

Workshop:

Forschungsergebnisse aus dem IAB: Ein Beitrag zur Steuerung der Agenturen

Führungsakademie der BA
Lauf, 15. und 16. November 2006

Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

PD Dr. Joachim Wolff
Forschungsbereich SGB II: Effektivität und Effizienz von Leistungen
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Förderung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

1. Aktive Arbeitsmarktpolitik und Teilnehmerstrukturen
2. Förderung durch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs)
3. Förderung durch Trainingsmaßnahmen
4. Schlussfolgerungen

1. Aktive Arbeitsmarktpolitik und Teilnehmerstrukturen

Ziele aktiver Arbeitsmarktpolitik

(A) Für die Teilnehmer:

- Möglichst dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt,
- Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit,
- Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
- zum Teil auch Test der Arbeitsbereitschaft.

(B) Für den Arbeitsmarkt insgesamt:

- Bessere Funktionsweise des Arbeitsmarktes (höhere Quote ungeförderter Beschäftigungsverhältnisse, geringere Arbeitsuchendenquote).

Teilnehmerstrukturen und Problemgruppen des Arbeitsmarktes

Werden die Personen mit den geringsten Chancen auf eine Eingliederung ins Erwerbsleben durch die Maßnahmen erreicht?

- Ältere (> 49 Jahre),
- gering Qualifizierte,
- Migranten,
- Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen,
- Langzeitarbeitslose,
- Langzeiterwerbslose (weder arbeitssuchend noch erwerbstätig).

Evaluierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

(A) Wirkungen auf die Teilnehmer:

- Vergleich ihrer Erwerbsquoten ab Maßnahmezutritt mit Erwerbsquoten möglichst ähnlicher Nichtteilnehmer (Matching).

(B) Gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktwirkungen:

- Wie wirkt sich die Intensität einzelner Maßnahmen auf die Quote der Arbeitssuchenden aus (z.B. Regionalanalysen)?

Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des SGB II:

- Im Laufe des Jahres 2007 werden erste Ergebnisse zur Wirkung auf die Teilnehmer verfügbar.
- Was soll bis dahin geschehen?

Tabelle 1: Maßnahmezugang in 2005 (in Tausend)

	Deutschland			West			Ost		
	insgesamt	Männer	Frauen	insgesamt	Männer	Frauen	insgesamt	Männer	Frauen
Zugänge in Maßnahmen									
Arbeitsgelegenheiten									
Mehraufwandsvariante	603,9	366,5	237,3	316,0	208,0	108,0	287,9	158,6	129,3
Entgeltvariante	25,9	15,6	10,3	9,6	6,1	3,5	16,3	9,5	6,8
Arbeitsbeschaffung	61,6	38,2	23,3	10,4	7,2	3,3	51,1	31,0	20,1
Förderung der beruflichen Weiterbildung	64,9	40,0	24,9	39,0	24,1	15,0	25,9	16,0	9,9
Eingliederungszuschüsse	60,6	41,3	19,3	35,6	26,4	9,2	25,0	15,0	10,1
Einstiegsgeld									
Gründungsförderung	17,1	12,0	5,1	11,2	8,0	3,1	6,0	4,0	2,0
abh. Beschäftigung	2,9	1,6	1,4	0,7	0,4	0,3	2,2	1,1	1,1
Trainingsmaßnahmen	408,1	245,1	163,0	252,5	158,0	94,4	155,7	87,1	68,6
jahresdurchschnittl. Arbeitslosenbestand	2402,0	1339,4	1062,6	1568,0	882,0	686,0	834,0	457,4	376,6

Quelle: Data Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (nur Arbeitsgemeinschaften und getrennte Trägerschaften)

2. Förderung durch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs)

Zusatzjobs

- sollen die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer erhöhen,
- sollten nachrangig gegenüber der Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung und der Teilnahme an anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sein,
- können auch als Test der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden,
- sollten zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein.

Wissen wir schon genaues über die Maßnahmewirkung? Nein!

Aber als verwandte Maßnahme können ABM betrachtet werden, die etwa drei Jahre nach Teilnahmebeginn für einige Teilnehmergruppen die Chancen auf eine Eingliederung verbessern:

- Langzeitarbeitslose Frauen (West und Ost) und Männer (nur West),
- ältere Frauen (>50 Jahre),
- Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen.

Dafür sprechen Ergebnisse aus Evaluationsstudien im Rechtskreis des SGB III, z.B. Caliendo/Hujer/Thomsen 2004 und 2005 sowie Caliendo 2006.

- Genau wie ABM könnten Arbeitsgelegenheiten womöglich erst nach recht langer Zeit ihre Wirkung entfalten!

Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Wolff/Hohmeyer 2006)

- Teilnahmen dauern in der Regel nicht mehr als sechs Monate.
- Es wird bis zu 30 Wochenstunden gearbeitet; nur in Westdeutschland ist die Wochenarbeitszeit bei knapp 10 Prozent der Teilnehmer höher.
- Die Mehraufwandsentschädigung liegt bei 1 bis 1,5 Euro pro Stunde; in sehr wenigen Fällen ist sie höher.

Tabelle 2: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in 2005 - Altersgruppen

	insgesamt	Männer	Frauen	West	Ost
Zugang in Tausend	603,9	366,5	237,3	316,0	287,9
Anteil am Zugang					
bis unter 25 Jahre	24,6%	25,7%	22,9%	25,1%	24,0%
25 bis unter 50 Jahre	57,5%	56,6%	58,9%	59,9%	54,9%
50 bis unter 65 Jahre	17,9%	17,7%	18,3%	15,0%	21,1%
Zugang pro 1000 Arbeitslose	251,4	273,7	223,3	201,5	345,2
Zugang pro 1000 Arbeitslose der jeweiligen Gruppe					
bis unter 25 Jahre	575,1	656,4	473,3	478,3	748,9
25 bis unter 50 Jahre	213,4	227,9	194,9	177,4	281,8
50 bis unter 65 Jahre	209,4	227,2	187,4	141,2	335,8

Quelle: Data Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
(nur Arbeitsgemeinschaften und getrennte Trägerschaften)

Tabelle 3: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in 2005 –
Ausbildung

	insgesamt	Männer	Frauen	West	Ost
Zugang in Tausend	603,9	366,5	237,3	316,0	287,9
Anteil am Zugang					
gering qualifiziert	47,4%	50,5%	42,6%	60,7%	32,9%
nicht gering qualifiziert	52,6%	49,5%	57,4%	39,3%	67,1%
Zugang pro 1000 Arbeitslose	251,4	273,7	223,3	201,5	345,2
Zugang pro 1000 Arbeitslose der jeweiligen Gruppe					
gering qualifiziert	237,9	285,7	182,1	205,8	347,9
nicht gering qualifiziert	265,0	262,4	268,5	195,2	343,9

Quelle: Data Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
(nur Arbeitsgemeinschaften und getrennte Trägerschaften)

Tabelle 4: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in 2005 – Nationalität

	insgesamt	Männer	Frauen	West	Ost
Zugang in Tausend	603,9	366,5	237,3	316,0	287,9
Anteil am Zugang					
Ausländer	8,6%	9,3%	7,4%	12,9%	3,8%
Deutsche	91,4%	90,7%	92,6%	87,1%	96,2%
Zugang pro 1000 Arbeitslose	251,4	273,7	223,3	201,5	345,2
Zugang pro 1000 Arbeitslose der jeweiligen Gruppe					
Ausländer	120,3	139,5	94,9	113,2	156,7
Deutsche	280,0	303,6	250,5	227,8	362,4

Quelle: Data Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
(nur Arbeitsgemeinschaften und getrennte Trägerschaften)

Tabelle 5: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in 2005 – Förderbedürftigkeit

	insgesamt	Männer	Frauen	West	Ost
Zugang in Tausend	603,9	366,5	237,3	316,0	287,9
Anteil am Zugang					
besonders förderbedürftig	76,5%	77,1%	75,5%	79,8%	72,9%
nicht besonders förderbedürftig	23,5%	22,9%	24,5%	20,2%	27,1%
Zugang pro 1000 Arbeitslose	251,4	273,7	223,3	201,5	345,2
Zugang pro 1000 Arbeitslose der jeweiligen Gruppe					
besonders förderbedürftig ¹⁾	233,8	258,7	203,0	190,1	322,7
nicht besonders förderbedürftig	333,1	340,1	323,6	263,7	424,7

¹⁾ Besonders förderbedürftig sind Personen mit mindestens einem der Merkmale: gering qualifiziert, älter als 49 Jahre, schwer behindert, langzeitarbeitslos oder Berufsrückkehrer

Quelle: Data Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen (nur Arbeitsgemeinschaften und getrennte Trägerschaften)

Tabelle 6: Vergleich zwischen verschiedenen Instrumenten in 2005
(Anteil am Zugang relativ zum Anteil am Arbeitslosenbestand)

Personengruppen	Arbeitsgelegenheiten				Trainingsmaßnahmen	
	Mehraufwandsvariante	Entgeltvariante	ABM	FbW	EGZ	
bis unter 25 Jahre	2,29	3,22	1,99	2,42	1,67	2,67
25 bis unter 50 Jahre	0,85	0,74	0,74	1,02	1,04	0,94
50 bis unter 65 Jahre	0,83	0,70	1,32	0,22	0,55	0,36
gering qualifiziert	0,95	0,90	0,63	0,68	0,54	0,85
nicht gering qualifiziert	1,05	1,09	1,37	1,35	1,46	1,15
Ausländer	0,48	0,64	0,25	0,67	0,54	0,69
Deutsche	1,11	1,08	1,16	1,08	1,11	1,07
bes. förderbedürftig	0,93	0,85	0,94	0,79	0,70	0,83
nicht bes. förderbedürftig	1,33	1,71	1,30	1,99	2,39	1,78

Quelle: Data Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
(nur Arbeitsgemeinschaften und getrennte Trägerschaften)

Einige Folgerungen:

(A) Dominante Zielgruppe sind Jugendliche und junge Erwachsene.

- Das SGB II betont ihre Rolle als Zielgruppe.
- Sie haben als Gruppe aber vergleichsweise gute Chancen auf eine Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung.
- Aus den Evaluationsstudien (z.B. Caliendo 2006) ist bekannt, dass ABM als verwandte Maßnahme die Chancen auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt für unter 25jährige nicht erhöhen.
- Womöglich wird durch Arbeitsgelegenheiten häufig die Arbeitsbereitschaft dieser Personengruppe getestet.
- Creaming – die Förderung von Personen mit hohen Bruttoeingliederungsquoten - wäre eine weitere mögliche Erklärung.

(B) Viele Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen werden nicht überproportional gefördert.

- Dies ist überraschend, da es sich bei Zusatzjobs um das letzte Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik handelt.
- Auch durch (nahezu) keine der alternativen Maßnahmen werden förderbedürftige Personen im Rechtskreis des SGB II besonders stark gefördert.
- So lange die Wirkung auf einzelne Personengruppen nicht bekannt ist, wäre eine stärkere Konzentration der Förderung auf Gruppen mit Vermittlungshemmnissen wünschenswert.

3. Förderung durch Trainingsmaßnahmen

Trainingsmaßnahmen zielen auf eine mittelbare Integration in den ersten Arbeitsmarkt ab durch

- Eignungsfeststellung
- Bewerbungstraining
- Vermittlung von Kenntnissen

Im Gegensatz zu Arbeitsgelegenheiten dauert die Teilnahme nur wenige Wochen.

Führen Trainingsmaßnahmen zu einer rascheren Integration der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt?

Hujer/Thomsen/Zeiss (2006) zeigen für Westdeutschland (Rechtskreis des SGB III):

- Die Integration in Beschäftigung erfolgt rascher,
- die Wirkung ist umso höher, je früher arbeitslose Personen die Maßnahme beginnen,
- insbesondere gering qualifizierte Männer können schneller integriert werden.

Trainingsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II

Untersuchung zum Zugang aus Arbeitslosigkeit in Trainingsmaßnahmen von Bernhard/Jozwiak/Wolff (2006), wir unterscheiden zwischen

- betrieblichen Trainingsmaßnahmen (etwa 1/3 der Zugänge)
- nicht-betrieblichen Trainingsmaßnahmen

Wir untersuchen in welchem Maße die Chance, gefördert zu werden, von persönlichen Merkmalen der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II abhängt.

Werden Personen mit Vermittlungshemmnissen intensiv gefördert?

Ältere (> 50 Jahre):

- Sie werden kaum gefördert, dafür aber Jugendliche und junge Erwachsene (< 25 Jahre) sehr intensiv.

Personen ohne Berufs- und Schulabschluss:

- Sie werden durch beide Trainingsmaßnahmen weniger intensiv gefördert als höher qualifizierte Personen.

Ausländer:

- In Ostdeutschland werden sie durch nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen intensiver als Deutsche gefördert,
- sonst liegen kaum Unterschiede zu Deutschen vor.

Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen:

- Sie werden generell deutlich weniger gefördert als Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen.

Langzeitarbeitslose:

- Nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen beginnen häufiger nach einer hohen Arbeitslosigkeitsdauer (> 24 Monate).
- Für den Zugang in betrieblichen Trainingsmaßnahmen spielt die Dauer der Arbeitslosigkeit keine große Rolle.

Erwerbsunterbrechungen (weder arbeitssuchend noch beschäftigt):

- Lange Erwerbsunterbrechungen führen bei ostdeutschen Frauen dazu, dass sie seltener durch nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen gefördert werden.
- Für westdeutsche Frauen trifft dies auf betriebliche Trainingsmaßnahmen zu.

Im Rechtskreis des SGB II richten sich Trainingsmaßnahmen wenig an bestimmte Problemgruppen, mögliche Ursachen:

- Sind die Maßnahmen für besondere Problemgruppen nicht geeignet?
- Liegt es daran, dass geplante Teilnehmerzahlen in vorher festgelegten Zeiträumen erreicht werden müssen?
- Werden Personen zugewiesen, die ohnehin relativ gute Chancen haben, eine Stelle zu finden? Creaming?
- Wird mit Trainingsmaßnahmen häufig getestet, ob erwerbsfähige Hilfebedürftige mit guten Eingliederungschancen auch bereit sind, sich um Arbeit zu bemühen?

4. Schlussfolgerungen

Durch *Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante* und *Trainingsmaßnahmen* werden

- Jugendliche und junge Erwachsene intensiv gefördert,
- Personengruppen mit erheblichen Eingliederungsschwierigkeiten jedoch weit weniger erreicht. Dies sollte sich ändern.

Falls Arbeitsgelegenheiten ähnlich wie ABM wirken sollten,

- würden nur wenige Personengruppen (z.B. Langzeitarbeitslose) durch ihre Teilnahme besser ins Erwerbsleben integriert,
- würden wir das erst nach Jahren nachweisen können,
- wäre die Maßnahme für unter 25jährige nicht wirksam.

Literatur

- Bernhard, S., Wolff, J. und E. Jozwiak: Selektivität bei der Zuweisung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in Trainingsmaßnahmen oder zu privaten Vermittlungsdienstleistern, erscheint in Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung.
- Caliendo, M., R. Hujer und S.L. Thomsen (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3/2004: 211-237.
- Caliendo, M., R. Hujer und S.L. Thomsen (2005): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, IAB Discussion Paper No 8/2005, Nürnberg.
- Caliendo, M. (2006): Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies. Springer-Verlag.
- Hujer, R., Thomsen, S. und C. Zeiss (2006), "The Effects of Short-Term Training Measures on the Individual Unemployment Duration in West Germany", ZEW Discussion Paper No. 06-065, Mannheim.

Wolff, J. und K. Hohmeyer (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert, IAB Forschungsbericht Nr. 10/2006, Nürnberg.