

Öffentlich geförderte Beschäftigung in Deutschland: Hilfreich für die, die bislang nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten?

„Hartz IV“: Was hat's gebracht?

Die Wirkungsforschung nach § 55 und ihre
Lehren für die künftige Ausgestaltung des
SGB II

Evangelische Akademie Loccum,
14. März 2013

Joachim Wolff

Gliederung

- I. Einführung**
- II. Ziele und Nebenwirkungen**
- III. Ausgestaltung der untersuchten Instrumente**
- IV. Empirische Studien**
- V. Kritische Würdigung/Forschungslücken**
- VI. Wichtige Lehren für die Arbeitsmarktpolitik**

I. Einführung

Öffentlich geförderte Beschäftigung (ABM, Arbeitsgelegenheiten, Beschäftigungszuschuss, Förderung von Arbeitsverhältnissen, etc.):

- Sie richtet sich an besonders benachteiligte Arbeitslose und ist ein zentraler Baustein der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialpolitik.
- Ihre gesetzlichen Grundlagen und die Förderpraxis bedürfen immer wieder einer Anpassung
 - aufgrund veränderter Rahmenbedingungen oder Zielsetzungen,
 - aufgrund von Erkenntnissen über ihre Wirkung oder Erfahrungen mit der Implementation der Maßnahmen.
- Wissenschaftliche Studien lieferten in den letzten 10 bis 12 Jahren viele Erkenntnisse insbesondere zur Zielerreichung.

II. Ziele und Nebenwirkungen

Ziele:

- Durch die öffentl. geförderte Beschäftigung **von besonders benachteiligten Arbeitslosen**
 - soll ihre **Beschäftigungsfähigkeit** und sollen mittelfristig ihre **Integrationschancen** in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden,
 - sollen für sie Möglichkeiten der **Teilhabe** am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben entstehen.
- Bei Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs) auch „**Überprüfung der Arbeitsbereitschaft**“.

II. Ziele und Nebenwirkungen

Nebenwirkungen: Allerdings besteht die Gefahr,

- dass Personen mit vergleichsweise guten Integrationschancen gefördert werden (**undifferenzierte Auswahl der Teilnehmer oder sogar Creaming**),
- dass durch die Ausgestaltung der Förderung **Lock-In-Effekte** (weniger Anreize und Zeit zur Arbeitsuche) auftreten,
- dass in Förderbetrieben reguläre Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen (**Mitnahme, Substitution**),
- dass wegen Wettbewerbsverzerrungen auch in Betrieben, welche die Förderung nicht in Anspruch nehmen, Beschäftigung verloren geht (**Verdrängung**).

III. Ausgestaltung der untersuchten Instrumente

ABM, Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs) und Entgeltvariante, Beschäftigungszuschuss:

- Sie richten sich an besonders benachteiligte Arbeitslose,
- außer bei Zusatzjobs entlohnte Beschäftigung (ohne Arbeitslosenversicherung)/Lohnkostenzuschüsse,
- ABM und Zusatzjobs fördern nur zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegenden Arbeiten,
- befristete Förderung (Ausnahme Beschäftigungszuschuss),
- im Zeitraum 2008-2011: Zusatzjobs mit jahresdurchschnittlich rund 647 Tsd. Zugängen die bedeutendste Maßnahme, gefolgt von AGH in der Entgeltvariante (Ø 68 Tsd. Zugänge), ABM (Ø 21 Tsd. Zugänge) und dem Beschäftigungszuschuss (Ø 16 Tsd. Zugänge).

IV. Empirische Studien - Studiendesigns

- **Analysen mit Personendaten:** Wirkungen auf die Geförderten
 - i.d.R. Vergleich der Geförderten mit ungeförderten “statistischen Zwillingen”
- **Analysen mit Regional- und Betriebsdaten:**
 - Effekte auf Beschäftigung/Arbeitslosigkeit (Bestände und Dynamik) insgesamt,
 - Mitnahme, Substitution, Verdrängung.
- **Implementationsanalysen:** Befragungen zur Umsetzung der Förderung durch beteiligte Träger, zu Erfahrungen der Geförderten.

IV. Empirische Studien - Wirkungen auf die Geförderten

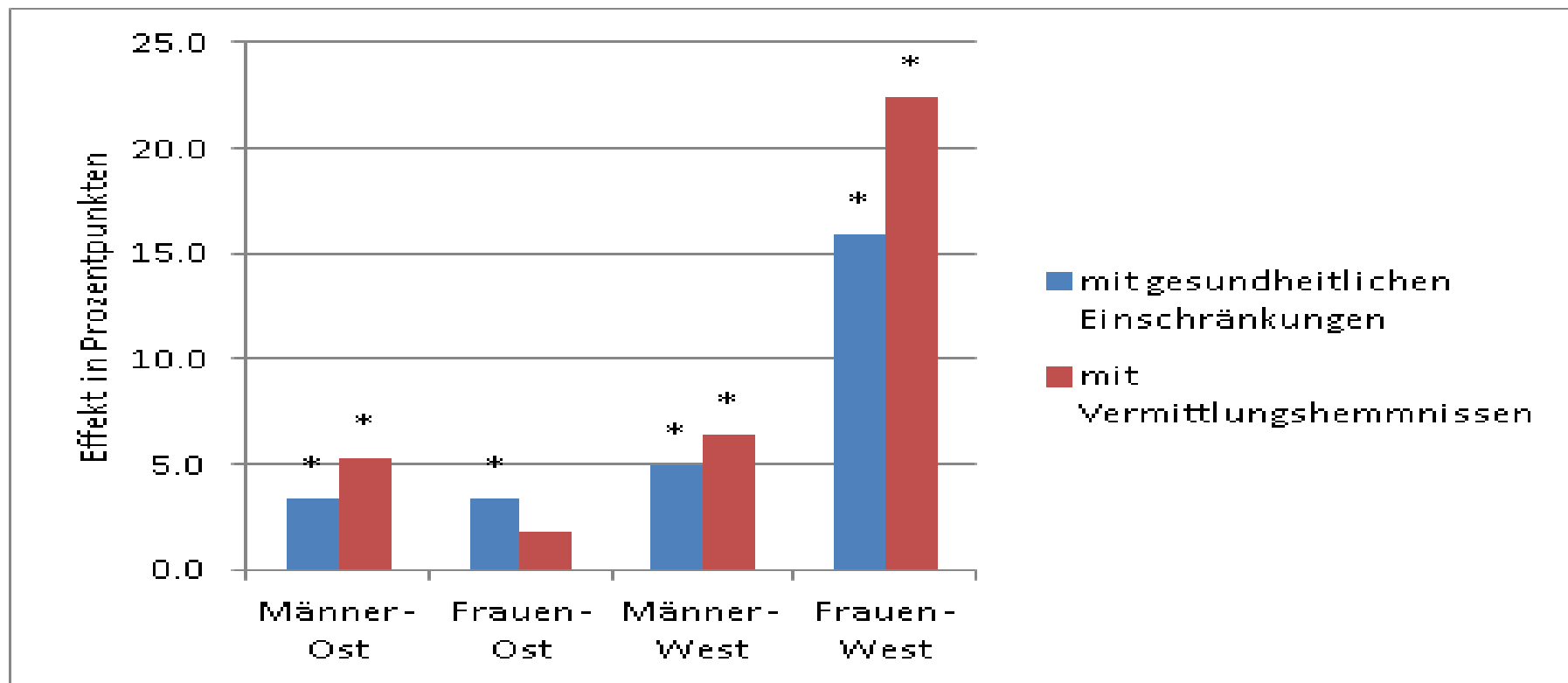
- Viele Studien untersuchten **ABM** und **AGH in der Mehraufwandsvariante**, nur wenige **AGH in der Entgeltvariante** und den **Beschäftigungszuschuss**.
- Viele Ergebnisse beziehen sich auf die Integration der Geförderten in ungeforderte Arbeit, Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder von Arbeitslosengeldbezug.
- Wenige Ergebnisse zu Wirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe (aufwändig: Messkonzeptentwicklung und Notwendigkeit von Befragungen).
- Aktueller Ergebnisüberblick: BMAS/IAB (2011) bzw. Heyer/Koch/Stephan/Wolff (2012).

IV. Empirische Studien - Wirkungen auf die Geförderten

ABM (Studien für Teilnahmen in den Jahren 2000 bis 2005):

- Häufig sehr nachteilige Auswirkungen auf die Integrationschancen der Geförderten (Ausnahme: geförderte ALG-II-Bezieher),
- die Befunde sprechen dafür, dass zu viele Personen mit guten Eingliederungschancen gefördert wurden,
- Aber: für besonders benachteiligte Arbeitslose war die Förderung effektiv!

Nettoeffekt auf die reguläre Beschäftigungsquote von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 34 Monate nach Förderbeginn: nach ausgewählten Personengruppen^{1),2)}



Quelle: Caliendo/Hujer/Thomsen 2004

1) Zugang in ABM im Februar des Jahres 2000; Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching Analyse

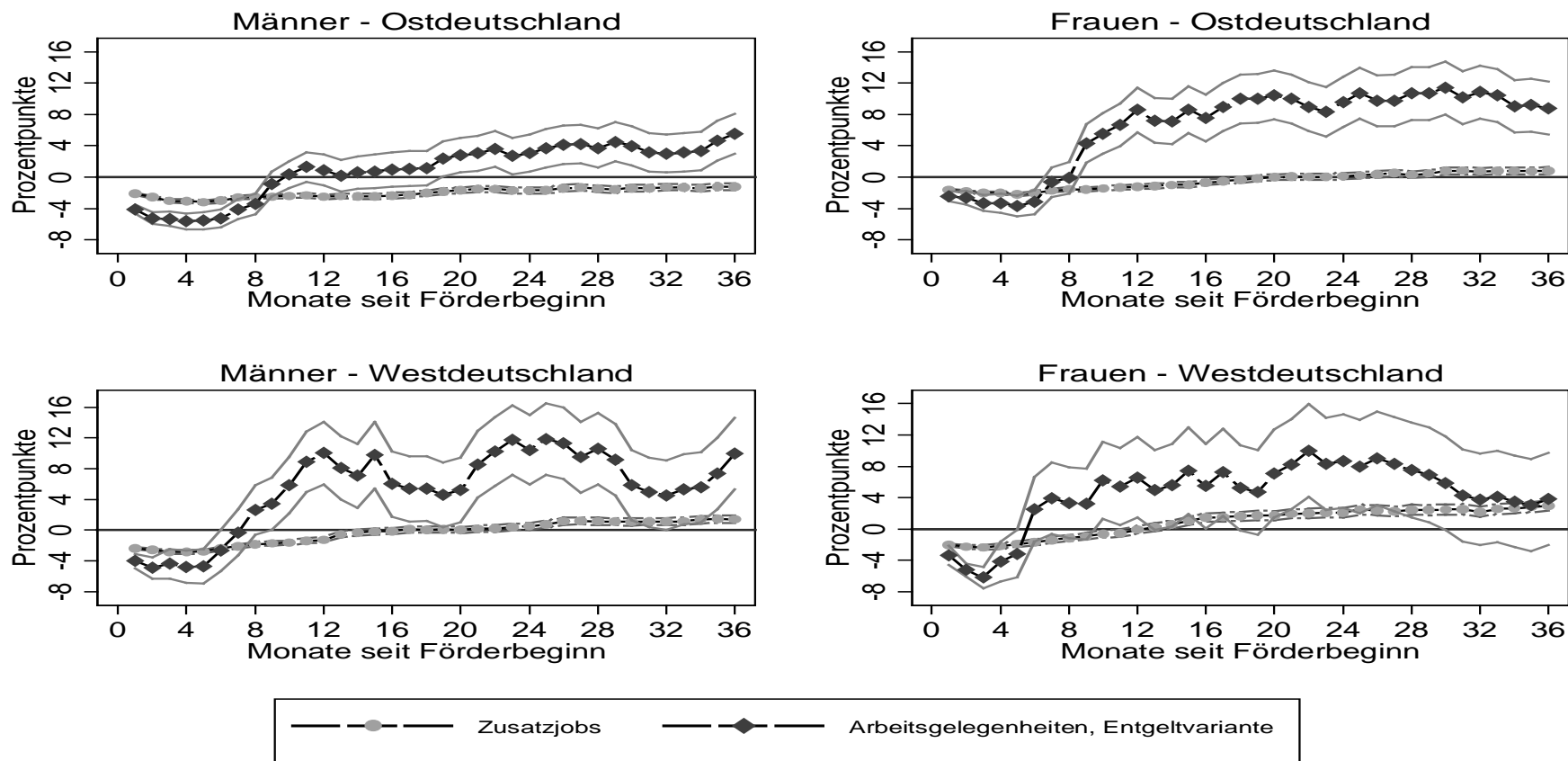
2) statistisch signifikante Effekte mit *

IV. Empirische Studien - Wirkungen auf die Geförderten

Arbeitsgelegenheiten (Studien für Teilnahmen der Jahre 2005 bis 2009):

- Mehraufwandsvariante (einige Studien):
 - Kaum Lock-In-Effekte und im Verlauf des zweiten Jahres nach Förderbeginn etwas erhöhte Eingliederungschancen.
 - Für Unter-25-jährige und Kurzzeiterwerbslose ineffektiv (Wolff/Hohmeyer 2008).
 - Hinweise auf positive Teilhabeeffekte (Wulfgramm 2011).
- Entgeltvariante (nur eine Studie):
 - Kaum Lock-In-Effekte, rasche und für den Personenkreis recht hohe Integrationswirkungen.

Nettoeffekt auf die reguläre Beschäftigungsquote von Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten¹⁾



Quelle: Hohmeyer/Wolff 2010

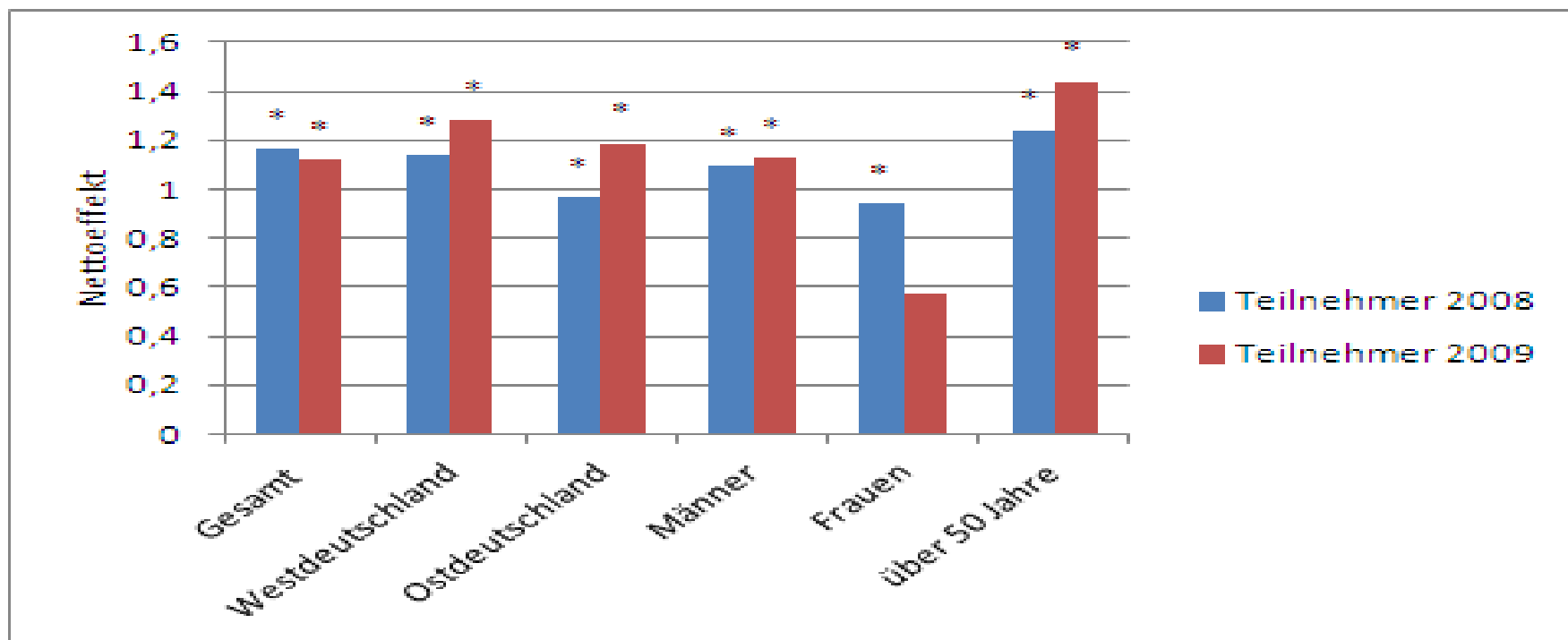
1) Zugang in Arbeitsgelegenheiten Mai bis Juli 2005; Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching-Analyse

IV. Empirische Studien - Wirkungen auf die Geförderten

Beschäftigungszuschuss (Studie für Teilnahmen der Jahre 2007 bis 2009):

- Eine breit angelegte Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (ISG/IAB/RWI 2011)
- Zentrale Befunde der Wirkungsanalysen:
 - Überraschend hohe Lock-In-Effekte,
 - Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe wurden erhöht.

Nettoeffekt auf die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben von Beschäftigungszuschossteilnehmern 1),2)



Quelle: ISG/IAB/RWI (2011), Auswertungen einer Personenbefragung

- 1) Die Teilnahmegruppen 2008 und 2009 repräsentieren Zufallsstichproben der Zugänge in den Beschäftigungszuschluss in der zweiten Jahreshälfte des entsprechenden Jahres; Ergebnisse einer Propensity-Score -Matching Analyse; die Skala der Frage nach der Teilhabe am gesellschaftliche Leben reicht von 0 ausgeschlossen bis 10 dazugehörig.
- 2) statistisch signifikante Effekte mit *

V. Kritische Würdigung/Forschungslücken

Wirkungen der Förderung auf die Teilnehmer

- Was sind die Ursachen der teils hohen Spannweite von Ergebnissen, z.B. in verschiedenen Perioden oder zwischen den Geschlechtern (unterschiedliche Förderbedingungen, Betreuungsstrategien, Arbeitsmarktlage, Struktur der Geförderten, etc.)?
- Nur wenige Studien vergleichen öffentl. geförderte Beschäftigung mit alternativen Fördermöglichkeiten.
- Die Studien betrachten Wirkungen auf die Geförderten. Völlig offen bleibt, ob die Förderung auch die soziale Teilhabe und das Arbeitsuchverhalten ihrer Familienmitglieder beeinflusst.

VI. Wichtige Lehren für die Arbeitsmarktpolitik

Zentrales Ergebnis der Wirkungsforschung:

Durch Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung erzielen diejenigen Arbeitslosen Fortschritte im Hinblick auf Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration, für die diese Förderung geschaffen wurde:

Arbeitslose mit verschiedenen Vermittlungshemmnissen und sehr geringen Eingliederungschancen

VI. Wichtige Lehren für die Arbeitsmarktpolitik

- Gesetzliche Vorgaben sollten dafür sorgen, dass möglichst ausschließlich „arbeitsmarktferne“ Zielgruppen gefördert werden.
- Arbeitsagenturen und Jobcenter sollten soweit wie möglich vermeiden, „arbeitsmarktnahe“ Personen zu fördern.
- Sozialer Arbeitsmarkt (langfristig geförderte Arbeitsverhältnisse für eine kleine Gruppe Erwerbsloser ohne Eingliederungschancen):
 - Die Befunde sprechen nicht gegen einen sozialen Arbeitsmarkt, aber eher für eine befristete als für eine unbefristete Förderung von besonders benachteiligten Erwerbslosen.
 - Denkbar wären längere, aufeinander folgende Förderabschnitte, an deren Ende geprüft wird, ob und in welcher Höhe ein Lohnkostenzuschuss weiter gewährt werden sollte.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Joachim Wolff

Kontakt: Joachim.Wolff@iab.de

www.iab.de

Literatur

- BMAS; IAB (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente.
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 37, S. 211-237.
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. L. (2005): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, ZEW-Discussion Paper No. 05-21.
- Caliendo, M., Hujer, R.; Thomsen S. L. (2008): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, Applied Economics 20, 1101-1122.
- Heyer, G.; Koch, S.; Stephan, G.; Wolff, J. (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. Journal for Labour Market Research 45(1), S. 41-62.

Literatur

- Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2010): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?, IAB Discussion Paper, 21/2010.
- Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2012): A fistful of Euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants? International Journal of Social Welfare, Vol. 21, No. 2, S. 174-185.
- ISG; IAB; RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/6880.
- Wolff, J.; Hohmeyer, K. (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr, IAB-Kurzbericht, 02/2008.
- Wulfgramm, M. (2011): "Subjektive Auswirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Ein-Euro-Jobs als sozialintegrative Maßnahme?," Zeitschrift für Sozialreform, 57(2), S. 175–197.