

IAB-Kurzbericht

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Der Instrumentenkasten der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird in Deutschland regelmäßig überprüft. Die letzte Reform wurde im Frühjahr 2012 umgesetzt.

■ Die Bundesagentur für Arbeit untersucht mit der Wirkungsanalyse TrEffeR („Treatment Effects and Prediction“) laufend, ob und wie die von ihr administrierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wirken.

■ Für die Zugangskohorten der Jahre 2011 und 2012 wird hier mit TrEffeR überprüft, wie wirksam ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rechtskreis SGB III für die Geförderten waren.

■ Die geschätzten Beschäftigungswirkungen von Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen, der Förderung beruflicher Weiterbildung sowie von Eingliederungszuschüssen unterscheiden sich ein Jahr nach Zugang zwischen beiden Kohorten kaum.

■ Die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger sind überwiegend von kurzer Dauer und haben vergleichsweise geringe Wirkungen auf den Arbeitsmarkterfolg.

■ Die Förderung beruflicher Weiterbildung sowie betriebsnahe Maßnahmen wirken sich für die Geförderten deutlich positiver aus. Bei letzteren sind allerdings Mitnahme- oder Verdrängungseffekte möglich.

Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im SGB III

Maßnahmen auf dem Prüfstand

von Thomas Büttner, Torben Schewe und Gesine Stephan

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland konnte in den letzten zehn Jahren zwar deutlich abgebaut werden. Dennoch stellen die Ziele der Arbeitsförderung – zu denen die Vermeidung und Verkürzung von Arbeitslosigkeit gehören – weiterhin hohe Anforderungen an Politik und Arbeitsverwaltung. Neben den Vermittlungsaktivitäten nimmt die aktive Arbeitsmarktpolitik dabei einen großen Stellenwert ein. Dieser Bericht stellt für die Zugangskohorten der Jahre 2011 und 2012 dar, wie wirksam arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Geförderten ein bzw. zwei Jahre nach Förderbeginn waren.

Für die aktive Arbeitsförderung im Bereich der Arbeitslosenversicherung (Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III) wendete die Bundesagentur für Arbeit (BA) in den vergangenen Jahren jährlich etwa neun Milliarden Euro auf (Bundesagentur für Arbeit 2015). Die arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen sollen wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden, gleichzeitig aber auch einen sozialpolitischen Auftrag verfolgen. So unterzieht der Gesetzgeber den Instru-

mentenkasten der aktiven Arbeitsmarktpolitik einer regelmäßigen Überprüfung und justiert ihn neu. Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, die in den Jahren 2009 und 2012 in Kraft traten, gab es in jüngerer Vergangenheit zwei wesentliche Novellen des SGB III.

Anlässlich der letzten Gesetzesänderung legten das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2011 einen Sachstandsbericht zur Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor (Koch et al. 2011, Heyer et al. 2012). Die Mehrzahl der zitierten Studien bezieht sich auf Maßnahmenzugänge bis zum Jahr 2005. Die Autoren bilanzieren, dass alle untersuchten Instrumentengruppen ihre Berechtigung hatten: Die meisten Maßnahmen konnten die Beschäftigungschancen ganz bestimmter – aber eben nicht aller – Personengruppen verbessern.

Der vorliegende Bericht untersucht nun anhand der Förderzugänge der Jahre 2011

und 2012, wie wirksam ausgewählte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahr vor und nach der letzten Gesetzesreform für die Geförderten in der Arbeitslosenversicherung waren. Die Ergebnisse stammen aus TrEffeR, der internen Wirkungsanalyse der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Infokasten unten). Die Auswertungen konzentrieren sich auf die Frage, ob die Förderung mit einer Maßnahme in den ersten beiden Jahren nach Förderbeginn für die Geförderten wirksam war.

Zunächst werden die untersuchten Maßnahmen und ihre quantitative Bedeutung kurz vorgestellt. Seit der Überwindung der Wirtschaftskrise im Jahr 2009/2010 stagniert ab dem Jahr 2011 die Zahl der Arbeitslosen bei knapp unter drei Millionen. Diese Entwicklung spiegelt sich insgesamt auch in den Förderzugängen wider. **Abbildung 1** stellt für den Rechtskreis SGB III die Zugänge in die untersuchten Maßnahmen für den Zeitraum der Jahre 2010 bis

2014 dar. Dabei wird zwischen Maßnahmen unterschieden, die zu einer Beschäftigung hinleiten sollen, und solchen, bei denen die Förderung direkt mit einer Beschäftigung verbunden ist.

■ Zugänge in die Fördermaßnahmen

Weiterbildungs-, Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung (§ 81 ff. SGB III) lassen sich grob unterteilen in a) berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildungen, b) Förderungen mit dem Ziel eines Abschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf (Umschulungen) sowie c) in die deutlich seltener eingesetzten sonstigen Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung (z. B. berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungseinrichtungen).

Im Betrachtungszeitraum sank die Zahl der Zugänge in berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildung zunächst deutlich: von knapp 230.000 im Jahr 2010 auf ein Minimum von gut 100.000 im Jahr 2012. Seitdem ist wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Die jährlichen Zugänge in Umschulungen lagen zwischen 18.000 und 28.000 Personen.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) werden von allen Instrumenten am häufigsten eingesetzt. Sie sollen Geförderte an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt heranführen, Vermittlungshemmnisse feststellen, verringern oder beseitigen, in eine versicherungspflichtige Beschäftigung vermitteln, an eine selbstständige Tätigkeit heranführen oder Beschäftigungsaufnahmen stabilisieren. Die Förderung kann bei einem Träger oder bei einem Arbeitgeber erfolgen.

Maßnahmen bei einem Träger bündeln seit dem Jahr 2009 eine Anzahl zuvor bestehender Einzelinstrumente (u. a. die Beauftragung privater Dienstleister mit der Vermittlung sowie die nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen). Seit April 2012 können Vermittlungsfachkräfte für entsprechende Maßnahmen auch einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein ausgeben. Während im Jahr 2010 noch mehr als 360.000 Personen in entsprechende Maßnahmen bei einem Träger wechselten, sank die Zahl der Zugänge im Jahr 2012 auf knapp die Hälfte, stieg dann aber wieder leicht an. Dabei sind die Varianten Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit und Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme hier ausgenommen, da diese nicht auf den Übergang von

i

TrEffeR – die Wirkungsanalyse in der Bundesagentur für Arbeit

Die Zentrale der BA legte in den Jahren 2005 bis 2007 gemeinsam mit dem IAB den Grundstein für ein umfassendes System zur Wirkungsanalyse aktiver Arbeitsmarktpolitik. Maßgeblich an der Entwicklung beteiligt waren Professorin Susanne Rässler von der Universität Bamberg (damals BA und IAB) und Professor Donald Rubin von der Harvard University.

Seitdem hat sich unter dem Namen TrEffeR („Treatment Effects and Prediction“) ein Verfahren etabliert, das laufend untersucht, wie sich die Teilnahme an durch die BA administrierten Maßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten auswirkt (Stephan et al. 2006). Hierzu erfolgt ein Vergleich der Arbeitsmarktergebnisse von Geförderten und (zunächst) ungeförderten, aber ansonsten ähnlichen Arbeitslosen (vgl. Infokasten auf Seite 4). Das Verfahren wird stetig weiter entwickelt und um zusätzliche Auswertungsoptionen ergänzt.

Ergebnisvariablen beziehen sich einerseits auf ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie andererseits auf Zeiten, in denen Personen weder arbeitslos gemeldet noch in Fördermaßnahmen waren (z. B. in einer Weiterbildung oder in einer mit einem Eingliederungszuschuss geförderten Beschäftigung). Beide Maße können sich unterscheiden, wenn sich zum Beispiel Personen aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. TrEffeR weist für bis zu vier Jahre nach Maßnahmeeintritt im Halbjahresabstand sowohl die bis dahin kumulierten Tage als auch den Verbleib am Stichtag in den unterschiedlichen Erwerbsstatuslagen aus.

TrEffeR informiert damit laufend über Ergebnisse, die für die BA von besonderem Interesse sind – andere Fragestellungen erfordern jeweils entsprechend anders zugeschnittene Daten oder Methoden.

Die Ergebnisse stehen innerhalb der BA über das Data-Warehouse zur Verfügung. Während dieser Bericht Befunde auf aggregierter Ebene präsentiert, liegt der eigentliche Fokus von TrEffeR darauf, Auswertungen auf lokaler Ebene bereitzustellen. Dabei ist es bei Abfragen über das Data-Warehouse möglich, nach Arbeitsagenturen und Jobcentern (ohne zugelassene kommunale Träger) und nach Merkmalen der Maßnahme sowie der Geförderten zu differenzieren. Dadurch lassen sich auf lokaler Ebene hilfreiche Informationen zur wirksamen Maßnahmedurchführung ableiten und für die Maßnahmeplanung einsetzen.

Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abzielen.

Maßnahmen bei einem Arbeitgeber entsprechen weitestgehend den früheren betrieblichen Trainingsmaßnahmen. Sie dürfen eine Dauer von sechs Wochen nicht überschreiten und unterstützen die berufliche Eingliederung in der Regel durch die Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen. Auch hier ging die Zahl der Zugänge im ausgewiesenen Zeitfenster zurück, von rund 270.000 im Jahr 2010 auf rund 180.000 im Jahr 2012, legte im Jahr 2013 aber wieder leicht zu.

Maßnahmen, die mit einer Beschäftigungsaufnahme einhergehen

Eingliederungszuschüsse (§ 88 ff. SGB III) sind Lohnkostenzuschüsse, die Arbeitgeber zeitlich befristet bei der Einstellung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen erhalten können. Sie sollen eine zunächst geringere Produktivität am neuen Arbeitsplatz finanziell ausgleichen. Der monatliche Zuschuss kann bis zu einer Höhe von 50 Prozent des regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts (sowie des pauschalierten Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag) und für die Dauer von längstens zwölf Monaten geleistet werden. Für Ältere wie auch für (schwer-)behinderte Menschen kann der Leistungsumfang erweitert werden. Der Zuschuss ist grundsätzlich teilweise zurückzuzahlen, wenn das Beschäftigungsverhältnis während der Förderdauer oder einer daran anschließenden Nachbeschäftigungszeit beendet wird. Auch beim Eingliederungszuschuss sanken die Zugangszahlen im Betrachtungszeitraum von gut 100.000 im Jahr 2010 auf etwa 70.000 im Jahr 2013.

Der Gründungszuschuss (§ 93 f. SGB III) soll Arbeitslosen den Schritt in die Selbstständigkeit erleichtern. Während der Startphase der Gründung entspricht die Unterstützung der Höhe des Arbeitslosengeldes. Hinzu kommt eine Pauschale zur sozialen Sicherung, die nach Bedarf in einer zweiten Phase weiterhin gewährt werden kann. Zum 28. Dezember 2011 wurde die erste Phase von neun auf sechs Monate verkürzt, während die zweite Phase von sechs auf neun Monate verlängert wurde. Zusätzlich wurde die Voraussetzung eines verbleibenden Anspruchs auf Arbeitslosengeld von 90 auf 150 Tage erhöht. Dies reduzierte einerseits die Möglichkeit, den Leistungsbezug kalkuliert zu verlängern, verkürzte andererseits aber auch den Zeitraum, die Selbstständigkeit vorzubereiten. Darüber hinaus

wurde die Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt. Der Gründungszuschuss wurde damit finanziell unattraktiver und schwerer zu erlangen. Infolgedessen brachen die Zugangszahlen ein: Sie sanken von mehr als 130.000 im Vorreformjahr 2011 auf 20.000 im Reformjahr 2012. In den Folgejahren stiegen die Zugangszahlen wieder leicht an.

Wie die Wirkung gemessen wird

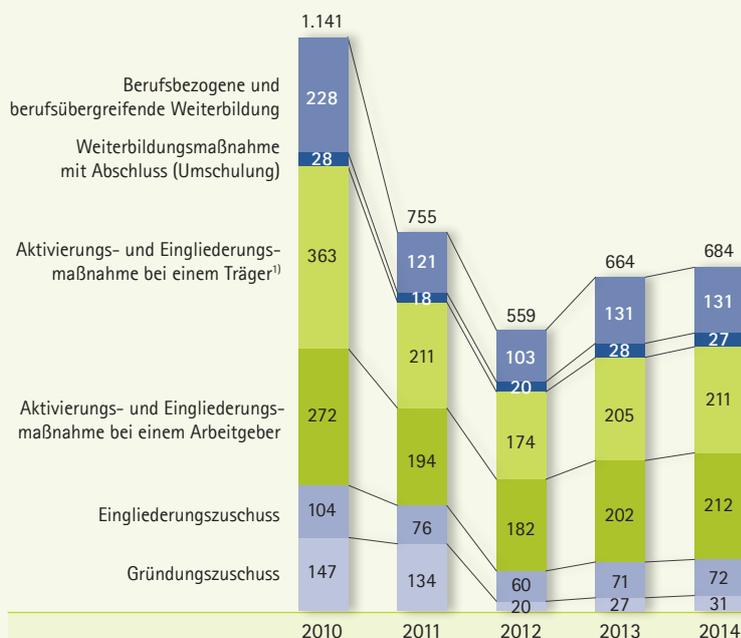
Ob jemand nach einer Maßnahme beschäftigt ist, sagt noch nichts über die Wirkung der Maßnahme aus. Vielmehr muss das beobachtbare Arbeitsergebnis der Geförderten mit dem nicht beobachtbaren Arbeitsergebnis verglichen werden, das ohne eine Förderung oder bei späterer Förderung zu erwarten gewesen wäre. Bei derartigen Analysen wird daher häufig zu jeder geförderten Person eine möglichst ähnliche Vergleichsperson gesucht, die in einem zu definierenden Eintrittszeitraum keine Förderung aufgenommen hat („statistischer Zwilling“).

Damit Unterschiede in den Arbeitsergebnissen der beiden Personengruppen kausal auf die Maßnahmenteilnahme zurückgeführt werden können

Abbildung 1

Zugänge in wichtige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) 2010 bis 2014

Personen in 1.000



¹⁾ Ohne Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit und Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme sowie ohne die rein erfolgsorientierte Vermittlung.

Quelle: Data-Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

nen, müssen die ausgewählten Vergleichspersonen den Geförderten vor Beginn der Maßnahme in Bezug auf alle relevanten Merkmale ähneln. Relevant sind in diesem Kontext alle Merkmale, die die Maßnahmenteilnahme sowie den Erfolg der Maßnahme beeinflussen (z. B. die Ausbildung und bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit). Zudem darf die Förderung keine indirekten Effekte auf die Arbeitsmarktchancen anderer Geförderter oder Vergleichspersonen haben. Diese Methodik erlaubt die Schätzung von durchschnittlichen Maßnahmeeffekten für untersuchte Personengruppen.

TrEffeR basiert auf Schätzungen individueller kausaler Effekte, die je nach Fragestellung auf beliebiger Ebene aggregiert werden können (vgl. Infokasten unten). So lassen sich Wirkungsergebnisse flexibel

für verschiedene Anforderungen bereitstellen. Hierzu wird in zwei Schritten vorgegangen: Im ersten Schritt erfolgt ein statistisches Matching, um die Merkmale von Vergleichspersonen den Geförderten anzugleichen. Im zweiten Schritt werden mittels einer Regressionsanalyse die individuellen Förderwirkungen geschätzt.

Allerdings können Nebenwirkungen auftreten, die sich mit diesem Ansatz nicht messen lassen: Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn sich dasselbe Ergebnis ohne Förderung eingestellt hätte (z. B., wenn ein Unternehmen eine Person auch ohne Eingliederungszuschuss eingestellt und genauso lange beschäftigt hätte). Substitution und Verdrängung liegen vor, wenn beispielsweise geförderte Beschäftigung ungeforderte Beschäftigung verdrängt, entweder im selben Unternehmen oder in anderen Unternehmen (z. B., weil diese ohne Förderung nur teurer produzieren können). Insbesondere bei betriebsnahen Maßnahmen und bei der Gründungsförderung können diese negativen Begleiterscheinungen auftreten. Sie sind bei der Ergebnisinterpretation entsprechend zu berücksichtigen.

Ziel ist es hier, möglichst aktuelle Zugangskohorten auszuwerten. Für Zugänge im Jahr 2011 lässt sich der Verbleib derzeit für zwei Jahre beobachten, für Zugänge im Jahr 2012 für ein Jahr. Da dieser Verbleibshorizont bei längeren Maßnahmen – insbesondere Umschulungen – für eine Bewertung zu kurz ist, beschränken sich die Auswertungen auf Maßnahmen mit einer Dauer bis zu sechs Monaten.

■ Wie die Maßnahmen wirken

Wirkungen ein Jahr nach Förderbeginn

Tabelle 1 (oberer Teil) zeigt für das erste Jahr nach Maßnahmebeginn, wie viele Tage die Geförderten beschäftigt waren und wie hoch der Anteil der Personen in Beschäftigung nach Ablauf des Jahres war. Zudem ist die geschätzte Förderwirkung ausgewiesen. Da die Ergebnisse nur für diejenigen Personen gelten, die durch die jeweilige Maßnahme gefördert wurden und diese Maßnahmen unterschiedliche Dauern haben können, sind direkte Wirkungsvergleiche zwischen den Maßnahmen nicht möglich.

Zwischen den beiden Eintrittsjahren 2011 und 2012 – also direkt vor und nach der letzten Gesetzesreform – zeigen sich keine nennenswerten Unterschiede, sowohl was die oben beschriebenen Ergebnisgrößen als auch die geschätzte Wirkung der Maßnahmen betrifft. Mit zunehmender Maßnahme-

i

Daten und Methodik von TrEffeR

Datengrundlage von TrEffeR sind die „Biografischen Daten“ der BA, welche individualisierte Kunden- und Statusinformationen zu Arbeitslosigkeit, Maßnahmenteilnahmen, Leistungsbezug und Beschäftigung enthalten.

In einem ersten Schritt erfolgt für Teilgruppen von Geförderten (u. a. nach Arbeitsagentur, Zugangsquartal und Maßnahmeart) die Auswahl „statistischer Zwillinge“. Diese gleichen sich im Hinblick auf wichtige beobachtbare Merkmale, unterscheiden sich aber dahingehend, ob sie gefördert wurden. Daher kann anhand ihres späteren Erwerbsstatus abgeschätzt werden, wie sich die Arbeitsmarktchancen der Geförderten ohne Maßnahme entwickelt hätten. „Ungeförderte Zwillinge“ müssen bei folgenden Kriterien exakt mit den Geförderten übereinstimmen: Agenturbezirk, Rechtskreis, Altersgruppe, Geschlecht und Leistungsstatus. Zudem müssen sie zu einem ähnlichen Zeitpunkt arbeitslos geworden sein und dürfen in den ersten drei Monaten ab dem Maßnahmebeginn ihres geförderten Zwillinges nicht selbst an einer Maßnahme teilgenommen haben. Würde man sich bei der Vergleichsgruppenauswahl auf nie geförderte Personen beschränken, so wären dies teils Personen, bei denen eine Förderung nie für nötig oder für sinnvoll gehalten wurde – sie wären damit den Geförderten nicht ähnlich. Das gewählte Drei-Monats-Fenster soll dieser Problematik Rechnung tragen, gleichzeitig aber ausschließen, dass Vergleichspersonen sehr kurz nach den Geförderten eine Maßnahme aufgenommen haben.

Ergänzend werden weitere soziodemografische, erwerbshistorische und arbeitsmarktbezogene Eigenschaften berücksichtigt, um eine ausgeglichene Merkmalsverteilung zwischen der Teilnehmergruppe und der jeweiligen Vergleichsgruppe herzustellen. Der Verbleib (also der Erwerbsstatus, z. B. in Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung) der ausgewählten ungeforderten Zwillinge wird dann ab dem Maßnahmeeintritt des jeweiligen geförderten Zwillinges gemessen.

In einem zweiten Schritt werden Geförderte und Vergleichspersonen weiter in Subklassen eingeteilt, deren Mitglieder sich ähneln. Innerhalb jeder Subklasse werden die beobachteten Ergebnisvariablen der Kontrollpersonen in linearer Abhängigkeit von ausgewählten Kovariablen modelliert und die Koeffizienten mithilfe einer Kleinste-Quadrate-Regression geschätzt. Durch Ausmultiplizieren der Kovariablen der Geförderten mit diesen Koeffizienten lassen sich die individuellen kontrafaktischen Ergebnisse der Teilnehmer schätzen. Der individuelle kausale Effekt für Teilnehmer ergibt sich dann aus der Differenz seines beobachteten Ergebnisses bei Teilnahme und seines geschätzten kontrafaktischen Ergebnisses bei Nichtteilnahme.

dauer fallen die geschätzten Wirkungen bei allen Instrumenten geringer aus. Dies lässt sich unter anderem durch den sogenannten Einbindungseffekt erklären: Während die Geförderten an einer Maßnahme teilnehmen, können sie nicht gleichzeitig ungefördert erwerbstätig sein. Die vorzeitige Aufnahme einer Beschäftigung und damit ein Abbruch der

Maßnahme sind aber insbesondere bei Weiterbildungen nicht wünschenswert, da diese den Erwerb eines Zertifikats vorsehen.

Personen, die an kürzeren Weiterbildungsmaßnahmen von bis zu drei Monaten teilnahmen, waren im ersten Jahr nach Maßnahmestart insgesamt 179 bzw. 174 Tage in Beschäftigung – dies sind jeweils

Tabelle 1

Kumulierte Tage und Verbleibsanteile von Geförderten in ungeförderter Beschäftigung sowie geschätzte Förderwirkung ein Jahr bzw. zwei Jahre nach einem Maßnahmestart im Jahr 2011 bzw. 2012

Maßnahme	Förderdauer	Jahr	Kumulierter Verbleib		Verbleibsanteil der Geförderten		Anzahl der geförderten Personen in Tausend
			in Tagen	davon: Wirkung in Tagen	in Prozent	davon: Wirkung in %-Punkten	
1 Jahr nach Förderbeginn							
Berufsbezogene oder -übergreifende Weiterbildung	bis 3 Monate	2011	179	41	65	16	60
		2012	174	41	64	16	54
	3 bis 6 Monate	2011	107	-21	57	10	28
		2012	103	-21	56	9	28
Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahme bei einem Träger ¹⁾	bis 3 Monate	2011	141	10	51	5	169
		2012	139	7	51	4	137
	3 bis 6 Monate	2011	75	-32	36	-3	20
		2012	80	-31	38	-1	11
Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahme bei einem Arbeitgeber	bis 6 Wochen	2011	224	70	71	17	185
		2012	219	75	70	18	173
Eingliederungszuschuss	bis 3 Monate	2011	225	71	80	29	33
		2012	223	83	79	32	27
	3 bis 6 Monate	2011	170	26	81	33	16
		2012	175	45	84	40	16
2 Jahre nach Förderbeginn							
Berufsbezogene oder -übergreifende Weiterbildung	bis 3 Monate	2011	426	92	69	15	60
	3 bis 6 Monate	2011	333	19	65	13	28
Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahme bei einem Träger ¹⁾	bis 3 Monate	2011	337	22	56	5	169
	3 bis 6 Monate	2011	218	-44	42	-1	20
Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahme bei einem Arbeitgeber	bis 6 Wochen	2011	485	123	72	14	185
Eingliederungszuschuss	bis 3 Monate	2011	504	152	76	22	33
	3 bis 6 Monate	2011	449	115	76	24	16

¹⁾ Ohne Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit und Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme sowie ohne die rein erfolgsorientierte Vermittlung.

Lesehilfe: Personen, die im Jahr 2011 in eine bei einem Arbeitgeber durchgeführte Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung eintraten, waren ein Jahr später durchschnittlich 224 Tage ungefördert beschäftigt. Vergleichspersonen (vgl. Infokasten auf Seite 4) waren ein Jahr später 70 Tage weniger beschäftigt gewesen. Ein Jahr nach Maßnahmeeintritt waren 71 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ungefördert beschäftigt, bei den Vergleichspersonen waren es 17 Prozentpunkte weniger.

Anmerkungen: Alle ausgewiesenen Förderwirkungen sind bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von höchstens 5 Prozent signifikant von Null verschieden.

Direkte Wirkungsvergleiche zwischen den Maßnahmen sind aufgrund der unterschiedlichen Teilnehmerstrukturen nicht möglich.

Längere Maßnahmen haben längere Einbindungseffekte und weisen daher bei einer zeitverzögerten positiven Wirkung im Betrachtungszeitraum von nur einem Jahr geringere Förderwirkungen auf die kumulierten Tage auf als bei einem Betrachtungszeitraum von zwei Jahren.

Quelle: TrEffeR.

© IAB

41 Tage mehr als ihre ungeförderten statistischen Zwillinge. Fast zwei Drittel von ihnen waren ein Jahr nach Maßnahmestart ungefördert beschäftigt – der Anteil lag damit um 16 Prozentpunkte höher als bei den Vergleichspersonen. Für Maßnahmen der berufsbezogenen und berufsübergreifenden Weiterbildung mit einer Förderdauer von drei bis zu sechs Monaten waren die Effekte auf die Tage in Beschäftigung ein Jahr nach Zugang noch leicht negativ; dies ist auf den Einbindungseffekt zurückzuführen. Die Effekte auf den Personenanteil in Beschäftigung lagen ein Jahr nach Förderbeginn jedoch bereits im positiven Bereich.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (ohne Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit und Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme sowie ohne die rein erfolgsorientierte Vermittlung) wirken sich weitestgehend neutral auf die Beschäftigung aus. Bei kürzeren Förderdauern zeigt sich ein leicht positiver, bei Förderdauern von drei bis sechs Monaten, die aber deutlich seltener zu beobachten sind, ein leicht negativer Effekt. Bei diesen Maßnahmen ist eine weitergehende Differenzierung nach Varianten nicht sinnvoll, da sie häufig verschiedene Elemente kombinieren – z. B. können Träger beraten, Bewerbungstrainings durchführen und fachliche Kenntnisse vermitteln.

Für Personen, die an arbeitgebernah erbrachten Maßnahmen teilnehmen, sind schon in der kurzen Frist deutlich bessere Arbeitsmarktergebnisse als ohne Förderung zu verzeichnen. Dies gilt sowohl für Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung, die beim Arbeitgeber durchgeführt werden und maximal sechs Wochen dauern, als auch für Eingliederungszuschüsse mit einer Förderdauer von bis zu sechs Monaten. Bei den Eingliederungszuschüssen, nicht aber bei den Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen, ist die Förderung dabei bereits mit einer Einstellung verbunden. Die Geförderten sind nach Ablauf eines Jahres deutlich länger in ungeförderter Beschäftigung gewesen als ähnliche ungeförderte Personen (die Nachbeschäftigungsfrist wird allerdings nicht mehr als geförderte Beschäftigung gewertet). Nach Ablauf eines Jahres ist der Anteil der Beschäftigten unter den Geförderten um etwa 30 Prozentpunkte höher als unter Personen ohne Förderung. Dies korrespondiert mit Befunden einer aktuellen Studie des IAB, die nicht die Wirkungen auf die Geförderten, sondern die Über-

gangsraten in Beschäftigung auf Arbeitsagenturebene untersucht (Wapler et al. 2014): Mit diesem Untersuchungsansatz wurden für betriebsnahe Maßnahmen (nach einem Einbindungseffekt) ebenfalls positive Effekte beobachtet.

Allerdings ist bei betriebsnahen Maßnahmen nicht bekannt, ob Betriebe die Geförderten auch ohne Förderung eingestellt hätten, also ein Mitnahmeeffekt vorliegt. Wäre die geförderte Person ohnehin eingestellt worden, und das ist bei einem Teil der Förderungen zu vermuten, wird der Effekt der Förderung überschätzt. Des Weiteren ist die Gefahr von Substitution und Verdrängung bei betriebsnahen Maßnahmen theoretisch am größten. Ein Überblick über weitere Forschungsergebnisse findet sich bei Wolff/Stephan (2013).

Wirkungen zwei Jahre nach Förderbeginn

Eine zweijährige Erfolgsbeobachtung lässt sich am aktuellen Rand nur für die Eintrittskohorte 2011 vornehmen (vgl. **Tabelle 1** unterer Teil). Bei den kumulierten Beschäftigungsdauern fallen die Wirkungen in der längeren Frist noch positiver aus. Eine Ausnahme sind lediglich länger dauernde Maßnahmen bei einem Träger.

Bei den berufsbezogenen und berufsübergreifenden Weiterbildungsmaßnahmen zeigt sich sehr gut die zeitverzögerte Wirkung: Während Maßnahmen mit einer Länge von drei bis sechs Monaten innerhalb des ersten Jahres nach Förderbeginn insgesamt negativ auf die kumulierten Tage in Beschäftigung wirkten (vgl. **Tabelle 1** oberer Teil), zeigt sich bereits nach zwei Jahren ein Vorzeichenwechsel – der anfängliche Einbindungseffekt wird durch zusätzliche Tage in Beschäftigung überkompensiert (vgl. **Tabelle 1** unterer Teil).

Umschulungen sind in der Regel auf eine Dauer von mindestens zwei Jahren angelegt. Daher ist der betrachtete Verbleibshorizont von zwei Jahren aufgrund des Einbindungseffektes für eine Bewertung von sehr aktuellen Kohorten nicht ausreichend. Eine aktuelle IAB-Studie weist jedoch darauf hin, dass bei Umschulungen positive Effekte in der längeren Frist zu erwarten sind: Kruppe/Lang (2014) untersuchen Förderzugänge der Jahre 2004 bis 2007 und betrachten den Verbleib bis zu sieben Jahre nach Förderbeginn. Sie finden im Anschluss an den Einbindungseffekt über die Zeit stabile Effekte auf den Verbleib in Beschäftigung in Höhe von etwa 20 Prozentpunkten. Die Geförderten verdienten im

Betrachtungszeitraum im Mittel über 10.000 Euro mehr als die Vergleichspersonen.

Sonderfall Gründungszuschuss

In **Tabelle 1** sind Ergebnisse für den Gründungszuschuss nicht ausgewiesen – Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind hier nicht das passende Erfolgskriterium. Da die BA über keine Information zur Selbstständigkeit verfügt, wird stattdessen untersucht, ob die Geförderten mehr oder weniger Tage weder arbeitslos noch in einer Maßnahme waren als ähnliche ungeförderte Personen. Da die Förderung bis zu 15 Monate dauert, liegen die geschätzten Wirkungen im ersten Jahr nach Förderbeginn durchgängig im negativen Bereich. 18 Monate nach Förderbeginn waren in der Förderkohorte 2011 unter den Geförderten 10 Prozentpunkte weniger arbeitslos oder in einer Maßnahme als bei ihren statistischen Zwillingen. In der Förderkohorte 2012 waren bei restriktiveren Förderbedingungen und geringeren Zugangszahlen 15 Prozentpunkte weniger arbeitslos.

Caliendo et al. (2012, 2015) zeigen mithilfe ergänzender Erhebungen, dass von den Personen, die im Jahr 2009 mit dem Gründungszuschuss gefördert wurden, 19 Monate nach Gründung noch rund 80 Prozent selbstständig waren. Bei ähnlichen Personen, die ohne Förderung gründeten, waren es knapp 75 Prozent, die aber im Mittel leicht höhere Einkommen realisierten. Etwa die Hälfte der befragten Gründer gab an, dass sie auch ohne eine Förderung gegründet hätten. Deutlich weniger – rund 20 Prozent – meinten, dass sie ohne Förderung in der Gründungsphase genauso erfolgreich gewesen wären.

Heterogene Effekte nach Geschlecht und Region

Der Anteil von Ostdeutschland am Arbeitslosenbestand im SGB III betrug in den Jahren 2010 bis 2014 etwa ein Viertel, der Frauenanteil etwa 45 Prozent (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015). Dies spiegelt sich in den Förderzugängen in Weiterbildungs-, Aktivierungs- sowie Eingliederungsmaßnahmen wider. Bei den betriebsnahen Maßnahmen und beim Gründungszuschuss fiel der Frauenanteil an den Zugängen mit rund 40 Prozent etwas geringer aus. Auf Ostdeutschland konzentrierten sich mit 40 Prozent überproportional viele Förderungen mit Eingliederungszuschüssen sowie ein Drittel der Zu-

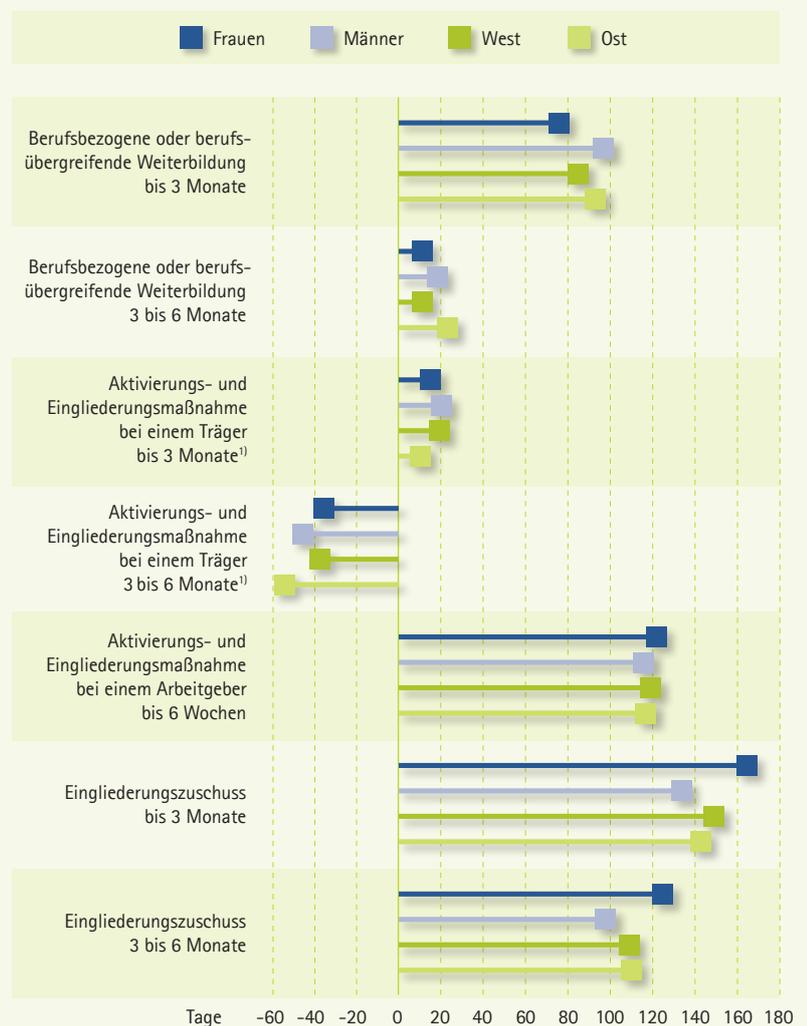
gänge in Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen bei einem Arbeitgeber.

Geförderte Frauen profitieren bei Eingliederungszuschüssen stärker als geförderte Männer, bei Weiterbildungsmaßnahmen zeigt sich eher das Gegenteil (vgl. **Abbildung 2**). Insgesamt finden sich zwischen Geförderten in Ost- und Westdeutschland keine großen Unterschiede bei den Instrumentenwirkungen.

Abbildung 2

Fördereffekte unterschiedlicher Maßnahmen auf die kumulierten Tage in ungeförderter Beschäftigung, zwei Jahre nach einem Maßnahmenstart im Jahr 2011

Differenz zwischen Geförderten und ähnlichen ungeförderten Personen, in Tagen



¹⁾ Ohne Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit und Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme sowie ohne die rein erfolgsorientierte Vermittlung.

Anmerkungen: Alle ausgewiesenen Förderwirkungen sind bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von höchstens 5 Prozent signifikant von Null verschieden.

Direkte Wirkungsvergleiche zwischen den Maßnahmen sind aufgrund der unterschiedlichen Teilnehmerstrukturen nicht möglich.

Längere Maßnahmen haben längere Einbindungseffekte und weisen daher bei einer zeitverzögerten positiven Wirkung im Betrachtungszeitraum von nur einem Jahr geringere Förderwirkungen auf die kumulierten Tage auf als bei einem Betrachtungszeitraum von zwei Jahren.

Quelle: TrEffeR.

Lediglich bei den Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen bei einem Träger scheinen die Maßnahmen in Westdeutschland für die Geförderten etwas positiver (bzw. weniger negativ) gewirkt zu haben.

Weitergehende regionalisierte und personengruppenspezifische Analysen zeigen, dass Förderwirkungen sehr heterogen ausfallen können.

■ Fazit

Der Bericht untersucht für Zugangskohorten der Jahre 2011 und 2012, wie wirksam ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rechtskreis SGB III für die Geförderten waren. Zumindest in der kurzen Frist unterscheiden sich die Ergebnisse für die beiden Zugangskohorten vor und nach der Reform des Instrumentenkastens kaum.

Die präsentierten Befunde bestätigen die Schlussfolgerungen des Sachstandsberichts zur Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten aus dem Jahr 2011 (Heyer et al. 2012, Koch et al. 2011). Bei den meisten Maßnahmen zeigen sich im Vergleich zu keiner oder einer späteren Förderung positive Effekte auf die Arbeitsmarktergebnisse von Geförderten.

Jedoch gilt dies auch weiterhin nur dann, wenn sie für den richtigen Personenkreis eingesetzt werden. Bei den betriebsnahen Instrumenten mit den höchsten Eingliederungseffekten ist zudem das Risiko von Mitnahme und Substitution am größten. Und es kann durchaus mehrere Jahre dauern, bis längere Fördermaßnahmen ihre positive Wirkung entfalten: Das zeigen gerade wieder die aktuellen Befunde von Kruppe/Lang (2014) zu Umschulungen.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2015): Haushaltsanwendung der Bundesagentur für Arbeit, <http://www.haushalt.arbeitsagentur.de/#zeitreihen/ZR-004/> (abgerufen am 11. Februar 2015).

Caliendo, Marco; Hogenacker, Jens; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2015): Subsidized start-ups out of unemployment: A comparison to regular business start-ups, [IZA-Discussion Paper 8817](#).

Caliendo, Marco; Hogenacker, Jens; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2012): Gründungszuschuss für Arbeitslose: Bislang solider Nachfolger der früheren Programme. [IAB-Kurzbericht, Nr. 2](#), Nürnberg.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. [Journal for Labour Market Research 45, 41-62](#).

Koch, Susanne; Spies, Christiane; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2011): Kurz vor der Reform: Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. [IAB-Kurzbericht, Nr. 11](#), Nürnberg.

Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2014): Labour market effects of retraining for the unemployed. The role of occupations. [IAB-Discussion Paper, Nr. 20](#), Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslose nach Rechtskreisen – Jahreszahlen, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Arbeitslose-und-gemeldetes-Stellenangebot/Arbeitslose/Arbeitslose-Nav.html> (abgerufen am 12. Februar 2015).

Stephan, Gesine; Rässler, Susanne; Schewe, Torben (2006): Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit: Die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. [Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 447-465](#).

Wapler, Rüdiger; Werner, Daniel; Wolf, Katja (2014): Active labour-market policies in Germany – do regional labour markets benefit? [IAB-Discussion Paper, Nr. 28](#), Nürnberg.

Wolff, Joachim; Stephan, Gesine (2013): Subsidized work before and after the German Hartz reforms – design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, IZA Journal of Labor Policy 2, o. Sz. (<http://www.izajolp.com/content/pdf/2193-9004-2-16.pdf>).



Dr. Thomas Büttner

ist Referent im Fachbereich „Wirkungsanalyse“ in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit.
thomas.buettner@arbeitsagentur.de



Torben Schewe

leitet den Fachbereich „Wirkungsanalyse“ in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit.
torben.schewe@arbeitsagentur.de



Prof. Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB und Professorin für Empirische Mikroökonomie an der Universität Erlangen-Nürnberg.
gesine.stephan@iab.de