

# Der zweite Arbeitsmarkt – Notlösung oder Wirtschaftstreiber?

Vortragende: Dr.<sup>in</sup> Eva Häfele, freischaffende Sozialwissenschaftlerin

12. April 2018

## Einleitung

Gerade von der Wirtschaft, aber auch von weiten Teilen der Politik wird der zweite Arbeitsmarkt als bloße Notlösung für Menschen gesehen, die im ersten Arbeitsmarkt aus unterschiedlichen Gründen nicht Fuß fassen können. Doch abgesehen von den positiven Aspekten für die Beschäftigten selbst, kann der zweite Arbeitsmarkt eine wichtige Funktion für die gesamte Volkswirtschaft erfüllen: Er kann ein treibender Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung sein und nicht lediglich ein Reparaturbetrieb, der Langzeitarbeitslosigkeit verringert.

## Gliederung des Vortrags

- I. Von der wohlfahrtsstaatlichen zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik
- II. OECD- und EU-Positionen zum zweiten Arbeitsmarkt
- III. Ausgewählte Modelle des zweiten Arbeitsmarktes in Europa
- IV. Gesamtwirtschaftliche Effekte von Beschäftigungsprojekten
- V. Der „Faktor Mensch“ – soziale Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt
- VI. Schlussfolgerung: Bedeutung des zweiten Arbeitsmarktes

## I. Von der wohlfahrtsstaatlichen zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik

Seit Mitte der 1990er Jahre richtet sich die Arbeitsmarktpolitik der meisten europäischen Staaten im Umgang mit Arbeitslosigkeit am Leitparadigma der sogenannten Aktivierung aus. Das heißt: Arbeitslosigkeit soll durch Maßnahmen bekämpft werden, die bei Defiziten der einzelnen Betroffenen ansetzen.

Dies steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel von der wohlfahrtsstaatlichen Versorgungsidee hin zu einem aktivierenden „Welfare to Work“ oder „Workfare“ genannten Leitgedanken. Das bedeutet: Soziale Transfers sollen an Erwerbstätigkeit gekoppelt werden. Dieser Paradigmenwechsel hat die Entwicklung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors und damit eines „zweiten Arbeitsmarktes“ stark vorangetrieben.

Im Zentrum der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ beziehungsweise der Gestaltung eines „zweiten Arbeitsmarktes“ steht die Überlegung, dass die Eigenverantwortung und Befähigung von (langzeit)arbeitslosen Menschen deren Chancen für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhöhen soll.

Zusätzlich gab es gesellschaftliche Entwicklungen, die den finanziellen Druck auf die staatlichen Sozialbudgets verstärkten und damit eine Abkehr von bloßen Transferleistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe) förderten.

Stattdessen sollte die „Aktivierung“ als ein zentrales Prinzip der Leistungsgewährung für Langzeiterwerbslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger wirksam werden. Das wurde in Skandinavien (Dänemark, Schweden), in den Niederlanden und in Großbritannien bereits in den 1990er Jahren im Rahmen von Reformen des Wohlfahrtsstaates eingeführt. Für die EU waren die sogenannten „Luxembourg Employment Guidelines“ aus dem Jahr 1997 maßgeblich für die Etablierung und den Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik.<sup>1</sup>

Ein wichtiges Merkmal dieser Aktivierungsangebote ist, dass alle LeistungsempfängerInnen nach einer bestimmten Dauer des Bezugs von Sozialleistungen verpflichtend an diesen Angeboten teilnehmen müssen, wobei länderspezifische Unterschiede bestehen. Die wichtigsten Zielgruppen in den europäischen Ländern sind meist arbeitslose Jugendliche und Langzeiterwerbslose.<sup>2</sup>

## II. OECD-und EU-Positionen zum zweiten Arbeitsmarkt

Anstöße zu diesem sozial- und arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel kamen zuerst nicht unbedingt von einzelnen Staaten, sondern von den Think-Tanks der OECD und der Europäischen Union.

Das zentrale Element der neuen Zielvorstellungen war die erwähnte „Aktive Arbeitsmarktpolitik“. Die OECD definierte diese Arbeitsmarktpolitik sehr breit:

*"Programme eines aktiven Arbeitsmarktes umfassen **alle Sozialausgaben** (mit Ausnahme der Bildung), die auf die Verbesserung der Chancen der Begünstigten abzielen, eine Erwerbsbeschäftigung zu finden oder anderweitig ihre Verdienstfähigkeit zu erhöhen. Das umfasst Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen zur Beschäftigung und deren Verwaltung, Arbeitsmarkttraining, spezielle Programme im Übergang Schule-Beruf und Arbeitsmarktprogramme (Qualifizierung, Weiterqualifizierung) zur Beschäftigung von Beschäftigungslosen und anderen Personen (mit Ausnahme von Jugendlichen und Behinderten) sowie Spezialprogramme für Behinderte."<sup>3</sup>*

Trotz der grundsätzlichen Bejahung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und von Maßnahmen im Rahmen des zweiten Arbeitsmarkts äußerte sich die OECD auch immer wieder kritisch zu deren konkreten Umsetzung und Wirksamkeit. Denn Evaluationen, sofern vorhanden, zeigen nicht nur positive Ergebnisse.

---

<sup>1</sup> OECD (2005): OECD Employment Outlook. Paris, S. 174

<sup>2</sup> Fromm, Sabine / Sproß, Cornelia (2008): Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Wie wirken Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger in anderen Ländern? IAB-Kurzbericht Nr. 04/2008. Nürnberg, S. 3.

<sup>3</sup> European Commission (2017): Active Labour Market Policies. European Semester Thematic Factsheet. Brüssel, S. 1 (Übersetzung durch die Autorin)

Im OECD Employment Outlook 2015 wurden die zentralen Aussagen und Positionen der „Activation policies for more inclusive labour markets“ wie folgt zusammengefasst:

- Gut geplante und zielgenaue Maßnahmen verbessern nachweislich die Beschäftigungsfähigkeit (employability) von Arbeitssuchenden auf dem ersten Arbeitsmarkt.
- Dies ist vor allem für Langzeiterwerbslose relevant, deren Motivation und Initiative dadurch gefördert werden.
- Qualifizierungs- und Trainingsprogramme können die Fähigkeiten von Menschen mit geringer Bildung verbessern und die Abwertung von Humankapital, verursacht durch längere Erwerbslosigkeit, verhindern.
- Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass Kosten-Nutzen-Analysen immer wieder problematisch ausfallen. Hier geht es auch um die Rechtfertigung staatlicher Fördermittel.<sup>4</sup>

Die OECD spricht sich grundsätzlich für eine Konzentration einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Schwerpunkt Qualifizierung und Training auf die Zielgruppe der Langzeiterwerbslosen selber und auf jene Gruppen aus, die langzeiterwerbslos zu werden drohen.<sup>5</sup>

### *Europäische Union*

Auf EU-Ebene geht es vor allem um Maßnahmen gegen die Langzeiterwerbslosigkeit, die in vielen Ländern trotz des konjunkturellen Aufschwungs der vergangenen zwei Jahre nicht abnimmt – wir sprechen hier von einer alarmierenden „Sockellangzeiterwerbslosigkeit“. 2016 veröffentlichte der Rat Empfehlungen zur Wiedereingliederung von Langzeiterwerbslosen in den Arbeitsmarkt und stellte darin unter anderem fest, dass Langzeiterwerbslose zwar die Hälfte aller Erwerbslosen stellen, aber nur knapp 20 % an einer Maßnahme zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt teilnehmen. Dabei wird besonders auf rasch zu erfolgende Eingliederungsmaßnahmen für die am stärksten betroffenen Gruppen wie Geringqualifizierte, Drittstaatsangehörige oder diskriminierte Minderheiten wie die Roma verwiesen.<sup>6</sup>

Hier soll festgehalten werden, dass es der Europäischen Union um die Herstellung oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit speziell der gerade genannten Gruppen geht, und nicht um die bloße Abpufferung von Arbeitslosigkeit, die durch Konjunkturabschwünge verursacht wird.

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (Europa 2020) wurde auch die Wirksamkeit der Maßnahmen für Langzeiterwerbslose unter die Lupe genommen. Generell profitieren Langzeiterwerbslose mehr als andere Erwerbslose von Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes. Besonders Qualifizierungsmaßnahmen zeigen positive mittelfristige und langfristige Resultate; hier wiederum vor allem sektorale Qualifizierungsangebote, die zu einer formalen Qualifikation führen. Dabei darf der konkrete Bedarf des regionalen

---

<sup>4</sup> OECD (2015): OECD Employment Outlook. Paris, S. 107

<sup>5</sup> Ebd., S. 123

<sup>6</sup> Europäische Union: Amtsblatt der Europäischen Union (20.02.2016). Empfehlungen des Rates vom 15.02.2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt. 2016/C/67/01

Arbeitsmarktes nicht außer Acht gelassen werden. Die Zusammenarbeit mit Experten der jeweiligen Branchen trägt weiters zum Erfolg einer Qualifizierungsmaßnahme bei.<sup>7</sup>

In diesem Zusammenhang sei noch erwähnt, dass die EU im Rahmen der „Europa 2020 Strategie“ auch Sozialunternehmen als einen zentralen Erfolgsfaktor der Leitinitiative „Innovationsunion“ bezeichnet und einen entsprechenden Aktionsplan entwickelte.<sup>8</sup>

Eurostat führt übrigens eine eigene Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedsstaaten, die mit detaillierten Daten aufwartet (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy>).

### III. Ausgewählte Modelle des zweiten Arbeitsmarktes in Europa

Die Umsetzung solcher arbeitsmarktpolitischen Programme erfolgt auf europäischer Ebene in unterschiedlichen Ländern mit unterschiedlichen Modellen und Schwerpunkten. Meist handelt es sich um Sozialunternehmen, die zwecks Arbeitsmarktintegration ins Leben gerufen wurden. Von allen Sozialunternehmen in der EU sind 15 % sogenannte Work Integration Social Enterprises (WISEs).<sup>9</sup> Die größte Gruppe davon sind wiederum Einrichtungen, die sogenannte Transitarbeitsplätze oder Trainings anbieten.

- Frankreich hat flächendeckend Beschäftigungsinitiativen für Jugendliche und für ältere Arbeitslose, speziell auch für Personen mit Migrationshintergrund, eingerichtet.
- Portugal beschäftigt Langzeiterwerbslose in sogenannten Integrationsfirmen.
- Italien arbeitet mit Kooperativen.
- Finnland kennt soziale Kooperativen und Arbeitsgenossenschaften.<sup>10</sup>

In Österreich wurden seit den 1980er Jahren vom AMS auch Transitarbeitsplätze in den Gemeinden finanziert. Durch die geförderten Transitarbeitsplätze konnten Arbeiten verrichtet werden, die sonst aus Kostengründen hätten unterbleiben müssen. In Österreich gibt es die Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte (GBP), die Sozialökonomischen Betriebe (SÖB) sowie das Integrationsleasing.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Eichhorst, Werner; Neder, Franziska et al. (2015): A European Perspective on Long-Term Unemployment. IZA Discussion Paper No. 9321. Bonn, S. 15

<sup>8</sup> Siehe: Europäische Kommission (2011): Initiative für soziales Unternehmertum. Schaffung eines „Ökosystems“ zur Förderung von Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation. Brüssel.

<sup>9</sup> O'Connor, Pauline; Meinhard, Agnes (2014): Work Integration Social Enterprises (WISEs): Their Potential Contribution to Labour Market (Re-)Integration of At Risk Populations Working Paper Series. Center for Voluntary Sector Studies. Toronto, S. 34 ff.

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Riedel, Heinz (2006): Zweiter Arbeitsmarkt: Partnerschaft zwischen AMS und Gemeinden. Graz

Die Finanzierungen erfolgen entweder durch öffentliche Förderungen, durch Markteinkommen oder durch einen Mix von beiden.<sup>12</sup>

## Deutschland

In Deutschland wurde die arbeitsmarktpolitische Wende der 1990er- und 2000er-Jahre mit der sogenannten „Hartz“-Reform (Sozialgesetzbuch/SGB II) 2005 gesetzlich verankert. Diese Reform hatte die Aktivierung aller Erwerbspersonen unter Berücksichtigung folgender Überlegungen zum Ziel:

- Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit (employability)
- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von arbeitsmarktfernen Gruppen
- Gleichberechtigte Teilhabe aller sozialen Gruppen am Arbeitsmarkt.<sup>13</sup>

### *Aktuelle Diskussion 2018*

Inzwischen ist in Deutschland die Debatte um geeignete Maßnahmen für Langzeiterwerbslose (zu denen durchaus auch jüngere Menschen und nicht nur Ältere gehören) anlässlich der Bildung einer neuen schwarz-roten Koalitionsregierung neu aufgeflammt.

Das Hartz-Arbeitsmarktprogramm hat sich nämlich hauptsächlich auf Kurzarbeitslose orientiert und Langzeiterwerbslose – insbesondere Geringqualifizierte oder Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen – nur unzureichend berücksichtigt. Deren Zahl ist zwar in den letzten Jahren konstant geblieben, doch war eine zunehmende Verfestigung der langen Arbeitslosigkeit feststellbar.

Da sozialökonomische Beschäftigungsunternehmen, die in Deutschland im Gegensatz zu Österreich und anderen EU-Ländern keine gesetzliche Rahmung haben, fehlen, richtet sich die Debatte in Deutschland auf kommunale Träger.<sup>14</sup> Die Gemeinden und Städte sollen, mit Unterstützung des Bundes, unter der Perspektive eines sogenannten „sozialen Arbeitsmarktes“ gemeinnützige und wettbewerbsneutrale Beschäftigung für Langzeiterwerbslose bereitstellen und auf diese Weise für ein „solidarisches Grundeinkommen“ sorgen. Dieses Grundeinkommen wäre also an eine Teilnahme an diesem „sozialen Arbeitsmarkt“ gebunden.<sup>15</sup>

Es wäre gut, wenn dabei die Erfahrungen anderer Länder, etwa Italiens, berücksichtigt würden. Denn es geht hierbei nicht nur um die Finanzierung, sondern in erster Linie um die Findung gesellschaftlich nützlicher Arbeitsfelder und um die Bereitstellung einer wirksamen

---

<sup>12</sup> O'Connor, Pauline; Meinhard, Agnes (2014): Work Integration Social Enterprises (WISEs): Their Potential Contribution to Labour Market (Re-)Integration of At Risk Populations Working Paper Series. Center for Voluntary Sector Studies. Toronto. S.36 ff.

<sup>13</sup> Seifert, Hartmut; Struck, Olaf (2009): Arbeitsmarkt und Sozialpolitik: Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit. Wiesbaden, S. 293-295

<sup>14</sup> Paritätischer Gesamtverband (2009): Positionspapier des Paritätischen Gesamtverbandes „Teilhabe an der Erwerbsarbeit sichern“. Stuttgart

<sup>15</sup> Berichte in Spiegel online vom 20. 3. 2018 und vom 25.3.2018

Ausbildungsstruktur in Form sachkundiger Arbeitsanleitung. Beides kann nicht einfach aus dem Hut gezaubert werden, sondern bedarf entsprechender Vorbereitungen.

## Großbritannien

In Großbritannien begann die aktivierende Arbeitsmarktpolitik<sup>16</sup> mit dem Regierungseintritt der Labourpartei (1997-2010). Für die beiden Zielgruppen Jugendliche und Langzeiterwerbslose gab es die beiden verpflichtenden Programme „New Deal for Young People (NDYP)“ und „New Deal for Long-Term Unemployed (ND 25+)“.

Nicht unbedingt überraschend, aber beherzigenswert ist der Befund, dass Programme mit praktischer Arbeitsintegration und persönlicher Begleitung der betreuten Personen signifikant erfolgreicher waren als bloße Beratungen und Trainings.<sup>17</sup>

## Niederlande

Unter dem Slogan „Arbeit vor Transfereinkommen“ wurde in den 1990er Jahren in den Niederlanden ein neues arbeitsmarktpolitisches Leitbild propagiert. Die Kommunen, die für die Gewährung der Sozialhilfe zuständig waren, wurden angehalten, die Eingliederung von Hilfeempfängern in das Erwerbsleben zu unterstützen. Elemente der Aktivierungsprogramme waren Unterstützung bei der Arbeitssuche, Qualifizierungsmaßnahmen und Schaffung von Arbeitsgelegenheiten.<sup>18</sup>

Wie in den Niederlanden haben auch die Beneluxstaaten **gestufte Integrationsprogramme** auf der Basis öffentlich geförderter Beschäftigungsbetriebe. In Belgien werden seit 2013 die „Fit4Jobs“-Qualifizierungsprogramme mit Schwerpunkten wie Finanzmarkt, Ingenieurwesen, Handel u.ä. umgesetzt<sup>19</sup>.

## Dänemark

Seit Beginn der 1990er Jahre wird auch in Dänemark die Aktive Sozialpolitik (ASP) – das heißt: Aktivierung – mit dem Ziel einer Erwerbsintegration als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt.<sup>20</sup> Die ersten Aktivierungsmaßnahmen 1990 hatten Jugendliche als Zielgruppe – zuerst 18- bis 19-jährige Sozialhilfeempfänger, ab 1992 dann auch junge

---

<sup>16</sup> Ein detaillierter Überblick über Aktivierungsprogramme findet sich in: Fromm, Sabine / Sproß, Cornelia (2008): Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht Nr. 01/2008, Nürnberg, S. 22–47.

<sup>17</sup> Hasluck, Chris / Green, Anne E.: What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions, Leeds 2007. S. 53; ebenso DWP (Department for Work and Pensions): ready for work – full employment in our generation. Impact Assessment. London, Dezember 2007, S. 21.

<sup>18</sup> Fromm, Sabine / Sproß, Cornelia: Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht Nr. 01/2008, Nürnberg 2008, S. 48-66.

<sup>19</sup> Eichhorst, Werner; Neder, Franziska et al. (2015): A European Perspective on Long-Term Unemployment. IZA Discussion Paper No. 9321. Bonn, S. 15

<sup>20</sup> Fromm, Sabine / Sproß, Cornelia (2008): Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht Nr. 01/2008. Nürnberg, S. 66-85

Erwachsene bis 25 Jahre im Rahmen von Produktionsschulen. Dieses Modell gibt es inzwischen auch in Österreich und in Vorarlberg.

Grundsätzlich ist als Gegenleistung für eine öffentliche Unterstützung die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme erforderlich, deren Gestaltung vorrangig vom kommunalen Angebot abhängt. Wie in den Niederlanden werden auch in Dänemark die Projekte auf kommunaler Ebene umgesetzt.

## **Schweiz**

Ab den Neunzigerjahren entstanden in der Schweiz zahlreiche Sozialfirmen zur befristeten und auch zur dauerhaften Integration von Erwerbslosen. „Lohn statt Sozialhilfe“ – unter dieser Bezeichnung werden in der Schweiz Projekte geführt, die Langzeiterwerbslose aus der Sozialhilfe holen sollen oder im optimalen Falle sie erst gar nicht zu Langzeiterwerbslosen werden lassen. Beispielfhaft seien folgende Projekte genannt:

### *dock-Gruppe – Stiftung für Arbeit*

[www.dock-gruppe.ch](http://www.dock-gruppe.ch)

1997 wurde von der Stadt St. Gallen (Exekutive, Legislative, Verwaltung), vom Gewerbeverband, vom Gewerkschaftsbund und den beiden Landeskirchen die Stiftung für Arbeit gegründet. Ziel ist die Schaffung von Arbeitsplätzen für ausgesteuerte Langzeiterwerbslose. Die Stiftung für Arbeit hat ein eigenes Modell einer Sozialfirma entwickelt und betreibt unter dem Namen „Dock-Gruppe“ eine Sozialfirma mit zehn Produktionsstandorten: Dock Arbon, Dock St. Gallen, Dock Buchs, Dock Winterthur, Dock Zürich, Dock Limmattal, Dock Luzern, Dock Basel-Stadt und Dock Niederbüren.<sup>21</sup>

### *Jobfactory Basel*

[www.jobfactory.ch](http://www.jobfactory.ch)

Die Jobfactory ist ein Basler Wirtschaftsunternehmen, das in 15 eigenen Geschäftsfeldern eine vielfältige Palette an Produkten und Dienstleistungen anbietet. Neben der erfolgreichen Geschäftstätigkeit übernimmt die Jobfactory auch gesellschaftliche Verantwortung. Das Unternehmen bietet 120 Arbeitsstellen für arbeitslose junge Menschen ohne Ausbildung und qualifiziert jährlich mehr als 250 junge Erwachsene im Arbeitsmarkt für eine Lehre.

### *Kanton Luzern – Sozialfirmen in Kooperation mit der Arbeitslosenversicherung*

Hier handelt es sich um ein Pilotprojekt, in dem die Kooperation der Sozialhilfe mit Sozialfirmen entwickelt wird. Zielsetzung sind die Aufrechterhaltung und Erweiterung der Vermittlungsfähigkeit, der psychosozialen Stabilisierung und der kostengünstigen Beschäftigung von Langzeiterwerbslosen.

---

<sup>21</sup> Siehe hierzu: Blattmann, Lynn / Merz, Daniela (2010): Sozialfirmen – Plädoyer für eine unternehmerische Arbeitsintegration. Zürich

#### IV. Gesamtwirtschaftliche Effekte von Beschäftigungsprojekten

Wenn man über die Wirtschaftlichkeit und die Kosteneffektivität sozialökonomischer Betriebe urteilen will, ist eine gesamtwirtschaftliche Sicht auf Wertschöpfungs-, Entlohnungs- und Transferprozesse unabdingbar. Eine lediglich kameralistische Betrachtung – das heißt: eine auf die einzelnen Verwaltungseinheiten vor allem der öffentlichen Hand beschränkte Perspektive – greift zu kurz, wengleich sie in der Regel das Entscheidend handeln dieser Verwaltungseinheiten bestimmt.

Grundsätzlich gibt es positive Effekte, wenn passive Transferleistungen in aktivierende, beschäftigungsfördernde Leistungen umgewandelt werden. Auch die OECD hat ihre Empfehlung von Arbeitsmarktmaßnahmen zugunsten Langzeiterwerbsloser und anderer vulnerabler Gruppen auf der Grundlage positiver gesamtwirtschaftlicher Effekte solcher Maßnahmen ausgesprochen. Dabei bezieht sie sich auf eine Auswertung von Kosten-Nutzen-Analysen in unterschiedlichen Ländern, darunter in den USA.<sup>22</sup>

Für Österreich liegen in diesem Zusammenhang zwei Studien vor, auf deren Inhalte schon meine Vorrednerinnen eingegangen sind:

- Wirtschaftsforschungsinstitut: Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen (2014): Die Kosten-Nutzen-Rechnung auf Basis der Ausgaben für die Förderung und etwaiger Rückflüsse an die öffentliche Hand zeigt, dass die Förderungen sich im Allgemeinen nach sieben Jahren zwar noch nicht voll amortisiert haben, dass aber im Zeitverlauf ein deutlicher Trend zur Kostenneutralität speziell für ältere Personen zu sehen ist.<sup>23</sup>
- Forschungsgruppe Synthesis, Michael Wagner-Pinter (2016): Arbeitsmarktförderung: eine fiskalische Nettobelastung? Ergebnisse einer Studie im Rahmen der FISCATIVE-Gruppe.<sup>24</sup>

Einen theoretischen Rahmen und eine grafische Darstellung zum Nachvollzug gesamtwirtschaftlicher Effekte von öffentlichen geförderten Beschäftigungsmaßnahmen hat bereits 2011 die Studie „Neue Arbeit – neue Kultur“ für den Beschäftigungspakt Vorarlberg geliefert.<sup>25</sup> Dabei wurde folgendermaßen vorgegangen:

- Es geht bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung um eine Kalkulation der indirekten Steuern wie Umsatz- und Verbrauchssteuern infolge der Konsumausgaben der nun Beschäftigten, um Beiträge zum Sozialversicherungssystem, um betriebliche Wertschöpfung sowie um verringerte Gesundheitskosten (im Gegensatz zur oft

---

<sup>22</sup> OECD (2015): OECD Employment Outlook. Paris, S. 133

<sup>23</sup> Eppel, Rainer; Horvath, Thomas et al. / WIFO (2014): Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Wien, S. X und XXIII

<sup>24</sup> Siehe: Wagner-Pinter, Michael (2016): Labour Market Policies in Austria: The fiscal impact of support programmes. FISCATIVE Group. Wien

<sup>25</sup> Greussing, Kurt; Häfele, Eva (2011): Neue Arbeit – neue Kultur. Projekte und Programme zur Jugendbeschäftigung: österreichische und internationale Good Practices. Bregenz, S. 40-46

krankmachenden Arbeitslosigkeit) und um Einsparung von AMS-Betreuungs- und Verwaltungskosten.

- Diese positiven Effekte werden sodann den Netto-Transferleistungen plus den „stillen“ Transfers (wie Gesundheitskosten und AMS-Betreuungs und Verwaltungskosten) gegenübergestellt, um auf diese Art den Nettoeffekt solcher arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, also das Verhältnis von *allen* Aufwendungen und *allen* Erträgen inklusive Einsparungen, zu eruieren.
- In der zitierten Studie „Neue Arbeit – neue Kultur“ wird anhand von Modellberechnungen deutlich, dass Lohnförderungen durch die öffentliche Hand Rückflüsse in öffentliche Kassen bzw. Einsparungen an „stillen Transfers“ generieren können, die die ursprüngliche Netto-Förderung signifikant übersteigen. Es kann also durch solche Förderungen ein Nettoertrag für die öffentliche Hand hergestellt werden.

So vernünftig folglich eine gesamtwirtschaftliche, nicht-kameralistische Betrachtung erscheint, so schwierig ist sie in der Verwaltungspraxis durchzusetzen. Denn das Problem besteht eben darin, dass es keinen *gemeinsamen* öffentlichen „Topf“ für *Aufwendungen* einerseits (nämlich AMS-Leistungen, bedarfsorientierte Mindestsicherung, Kosten der Kinder- und Jugendhilfe usw.) und *Erträge* andererseits (nämlich Rückflüsse in Form von direkten und indirekten Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträgen, verringerte Gesundheitskosten usw.) gibt.

Öffentliche „Geber“ und öffentliche „Nehmer“ agieren stattdessen nach dem Prinzip getrennter Kassen und verrechnen Aufwendungen und Erträge nicht miteinander. Diese gegenseitige Verrechnung müsste deshalb über einen breiten politischen Diskurs durchgesetzt oder sie müsste zumindest simuliert werden.

Für eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung wäre dabei die Einigung auf gemeinsame Standards der Berechnung wünschenswert, wie es zum Beispiel bei der Berechnung der Armutsgefährdung im Rahmen von EU-SILC geschehen ist.

Ein möglicher erster Schritt könnte zum Beispiel darin bestehen, dass das AMS in einer Art Schattenbuchhaltung seinen Aufwendungen die dadurch andernorts generierten Erträge (z.B. Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) gegenüberstellt. Auf diese Weise käme das AMS zu einer Gesamtbilanz, die die Auswirkungen seines Haushalts auf das gesamte öffentliche und privatwirtschaftliche Aggregat wiedergibt.

In diesem Sinne wäre ein zweiter Arbeitsmarkt also keine Notlösung, sondern er kann stattdessen ein Wirtschaftstreiber sein. Dabei konzentriert er sich auf **Nischenprodukte** und **Nischendienstleistungen**, für die von der Privatwirtschaft kein Angebot besteht, während ein zweiter Arbeitsmarkt hier eine Nettowertschöpfung erbringen kann. Auch wo einheimische Privatunternehmen sonst Zulieferungen aus Niedriglohnländern beziehen, können sozialökonomische Betriebe und Beschäftigungsprojekte aufgrund von Lohnsubventionen diese Zulieferungen übernehmen. Der zweite Arbeitsmarkt trägt auf diese Weise zum Bruttoinlandsprodukt bei, und dies erst recht, wenn die erwirtschafteten Erträge die Aufwendungen übersteigen.

## V. Der „Faktor Mensch“ – soziale Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt

Der Erfolgsindikator „Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt“ wird zwar in den meisten Fällen für Beschäftigungsprojekte als der wichtigste und oft auch als der einzige angesehen. Es gibt aber neben den bereits beschriebenen positiven fiskalischen beziehungsweise gesamtwirtschaftlichen Effekten noch weitere Indikatoren, die für den zweiten Arbeitsmarkt sprechen: nämlich soziale Integration und Erhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes. Auf der individuellen Ebene geht es daher um soziale Teilhabe und um Empowerment.

Solche sozialen und individuellen Indikatoren müssten eingesetzt werden, um die tatsächlichen Effekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu messen.

Das bestehende Wirtschaftssystem kann nicht für alle Arbeitssuchende eine „armutsfeste“, dauerhafte Erwerbstätigkeit anbieten. Das ist eine weitgehend anerkannte Tatsache. Das aber widerspricht dem Grundsatz eines solidarischen Wohlfahrtsstaates, dessen Ziele soziale Teilhabe seiner Mitglieder und gesellschaftlicher Zusammenhalt sind. Dabei geht es um die Verhinderung verfestigter Armut und der damit einhergehenden sozialen Abschottung.

Es bedürfen deshalb sozial schwache Gruppen besonderer Förderungen, die deren Beschäftigungsfähigkeit und Integration in den Arbeitsmarkt herstellen. Die bereits zitierte WIFO-Studie hat ergeben, dass soziale Beschäftigungsunternehmen eine überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsintegration leisten – vor allem bei Angehörigen von Hochrisikogruppen wie Älteren, Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Arbeitslosen auf Ausbildungsniveau von maximal Pflichtschulabschluss und Langzeiterwerbslosen.<sup>26</sup>

Weiters zeigen die Wirkungsanalysen, dass TeilnehmerInnen an SÖB- oder GBP-Programmen anschließend deutlich länger in unselbständiger Beschäftigung sind als vergleichbare Arbeitslose ohne Förderteilnahme.<sup>27</sup>

Man spricht in diesem Zusammenhang von einer „Sozialrendite“ oder einem „sozialen Ertrag auf Investitionen“. Im Gegensatz zur Renditenberechnung auf ausschließlich betrieblichen Kennzahlen berücksichtigt die Sozialrendite sämtliche durch ein Projekt generierten Geldflüsse (wie indirekte Steuern und Versicherungsbeiträge), aber auch eingesparte Sozial-, Gesundheits- und Umweltkosten.

Man muss allerdings kritisch festhalten, dass es – wie schon erwähnt – noch keine verbindlichen Standards für die Berechnung solcher Sozialrenditen beziehungsweise für Kennzahlen sozialer Investitionen gibt. Es gibt jedoch auch im deutschen Sprachraum bereits Studien mit Vorschlägen für eine sinnvolle Berechnung, vor allem was die Erträge sozialer Integration beziehungsweise die Kosten sozialer Desintegration betrifft. Die Teilhabechancen Betroffener könnten durch ein sogenanntes „Social Scoring“ erhoben werden.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Eppel, Rainer; Horvath, Thomas et al. /WIFO (2014): Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Wien. S. XII

<sup>27</sup> Ebd., S. X

<sup>28</sup> Ernst, Stefanie; Hartwig, Uwe; Pokora, Felizitas (2008) Social Scoring – Evaluation qualifizierender Beschäftigung. In: WSI-Mitteilungen. Ausgabe 2008/5. Düsseldorf, S. 267 ff.

## VI. Schlussfolgerung: Bedeutung des zweiten Arbeitsmarktes

Der gegenwärtige konjunkturelle Aufschwung erweckt vielerorts den Eindruck, sozialökonomische Betriebe oder der zweite Arbeitsmarkt generell würden nicht mehr gebraucht. Das ist allerdings ein sehr kurzfristiges Denken und ein unwirtschaftliches dazu. Denn der jetzt erzwungene Abbau von Infrastruktur (Räumlichkeiten, Maschinen), Schlüsselarbeitskräften und organisatorischer Kapazität macht einen Neustart schwierig und teuer, sobald dieser bei Abflauen der Konjunktur wieder notwendig sein könnte.

Zu dieser Einsicht bedürfte es allerdings eines Abbaus ideologischer Vorbehalte, die es aus politischen Gründen und aus wirtschaftlichem Eigeninteresse – wie angeblich mangelnde Wettbewerbsneutralität – offenbar gibt.

Stattdessen müsste im Gegenzug eine gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Perspektive forciert werden, die die tatsächlichen Kosten und Erträge sowie die Sozialrendite – unabhängig von einer kameralistischen Verengung der Perspektive – im Blick hat.

Dabei wäre es auch sinnvoll, die Grenzen zwischen der freien Wirtschaft und den Unternehmen der Arbeitsintegration aufzuweichen, wie es bereits jetzt schon durch die gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung oder das Integrationsleasing teilweise geschieht. Das läuft auf eine enge Anbindung des zweiten Arbeitsmarktes an den ersten hinaus, wobei auch Privatbetriebe Aufgaben sozialökonomischer Betriebe übernehmen können, wie das in der Schweiz geschieht. Gute Juristen müssen allerdings die Konstruktionen jeweils EU-wettbewerbsrechtlich wasserdicht machen.

Mit einem Wort: es müssen neue Formen der Zusammenarbeit aller Beteiligten gefunden werden.

### *Industrie 4.0*

Auch die Frage der Langzeiterwerbslosigkeit sollte neu in den Blick genommen werden. Die allseits diskutierte Industrie 4.0, die einen massiven Digitalisierungs- und Automatisierungsschub bringen wird, mag zwar *à la longue* neue Arbeitsplätze schaffen, die vernichteten Arbeitsplätze jedoch werden nicht durch einfache Umschulungsmaßnahmen kompensiert werden können. Das trifft besonders auf jene Risikogruppen zu, die grundsätzlich infolge von Qualifikationsdefiziten auch in Zeiten der Hochkonjunktur und sinkender Erwerbslosenzahlen Gefahr laufen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren.

Die Folge einer zunehmenden Zahl langfristig Arbeitsloser muss deshalb sozial- und arbeitsmarktpolitisch jetzt schon angegangen werden. SÖBs und GBPs und Maßnahmen eines zweiten Arbeitsmarktes wären ein Schritt in die richtige Richtung. Denn auch die andernfalls von der Industrie 4.0 Ausgesteuerten brauchen auf einem zweiten Arbeitsmarkt eine langfristige Perspektive für ihre Zukunft.

## Literatur

*Die kursiv gestellten Literaturangaben werden im Text zitiert.*

Baumann, Kevin (2014). Sozialfirmen in der Schweiz – Was steckt hinter dem Begriff, welche Rolle nehmen sie im dem Feld der Arbeitsintegration ein und wie sind sie aus der Sicht der Sozialen Arbeit zu bewerten? Unveröffentlichte Bachelorarbeit, FHS St. Gallen, Fachbereich Soziale Arbeit.

*Blattmann, Lynn / Merz, Daniela (2010): Sozialfirmen – Plädoyer für eine unternehmerische Arbeitsintegration. Zürich*

Blattmann, Lynn (2017): Perspektiven sozialer Innovation. Zürich

Crivelli, Luca; Bracci, Anna; Avilés, Gregorio (2012): Das Modell der Sozialfirma „Made in Switzerland“. Resultate einer landesweit durchgeführten explorativen Studie. Fachhochschule der italienischen Schweiz (SUPSI). Locarno

*DWP - Department for Work and Pensions (2007): Ready for work – full employment in our generation. Impact Assessment. London*

*Eichhorst, Werner; Neder, Franziska et al. (2015): A European Perspective on Long-Term Unemployment. IZA Discussion Paper No. 9321. Bonn*

*Eppel, Rainer; Horvath, Thomas et al. / WIFO (2014): Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Wien*

*Ernst, Stefanie; Hartwig, Uwe; Pokora, Felizitas (2008): Social Scoring – Evaluation qualifizierender Beschäftigung. In: WSI-Mitteilungen. Ausgabe 2008/5. Düsseldorf*

Eugster, Samuel (2016): Aktuelle Herausforderungen und Perspektiven für unternehmerische Sozialfirmen im Bereich der Arbeitsintegration. Masterarbeit an der Universität St. Gallen.

*Europäische Kommission (2011): Initiative für soziales Unternehmertum. Schaffung eines „Ökosystems“ zur Förderung von Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation. Brüssel*

*Europäische Union: Amtsblatt der Europäischen Union (20.02.2016). Empfehlungen des Rates vom 15.02.2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt. 2016/C/67/01*

*European Commission (2017): Active Labour Market Policies. European Semester Thematic Factsheet. Brüssel*

*Fromm, Sabine / Sproß, Cornelia (2008): Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht Nr. 01/2008. Nürnberg*

*Fromm, Sabine / Sproß, Cornelia (2008): Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Wie wirken Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger in anderen Ländern? IAB-Kurzbericht Nr. 04/2008, Nürnberg*

Greussing, Kurt; Häfele, Eva (2011): *Neue Arbeit – neue Kultur. Projekte und Programme zur Jugendbeschäftigung: österreichische und internationale Good Practices*. Bregenz. Download: <http://www.boja.at/wissen/forschung-und-studien/neue-arbeit-neue-kulturen/>

Hasluck, Chris / Green, Anne E. (2007): *What Works for Whom? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions, Leeds 2007. S. 53; ebenso DWP – Department for Work and Pensions: Ready for work – full employment in our generation. Impact Assessment. London*

Klingert, Isabell; Lenhart, Julia et al. (2017): *Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen*. IAB-Forschungsbericht, 03/2017, Nürnberg

Martin, John P. (2014): *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized facts and evidence on their effectiveness*. IZA Policy Paper No. 84. Bonn

O`Connor, Pauline; Meinhard, Agnes (2014): *Work Integration Social Enterprises (WISEs): Their Potential Contribution to Labour Market (Re-)Integration of At Risk Populations. Working Paper Series. Center for Voluntary Sector Studies. Toronto*

OECD (2005): *OECD Employment Outlook. Paris*

OECD (2015): *OECD Employment Outlook. Paris*

Paritätischer Gesamtverband (2009): *Positionspapier des Paritätischen Gesamtverbandes „Teilhabe an der Erwerbsarbeit sichern“*. Stuttgart

Riedel, Heinz (2006): *Zweiter Arbeitsmarkt: Partnerschaft zwischen AMS und Gemeinden*. Graz

Seifert, Hartmut; Struck, Olaf (2009): *Arbeitsmarkt und Sozialpolitik: Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit*. Wiesbaden

Van Steendam, Ianis; Raymenants, Jos; De Klerck, Willem (2011): *Active Labour Market Policies for the Europe 2020 Strategy. Ways to move forward*. Antwerpen

Wagner-Pinter, Michael; Forschungsgruppe Synthesis (2016): *Labour Market Policies in Austria: The fiscal impact of support programmes*. FISCATIVE Group. Wien

Wyer, Bettina (2011): *Die normative Kraft der Aktivierungspolitik: Zur Situation von Klienten in Beschäftigungsprogrammen*. Download: [http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/Wyer Die normative Kraft.pdf](http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/Wyer_Die_normative_Kraft.pdf)