im Äquivalent des Sozialen Arbeitsmarktes hat in Frankreich absolut sowie relativ zur Zahl der Langzeit-Erwerbslosen⁷⁹ ein höheres Niveau als in Deutschland.

Tabelle 12: Förderquoten von Langzeiterwerbslosen in Arbeitsverhältnissen im Alter 25-64, 2010

	Deutschland	Frankreich
Langzeit-Erwerbslose 25-64 Jahre	1.258.500	857.300
öffentlich geförderte Beschäftigung in Arbeitsverhältnissen (jahresdurchschnittlicher Bestand)	97.026	116.000
Anteil geförderte Langzeit-Erwerbslose	7,7 Prozent	13,5 Prozent

Quellen: Langzeit-Erwerbslose abgerufen von Eurostat-Webseite; geförderte Beschäftigungsverhältnisse Frankreich siehe oben, Tabelle 5; für Deutschland Werte aus Abbildung 1, S. 11.

Die öffentlich geförderte Beschäftigung ist in Frankreich stärker als derzeit in Deutschland von einem Zusammenspiel zwischen Arbeitsverwaltung und Gebietskörperschaften sowie von regional- und sozialwirtschaftlichen Erwägungen geprägt.⁸⁰ Die erforderliche Anerkennung der Träger erfolgt unter Beteiligung der Sozialpartner und berücksichtigt neben Qualitätskriterien auch die regionale Angebotsstruktur. Ordnungspolitische Gesichtspunkte oder Bedenken – die trotz des abgesicherten rechtlichen Status der sozialen Beschäftigungsunternehmen auch in Frankreich eine Rolle spielen – werden im Zuge der Anerkennung der Träger und der ihnen gewährten Projektförderung „kleingearbeitet“. Im Unterschied zu Deutschland, wo diesbezügliche Aushandlungsverfahren in der jeweiligen Kommune bzw. Region jeweils neu ‚erfunden‘ werden müssen, gibt es hierfür in Frankreich – in Form der *conseils départementaux de l’insertion par l’économique* rechtlich institutionalisierte Foren und Verfahrensweisen.

Die eigentliche Lohnkostenförderung steht Arbeitgebern allgemein zur Verfügung, allerdings differenziert nach erwerbswirtschaftlichem und nicht-erwerbswirtschaftlichem Sektor. Diese Unterscheidung ist in Frankreich institutionell verankert und nicht nur eine Frage der nachträglichen Beurteilung einzelner Transaktionen durch die Finanzbehörden.

Die eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung spielt bei der geförderten Beschäftigung eine relativ große Rolle – dieser Ansatz wurde in Deutschland leider im Zuge der Hartz-Reformen durch die überdimensionierte Förderung von „Personalserviceagenturen“ sowie durch die Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung „verbrannt“. Aufgrund der deutlich stärkeren Regulierung hat Zeitarbeit bei unseren

⁷⁹ Da in Frankreich auch Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von deutlich unter zwei Jahren gefördert werden, nehmen wir hier die Erwerbslosigkeit von einem Jahr und mehr als Vergleichsmaßstab. Wir

⁸⁰ Es sei jedoch daran erinnert, dass in Form von Vergabe-ABM (mit typischer Weise kommunaler Vergabe), verstärkter Förderung von ABM (mit Landesbeteiligung), Strukturanpassungsmaßnahmen sowie Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen entsprechende Traditionen durchaus auch in Deutschland vorhanden waren. Die derzeitige baden-württembergische Landesförderung des „Sozialen Arbeitsmarktes“ bezieht wiederum die Kommunen aktiv ein.

Nachbarn keinen vergleichbaren Ansehensverlust erlitten und wird deshalb als arbeitsmarktpolitisches Instrument nach wie vor akzeptiert.

Wie in Deutschland haben zivilgesellschaftliche Organisationsformen eine große Bedeutung in der „Trägerlandschaft“: So werden die *ateliers/chantiers d’insertion* zu mehr als 85 Prozent von Vereinen und Verbänden (*associations*) getragen. Für eine nähere Kennzeichnung würde man allerdings Informationen darüber benötigen, wer die Mitglieder der *associations* sind und wie ihre Gründung ursprünglich initiiert wurde.

Die Förderung des „Sozialen Arbeitsmarktes“ hat bei den verschiedenen Trägertypen jeweils eine spezifische Ausgestaltung: Zum Teil handelt es sich um eine Projektförderung, zum Teil aber auch um eine Kombination von Regie- bzw. Projekt- und Lohnkostenförderung; bestimmte Trägertypen wiederum können die Eingliederungszuschüsse, die allen Arbeitgebern zur Verfügung stehen, beanspruchen. Die Förderung ist immer die Anerkennung als Träger und eine damit verbundene Zielvereinbarung. Im Unterschied zu Deutschland ist bemerkenswert – und hierauf kommen wir bei den Handlungsvorschlägen auf S. 114 zurück – dass alle Trägertypen eine institutionelle Förderung aus Mitteln von spezifischen Fonds erhalten können, die „vor Ort“ (auf der Ebene der Departements) verfügbar sind.

Für die Arbeitsverwaltung in Frankreich bedeutet die geförderte Beschäftigung keine „Wegdelegation“ der Betreuten an die Träger. Durch teilweise eher kürzer befristete Förderzusagen, die unter bestimmten Bedingungen verlängert werden, und durch die Organisation von Übergängen zwischen den Fördermodellen behält die Arbeitsverwaltung die Förderfälle ständig im Blick. Inwieweit sich dieses auf die Ergebnisse der Förderung positiv auswirkt oder eher zu bürokratischem Leerlauf führt, kann allerdings ohne tiefer gehende Evaluation der französischen Praxis nicht beurteilt werden.

Bei den Beschäftigungsverhältnissen fällt in Frankreich der hohe Teilzeit-Anteil auf. Das Verlassen des Leistungsbezugs ist offenbar nicht das vorrangige Ziel der geförderten Beschäftigung. Stattdessen dominiert das Ziel, letztlich, ggf. über mehrere Stufen, doch noch einen Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen. Dabei sind die Zielvorgaben jedoch nicht unrealistisch hoch.

Was schließlich den hierzulande von Vielen als Vorteil betrachteten eigenen Rechtsstatus sozialer Beschäftigungsunternehmen in Frankreich betrifft, so ist – einerseits – in der Tat ein wichtiger positiver Effekt zu vermuten: Die Praxis öffentlicher Auftragsvergabe nach sozialen Gesichtspunkten könnte in Frankreich nicht zuletzt deshalb so vergleichsweise weit entwickelt sein (vgl. hierzu Abschn. 6.2.2), weil die infrage kommenden Auftragnehmer (eben aufgrund ihres Status) für öffentliche Vergabestellen problemlos und eindeutig identifizierbar sind. Andererseits könnte die rechtlich abgesicherte Existenz der französischen sozialen Beschäftigungsunternehmen jedoch mit einer gewissen Abschottung gegenüber der Privatwirtschaft ‚erkauft‘ sein, was Übergänge in Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eher erschweren würde (hierauf kommen wir in unseren Handlungsempfehlungen in Abschn. □zurück). Ob und inwieweit der eigene Rechtsstatus, den die französischen sozialen Beschäftigungsunternehmen genießen, tatsächlich derartige – und andere – Effekte zeitigt, könnte nur im Rahmen einer tiefergehenden Evaluation ermittelt werden, deren Ergebnisse natürlich auch die zu Beginn dieses Kapitels erwähnte Frage der Vorbildfunktion, die hierzulande diesbezüglich mit ‚Frankreich‘ verbunden wird, betreffen würde.

Abkürzungsverzeichnis zu diesem Kapitel

<i>IAE</i>	<i>Insertion par l'activité économique</i>
<i>SIAE</i>	<i>Structure de l'insertion par l'activité économique</i>
<i>ACI</i>	<i>Atelier / chantier d'insertion</i>
<i>AI</i>	<i>Association intermédiaire</i>
<i>EI</i>	<i>Entreprise d'insertion</i>
<i>ETTI</i>	<i>Entreprises de travail temporaire d'insertion</i>
<i>CDIAE</i>	<i>Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique</i>
<i>FDI</i>	<i>Fonds départemental d'insertion</i>
<i>CUI-CAE</i>	<i>Contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi</i>
<i>CUI-CIE</i>	<i>Contrat unique d'insertion - contrat initiative emploi</i>
<i>DIRECCTE</i>	<i>Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi</i>
<i>RSA</i>	<i>Revenu de solidarité active</i>
<i>SMIC</i>	<i>Salaire minimum interprofessionnel de croissance</i>

8 Zur Konzeption eines „Sozialen Arbeitsmarktes“

Vor dem Hintergrund konzeptionell geöffneter, aber finanziell drastisch eingeschränkter Beschäftigungsförderung im Instrumentarium des SGB II sowie schrittweiser Veränderungen der politischen Mehrheitsverhältnisse in den Bundesländern markiert der „Soziale Arbeitsmarkt“ (SAM) den Versuch eines terminologischen Neuanfangs im Bereich der geförderten Beschäftigung, dessen konzeptionelle Füllung noch teilweise aussteht. Aufgrund unserer Interviews vor Ort (Abschnitt 6.2 f.) und in Auseinandersetzung mit aktuellen Vorschlägen und Debatten (Abschnitt 2.5) kommen wir zu folgenden Eckpunkten für eine Definition des „Sozialen Arbeitsmarktes“.

1. *Der SAM bietet Menschen eine Beschäftigungschance, die ohne diese Förderung mit großer Wahrscheinlichkeit keine Chance auf Erwerbsbeteiligung hätten.*

Diese Zielgruppenbestimmung durch fehlende Chancen im allgemeinen Arbeitsmarkt darf nicht in der Weise verabsolutiert werden, dass den Fachkräften in den Jobcentern Prognoseentscheidungen abverlangt werden, für die sie weder die erforderlichen informatorischen noch qualifikatorischen Voraussetzungen besitzen. Auch sollten stigmatisierende Zuschreibungen vermieden werden. Folglich genügt zur Abgrenzung der Zielgruppe eine zeitliche Entfernung von der letzten Beschäftigung, nach der die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung statistisch sehr unwahrscheinlich ist. Wie auch bei anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung ist ein unvermeidlicher Rest an „Mitnahmeeffekten“ hinzunehmen. Der Versuch, diese gesetzlich „wegzudefinieren“, führt zur Überregulierung ohne realen Gewinn an Zielgenauigkeit der Förderung.

2. *Der SAM richtet sich an Menschen, die arbeiten wollen und arbeiten können, wenn auch (zumindest zunächst) nicht mit der Leistung, die am allgemeinen Arbeitsmarkt verlangt wird.*

Der SAM ist weder ein Disziplinierungs- oder Erziehungsinstrument noch eine soziale Vergünstigung. Er dient weder zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft oder Erwerbsfähigkeit noch zur Erhöhung von Sozialtransfers ohne reale Gegenleistung („Scheinbeschäftigung“). Voraussetzung zur Teilnahme am SAM sind Motivation und ein gewisses Restleistungsvermögen, da ein im Zeitverlauf wachsender Teil der Kosten durch die Arbeitsleistung erwirtschaftet werden muss. Soweit sich die Einschränkung der Leistungsfähigkeit in einer Begrenzung der täglich durchzuhaltenden Arbeitszeit manifestiert, sind Teilzeitverhältnisse vorzusehen. Angesichts der sehr weit gefassten Definition von Erwerbsfähigkeit im SGB II ist anzuerkennen, dass es Bezieher/innen von ALG II geben kann, deren gesundheitliche Verfassung selbst eine Tätigkeit im SAM nicht zulässt. Am anderen Pol ist damit zu rechnen, dass es extrem langfristig Leistungen Beziehende gibt, deren Qualitäten bisher von Arbeitgebern (vgl. Moertel und Rebien 2013) oder auch von ihnen selbst verkannt worden sind und die sich während ihrer geförderten Tätigkeit als unerwartet leistungsfähig erweisen. Deshalb sollten die Fördersätze behutsam und in einer Weise angepasst werden, dass keine Fehlanreize dergestalt entstehen, dass Geförderte und ihre Arbeitgeber die sich entwickelnden Stärken verbergen müssen. Da kein Verfahren ersichtlich ist, durch das der Grad der Minderleistung und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit objektiv festgestellt werden könnte, bleibt nur die Möglichkeit einer automatischen Kürzung der Fördersätze mit zunehmender Dauer der Förderung (vgl. BAG Wohnungslosenhilfe 2013, S. 5).

3. *Das Erfolgskriterium des SAM ist die soziale Stabilisierung und verbesserte soziale Teilhabe der Beschäftigten.*

Dieses schließt den Übergang in ungeforderte Beschäftigung – sei es durch Arbeitgeberwechsel, sei es durch Verbleib beim Arbeitgeber nach Auslaufen der Förderung – als willkommenen Nebeneffekt nicht aus; jedoch werden Berechtigung und Erfolg des SAM nicht an den Übergängen in den allgemeinen Arbeitsmarkt gemessen. Evaluationen des SAM sollten daher vorrangig darauf gerichtet sein, die Stabilisierungs- und Teilhabeeffekte des SAM zu messen und auf ihre Dauerhaftigkeit zu überprüfen. Dafür sind konzeptionelle und methodische Standards zu entwickeln, die es erlauben, Ergebnisse aus verschiedenen Perioden, Regionen oder Teilprogrammen miteinander zu vergleichen.

4. *Soziale Stabilisierung und Verbesserung der sozialen Teilhabe werden angestrebt durch das Angebot einer Erwerbstätigkeit, die trotz der Förderung unter möglichst „normalen“ Bedingungen erfolgt.*

Zu dieser Normalität gehören tarifliche die Sozialversicherungspflichtigkeit der Beschäftigungsverhältnisse⁸¹, möglichst dem allgemeinen gesellschaftlichen Standard entsprechende technisch-organisatorische Bedingungen sowie Leistungsanforderungen, die allmählich dem Normalmaß angenähert werden. Die Entlohnung sollte sich an tariflichen, gesetzlichen oder ortsüblichen Standards orientieren und so bemessen sein, dass allein Lebende bei vollzeitiger Tätigkeit und durchschnittlichem Mietniveau ein Einkommen über der Bedürftigkeitsgrenze erzielen. Die Tätigkeit sollte in reale Wertschöpfungsketten oder Dienstleistungsbeziehungen eingebettet sein, d.h. als ebenso sinnvoll und gesellschaftlich nützlich erlebt werden können wie eine ungeforderte Tätigkeit.

5. *Der SAM überwindet das ordnungspolitische Denken in den Kategorien eines „ersten“ oder „zweiten“ Arbeitsmarktes.*

Der SAM zielt auf die Entwicklung sozialer Verantwortung von Arbeitgebern gegenüber den am Arbeitsmarkt Ausgegrenzten. Er lädt „normale“, gewinnorientierte Unternehmen ebenso zur Beteiligung ein, wie er Beschäftigungsträger des bisherigen „zweiten“ Arbeitsmarktes und neu auftretende Akteure dazu ermutigt, Initiativen zur Schaffung von „Sozialunternehmen“ zu entwickeln. Da alle Arbeitgeber am SAM teilnehmen können und bei Bedarf eine Unterstützung zur Lösung von Problemen bei der Integration der geförderten Beschäftigten im Betrieb erhalten, ist eine Nichtteilnahme am SAM als eine freie Entscheidung des jeweiligen Unternehmens zu werten, die keine Benachteiligung oder Wettbewerbsverzerrung darstellt. Folglich unterliegen Unternehmen, die am SAM teilnehmen, keinen Beschränkungen hinsichtlich des Marktzutritts oder der zulässigen Tätigkeiten.

Ausgehend von diesem Grundverständnis ist es dennoch sinnvoll, die Entwicklung des SAM durch Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften begleiten zu las-

⁸¹ Der Ausschluss der geförderten Beschäftigung von der Arbeitslosenversicherung ist unter diesem Gesichtspunkt eine Abweichung von der Normalität. Da dauerhaft wirksame „Drehtüreffekte“ durch den Erwerb von Leistungsansprüchen in der Arbeitslosenversicherung nach Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ohnehin nicht mehr möglich sind, wäre es unter dem Gesichtspunkt von Teilhabe durch Normalität konsequent, nach § 16e SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnisse in die Arbeitslosenversicherung einzubeziehen. Da jedoch andererseits bei den zu erzielenden Entgelten in aller Regel ohnehin kein bedarfsdeckender Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben werden kann, sollte man diesen Aspekt nicht überbewerten: Auch mit Arbeitslosenversicherung sind die Betroffenen nach Ausscheiden aus ihrem Arbeitsverhältnis wieder – oder weiterhin – SGB II-Leistungsempfänger.

sen, damit diese Entwicklung im Konsens erfolgen kann und damit etwaige Fehlentwicklungen⁸² frühzeitig erkannt und unterbunden werden können. Zur Absicherung der Legitimation solcher Interventionen sollten derartige Begleitausschüsse – analog zu den französischen *conseils départementaux de l’insertion par l’économique* (vgl. Abschn. 7.4.1) – einen eigenen rechtlichen Status erhalten; alternativ dazu könnte diese Funktion auch in den offiziellen Aufgabenkanon der auf kommunaler Ebene (SGB II) oder Arbeitsagenturbezirksebene (SGB III) existierenden Begleitgremien aufgenommen werden.

6. *Die Tätigkeit im SAM wird nicht nur durch finanzielle Zuschüsse, sondern bei Bedarf auch durch Dienstleistungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gefördert („assistierte Beschäftigung“).*

Den im SAM Beschäftigten steht Unterstützung bei der Bewältigung sozialer Probleme (z.B. gesundheitliche Beeinträchtigungen, Sucht, Schulden, häusliche Konflikte, Kinderbetreuung) bei Bedarf auch nach der Beschäftigungsaufnahme zur Verfügung. Sowohl sie als auch ihre Arbeitgeber können auf beratende Unterstützung bei auftretenden Konflikten und Integrationsschwierigkeiten zurückgreifen. Das arbeitsrechtliche *ultima-ratio*-Prinzip bezüglich arbeitgeberseitiger Kündigungen sollte im SAM förderungsrechtlich in der Weise ausgestaltet werden, dass Arbeitgeber verpflichtet sind, vor dem Ausspruch einer Kündigung die vorhandenen Beratungsangebote auszuschöpfen.

7. *Der SAM bietet dauerhafte Beschäftigungsperspektiven und stößt Menschen nicht in die Perspektivlosigkeit zurück.*

Unter der Voraussetzung, dass die Beschäftigung im SAM sich durch Einsparung von passiven Leistungen selbst finanziert, wird eine Förderung über die derzeitige Grenze von zwei Jahren hinaus ermöglicht. Dieses ist nach unseren Berechnungen regelmäßig der Fall, wenn die Förderung 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts nicht übersteigt. Daraus ergibt sich der Vorschlag, die Förderung degressiv und so zu gestalten, dass im dritten Jahr eine Förderquote von 50 Prozent erreicht wird.

Der SAM garantiert Arbeitgebern Planungssicherheit, indem er ihnen nach dem Ausscheiden von Teilnehmenden die Zuweisung neuer Teilnehmender zusichert, sofern die Arbeitgeber dieses wünschen und sofern geeignete Personen mit Förderungsbedarf zur Verfügung stehen.

⁸² Fehlentwicklungen könnten z.B. darin bestehen, dass in einer Region zu viele SAM-Beschäftigungsverhältnisse in denselben Tätigkeitsfeldern oder Marktsegmenten gefördert werden, so dass eine Verdrängung ungeförderter Beschäftigungsverhältnisse befürchtet werden muss. Ebenso gilt es natürlich, ein mögliches Fehlverhalten einzelner Arbeitgeber gegenüber geförderten Beschäftigten aufzudecken und zu korrigieren. Arbeitgeber und Gewerkschaften haben also nicht nur eine ordnungspolitische Überwachungsaufgabe, sondern sie sollten auch darauf achten, dass die Behandlung der Arbeitnehmer im Sozialen Arbeitsmarkt diese Bezeichnung rechtfertigt.

9 Handlungsempfehlungen

9.1 Vorschläge zur Novellierung von SGB II und SGB III

- Die Zugangsvoraussetzungen zur „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16e SGB II sollten vereinfacht werden: Es reicht aus, auf eine kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei oder drei Jahren abzustellen. Dieses entlastet die Geförderten von stigmatisierenden Zuschreibungen sowie die Fachkräfte in den Jobcentern von Prognosen, die selbst mit wissenschaftlichen Methoden nicht mit voller Sicherheit zu treffen sind.
- Die Definition in § 18 SGB III „Langzeitarbeitslose“ sollte dementsprechend – bei analoger Ermittlung der Zeiträume – erweitert werden um „sehr langfristig Arbeitslose“ (zwei Jahre und länger) sowie „außerordentlich langfristig Arbeitslose“ (drei Jahre und länger).
- Die vorrangige Zielbestimmung der gesellschaftlichen Teilhabe sollte für die Förderung nach § 16e gesetzlich verankert werden; Wirkungsforschung zum § 16e hat sich primär an dieser Zielsetzung zu orientieren. Das schließt die Erfassung und Würdigung von Übergängen in ungeforderte Beschäftigung nicht aus.
- Die Beschränkung der Förderungsdauer auf zwei Jahre (in fünf Jahren) steht der Verwirklichung des Teilhabeziels entgegen, da sie zu einer „Drehtür-artigen“ Förderpraxis zwingt. Sie wird abgelöst durch eine Degression der Förderhöhe, die sicherstellt, dass im dritten Jahr im Rahmen des Passiv-Aktiv-Transfers Kostenneutralität erreicht wird. Dieses impliziert, dass eine Verlängerung der Beschäftigung über zwei Jahre hinaus in der Regel nur dann möglich sein wird, wenn die Leistungsfähigkeit der oder des Beschäftigten in zwei Jahren so weit gesteigert werden kann, dass der Arbeitgeber mit der geringeren Förderhöhe auskommt. Alternativ können ergänzende Fördermöglichkeiten genutzt werden, falls solche z.B. im Rahmen von Länderprogrammen eröffnet werden sollten.
- In den ersten beiden Jahren der Beschäftigung ist eine Begleitung und Qualifizierung sicherzustellen, entweder beim Arbeitgeber selbst, sofern dieser die Voraussetzungen besitzt, derartige Leistungen zu erbringen, oder durch extern abrufbare Dienstleistungen. Da der Gesetzgeber eine solche Begleitung offenbar nicht mehr unmittelbar über § 16e ermöglichen will, ist § 45 SGB III entsprechend anzupassen und über § 16e dafür zu sorgen, dass entsprechende Angebote bereitgestellt werden.
- Zur Sicherung der Teilhabe gehört, dass im Falle von Konflikten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor einer Kündigung alle Möglichkeiten der Mediation ausgeschöpft werden. Unter der Annahme, dass in den ersten beiden Jahren der Beschäftigung eine soziale Begleitung verfügbar ist, sollen Arbeitgeber diese in Konfliktfällen zur Problemlösung nutzen. Diese Vorschrift soll ohne Auswirkungen der Position des Arbeitgebers in einem etwaigen gerichtlichen Kündigungsschutzverfahren bleiben; sie erlaubt jedoch dem Jobcenter, Arbeitgeber künftig von der Zuweisung von Arbeitnehmern auszuschließen, wenn sie diese Sollvorschrift mehrfach missachtet haben.

Vorgeschlagene Änderungen zu § 16e SGB II

(1) Arbeitgeber können auf Antrag für die Beschäftigung von zugewiesenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch Zuschüsse zum Arbeitsentgelt gefördert werden, wenn zwischen dem Arbeitgeber und der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person ein Arbeitsverhältnis begründet wird. *Das vorrangige Ziel der Förderung in Arbeitsverhältnissen besteht in der Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe der beschäftigten Personen.*

(2) Der Zuschuss nach Absatz 1 richtet sich nach der Leistungsfähigkeit des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und beträgt *im ersten Jahr* bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts. *Im zweiten Jahr der Förderung beträgt er bis zu 65 Prozent und ab dem dritten Jahr bis zu 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts.* Berücksichtigungsfähig sind das zu zahlende Arbeitsentgelt und der pauschalierte Anteil des Arbeitgebers am Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung. Einmalig gezahltes Arbeitsentgelt ist nicht berücksichtigungsfähig. § 91 Absatz 2 des Dritten Buches gilt entsprechend.

(3) Eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person kann einem Arbeitgeber zugewiesen werden, wenn sie *unter Anwendung der Regeln des § 18 Abs. 2 SGB III bezüglich der Unterbrechung der Arbeitslosigkeit sehr langfristig / außerordentlich langfristig arbeitslos ist (zwei / drei Jahre und mehr kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer).*

.... (weitere derzeitige Zuweisungskriterien entfallen)

(3a) Die Agentur für Arbeit hat dafür zu sorgen, dass den zugewiesenen Personen und ihren Arbeitgebern in den ersten beiden Jahren der Förderung eine berufsbegleitende Begleitung und Qualifizierung zur Verfügung steht, die auch zur Mediation bei etwaigen Konflikten im Arbeitsverhältnis herangezogen werden soll.

(4) Die Agentur für Arbeit soll die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person umgehend abberufen, wenn sie diese in eine zumutbare Arbeit oder Ausbildung vermitteln kann oder die Förderung aus anderen Gründen beendet wird. Die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person kann das Arbeitsverhältnis ohne Einhaltung einer Frist kündigen, wenn sie eine Arbeit oder Ausbildung aufnimmt, an einer Maßnahme der Berufsausbildung oder beruflichen Weiterbildung teilnehmen kann oder nach Satz 1 abberufen wird. Der Arbeitgeber kann das Arbeitsverhältnis ohne Einhaltung einer Frist kündigen, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer nach Satz 1 abberufen wird, *oder anlässlich der Absenkung des Prozentsatzes der Förderung des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts. Der Arbeitgeber soll, solange die Förderung nach Abs. 1 mehr als 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts beträgt, das Arbeitsverhältnis aus personen- oder verhaltensbedingten Gründen nicht kündigen, bevor vorhandene Angebote zur Beratung und Mediation in Anspruch genommen wurden.*

(5) (unverändert)

- Für den besonderen Anleitungs-, Begleitungs- und Qualifizierungsbedarf von Beschäftigten im Sozialen Arbeitsmarkt steht derzeit nur die Förderung nach § 45 SGB III zur Verfügung. Der zu fördernde Personenkreis ist in dieser Vorschrift je-

doch bisher beschränkt auf „Ausbildungssuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende und Arbeitslose“. Zu ergänzen wäre folglich:

*„Ausbildungssuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende, Arbeitslose **und Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnis nach § 16e SGB II gefördert wird**, können bei Teilnahme an Maßnahmen.....“ (Ergänzungsvorschlag zu § 45 Abs. 1 Satz 1 SGB III).*

- Die derzeitigen Bestimmungen des § 45 SGB III enthalten eine für den Sozialen Arbeitsmarkt unangemessene Einschränkung:

„Soweit Maßnahmen oder Teile von Maßnahmen nach Absatz 1 bei oder von einem Arbeitgeber durchgeführt werden, dürfen diese jeweils die Dauer von sechs Wochen nicht überschreiten. Die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung darf die Dauer von acht Wochen nicht überschreiten.“ (§ 45 Abs. 2 SGB III derzeitiger Fassung)

Der besondere Unterstützungsbedarf von Beschäftigten des Sozialen Arbeitsmarktes, die sich definitionsgemäß „bei einem Arbeitgeber“ befinden, wird sich regelmäßig über Zeiträume von mehr als sechs Wochen erstrecken; die begleitende Vermittlung von beruflichen Kenntnissen wird vielfach länger als acht Wochen benötigen, auch ohne dass es zur Überschneidung mit Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Abschnitt SGB III kommt. Deshalb ist hier eine Ausnahmeregelung erforderlich:

„Die zeitlichen Begrenzungen von sechs bzw. acht Wochen gelten nicht für Arbeitsverhältnisse, die nach § 16e SGB II gefördert werden.“ (Ergänzungsvorschlag zu § 45 Abs. 2 SGB III)

- Für die Förderung nach § 45 SGB III ist nach derzeitigem Recht (Abs. 3 und 4) entweder das Vergaberecht oder das Gutscheilverfahren anzuwenden („Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein“). Das Gutscheilverfahren ist in Verbindung mit der Förderung nach § 16e SGB II nicht sinnvoll und den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechend anzuwenden, wenn mehrere Arbeitnehmer desselben Arbeitgebers im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses unterstützt werden sollen, aber mit ihren Gutscheinen zu verschiedenen Trägern gehen können. Das Vergaberecht ist nur dann sinnvoll anwendbar, wenn von vornherein beabsichtigt ist, dass die Unterstützungsleistungen nach § 45 SGB III von einem Träger erbracht werden sollen, der nicht zugleich Arbeitgeber der geförderten Arbeitnehmer ist. Aus diesen Überlegungen ergibt sich folgender Ergänzungsvorschlag:

„Bei Maßnahmen zur Förderung von Arbeitnehmern, deren Arbeitsverhältnis nach § 16e SGB II gefördert wird, kann deren Arbeitgeber ohne Anwendung des Vergaberechts mit der Durchführung der Maßnahme beauftragt werden. Das Vergaberecht ist anzuwenden, wenn ein dritter Träger beauftragt werden soll. Das Verfahren nach Abs. 4 ist nicht anzuwenden.“ (Ergänzungsvorschlag zu § 45 Abs. 3 SGB III)

- Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ zur Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten nach § 16e SGB II wird in § 46 Abs. 2 SGB II als einzufügende Sätze 4 und 5 verankert. Die Formulierung könnte lauten:

„Bei der Ermittlung der Ausgaben für Leistungen nach §§ 16e und 16f ist der Teil nicht auf die Obergrenze von 20 Prozent anzurechnen, dem eine Einsparung von Leistungen nach Unterabschnitt II dieses Gesetzes durch die Berücksichtigung von Erwerbseinkommen aus geförderten Arbeitsverhältnissen gegenübersteht. Der anrechnungsfreie Anteil der Ausgaben kann auf der Grundlage statistischer Erhebungen pauschaliert werden; die betreffende Statistik ist regelmäßig zu aktualisieren.“ (Ergänzungsvorschlag zu § 46 Abs. 2 SGB II).

- Die Eröffnung längerfristiger Perspektiven in der Arbeitsförderung wird derzeit auch behindert durch die Jährlichkeit des Eingliederungsbudgets und die Begrenzung der jeweils für das Folgejahr einzugehenden Verpflichtungsermächtigungen. Diese Begrenzung könnte dadurch gelockert werden, dass Verpflichtungsermächtigungen, die auf dem Passiv-Aktiv-Transfer beruhen, für das jeweilige Folgejahr in unbegrenzter Höhe zulässig sind.

9.2 Institutionelle oder Projektförderung für „Sozialunternehmen“?

Angesichts des Auf und Ab in der aktiven Arbeitsförderung und insbesondere der geförderten Beschäftigung (vgl. Abbildung 1, S. 11) ist der Wunsch insbesondere der bisherigen Träger geförderter Beschäftigung verständlich, durch eine institutionelle Förderung eine gewisse Sicherheit und Stabilisierung zu erreichen. Hierfür steht einerseits das französische Beispiel, wo Betriebe, die soziale und Arbeitsmarktintegration durch geförderte Erwerbsarbeit betreiben, zusätzlich zur individuellen Lohnkostenförderung eine institutionelle Förderung aus regionalen Fördertöpfen erhalten können (vgl. S. 84). Zu erinnern ist aber auch an eine fast schon vergessene Fördertradition von „Sozialen Betrieben“ in Niedersachsen (Christe 1999a und b) sowie in Nordrhein-Westfalen (Christe und May-Strobl 2002).

Die im vorstehenden Abschnitt zusammengefassten Vorschläge an den Bundesgesetzgeber, die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ durch Passiv-Aktiv-Transfer quantitativ auszuweiten, bei einer Förderquote von 50 Prozent auch über das zweite Jahr hinaus fortzusetzen und sie in den ersten beiden Jahren durch Maßnahmen nach § 45 SGB III begleiten zu lassen, verlangen von der Arbeitsmarktpolitik des Bundes sehr viel; zusätzlich noch eine institutionelle Förderung im Rahmen des SGB II zu erwarten, erscheint uns eher unrealistisch.

Aufgrund der offensichtlichen Verbindung zur regionalen Wirtschafts- und Strukturförderung wäre es wohl sinnvoller, wenn die Bundesländer in ihrem Zuständigkeitsbereich die Entstehung und Stabilisierung eines Sozialen Arbeitsmarktes fördern würden. Eine solche Landesförderung würde sich also an die Arbeitgeber des SAM richten und die Personalförderung nach dem SGB II flankieren. Den von Seiten der Träger und ihren Verbänden erhobenen Forderungen, für soziale Beschäftigungsunternehmen einen rechtlichen Sonderstatus analog zu demjenigen der Integrationsunternehmen für Menschen mit Behinderung einzurichten (z.B. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. 2013, vgl. auch der Paritätische 2009, hierzu Fußnote 47) begegnen wir mit Vorbehalt, da hiermit die Gefahr verbunden sein könnte, dass gemeinnützige Träger letztlich wieder von privatwirtschaftlichen Unternehmen separiert würden und die Nischensituation eines „zweiten Arbeitsmarktes“ erneut hergestellt würde. Stattdessen sollten analog zur Philosophie des § 16e SGB II alle Arten von Unternehm(e)r(n), die sich am SAM beteiligen, in den Genuss einer Infrastruktur-

oder Projektförderung des jeweiligen Bundeslandes kommen können, wobei auf Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds zurückgegriffen werden kann.

Was könnte der Inhalt einer solchen Förderung sein?

- Für die langfristige Akzeptanz des SAM, d.h. für die Stabilität des „ordnungspolitischen Paradigmenwechsels“ in der öffentlich geförderten Beschäftigung (vgl. 2.4, S. 15), ist die Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen entscheidend. Zwar werden die bisherigen Träger öffentlich geförderter Beschäftigung, die sich als „Soziale Beschäftigungsbetriebe“ oder „Sozialunternehmen“ verstehen, weiterhin unverzichtbar sein, und man sollte auf Dauer auch nicht – wie Anfang 2013 aus nachvollziehbaren Gründen vorübergehend in Baden-Württemberg praktiziert – den privatwirtschaftlich orientierten Arbeitgebern eine „Vorrangoption“ zur Teilnahme am SAM einräumen. Aber Soziale Beschäftigungsbetriebe dürfen im Sozialen Arbeitsmarkt nicht unter sich bleiben, und es bedarf gewisser Anstrengungen, private Arbeitgeber zu informieren, für die Teilnahme zu gewinnen und ihnen dauerhaft auch einen zumindest ideellen Mehrwert zu sichern. Hierzu müsste der „Soziale Arbeitsmarkt“ als „Marke“ entwickelt werden – analog zu beispielsweise *„Dieser Betrieb bildet aus“*, *FairTrade* oder dem *Blauen Engel*; eine solche ‚Erkennbarkeit‘ könnte nicht zuletzt auch Praktiken der öffentlichen Auftragsvergabe nach sozialen Kriterien fördern. Durch öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen sollte das Gemeinsame der verschiedenen am SAM beteiligten Unternehmen herausgestellt und der Erfahrungsaustausch gefördert werden. Die für diese Entwicklung erforderliche Infrastruktur und Dienstleistung könnte eine Förderlinie in den Länderaktivitäten zum SAM darstellen.
- Die nachhaltige Beteiligung am SAM setzt bei den Führungs- und Anleitungskräften sowohl von privatwirtschaftlich orientierten Unternehmen als auch von klassischen „Trägern“ Qualifikationen und Erfahrungen voraus, die nicht allgemein vorhanden sind. Bei den privatwirtschaftlich orientierten Unternehmen werden die Schwierigkeiten eher im Umgang mit Beschäftigten liegen, deren Selbstwertgefühl durch langjährigen Ausschluss vom Arbeitsmarkt beschädigt ist und die deshalb auf Führung anders reagieren als die Betriebe es von ihren übrigen Beschäftigten gewohnt sind; bei den Trägern der Arbeitsförderung wird es eher um Marktstrategien und Optimierung der Arbeitsabläufe gehen, mit denen sie auch bei degressiven Fördersätzen eine nachhaltige Beschäftigung über das zweite Jahr hinaus darstellen können. Ideal wäre es, wenn beide Typen von beteiligten Arbeitgebern voneinander lernen könnten und wenn dieser Austausch durch Landesförderung organisiert würde. In jedem Fall besteht Qualifizierungsbedarf, und entsprechende Angebote könnten im Rahmen von SAM-Landesprogrammen entwickelt und durchgeführt werden.
- Soweit die Beteiligung von Arbeitgebern am SAM in Einzelfällen Investitionen voraussetzt, könnten diese Gegenstand der Landesförderung sein, wobei hier auch an den Einsatz von EFRE-Mitteln zu denken ist. Denkbar wäre z.B. der Fall, dass SAM-Beschäftigte in eine bestehende Fließfertigung nicht eingegliedert werden können, weil die Taktfrequenz für sie zu hoch ist, dass sie aber die entsprechenden Tätigkeiten bei geringerem Arbeitstempo und ggf. auch anderer Arbeitsorganisation ausführen können. Wenn in diesem Fall allein wegen der Beteiligung am SAM eine parallele Fertigungslinie eingerichtet werden muss, erscheint eine öffentliche Förderung dieser Investition gerechtfertigt. Soweit klassische Träger der Ar-

beitsförderung zwecks Beteiligung am SAM neue Geschäftsfelder entwickeln und hierfür neue Betriebsstätten aufbauen müssen, wird eine Starthilfe in Form von Investitionszuschüssen, günstigen Krediten von landeseigenen Aufbaubanken oder Bürgschaften erforderlich sein.

Literaturverzeichnis

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren. Nürnberg (IAB Discussion Paper, 2). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp0211.pdf>.
- Alt, Heinrich (2013): Eine Frage der Fairness. In: *DIE ZEIT*, 20.06.2013 (26), S. 31.
- Avenel, Marie / Bahu, Marlène (2012) : l'insertion par l'activité économique en 2010. Paris, Dares Analyses Nr. 78
- Bahu, Marlène (2012) : Les contrats d'aide à l'emploi en 2011, Dares Analyses Nr. 88
- Barbier, Jean-Claude; Knuth, Matthias (2011): Activating social protection against unemployment. France and Germany compared. In: *Sozialer Fortschritt* 60 (1-2), S. 15-24.
- Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Kaufmann, Klara; Moritz, Michael; Vosseler, Alexander (2011): Leistungsmessung von SGB-II-Trägern. Die Bildung von Vergleichstypen trägt regionalen Unterschieden Rechnung. In: *IAB-Forum* (2), S. 82-89.
- Bode, Ingo; Evers, Adalbert; Schulz, A. (2004a): Verkannte Potenziale - Soziale Beschäftigungsunternehmen und ihre arbeitsmarktpolitische Abwicklung. In: *Sozialer Fortschritt* Jg. 53, H. 4, S. 87-94.
- Bode, Ingo; Evers, Adalbert; Schulz, A. (2004b): Beschäftigungsgesellschaften als Soziale Unternehmen - die Gemeinwirtschaft neu erfinden? In: Hanesch, W./ Krüger-Conrad, K. (Hrsg.): *Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“*. Wiesbaden.
- Böttcher, Sabine; Hauss, Friedrich; Lutz, Burkart; Steiner, Christine (2008): Evaluation des Projekts Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg. Halle (Saale).
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2011): Die Zukunft der Grundsicherung. Individualisieren, konzentrieren, intensivieren. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO Diskurs). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08713.pdf>
- Bundesagentur für Arbeit (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. In: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. (zu Gesetzentwürfen zum "Sozialen Arbeitsmarkt"). Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (Ausschussdrucksache, 17(11)1112), S. 9-12.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2011): Verweildauern im SGB II. endgültige Daten mit Wartezeit von 3 Monaten. Nürnberg (Arbeitsmarkt in Zahlen - Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende). Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201112/iiia7/dauern/dauern-d-0-xls.xls>
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2012): Arbeitslose nach Rechtskreisen. Jahreszahlen (Arbeitsmarkt in Zahlen). Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201212/iiia4/akt-dat-jz/akt-dat-jz-d-0-xls.xls>.
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2013): Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen. von der Statistik der BA auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Nürnberg (Arbeitsmarkt in Zahlen).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. In: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. (zu Gesetzentwürfen zum "Sozialen Arbeitsmarkt"). Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (Ausschussdrucksache, 17(11)1112), S. 35-37.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Sozialer Arbeitsmarkt und Sozialunternehmen: Voraussetzungen und Anforderungen eines innovativen Förderinstruments für die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Bielefeld. Online verfügbar unter

http://www.bagw.de/positionen/_pdf/BAGW_Position_Sozialer_Arbeitsmarkt_und_Sozialunternehmen.pdf.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Eckpunkte für ein Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Berlin.
- Bundesrechnungshof (2010): Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Arbeitsgelegenheiten und Leistungen zur Beschäftigungsförderung (§§ 16 und 16e SGB II). Gz.: VI 6 • 2009 • 0740. Bonn.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes. Gesetzentwurf der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Markus Kurth, Katrin Göring-Eckardt, Beate Müller-Gemmeke, Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Priska Hinz (Herborn), Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Oliver Krischer, Dr. Tobias Lindner, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Gerhard Schick, Dr. Harald Terpe, und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. 17.10.2012. Berlin (Bundestagsdrucksache, 17/11076).
- Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L.; L. (2003): Evaluation der Nettoeffekte von ABM in Deutschland. Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden. Nürnberg (IAB-Werkstattbericht, 2).
- Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L.; L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmassnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland. Mannheim: ZEW Discussion Paper No. 04-46. Online verfügbar unter <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0446.pdf>
- Christe, Gerhard (1999a): Soziale Betriebe in Niedersachsen. Entwicklung und Effektivität des Programms im Vergleich zu anderen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik. Hg. v. Niedersächsischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales. Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe.
- Christe, Gerhard (1999b): Soziale Betriebe in Niedersachsen 1999. Aktuelle empirische Befunde und Entwicklungen im Überblick. Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe. Oldenburg.
- Christe, Gerhard; May-Strobl, Eva (2002): Soziale Wirtschaftsbetriebe in Nordrhein-Westfalen. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe; Institut für Mittelstandsforschung. Oldenburg, Bonn. Online verfügbar unter http://doku.iab.de/chronik/31/2001_12_31_31_sozbetr.pdf
- Christoph, Bernhard; Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen: Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. In: *Sozialer Fortschritt* 61, S. 118. Online verfügbar unter <http://ejournals.duncker-humboldt.de/doi/pdf/10.3790/sfo.61.6.118>
- COMPASS; IMU; SÖSTRA; PIW; Universität Hamburg (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission - Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Berlin; Bremen; Hamburg (Forschungsbericht, F356c). Online verfügbar unter http://www.bmas.de/coremedia/generator/1810/property=pdf/evaluation_der_massnahmen_hartz_arbeitspaket_1c.pdf
- Davister, Catherine/Defourny, Jacques/Gregoire, Olivier (2004): Work Integration social enterprises in the European Union: An overview of existing models. Liège (EMES-European Research Network -working paper 04/04). Online verfügbar unter: <http://www.emes.net/what-we-do/publications/working-papers/work-integration-social-enterprises-in-the-european-union-an-overview-of-existing-models/>
- Der Paritätische Gesamtverband (2009): Positionspapier „Teilhabe an Erwerbsarbeit sichern“. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.der-paritaetische.de/uploads/tx_pdforder/Positionspapier_teilhabe_erwerbstaetigkeit_web.pdf
- Der Paritätische Gesamtverband (2012): Längsschnittumfrage zu den Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik 2010-2012. Starke Einbußen für Langzeitarbeitslose und Einrichtungen. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.paritaet-mv.de/fileadmin/dokumente/Fachinformationen/Uebergreifend/Expertise_Arbeitsmarktpolitik.pdf

- Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode (2007): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Bundestagsdrucksache, 16/5715). Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/057/1605715.pdf>.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 17. Wahlperiode (2013): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April. Ausschussdrucksache 17(11)1112, 12. April 2013.
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. In: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. (zu Gesetzentwürfen zum "Sozialen Arbeitsmarkt"). Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (Ausschussdrucksache, 17(11)1112), S. 4-8.
- Deutscher Städtetag / Bundesministerium für Arbeit und Soziales / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit - Hrsg. (2009): Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht - Hinweise für die kommunale Praxis. Köln, Berlin und Bonn.
- Eichener, Volker; Humke, Andrea; Kahlert, Sylvia (1988): Arbeitslosigkeit und Infrastruktur. Im Auftrage des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWV). Dortmund (ILS Schriften, 28).
- Eme, Bernard (2001) : les entreprises sociales d'insertion par le travail en France. Liège (EMES-European Research Network - working paper 02/01). Online verfügbar unter : <http://www.emes.net/what-we-do/publications/working-papers/les-entreprises-sociales-dinsertion-par-le-travail-en-france/>
- Eme, Bernard (2010) : Petite histoire de l'insertion par l'activité économique, in: Dorival, Camille (Hrsg.) : L'insertion par l'activité économique. Paris, Alternatives Economiques Poche, S. 18-20.
- Emmerich, Knut (1994): Mega-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern - Bestandsaufnahme und Perspektiven. In: Hubert Heinelt, Gerhard Bosch und Bernd Reisert (Hg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin: edition sigma., S. 115-136.
- Fairise, Anne (2011): L'insertion - secteur fragile. In: Liaisons Sociales magazine, Februar 2011, S. 24-27.
- Finn, Dan; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Somerville, Will (2005): Reinventing the public employment service. The changing role of employment assistance in Britain and Germany. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. London. Online verfügbar unter http://www.agf.org.uk/cms/upload/pdfs/R/2005_R1404_e_reinventing_public_employment_service.pdf
- Fuchs, Ludwig; Troost, Jutta (2001): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000. Deutscher Städtetag. Köln.
- Genz, Hermann (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. In: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. (zu Gesetzentwürfen zum "Sozialen Arbeitsmarkt"). Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (Ausschussdrucksache, 17(11)1112), S. 45-48.
- Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2009): Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. Dynamik im SGB II 2005-2007. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 5). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0509.pdf>.
- Hirsland, Andreas; Lobato, Philipp Ramos; Ritter, Tobias (2012): Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses. In: *WSI-Mitteilungen* (2). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/wsimit_2012_02_hirsland.pdf
- Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2010): Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. Modellprojekt in den Arbeitsagenturen (IAB-Kurzbericht, 9). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb0910.pdf>

- Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2012): Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes. In: *Zeitschrift für Evaluation* 11 (1), S. 7-38.
- Hohmeyer, Katrin (2009): Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do programme characteristics matter? (IAB Discussion Paper, 20). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2009/dp2009.pdf>
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung (IAB-Kurzbericht, 9). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2012/kb0912.pdf>
- Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2006): Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonomischer Analysen. Mannheim (ZEW Discussion Paper, 06-054). Online verfügbar unter <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp06054.pdf>
- IAQ; IAW (2012): Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008 - 2010). Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Matthias Knuth, Claudia Niewerth, Tim Stegmann, Lina Zink, Bernhard Boockmann, Tobias Brändle et al. Duisburg; Tübingen. Online verfügbar unter www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2012/Abschlussbericht_50plus_Hauptband.pdf
- IAQ; ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Berlin (Forschungsbericht, 395). Online verfügbar unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f395.pdf?__blob=publicationFile
- IAW; ISG (2012): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. Zwischenbericht zum 01. Juni 2012. Tübingen; Köln; Berlin.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. In: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. (zu Gesetzentwürfen zum "Sozialen Arbeitsmarkt"). Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (Ausschussdrucksache, 17(11)1112).
- ISG; IAB; RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung (Bundestagsdrucksache, 17/6880).
- Jeanneau, Laurent (2010) : Le rôle de l'État, in: Dorival, Camille (Hrsg.) : L'insertion par l'activité économique. Paris, Alternatives Economiques Poche, S. 57.
- Kaiser, Manfred (1985): "Alternativ-ökonomische Beschäftigungsexperimente" - quantitative und qualitative Aspekte. Eine Zwischenbilanz. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (1), S. 92-104.
- Knuth, Matthias (1996a): Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung. Berlin: edition sigma.
- Knuth, Matthias (1996b): Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Berlin (Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen). Online verfügbar unter http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2009/2009-1996_knuth.pdf
- Knuth, Matthias (Hg.) (2010): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knuth, Matthias (2011): Widersprüchliche Dynamiken im deutschen Arbeitsmarkt. In: WSI-Mitteilungen 64 (11), S. 580-587.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04389.pdf>

- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Online verfügbar unter <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=08853&ty=pdf>
- Kraus, Florian; Puhani, Patrick A.; Steiner, Viktor (2000): Do Public Works Programmes Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. In: *Research in Labor Economics* 19, S. 275-313.
- Loquet, Patrick (2010) : Les clauses sociales dans les marchés publics. in: Dorival, Camille (Hrsg.) : L'insertion par l'activité économique. Paris, Alternatives Economiques Poche, S. 112-118.
- Lüsebrink, Karin (1994): Bewertung fiskalischer Effekte kommunaler Arbeitsmarktpolitik - das Instrument der Kosten-Refinanzierungsrechnung. In: Matthias Schulze-Böing und Norbert Johrendt (Hg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Basel: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 48), S. 155-166.
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (2012): Landesprogramm "Gute und sichere Arbeit". Interessenbekundungsverfahren für den Baustein "Sozialer Arbeitsmarkt / Passiv-Aktiv-Transfer". 18. Juli 2012; einschließlich Anlagen 1-8. Stuttgart.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. Förderung von Modellprojekten. Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen im Rahmen einer Interessenbekundung bis zum 20. September 2012.
- Moertel, Julia; Rebien, Martina (2013): Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen (IAB-Kurzbericht, 9). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb0913.pdf>
- Pothmer, Brigitte (2013): Der Grüne Soziale Arbeitsmarkt: Solidarisch, inklusiv, verlässlich. In: *AKP - Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik* (1), S. 52-54.
- Rabe, Birgitta (1995): Implementation wirtschaftsnaher Arbeitsmarktpolitik - Lohnkostenzuschüsse nach 249h in Berlin und Sachsen. Berlin: BBJ Verlag (Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin).
- Schütt, Petra; Ritter, Tobias; Pfeiffer, Sabine; Hirseland, Andreas; Hackett, Anne (2011): Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen: Organisationsbezogenes Arbeitsvermögen als Faktor für Beschäftigungsfähigkeit. In: *Arbeit* 20 (4), S. 277-291.
- Selznick, Philip (2011): TVA and the grass roots. A study of politics and organization. New Orleans, La: Quid Pro Books.
- Sowa, Frank; Krug, Gerhard (2012): Bessere Betreuung in der Arbeitsvermittlung. Wenn ein Traum wahr wird. In: *IAB-Forum* (2), S. 84-89.
- SPD-Bundestagsfraktion (2012): Sozialen Arbeitsmarkt dauerhaft über Passiv-Aktiv-Transfer ermöglichen - Teilhabe für alle durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt. Antrag der Abgeordneten Katja Mast, Anette Kramme, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Gabriele Hiller-Ohm, Josip Juratovic, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Gabriele Lösekrug-Möller, Thomas Oppermann, Karin Roth (Esslingen), Anton Schaaf, Silvia Schmidt (Eisleben), Ottmar Schreiner, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD. 24.10.2012 (Bundestagsdrucksache, 17/11199).
- Wagner, Alexandra (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. In: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. (zu Gesetzentwürfen zum "Sozialen Arbeitsmarkt"). Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (Ausschussdrucksache, 17(11)1112), S. 52-57.
- Winkel, Harald (1976): Zur historischen Entwicklung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 21, S. 317-332.

- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Für ein paar Euro mehr. Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. (IAB-Kurzbericht, 2). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb0208.pdf>.
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (2013): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. In: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013. (zu Gesetzentwürfen zum "Sozialen Arbeitsmarkt"). Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (Ausschussdrucksache, 17(11)1112), S. 25-31.
- ZEW; IAQ; TNS Emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Optierende Kommune" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: "Wirkungs- und Effizienzanalyse". Abschlussbericht. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Institut Arbeit und Qualifikation; TNS Emnid. Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld. Online verfügbar unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f387.pdf;jsessionid=96B7A8AA18E5AD8816DF3E45ABACCDE8?__blob=publicationFile