

IAB-Kurzbericht

11/2011

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Die Evaluationsergebnisse zur Arbeitsmarktpolitik weisen darauf hin, dass keine der bisherigen Instrumentengruppen überflüssig ist. Die meisten Maßnahmen können die Beschäftigungschancen zumindest für bestimmte Personengruppen erhöhen. Verbesserungspotenzial besteht vor allem bei der Zielgenauigkeit der Teilnehmerauswahl.

■ Zur Vermittlung an Dritte überwiesene Personen waren später kaum häufiger beschäftigt als jene, die durch die Arbeitsagentur betreut wurden. Bestimmte Gruppen von Arbeitslosen konnten aber von der Überweisung profitieren. Etwas besser sind die Ergebnisse beim Vermittlungsgutschein.

■ Eingliederungszuschüsse, betriebliche Trainingsmaßnahmen und die Gründungsförderung haben besonders positive Effekte auf die Beschäftigungschancen der Geförderten. Bei diesen Maßnahmen besteht aber ein Risiko von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten.

■ Berufliche Weiterbildung und die nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen erhöhen ebenfalls die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung, allerdings häufig erst mit Zeitverzögerung.

■ Beschäftigungsmaßnahmen verbessern die Chancen bei arbeitsmarktfernen Gruppen. Für Personen, die dem Arbeitsmarkt näher stehen, können sie schädlich sein. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen tragen sie nicht zur Integration in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt bei.

Kurz vor der Reform

Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand

von Susanne Koch, Christiane Spies, Gesine Stephan und Joachim Wolff

Eine der wichtigsten Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es, die Integration Arbeitsloser in das Erwerbsleben zu unterstützen. Um das Instrumentarium dafür sachgerecht auszugestalten, müssen Qualität und Wirkung der einzelnen Bausteine bekannt sein. Vor allem aufgrund der kontinuierlichen Eigen- und Auftragsforschung des IAB und der Forschungsprojekte im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) besteht inzwischen eine solide Basis an Befunden.

Die Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik soll letztlich die Leitfrage beantworten: Was wirkt warum und zu welchen Kosten? Die Antwort darauf legt wichtige Grundlagen für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz von Instrumenten. Entscheidend für eine Bewertung ist zunächst, ob sich die Arbeitsmarktinstrumente positiv auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten auswirken. Aber auch gesamtwirtschaftliche Effekte des Einsatzes von Instrumenten sowie unerwünschte Nebenwirkungen sind zu bedenken: Wenn Betriebe gefördertes Personal beschäftigen, ist nicht auszuschließen, dass sie diese Personen auch ohne die Förderung

eingestellt hätten (Mitnahme) oder dass sie andere Personen entlassen bzw. nicht einstellen (Substitution). Ferner könnte in anderen Betrieben Beschäftigung nicht entstehen oder verloren gehen (Verdrängung).

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist vor allem im letzten Jahrzehnt vergleichsweise gründlich wissenschaftlich evaluiert worden. Beträchtliche Fortschritte bei den Datengrundlagen und dem methodischen Know-how haben dazu beigetragen, dass inzwischen für alle wichtigen Instrumente belastbare Erkenntnisse vorliegen (zur Vorgehensweise bei der Wirkungsforschung vgl. Infokasten auf Seite 2).

Das IAB und andere Akteure haben den Gesetzgeber bei der aktuell im Prozess befindlichen Instrumentenreform beratend unterstützt. So hat das IAB im Januar 2011 gemeinsam mit dem BMAS die bisher vorliegenden wissenschaftlichen Befunde zu den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik systematisch aufgearbeitet und im „Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente“ zusammengefasst.¹ Damit wurde

¹ Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, BMAS 2011; http://www.bmas.de/portal/50332/2011_01_13_arbeitsmarktpol_instr_iab_studie.html.

ein Auftrag aus dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP umgesetzt. Dieser IAB-Kurzbericht stellt die – nach Instrumentengruppen gegliederten – zentralen Befunde des Sachstandsberichts und die daraus folgenden Empfehlungen vor. Er gibt damit einen kompakten Überblick über die Ergebnisse von Evaluationsprojekten in Deutschland. Zugunsten der Lesbarkeit wird die Vielzahl der zugrunde liegenden Einzelquellen hier nicht genannt; alle Quellen sind in dem oben zitierten Sachstandsbericht aufgeführt. Der Kurzbericht beschränkt sich auf Maßnahmen zur Förderung von Erwachsenen; nicht berücksichtigt sind Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung.

■ Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen

Zu den Instrumenten, die die Eingliederungschancen der Geförderten verbessern sollen, gehören vermittlungunterstützende Dienstleistungen durch Dritte, kurze Maßnahmen zur Eignungsfeststellung oder Qualifizierung wie auch längere Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung.

Betreuung durch Dritte erhöht die Beschäftigungschancen der Geförderten kaum

Zu den quasi-marktlich organisierten Vermittlungsdienstleistungen zählen der Vermittlungsgutschein und die Beauftragung privater Dritter mit Vermittlungsleistungen. Bei diesen Instrumenten gibt es hinsichtlich der Wirkungen auf die Integrationschancen der Teilnehmer gemischte Befunde.

Mit dem Vermittlungsgutschein können Arbeitssuchende eigenständig einen privaten Vermittler beauftragen. Dies soll den Wettbewerb zwischen den Vermittlungsdienstleistern stärken, aber auch die Eigenverantwortung derjenigen Arbeitslosen fördern, die einen solchen Gutschein erhalten. Nur etwa ein Zehntel der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine wurde in den letzten Jahren tatsächlich eingelöst. Gemessen an anderen Möglichkeiten, private Dritte in die Vermittlung einzubeziehen, ist der Gutschein quantitativ von eher geringer Bedeutung. Insgesamt wird ihm im Zeitraum 2003 bis 2005 eine tendenziell positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen bescheinigt. Bei hundert ausgegebenen Gutscheinen werden etwa fünf bis sechs Vermittlungen zusätzlich erzielt. Allerdings sind die Beschäftigungsverhältnisse im Durchschnitt etwas kürzer. Auch profitieren nicht alle Gruppen gleichermaßen vom Vermittlungsgutschein: Er nutzt vor allem Arbeitslosen mit kürzeren Arbeitslosigkeitsdauern und besseren Arbeitsmarktchancen. Zudem gibt es Hinweise auf Mitnahmeeffekte. So gab bei einer Befragung von Arbeitslosen, deren Vermittlungsgutscheine eingelöst wurden, jede fünfte Person an, dass sie den Arbeitsplatz selbst gefunden habe. Trotz Mindeststandards, die mit den Verbänden der Branche verabschiedet wurden, sind Qualität und Erfolge der einzelnen Anbieter schließlich nicht transparent. In der Diskussion ist ein Träger-Zertifizierungsverfahren (ähnlich wie unten bei den Bildungsgutscheinen erläutert), wobei zu den Kosten und Nutzen eines solchen (bürokratisch komplexen) Verfahrens bisher allerdings keinerlei wissenschaftliche Befunde vorliegen.

Private Dienstleister können seit 2002 auch im Wege der öffentlichen Ausschreibung in die Vermittlungsaktivitäten einbezogen werden. Befunde liegen hier zur früheren Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III vor. Insgesamt verbessert diese die Beschäftigungschancen der Geförderten kaum. In den ersten Monaten nach Förderbeginn treten zunächst „Einbindungseffekte“ auf, die etwa dadurch erklärt werden können, dass die privaten Vermittler die ihnen zugewiesenen Arbeitssuchenden erst kennenlernen müssen. Bestimmte Gruppen profitieren aber von der Überweisung zu Dritten. Im SGB II waren dies zum Teil eher schwer vermittelbare Personengruppen wie ostdeutsche Geringqualifizierte, ältere westdeutsche Frauen oder westdeutsche Männer mit Migrationshintergrund. Die Chance, 20 Monate nach Maßnahmenbeginn ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu

i

Vorgehensweise bei Wirkungsanalysen

Um die Wirkung von Arbeitsmarktinstrumenten zu ermitteln, vergleicht man die Geförderten regelmäßig mit ähnlichen Arbeitslosen, die im untersuchten Zeitraum nicht in eine Förderung eingetreten sind. Dabei wird eine adäquate Vergleichsgruppe nachträglich ausgewählt. Dies geschieht vor allem über statistische Matching-Methoden, mit deren Hilfe sogenannte „statistische Zwillinge“ der Teilnehmer bestimmt werden. Mit anspruchsvollen Verfahren wird auf diesem Weg die „Netto“-Wirkung der Teilnahme berechnet, die sich als Unterschied zwischen den Arbeitsmarktergebnissen der Teilnehmer- und der Vergleichsgruppe ergibt.

Als Ergebnisvariable zur Beschreibung des Maßnahmenerfolgs wird überwiegend der Status „in ungeförderter Beschäftigung“ zu einem bestimmten Stichtag für beide Gruppen ausgewertet. Verschiedene Studien werten allerdings auch weitere Ergebnisvariablen aus wie z. B. die kumulierten Tage in Beschäftigung im Untersuchungszeitraum, den Stichtagsverbleib bzw. die kumulierten Tage in Arbeitslosigkeit, die Austrittswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit oder die ununterbrochene Dauer der neuen Beschäftigungsverhältnisse.

sein, stieg durch die Maßnahmeteilnahme für diese Gruppen um bis zu 5 Prozentpunkte. Zu einer Vermeidung des Arbeitslosengeld-II-Bezugs trug die Teilnahme aber nicht generell bei. Insgesamt liegt die Bedeutung der privaten Arbeitsvermittlung eher darin, dass sie die Kapazitäten bei den Vermittlungstätigkeiten insgesamt erhöht.

Betriebliche Trainingsmaßnahmen sind besonders erfolgreich

Ziel kurzer Trainingsmaßnahmen ist es, den Teilnehmenden durch Eignungsfeststellungen, Praktika, Bewerbungstraining oder kurze Qualifizierung die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Seit 2009 werden sie im Rahmen von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III) umgesetzt. Ältere Studien, die nicht zwischen den Varianten differenzieren, finden überwiegend schwach positive Effekte auf die Aufnahme einer Beschäftigung. Neuere Studien zeigen jedoch, dass sich die Wirkungen je nach Maßnahme-Inhalt erheblich unterscheiden können. So wirken betriebliche Trainingsmaßnahmen in beiden Rechtskreisen deutlich stärker positiv als schulische Trainingsmaßnahmen, da der Kontakt zu einem Arbeitgeber ausschlag-

gebend für die Übernahme von Geförderten in ein Beschäftigungsverhältnis sein kann. Dieser Befund könnte aber auch zu einem guten Teil Folge von Mitnahmeeffekten sein. Die liegen etwa vor, wenn ein Betrieb genau die Person mit Förderung einstellt, die er auch ohne beschäftigt hätte.

Für das SGB II liegen differenzierte Ergebnisse zu den einzelnen Maßnahme-Inhalten nicht-betrieblicher Trainingsmaßnahmen vor (vgl. **Abbildung 1**). So sind für das Bewerbungstraining keine statistisch gesicherten Wirkungen nachweisbar. Diese meist recht kurzen Kurse (wenige Tage bis zu zwei Wochen) werden von den Fachkräften mit der Intention genutzt, die Bewerbungschancen zu erhöhen, aber auch, um im Einzelfall die Verfügbarkeit von Arbeitslosen zu überprüfen.

Berufliche Weiterbildung wirkt zeitverzögert

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung lassen sich grob unterteilen in berufliche Weiterbildungen mit dem Ziel eines Abschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf und sonstige Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung. Darunter fallen beispielsweise das Nachholen einer Abschlussprüfung, berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qua-

Abbildung 1

Betriebliche Trainingsmaßnahmen sind besonders erfolgreich

Beschäftigungseffekt der schulischen und betrieblichen Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher* 28 Monate nach Maßnahmebeginn (in %-Punkten) und Anteil der ungefördert sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter den ehemaligen Teilnehmern und in der ungeförderten Vergleichsgruppe (in Prozent)

Beschäftigungsanteil in der Vergleichsgruppe  Förderwirkung  Beschäftigungsanteil in der ehemaligen Teilnehmergruppe



* ALG-II-Bezieher, die zum 31. Januar 2005 arbeitslos waren, Fördereintritt Februar bis April 2005; Vergleichsgruppe: ähnliche Arbeitslose ohne Maßnahmebeginn Februar bis April 2005; Ergebnisvariable: reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Quelle: Kopf, Eva; Wolff, Joachim (2009): Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an, IAB-Kurzbericht 23.



Dr. Susanne Koch

ist Leiterin der Stabsstelle „Forschungskoordination“ im IAB.

susanne.koch@iab.de



Christiane Spies

ist Referentin beim Direktor im IAB.

christiane.spies@iab.de



Prof. Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB.

gesine.stephan@iab.de



PD Dr. Joachim Wolff

ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung“ im IAB.

joachim.wolff@iab.de

lizierungen in Übungswerkstätten. Mit den Hartz-Reformen wurde im Jahr 2003 die direkte Zuweisung in diese Maßnahmen durch die Arbeitsvermittler auf die Ausgabe von Bildungsgutscheinen umgestellt. Damit wählen potenzielle Teilnehmer/innen selbst einen Bildungsträger aus.

Insgesamt schneiden diese Maßnahmen positiv ab. Zwar haben sie je nach Maßnahmedauer mehr oder weniger ausgeprägte Einbindungseffekte, weil die Geförderten während der Weiterbildung weniger intensiv nach Arbeit suchen (was ja gerade bei Maßnahmen mit Berufsabschluss durchaus sinnvoll sein kann). Zwei bis drei Jahre nach Förderbeginn sind dann aber – so zeigt die Mehrzahl der Studien – positive Wirkungen von bis zu 10 Prozentpunkten auf die individuellen Beschäftigungschancen auszumachen. Allerdings zeigen sich diese Wirkungen bei längeren Maßnahmen entsprechend später. Zudem differieren die Ergebnisse nach Teilnehmergruppen und Maßnahmevariante. Neuere Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich die Effektivität der Maßnahmen durch die Hartz-Reformen seit 2003 leicht erhöht hat. Dies dürfte in erster Linie auf eine durchschnittliche Verkürzung der Maßnahmen und den damit einhergehenden geringeren Einbindungseffekt zurückzuführen sein.

Allerdings zeigen Auswertungen des IAB auch, dass die seit den Hartz-Reformen praktizierte Zuweisung über Bildungsgutscheine selektiv erfolgt. So erhalten zum Beispiel Personen ohne schulischen und beruflichen Abschluss einen solchen Bildungsgutschein seltener. Darüber hinaus lösten diese Personengruppen den Gutschein mit geringerer Wahrscheinlichkeit ein und nahmen entsprechend seltener tatsächlich an einer Maßnahme teil. Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass Personen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen mit der Auswahl eines Bildungsträgers manchmal überfordert sein könnten.

Durchgeführt werden Bildungsmaßnahmen derzeit durch zertifizierte Bildungsträger. Die Zertifizierung von Maßnahmen erfolgt durch fachkundige Stellen, die durch eine Anerkennungsstelle zugelassen werden. Bei der Zertifizierung wird auch der Preis der Maßnahmen festgelegt, auf den der Kostenträger – die Arbeitsverwaltung – damit faktisch keinen Einfluss hat. Zu diesem Verfahren selbst liegen noch keine Evaluationsergebnisse vor. Fraglich ist, inwieweit die erhofften Vorteile – Wettbewerb, Qualitätsverbesserungen und gestärkte Eigenverantwortung der Arbeitslosen – die Kosten des Zertifizierungsverfahrens aufwiegen können. Dadurch, dass Bildungs-

gutscheine derzeit Bildungsziel und Kursdauer, aber keine Kostenobergrenze vorgeben, wird zumindest in dieser Hinsicht das Ziel einer Stärkung des Wettbewerbs verfehlt.

■ Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt

Zu den beschäftigungsfördernden Maßnahmen zählen unterschiedliche Varianten der Lohnkostenzuschüsse sowie der Gründungsförderung. Diese Maßnahmen weisen – wie auch betriebliche Trainingsmaßnahmen – die Besonderheit auf, dass sie sich nicht einfach „verschreiben“ lassen: Die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss setzt einen einstellungswilligen Betrieb voraus, und Arbeitslose müssen vor einer Unternehmensgründung erst einmal in der Lage sein, ein schlüssiges Gründungskonzept zu entwickeln.

Wer mit einem Eingliederungszuschuss gefördert wird, ist später häufiger beschäftigt

Eingliederungszuschüsse sind Leistungen an den Arbeitgeber. Indem sie die Kosten der Beschäftigung temporär senken, sollen sie die Arbeitsmarktchancen von arbeitslosen Menschen verbessern, die als weniger leistungsfähig eingeschätzt werden. Der Vergleich von Geförderten mit ähnlichen ungeforderten Arbeitslosen zeigt regelmäßig, dass dies gelingt.

Der Anteil der Geförderten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegt zwei bis drei Jahre nach Förderbeginn 20 bis 40 Prozentpunkte über dem der Vergleichsgruppen. Dies gilt auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger. Allerdings besteht das Risiko von Mitnahme- und Substitutionseffekten. Für die Eingliederungszuschüsse wurden daher auch Effekte im Vergleich zu Personen ermittelt, die zum gleichen Zeitpunkt wie die Geförderten eine Beschäftigung ohne Förderung aufgenommen hatten. Auch nach Ende der Förderdauer und der sogenannten Nachbeschäftigungsfrist (die in der Regel der Förderdauer entspricht) zeigen sich positive Effekte auf die Beschäftigungschancen der Geförderten. Selbst wenn die Förderung die Einstellungsentscheidung an sich wenig beeinflussen sollte, stabilisiert sie in der Folgezeit also offenbar die Beschäftigung und kann so zum Arbeitsmarkterfolg beitragen.

Ergebnisse einer aktuellen Implementationsanalyse weisen schließlich darauf hin, dass die gegenwärtige Trennung zwischen verschiedenen Varianten von Eingliederungszuschüssen – bei Vermittlungshemmnissen, für Ältere und für Jüngere – nicht zielführend

ist. Die Fachkräfte nahmen die Variantenvielfalt als komplex wahr. Beim gegenwärtigen Eingliederungszuschuss für Ältere kritisieren sie die Mindestförderdauer von einem Jahr als unangemessen lange. Der erst 2008 eingeführte Eingliederungsgutschein erweitert die Fördermöglichkeiten faktisch kaum, da ohnehin zum Teil mit informellen Förderzusagen gearbeitet wurde.

Förderung selbstständiger Beschäftigung

Die Arbeitsagentur unterstützt Gründungen aus der Arbeitslosigkeit, indem Gründer in der Anlaufphase eine finanzielle Förderung erhalten. Im Rechtskreis SGB III erfolgte die Förderung bis August 2006 mit Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“). Im August 2006 wurden die beiden Instrumente durch den Gründungszuschuss abgelöst.

Während zum Gründungszuschuss derzeit noch keine Wirkungsergebnisse vorliegen, hat sich eine Vielzahl von Studien mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss befasst. Die Forscher ziehen mehrheitlich eine positive Bilanz, besonders auf längere Sicht: Knapp fünf Jahre nach der Gründung sind immer noch 55 bis 70 Prozent der vormals Geförderten in Vollzeit oder Teilzeit selbstständig tätig. Weitere etwa 20 Prozent gehen einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit nach. Insbesondere unter den ehemaligen Überbrückungsgeld-Gründern gaben in den letzten beiden Jahren nur wenige die Selbstständigkeit wieder auf. Insgesamt weisen die ehemaligen Geförderten eine deutlich bessere Arbeitsmarktbilanz auf als eine Vergleichsgruppe: Der Anteil in Selbstständigkeit oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist zum Ende des Beobachtungszeitraums 20 bis 40 Prozentpunkte höher.

Einschränkend ist aber zu beachten, dass zu möglichen Mitnahme- und Substitutionseffekten der Gründungsförderung – ähnlich wie bei den Eingliederungszuschüssen – wenig bekannt ist. Mitnahme liegt vor, wenn Arbeitslose auch ohne Förderung ein Unternehmen gegründet hätten und die Förderung ihre Erfolgchancen nicht beeinflusst hat. Eine Substitution findet statt, wenn die geförderten Gründer andere Unternehmer aus dem Arbeitsmarkt verdrängen. In einer Befragung aus dem Jahr 2005 gaben im Nachhinein zwar etwa 75 Prozent der mit dem Überbrückungsgeld geförderten Gründer an, dass sie sich auch ohne Förderung selbstständig gemacht hätten. Bei der Ich-AG lag der entsprechende Anteil zwischen 60 und 70 Prozent. Zum Teil wären die Gründungen

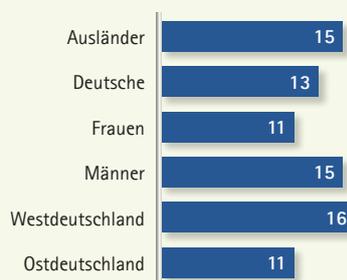
aber später oder in kleinerem Umfang erfolgt. Und möglicherweise wären viele dieser Gründungen weniger stabil verlaufen und damit weniger erfolgreich gewesen, wenn die Gründer in ihrer Anfangsphase keine finanzielle Unterstützung erhalten hätten.

Im Rechtskreis SGB II ist eine begleitende finanzielle Förderung von Gründungen auf Basis des Einstiegsgeldes möglich. Untersuchungen zeigen, dass die Geförderten nach dem Ende der Förderung häufiger als die Vergleichspersonen nicht arbeitslos waren und seltener weiterhin Arbeitslosengeld II bezogen haben. So ist etwa 20 Monate nach Programmstart der Anteil der ehemaligen Teilnehmer, die nicht mehr auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, gut 11 bis 16 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe (vgl. **Abbildung 2**). Erkenntnisse zur Wirkung der Unterstützung von Gründern durch begrenzte Darlehen und Zuschüsse für die Beschaffung von Sachgütern im Rechtskreis des SGB II liegen bislang nicht vor.

Abbildung 2

Gründer im SGB II: Die Förderwirkung des Einstiegsgelds auf die Vermeidung von Arbeitslosengeld-II-Bezug

in Prozentpunkten*



* Fördereintritt Februar bis April 2005; Vergleichsgruppe: ähnliche erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II ohne Fördereintritt Februar bis April 2005.

Quelle: Wolff, Joachim; Nivorozhkin, Anton (2008): Start me up: The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany. IAB Discussion Paper 20.

© IAB

Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Die Vermittlung in öffentlich geförderte Beschäftigung soll nachrangig zur Vermittlung in reguläre Beschäftigung, in Ausbildung und in andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgen. Sie ist auf Gruppen mit geringen Aussichten auf eine zügige Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung zugeschnitten und kann mit einer Qualifizierung oder sozialpädagogischen Betreuung verbunden sein. Die Maßnahmen sollen die Beschäftigungsfähigkeit be-

nachteiliger Arbeitsloser steigern. Darüber hinaus sollen sie aber auch die soziale Teilhabe der Geförderten verbessern, Demotivationsprozessen entgegenwirken und die Teilnehmer an eine regelmäßige Arbeit gewöhnen. Die geförderten Tätigkeiten sollen dabei zumeist zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben zu Recht an Bedeutung verloren

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gibt es in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit über 30 Jahren. Seit 2009 ist diese Variante öffentlich geförderter Beschäftigung auf Arbeitslose im Rechtskreis SGB III beschränkt. Die Teilnehmerzahlen sind in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Ältere Studien schreiben der Maßnahme meist keine oder eine negative Wirkung auf die Beschäftigungschancen zu. Sie zeigen aber auch, dass schwer vermittelbare Personen durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mittelfristig besser in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Befunde haben zum Bedeutungsverlust und einer stärkeren Konzentration der Maßnahme auf Problemgruppen beigetragen. Im Vordergrund stehen seitdem der Erhalt sowie die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Dennoch muss auch bei Instrumenten, die nicht unmittelbar auf Integration in reguläre Beschäftigung zielen, gesichert sein, dass sie die Beschäftigungschancen der Teilnehmer nicht nachhaltig verschlechtern – etwa durch Stigmatisierung. Jüngere Studien zeigen optimistischere Befunde mit moderat positiven Effekten. Der Hauptgrund hier-

für ist sicherlich darin zu sehen, dass das Instrument nun deutlich seltener eingesetzt wird und dabei die Förderung stärker auf arbeitsmarktferne Gruppen konzentriert wird.

Arbeitsgelegenheiten verbessern die Beschäftigungschancen teils leicht

Die Förderung durch Arbeitsgelegenheiten ist seit ihrer Einführung im Januar 2005 auf Personen im Rechtskreis SGB II beschränkt. Bei Arbeitsgelegenheiten als Zusatzjobs erhalten die Teilnehmer ihr Arbeitslosengeld II und eine Mehraufwandsentschädigung von ein bis zwei Euro pro Stunde. Diese sogenannten Ein-Euro-Jobs sollen vorwiegend Arbeitslosengeld-II-Bezieher mit besonderen Eingliederungsproblemen an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

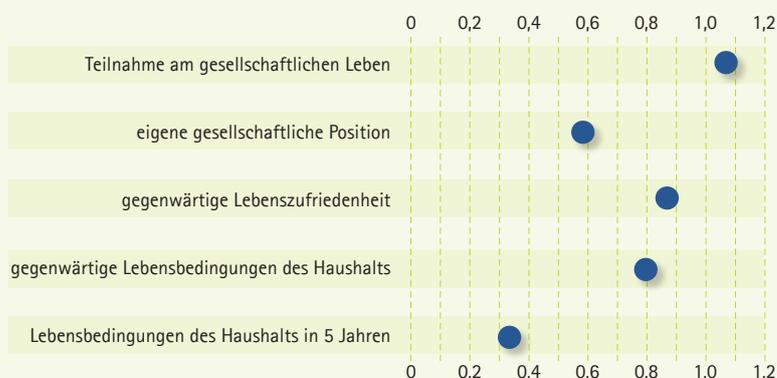
Neue Ergebnisse zeigen, dass dies im Schnitt mittelfristig auch gelingt, allerdings sind die Effekte auf die Beschäftigungsaussichten nicht sehr hoch. Für Teilgruppen gibt es leicht positive Eingliederungswirkungen, z. B. bei westdeutschen Frauen. Ihre Beschäftigungschancen liegen 28 Monate nach Förderbeginn um 3 Prozentpunkte höher als für die Vergleichspersonen. Da Ein-Euro-Jobs jedoch nicht nur zur Verbesserung der unmittelbaren Jobchancen dienen, lässt sich ihr Erfolg auch nicht ausschließlich anhand der Beschäftigungswahrscheinlichkeit beurteilen. Bei jungen Menschen ist das Ziel der Förderung explizit eine Heranführung an den Arbeits- und Ausbildungsmarkt; den Evaluationsbefunden nach wirkt sich eine Teilnahme mittelfristig jedoch nicht auf ihren Arbeitsmarkterfolg aus.

Gesetzlich ist vorgeschrieben, dass die Tätigkeiten der Ein-Euro-Jobber zusätzlich sein müssen. Dennoch besteht das Risiko, dass Betriebe ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse durch Arbeitsgelegenheiten ersetzen. Auch könnte Beschäftigung in Betrieben ohne Arbeitsgelegenheiten verdrängt werden. Auswertungen von Teilnehmer- und Betriebsbefragungen liefern Anhaltspunkte dafür, dass Ein-Euro-Jobber ähnliche Tätigkeiten ausüben wie ihre regulär angestellten Kollegen. Der Vergleich von Betrieben mit und ohne Einsatz von Arbeitsgelegenheiten weist dann allerdings darauf hin, dass auf der Betriebsebene keine großen Substitutionseffekte auftreten. Auch finden sich bei den mittelbar betroffenen Firmen des IAB-Betriebspanels zumindest keine Hinweise auf Verdrängungseffekte bei Betrieben, die keine Maßnahmenteilnehmer beschäftigten.

Abbildung 3

Der Beschäftigungszuschuss verbessert die Teilhabe geringfügig

Veränderung der Einschätzung bei ALG-II-Beziehern* infolge der Förderung – Skala der Variablen von 0 bis 10 (0 = schlechteste, 10 = günstigste Einschätzung)



* Fördereintritt 2. Halbjahr 2008; Vergleichsgruppe: ähnliche ungeforderte erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II; alle ausgewiesenen Effekte sind statistisch signifikant.

Quelle: ISG, IAB und RWI (2010): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Zwischenbericht 2010, Köln/Nürnberg/Essen (unveröffentlichter Bericht an das BMAS).

Beim Beschäftigungszuschuss wird die Zielgruppe verfehlt

Der Beschäftigungszuschuss wurde eingeführt, um für besonders arbeitsmarktferne erwerbsfähige Hilfebefürftige, die langzeitarbeitslos sind sowie zwei oder mehr Vermittlungshemmnisse aufweisen, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten und damit gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen. Falls für die nächsten 24 Monate keine Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu erwarten ist, können Arbeitsplätze für diesen Personenkreis mit einem Beschäftigungszuschuss gefördert werden. Die Förderdauer beträgt zunächst zweimal zwölf Monate. Nach einer erneuten Prüfung kann jedoch unbefristet gefördert werden.

Bis Mitte 2011 sollen die Wirkungen des neuen Instruments umfassend untersucht werden. Erste Zwischenergebnisse weisen darauf hin, dass mit der Maßnahme Personen gefördert wurden, die zu arbeitsmarktnah waren, und damit noch verbleibende Beschäftigungschancen zerstört wurden. Zwar gelingt es den Geförderten etwas häufiger als vergleichbaren Nicht-Geförderten, den Hilfebezug zu verlassen, allerdings wird der beobachtete Effekt im Zeitverlauf kleiner. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die Nicht-Geförderten nach und nach ihren Rückstand aufholen können.

Nach den ersten Erkenntnissen verbessert die Aufnahme der so geförderten Tätigkeit gegenüber vergleichbaren, aber nicht mit einem Beschäftigungszuschuss geförderten Personen die gesellschaftliche Teilhabe in mehreren Dimensionen. Offen ist, ob dieser Effekt auch bei der eigentlichen, arbeitsmarktferneren Zielgruppe erzielt würde. Qualitative wie quantitative Analysen weisen zudem darauf hin, dass diese Steigerung fragil ist: Die Zukunftserwartungen der Geförderten verbessern sich nicht im gleichen Maß wie die Einschätzung der aktuellen Lage (vgl. Abbildung 3).

Fazit

Um Arbeitslose mithilfe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen schneller und besser in den Arbeitsmarkt integrieren zu können, muss sich die Förderung an den jeweiligen Bedarfen der Arbeitslosen orientieren. Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass alle untersuchten Instrumentengruppen ihre Berechtigung haben. Die meisten Maßnahmen können die Beschäftigungschancen ganz bestimmter (aber eben nicht aller) Personengruppen verbessern (vgl. Übersicht 1).

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen, die vermittlungsunterstützende Dienstleistungen sowie kurze und längere Qualifizierungsmaßnahmen umfassen, zeigen insgesamt leicht positive Integrationswirkungen. Am wenigsten wirksam im Sinne einer Verbesserung der Beschäftigungschancen ist die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung. Allerdings lassen sich die verfügbaren Vermittlungskapazitäten erweitern, wobei sich die privaten Dienstleister auf bestimmte Gruppen – wie z. B. Migranten – spezialisieren können. Der Vermittlungsgutschein schneidet hinsichtlich der Förderwirkungen etwas besser ab.

Trainingsmaßnahmen erhöhen die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden im Mittel. Bei solchen, die nicht länger als drei Monate dauern, treten Eingliederungswirkungen bereits innerhalb der ersten zwei Jahre und teilweise sogar wenige Monate nach Teilnahmebeginn auf. Die Effektivität variiert dabei sichtlich nach Maßnahmentypen: Am oberen Ende der Skala befinden sich die betriebsnahen Maßnahmen, am unteren Ende schulische Bewerbungstrainings. Die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung differieren ebenfalls zwischen einzelnen Varianten und Teilnehmergruppen.

Am deutlichsten erhöhen die Instrumente der Beschäftigungsförderung die Chancen der Teilnehmenden auf eine Integration in Erwerbsarbeit. Diese Instrumente setzen auf eine direkte Eingliederung in

Übersicht 1

Die Arbeitsmarktinstrumente und ihre Wirkung im Überblick

Instrument	Wirkung*	Nebenwirkung/ Einschränkung	Evaluiert im	
			SGB II	SGB III
Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen				
Vermittlung durch Dritte	0		✓	✓
Vermittlungsgutschein	+	Mitnahme		✓
Nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen	+		✓	✓
Betriebliche Trainingsmaßnahmen	++	Mitnahme	✓	✓
Berufliche Weiterbildung	+	zeitverzögerte Wirkung	✓	✓
Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung				
Eingliederungszuschuss	++	Mitnahme/Substitution	✓	✓
Gründungsförderung	++	Mitnahme/Substitution	✓	✓
Beschäftigung schaffende Maßnahmen				
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0	Substitution/Verdrängung	✓	✓
Arbeitsgelegenheiten	+	Substitution/Verdrängung	✓	
Beschäftigungszuschuss	-	Substitution/Verdrängung	✓	

* Beschäftigungswirkung: keine (0), leicht (+), spürbar (++), negativ (-).

© IAB

den ersten Arbeitsmarkt. Bei ihrem Einsatz ist dennoch Vorsicht geboten: Insbesondere die Frage von Mitnahme- und Substitutionseffekten ist noch nicht hinreichend geklärt.

Beschäftigung schaffende Maßnahmen sind nur für schwer vermittelbare Personengruppen ein geeignetes Instrument. Während sich bei diesen Gruppen mittelfristig leicht positive Effekte zeigen, entstehen bei der Förderung von relativ arbeitsmarktnahen Arbeitslosen deutliche Einbindungseffekte. Auch die Zwischenergebnisse aus der Evaluation des Beschäftigungszuschusses weisen darauf hin, dass es darauf ankommt, durch eine sorgfältige Teilnehmerauswahl die richtigen Personen zu fördern.

Von erheblicher Bedeutung ist das Zuweisungsverfahren in Maßnahmen, die von Trägern durchgeführt werden. Hierzu zählen etwa Vermittlungsdienstleistungen privater Dritter, Trainingsmaßnahmen oder Weiterbildungsmaßnahmen. Durch quasi-marktliche Mechanismen soll der Wettbewerb gesteigert und die Qualität der Dienstleistungen verbessert werden. Grundsätzlich gibt es hier die Möglichkeit der Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen durch die Arbeitsverwaltung oder aber der Vergabe über Gutscheine. Bei Letzterem war bisher entweder der Preis vorgegeben, aber die Qualität der Dienstleistung nicht transparent (Vermittlungsgutscheine), oder aber die Qualität gesichert, aber der Preis für den Kostenträger nicht steuerbar (Bildungsgutscheine). Ob ein bürokratisch komplexes Zertifizierungsverfahren in Kombination mit einem Kostendeckungsmechanismus gegenüber einer Vergabe im Rahmen von Ausschreibungsverfahren effizienter ist, ist eine noch offene Frage.

Lehren und Konsequenzen für die Instrumentenreform

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde vereinbart, die aktiven Arbeitsmarktinstrumente zu reformieren. Ein Referentenentwurf liegt bereits vor. Er sieht vor, den Ermessensspielraum der Vermittler zu erweitern und die Zahl der Arbeitsmarktinstrumente zu reduzieren. Prinzipiell kommt ein übersichtlicherer, aber zugleich flexiblerer Instrumentenkasten den Be-

dürfnissen der Praxis entgegen. Jede Streichung eines Instruments sollte aber sorgfältig abgewogen werden: Die Wirkungsforschung im SGB II wie im SGB III zeigt, dass die meisten Instrumente wirksam sind – aber stets nur bezogen auf spezifische Förderungsbedarfe. Ein ideales Instrument für alle gibt es nicht. Zudem ist bei den (betriebsnahen) Instrumenten mit den höchsten Eingliederungseffekten das Risiko von Mitnahme und Substitution am größten. Bei den derzeit vorhandenen Gutscheinelösungen für Arbeitsmarktdienstleistungen gibt es hinsichtlich der praktischen Umsetzung von Preis- und Qualitätssicherung Verbesserungspotenzial.

Einen großen Einfluss auf die Wirkung eines Instruments haben das regionale Umfeld, die Organisation und Qualität der Maßnahme und besonders die Teilnehmerstruktur. Die Ergebnisse zeigen, dass sich der Maßnahmeneinsatz insgesamt noch nicht konsequent genug an dem Zuschnitt des Instruments und den individuellen Bedarfen der Arbeitslosen orientiert. Wird die Regelungsdichte bei Einzelinstrumenten zugunsten größerer dezentraler Flexibilität verringert, wächst die Herausforderung für die Vermittler weiter: Je komplexer und flexibler ein Instrumentenportfolio und je größer der Ermessensspielraum ist, desto höhere Qualifikation braucht es für den sachgerechten Umgang. Die Bedeutung des Instrumenteneinsatzes sollte insgesamt gegenüber intensiven Vermittlungs- und Betreuungsaktivitäten nicht überschätzt werden. Ein umfangreiches Betreuungsangebot und Übergangmanagement, bei dem auch individuelle Problemlagen wie fehlende Kinderbetreuung oder gesundheitliche Probleme berücksichtigt werden, ist nach wie vor wichtig, um Langzeitbezug zu vermeiden.

Ob und inwieweit es gelingt, mit dem veränderten Instrumentenkasten die Ziele der Arbeitsmarktpolitik besser zu erreichen, wird Gegenstand weiterer Evaluationsforschung sein. Denn Instrumente, Vermittlungsprozesse und institutionelle Rahmenbedingungen verändern sich im Zeitablauf, ebenso wie Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage. Deshalb muss Forschung die Ergebnisse früherer Studien zu Wirkungen und Effizienz von Maßnahmen regelmäßig überprüfen.