

# WISO

Januar 2012

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Öffentlich geförderte Beschäftigung

Integration und Teilhabe  
für Langzeitarbeitslose



Gesprächskreis  
Arbeit und Qualifizierung



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Öffentlich geförderte Beschäftigung**

Integration und Teilhabe  
für Langzeitarbeitslose

Susanne Koch  
Peter Kupka

# Inhaltsverzeichnis

---

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
Abstract	5
1. Einleitung	6
2. Maßnahmen und Ziele	8
2.1 Überblick	8
2.2 Ziele und Ausgestaltung der Maßnahmen geförderter Beschäftigung	8
3. Risiken und Nebenwirkungen	12
3.1 Individuelle Effekte	12
3.2 Betriebliche, gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte	12
4. Wirkungen	14
4.1 Kausalanalysen	14
4.2 Integration und Hilfebedürftigkeit	14
4.3 Beschäftigungsfähigkeit, Stabilisierung und gesellschaftliche Teilhabe	22
4.4 Konsequenzen aus der Evaluation	23
5. Abgestuftes Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung	25
5.1 Grundlinien	25
5.2 Förderpyramide	26
5.3 Stufe 1: Einstellungssubventionen	26
5.4 Stufe 2: Befristete Beschäftigung schaffende Maßnahmen	27
5.5 Stufe 3: Sozialer Arbeitsmarkt	28
5.6 Offene Fragen	31
6. Fazit	33
Literaturverzeichnis	34
Die Autorin und der Autor	39

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und dem Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

---

Tabelle 1:	Ausgestaltung wichtiger Maßnahmen der geförderten Beschäftigung	9
Tabelle 2:	Entwicklung der Eintritte in die wichtigsten Maßnahmen geförderter Beschäftigung	11
Tabelle 3:	Geschätzte Nettoeffekte (in Prozentpunkten) der ABM-Teilnahme auf die Chance der Teilnehmer, einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen	17
Tabelle 4:	Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen	29
Abbildung 1:	ABM und AGH Entgelt im Vergleich zu AGH Mehraufwandsentschädigung	19

## Vorbemerkung

---

Öffentlich geförderte Beschäftigung zählt zu den klassischen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Neben beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen – wie Lohnkostenzuschüsse – gehören dazu auch beschäftigungsschaffende Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten. Über die Zielsetzung und die Ausgestaltung wurde seit jeher z.T. heftig gestritten. Strittig ist bis heute z.B., ob öffentlich geförderte Beschäftigung ausschließlich einen Beitrag leisten soll, um individuelle Beschäftigungsfähigkeit herzustellen oder/und zu fördern sowie Integrations- und Teilhabechancen zu ermöglichen oder ob ihr (auch) eine Marktersatzfunktion zukommt. Gleichmaßen hält auch die Debatte über die Ausgestaltung der Maßnahmenbedingungen, die Definition der Zielgruppen und die Definition von Erfolgsindikatoren an.

Jenseits dieser Auseinandersetzungen besteht allerdings unter Arbeitsmarktexpertinnen und -experten aus Politik, Wissenschaft und Praxis inzwischen Konsens, dass dieses Instrument im Portfolio der aktiven Arbeitsmarktpolitik unverzichtbar ist. Mehr noch: Die Debatte ist in den letzten Jahren deutlich differenzierter geworden. Die damit einhergehende Versachlichung ermöglicht es, Vorzüge und Beschränkungen einzelner Instrumente sowie Anforderungen im Hinblick auf unterschiedliche Zielgruppen und Kontextbedingungen zu benennen und deutlicher abzugrenzen.

Die vorliegende Expertise von Dr. Susanne Koch und Dr. Peter Kupka, Institut für Arbeits-

markt- und Berufsforschung, Nürnberg, greift diese Debatte auf und gibt einen facettenreichen Überblick über die Ziele, die Ausgestaltung und die Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung. Sie bilanziert kritisch – auch vor dem Hintergrund neuer verfeinerter Untersuchungsmethoden und Forschungsansätze – das „Für“ und „Wider“ einzelner Maßnahmentearten. Im Lichte dieser Betrachtung erscheinen einige Befunde, die in der Vergangenheit als Beleg für die Wirkungslosigkeit oder gar negative Effekte von öffentlich geförderter Beschäftigung galten, als zu pauschal und nicht länger haltbar. Zugleich weisen die Autorin und der Autor auf mögliche negative Effekte für bestimmte Zielgruppen und auf Grenzen des Instruments für die Lösung von Strukturproblemen hin.

Auf dieser Grundlage entwickeln sie ein abgestuftes Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung und stellen ihre Überlegungen vor. Es besteht aus drei Komponenten – Lohnkostensubventionen an private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, befristete Beschäftigung schaffende Maßnahmen und einem sozialen Arbeitsmarkt. Sie skizzieren die Grundlinien und Elemente einer Förderpyramide, die sich sowohl durch Durchlässigkeit als auch durch eine durchgehend begleitende individuell ausgerichtete Betreuung und Förderung (Beratung und Qualifizierung) auszeichnen. Die Studie enthält auch Hinweise zum Umfang eines sozialen Arbeitsmarktes sowie zu den finanziellen Konditionen. Nicht zuletzt zeigt sie offene Fragen und Forschungslücken auf.

Wir bedanken uns bei der Autorin und dem Autor für die Erstellung der Studie. Sie knüpft an die bisherige Arbeit und an Studien des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung<sup>1</sup> an und lenkt die Perspektive auf konzeptionelle Überlegungen zur Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung. Wir würden uns freuen, wenn dies

als Beitrag und gleichzeitig als Einladung zu einer konstruktiven Debatte über umfassendere Politikansätze wahrgenommen wird.

*Ruth Brandherm*  
Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Qualifizierung

---

1 Koch, Susanne; Kupka, Peter: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? WISO Diskurs, März 2007.  
<http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04389.pdf>  
Matysik, Alexander; Rosenthal, Peer; Sommer, Jörg: Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland: aktuelle Instrumente, Programme und Konzepte. WISO Diskurs, August 2011.  
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08414.pdf>  
Schröder, Esther: Ein-Euro-Jobs zwischen Anspruch und Realität aus Sicht der Maßnahmeteilnehmer- und teilnehmerinnen: Arbeitsgelegenheiten und die Umsetzung der Arbeitsmarktformen. WISO Diskurs, November 2009.  
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06794.pdf>

## Abstract

---

In ihrem Beitrag untersuchen die Autorin und der Autor die Möglichkeiten und Grenzen der Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung bei der Integration von Langzeitarbeitslosen. Sie geben zunächst einen Überblick über die verschiedenen Maßnahmen, wobei zwischen Beschäftigung begleitenden und Beschäftigung schaffenden Maßnahmen zu unterscheiden ist. Der folgende Abschnitt enthält Ergebnisse zu den Wirkungen der verschiedenen Maßnahmen. Dabei sind die Analysen zur Integrationswirkung weiter vorangeschritten als die zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und zur sozialen Stabilisierung. Die bisherigen Evaluationsergebnisse und weitere ökonomische Überlegungen geben Anlass zur Skepsis,

ob öffentlich geförderte Beschäftigung in großem Umfang zum Marktersatz dienen kann.

Anschließend beschreiben die Autorin und der Autor die Zielgruppe, die sich im SGB II durch eine große Heterogenität auszeichnet. Auf dieser Basis entwerfen sie weiter ein abgestuftes Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung, das den Bedürfnissen von Personen entsprechen soll, die unterschiedliche Problemlagen und damit eine unterschiedliche Nähe zum Arbeitsmarkt haben. Der Beitrag soll die Diskussion auf die unterschiedlichen Fähigkeiten und Bedürfnisse der Betroffenen fokussieren und wegführen von der teilweise zu beobachtenden Verengung auf einzelne Maßnahmen.



## 1. Einleitung

---

Die Debatte darum, ob und wenn ja in welchem Umfang und in welcher Ausgestaltung mit den Mitteln von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Beschäftigung gefördert werden soll, ist wohl so alt wie die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik selbst. Auch mit der Einführung des SGB II wurde die Debatte weitergeführt, ein Ende ist nicht in Sicht. Kennzeichnend für die Debatte sind dabei zwei Dinge: Zum einen die Tatsache, dass die (zumeist temporäre) Förderung von Beschäftigungsverhältnissen auf dem regulären „ersten“ Arbeitsmarkt von den meisten Akteurinnen und Akteuren als unstrittig und in den arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten gehörend gesehen wird, während der „zweite“ oder gar „dritte“ Arbeitsmarkt heiß diskutiert wird. Zum anderen ist die Frage nicht geklärt, welche Personen überhaupt für öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage kommen und wie groß der Personenkreis ist.

Dieser Beitrag nähert sich (erneut) beiden Kernfragen der Debatte und versucht, ihre Beantwortung zu verbinden, indem ein abgestuftes Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung entworfen wird. Dazu wird zunächst dargestellt, welche Ziele mit den unterschiedlichen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung verfolgt werden (können) und welche Chancen und Risiken es dabei gibt. In einem zweiten Schritt wird zusammengefasst, welche Befunde es bereits zu den Wirkungen gibt und welche Lehren daraus gezogen werden können. Im dritten Schritt wird der Personenkreis beleuchtet, für den öffentlich geförderte Beschäftigung in Frage kommen könnte, um schließlich im vierten Schritt daraus das angekündigte Konzept zu entwickeln.

## 2. Maßnahmen und Ziele

### 2.1 Überblick

In diesem Abschnitt beschreiben wir zunächst die unterschiedlichen Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Dabei ist die Unterscheidung zwischen Beschäftigung begleitenden und Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gebräuchlich, wenn auch nicht ganz trennscharf. Unter Beschäftigung begleitenden Maßnahmen wird gemeinhin die Förderung von regulären Beschäftigungsverhältnissen bei erwerbswirtschaftlich orientierten Betrieben verstanden, wie zum Beispiel Lohnkostenzuschüsse. In der Gruppe der Beschäftigung begleitenden Maßnahmen gehören etwa die verschiedenen Formen von Eingliederungszuschüssen, unter einem bestimmten Blickwinkel auch die betrieblichen Trainingsmaßnahmen dazu.

Bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und den Arbeitsgelegenheiten (AGH) in den verschiedenen Varianten werden im Regelfall Beschäftigungsverhältnisse bei Trägern von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gefördert. In der jüngeren Vergangenheit gibt es mit dem Beschäftigungszuschuss und dem Kommunalkombi sowie mit Einschränkungen der Bürgerarbeit aber auch im eigentlichen Sinne Beschäftigung schaffende Maßnahmen, mit denen auch privatwirtschaftliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber angesprochen werden.

### 2.2 Ziele und Ausgestaltung der Maßnahmen geförderter Beschäftigung

Maßnahmen geförderter Beschäftigung verfolgen sowohl arbeitsmarkt- als auch sozialpolitische Ziele. Dazu gehören nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III auf der individuellen Ebene insbesondere

die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit und die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit durch eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Im SGB II kommt als weiteres Ziel die eigenverantwortliche Sicherung des Lebensunterhalts für bedürftige Haushalte hinzu. Die Hilfebedürftigkeit der Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG) II soll in erster Linie durch Integration in Erwerbsarbeit, möglichst ungefordert, verringert oder überwunden werden. Gesamtwirtschaftlich sollen die Maßnahmen geförderter Beschäftigung zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt, einem hohen Beschäftigungsstand und einer verbesserten Beschäftigungsstruktur beitragen.

#### *Geförderte Beschäftigung für Personen mit Vermittlungshemmnissen*

Die einzelnen Instrumente der geförderten Beschäftigung setzen an den Vermittlungshemmnissen der betroffenen Arbeitslosen an, die durch die Förderung kompensiert werden sollen. Ihre Ausgestaltung reflektiert dabei die unterschiedlichen Problemlagen. Tabelle 1 stellt die Förderkonditionen für die fünf wichtigsten Maßnahmen dar. *Eingliederungszuschüsse* sind im Regelfall auf einen Zeitraum bis zu zwölf Monaten befristete Lohnkostenzuschüsse. Ihre Höhe beträgt bis zu 50 Prozent des Arbeitsentgelts, sie zielen direkt auf die Integration Arbeitsloser mit Vermittlungshemmnissen in nicht geförderte Beschäftigung ab. *Eingliederungszuschüsse* haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. *Betriebliche Trainingsmaßnahmen* werden häufig nicht zur geförderten Beschäftigung gezählt. Da sie aber die Funktion haben können, über ein von der Arbeitsförderung finanziertes Praktikum Einstellungs- und Einarbeitungskosten zu senken, führen wir sie als niedrigschwelliges Instrument hier mit auf. Eine besondere Form des Schaffens von Beschäftigung stellt darüber hinaus die Grün-

dungsförderung dar, die seit 2006 mit einem einheitlichen Instrument, dem Gründungszuschuss, stattfindet.

Im Gegensatz dazu schaffen *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Arbeitsgelegenheiten (AGH)* Tätigkeiten für Arbeitslose, die sonst keine Arbeit finden können. Für diesen engeren Personenkreis sind verschiedene Ziele definiert. Es geht dabei um den Erhalt oder die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, einen Marktausgleich in

Teilarbeitsmärkten mit hoher Arbeitslosigkeit und regional- und strukturpolitische Wirkungen. Für Arbeitsgelegenheiten wird entsprechend der Zielsetzung des SGB II auch das Ziel der sozialen Integration betont. Tätigkeiten im Rahmen dieser Maßnahmen müssen zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen, wobei diese Kriterien nicht sehr exakt definiert sind. Um das Kriterium „Zusätzlichkeit“ zu erfüllen, reicht es zum Beispiel aus, dass eine Kommune in den nächsten

Tabelle 1:

**Ausgestaltung wichtiger Maßnahmen der geförderten Beschäftigung**

Förderart	Förderleistung für Arbeitgeber bzw. Träger der Maßnahme (ABM und AGH)	Geförderte Personen erhalten	Förderdauer	Bemerkungen
Eingliederungszuschüsse (EGZ), (§§ 217-222, 421f, 421p SGB III)	Lohnkostenzuschuss: bis zu 50 % des Arbeitsentgelts	regulären Lohn	Maximal 12 Monate	Großzügigere Förderkonditionen für Ältere und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen bzw. Schwerbehinderung
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), (§§ 260-271 SGB III)	Pauschaler monatlicher Zuschuss für Träger der Maßnahme: 900 € bis 1.300 € je nach Qualifikation der Teilnehmer	regulären Lohn (Arbeitsverhältnis ohne Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung)	Maximal 12 Monate	Großzügigere Förderkonditionen in Sonderfällen, seit 2009 im SGB II abgeschafft
Arbeitsgelegenheiten (AGH), (§ 16d SGB II)	<b>Mehraufwandsvariante:</b> monatliche Trägerpauschale  <b>Entgeltvariante:</b> Orientierung an ABM-Regelungen; bei nicht erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten Orientierung an Einstellungszuschüssen (Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit, Juli 2009)	<b>Mehraufwandsvariante:</b> 1 - 2 € pro Arbeitsstunde zuzüglich zum Arbeitslosengeld II  <b>Entgeltvariante:</b> regulären Lohn (Arbeitsverhältnis ohne Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung)	Befristet, aber keine gesetzlichen Vorgaben für die Förderdauer	Nur zur Förderung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern mit individuellen Vermittlungshemmnissen
Beschäftigungszuschuss (BEZ), (§ 16e SGB II)	Lohnkostenzuschuss bis zu 75 % des Arbeitsentgelts; ggf. 200 €/Mt. für maximal ein Jahr für Qualifizierung	regulären Lohn (Arbeitsverhältnis ohne Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung)	Bis 24 Monate, danach unbefristete Weiterführung möglich	Nur zur Förderung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern mit marginalen Integrationschancen





Förderart	Förderleistung für Arbeitgeber bzw. Träger der Maßnahme (ABM und AGH)	Geförderte Personen erhalten	Förderdauer	Bemerkungen
Modellprojekt Bürgerarbeit Aktivierungsphase: (§§ 14-18e SGB II, § 46 SGB III)  Beschäftigungsphase: (§§ 261, 270a, 421u SGB III)	<b>Beschäftigungsphase:</b> Zuschuss in Höhe eines Festbetrages von 1.080 € monatlich (900 € Arbeitsentgelt, 180 € Sozialversicherungsaufwand) bei 30 Wochenstunden  Alternativ bei 20 Wochenstunden: 720 € monatlich (600 € Arbeitsentgelt, 120 € Sozialversicherungsaufwand)	<b>Aktivierungsphase:</b> Intensivere Vermittlung, Qualifizierung, Förderung  <b>Beschäftigungsphase:</b> Regulären Lohn durch Arbeitgeber der Bürgerarbeit (mind. 900 € bei 30 Wochenstunden, mind. 600 € bei 20 Wochenstunden)  Begleitendes Coaching zur Vermittlung in reguläre Beschäftigung	<b>Aktivierungsphase:</b> Mind. 6 Monate  <b>Beschäftigungsphase:</b> Maximal 36 Monate	Rund 34.000 Bürgerarbeitsplätze v. a. in Gemeinden, Städten, Kreisen stehen zur Verfügung; diese müssen zusätzlich und gemeinnützig sein
<b>betriebliche Trainings- maßnahmen</b>  Bis 31.12.2008: § 16 Abs. 1 S. 2 i.V.m. §§ 48-52 SGB III Seit 1.1.2009: § 46 SGB III  Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	Im Gegensatz zu Trägern sind Betriebe von der Kostenübernahme grundsätzlich ausgeschlos- sen. Es werden nur Kosten für Prüfungsgebühren und Arbeitskleidung übernom- men	ALG II  Außerdem werden Lehrgangskosten, Prüfungskosten, Fahrtkosten übernommen und ein Zuschuss für die Kinderbetreuung ist gewährt	<b>Vermittlung von notwendigen Kenntnissen und Fertigkeiten</b> bis 8 Wochen  Kombination mit Träger-Maßnahmen möglich. Höchst- förder-Dauer: 12 Wochen	Maßnahmen können als betriebliche und als nicht-betriebliche (schulische) TM durchgeführt werden  Betriebliche TM sind dabei Einzelmaß- nahmen, nicht- betriebliche Gruppenmaßnahmen

beiden Jahren kein Geld hat, um die beabsichtigte Maßnahme durchzuführen.

Bei einer Teilnahme an ABM und AGH in der Entgeltvariante werden die Geförderten sozialversicherungspflichtig beschäftigt (ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung). Letztere machen aber nur einen Bruchteil der Arbeitsgelegenheiten aus. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante erhalten das Arbeitslosengeld II, die Kosten der Unterkunft sowie zusätzlich einen bis zwei Euro pro Arbeitsstunde (vgl. Tabelle 1). Für ABM sind Zuschüsse an die Träger gesetzlich geregelt; die Pauschalbeträge (siehe Tabelle 1) sind nach der Ausbildung der Teilnehmer gestaffelt. Im Gesetz wird die Förderdauer von im Regelfall bis zu

zwölf Monaten vorgeschrieben. Für Arbeitsgelegenheiten gibt es dagegen weder zu den Förderkonditionen für die Träger noch zur Förderdauer gesetzliche Vorgaben.

Die traditionellen ABM verlieren seit der Jahrtausendwende an Bedeutung (vgl. Tabelle 2). Während es im Jahr 2000 noch mehr als eine Viertel Million Eintritte in ABM gab, sank der Wert ab 2005 unter 100.000. 2008 wurden nur noch etwa 70.000 Zugänge verzeichnet. Außerdem wurden mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der Instrumente ab 2009 ABM im SGB II abgeschafft. Die Arbeitsgelegenheiten wurden dagegen unmittelbar mit ihrer Einführung im Jahr 2005 zur dominanten Form der geförderten Beschäftigung. Dies gilt vor allem für die Mehrauf-

wandsvariante mit über zwei Millionen Zugängen in den Jahren 2008 bis 2010 (vgl. Tabelle 2), die bislang mehr als 90 Prozent aller Eintritte in Arbeitsgelegenheiten ausmachten.

Der *Beschäftigungszuschuss* wurde im Oktober 2007 für solche ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher eingeführt, die langzeitarbeitslos sind und mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen (zu Förderkonditionen vgl. Tabelle 1). Personen, die selbst bei guter Arbeitsmarktlage in absehbarer Zeit keine Erwerbstätigkeit finden können, soll eine langfristige Perspektive zur Teilhabe am Arbeitsleben eröffnet werden (Deutscher Bundestag 2007: 5). Die Förderung einzelner Teilnehmer ist zunächst auf 24 Monate begrenzt, sie kann danach auf Dauer gestellt werden. Dennoch wird am Ziel einer (langfristigen) Integration der Geförderten in ungeforderte Beschäftigung festgehalten (Deutscher Bundestag 2007: 5). Diese Maßnahme spielt mit ca. 50.000 Zutritten in den Jahren 2008 und 2009 sowie nur noch 8.000 im Jahr 2010 eine eher untergeordnete Rolle; die bis Ende 2009 geplanten 100.000 Beschäftigungsmöglichkeiten wurden bei weitem nicht erreicht.

Mit dem *Kommunalkombi* gibt es ein weiteres Programm der Förderung von Langzeitarbeitslosen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit. Bis Januar 2010 wurden aber nur 15.825 Stellen bewilligt (Bundesverwaltungsamt 2010). Daher gehen wir nicht weiter auf diese Fördermöglichkeit ein.

Schließlich hat die Bundesregierung im Juli 2010 eine neue Variante der schon in Sachsen-Anhalt und Bayern in Modellversuchen erprobten *Bürgerarbeit* eingeführt (zu früheren Modellversuchen vgl. Heinz et al. 2007). Im Rahmen des Programms, an dem fast 200 Grundsicherungsstellen teilnehmen, sollen bis zu 160.000 Langzeitarbeitslose aktiviert werden, von denen 34.000 ab Anfang 2011 in die Beschäftigungsphase einmünden sollen, die bis zu drei Jahre dauern kann. Außer der Langzeitarbeitslosigkeit in der gesetzlichen Definition gibt es keine notwendige Voraussetzung, um für die Bürgerarbeit ausgewählt werden zu können. Auch diese Maßnahme bleibt bislang (Mai 2011) hinsichtlich der Zahl der neu entstandenen Beschäftigungsverhältnisse hinter den Erwartungen zurück.

Tabelle 2:

**Entwicklung der Eintritte in die wichtigsten Maßnahmen geförderter Beschäftigung (in Tsd.)<sup>1</sup>**

Zeitraum	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	78,1	83,2	70,3	70,3	11,1	2,5
Arbeitsgelegenheiten	630,0	837,1	816,0	823,2	812,3	749,4
in der Mehraufwandsvariante	604,1	797,0	774,9	764,2	719,2	668,0
in der Entgeltvariante	25,9	40,4	41,0	59,0	92,9	81,4
Beschäftigungszuschuss			0,6	25,3	26,8	8,0
Eingliederungszuschüsse	134,0	226,1	266,3	269,1	266,2	241,3
Betr. Trainingsmaßnahmen	894,5	977,7	999,0	1.070,6	435,3	1,3
Trainingsmaßnahmen im Betrieb	345,3	419,4	446,0	429,8	25,9	1,0
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber					417,1	465,4
nachrichtlich:						
<b>Durchschnittlicher Arbeitslosenbestand</b>	<b>4.860,9</b>	<b>4.487,2</b>	<b>3.776,5</b>	<b>3.267,9</b>	<b>3.423,3</b>	<b>3.244,5</b>

<sup>1</sup> Angaben für 2005 ohne optierende Kommunen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

## 3. Risiken und Nebenwirkungen

### 3.1 Individuelle Effekte

Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung gibt es also für unterschiedliche Zielgruppen, mit unterschiedlicher Länge und unterschiedlicher Ausstattung. Ob sie ihre jeweiligen Zielsetzungen erreichen, hängt von vielen Faktoren ab (vgl. im Folgenden Kupka/Wolff 2009). Hinsichtlich des Ziels verbesserter Integrationschancen in den Arbeitsmarkt ist zunächst der *Lock-In-Effekt* (auch als Einsperr- oder Einbindungseffekt bekannt) zu nennen. Schon aus Zeitmangel oder bei entsprechend guter Ausstattung auch mangels Motivation ist damit zu rechnen, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Maßnahme weniger intensiv Arbeit suchen als vergleichbare Nicht-Teilnehmer. Die Chance, eine ungeforderte Beschäftigung aufzunehmen, ist daher für Teilnehmer geringer als für vergleichbare Nicht-Teilnehmer, solange die Förderung andauert.

Ein zweiter Effekt, der die Wirksamkeit von Maßnahmen beeinflusst, ist das so genannte *Creaming*. Dies bedeutet, dass Personen mit relativ guten Aussichten auf eine Eingliederung in Erwerbsarbeit an Stelle von Personen mit Vermittlungshemmnissen gefördert werden. Creaming kann mehrere Ursachen haben. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder Träger der Maßnahme haben häufig ein Interesse daran, die Stellen durch geförderte Personen mit hoher Produktivität zu besetzen. Möglicherweise reichen auch die Kostensätze, die sie erstattet bekommen, nicht aus, um schwierigere Arbeitslose zu betreuen. Auch Agenturen und Grundsicherungsstellen mögen ein Interesse an Creaming haben, z. B. wenn der Erfolg einer Maßnahme an Brutto-Integrationsquoten gemessen wird. Dieser Effekt verstärkt sich weiter, wenn Erfolgsquoten einer Maßnahme vorgegeben werden. In diesen Fällen ist eine Bestenauswahl garantiert.

Schließlich kann die Förderung zu einer *Stigmatisierung* der Arbeitslosen führen, wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber davon ausgehen, dass es sich bei den Geförderten um Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen handelt. Selbst wenn sich die Maßnahmen positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgewirkt haben – was durchaus nicht immer gesichert ist, können sich beispielsweise ABM und Arbeitsgelegenheiten für Teilnehmer nachteilig auf die Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit auswirken.

Bei diesen Überlegungen ist jedoch zu beachten, dass eine geförderte Beschäftigung das psychische und gesundheitliche Wohlbefinden von Personen mit besonderen Problemen verbessern und dabei helfen kann, soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Dies ist ein eigenständiges Ziel der Arbeitsmarktpolitik jenseits von Integrationseffekten, insbesondere im SGB II.

### 3.2 Betriebliche, gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte

Eine andere Frage ist, ob die Förderung über die intendierten und nicht-intendierten individuellen Wirkungen hinaus betriebliche, gesamtwirtschaftliche oder fiskalische Effekte erzielt.

Auf der betrieblichen Ebene werden häufig Mitnahmeeffekte einer öffentlich geförderten Beschäftigung vermutet: Wenn Arbeitgeber Einstellungen aus der Zielgruppe auch ohne die Förderung vorgenommen hätten, hat dies unmittelbar keine negativen Folgen. Es werden jedoch finanzielle Mittel unnötig ausgegeben, was mittelbar die Nachfrage nach ungeforderter Beschäftigung schmälert. Solche Gefahren liegen z. B. bei Eingliederungszuschüssen auf der Hand, auch wenn im Anschluss an die Förderung Nachbeschäftigungsfristen eingehalten werden müssen.

Die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen mit den Mitteln der Arbeitsmarktpolitik kann zudem dazu führen, dass andere, nicht geförderte Beschäftigungsverhältnisse beim gleichen Arbeitgeber substituiert werden oder sogar Betriebe, die nicht an Förderungen gelangen können, ganz oder teilweise vom Markt verdrängt werden.

Beides kann (muss aber nicht) Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und damit die gesamtwirtschaftliche Performance insgesamt haben. Ob öffentlich geförderte Beschäftigung positive oder negative gesamtwirtschaftliche Wirkungen hat, ist aber zunächst einmal offen. So kann ein positiver Arbeitsmarkteffekt dann eintreten, wenn es gelingt, die Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen zu erhalten und ihre Motivation zur Arbeitsuche zu erhöhen. Bei vorhandenem Bedarf wird es dann für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber leichter, offene Stellen zu besetzen und die Kosten der Einstellung und Einarbeitung werden womöglich verringert. Dadurch könnten sie mittel- bis langfristig bei gegebenen Löhnen auch mehr ungeforderte Personen beschäftigen. Außerdem könnte die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitslosen zu höherer Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt führen und Druck auf die Löhne ausüben. Auch das wäre ein Beitrag zu einem höheren Stand ungeförderter Beschäftigung.

Andererseits stellen Einstellungssubventionen und Arbeitsbeschaffung für Arbeitslose bei regulärer Entlohnung eine stärkere soziale Absicherung beim Verlust des Arbeitsplatzes dar. Dies kann wiederum zu weniger moderaten Lohnabschlüssen führen, die sich negativ auf ungeforderte Erwerbstätigkeit auswirken können (vgl. Calmfors 1994; Konle-Seidl/Stephan 2009).

Eher eine ordnungspolitische Frage ist, ob die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik als Marktersatz bei regionaler Unterbeschäftigung sinnvoll ist, wie sie lange Zeit beispielsweise als wichtiges Ziel der ABM formuliert wurde. Ein Vorteil der ar-

beitsmarktpolitischen Intervention ist, dass Arbeitsplätze relativ unmittelbar und damit rasch entstehen können. So konnte etwa durch den massiven Einsatz von ABM nach der deutschen Wiedervereinigung einerseits die sprunghaft ansteigende Arbeitslosigkeit in Folge des Zusammenbruchs der Industrie abgemildert und gleichzeitig bei noch nicht vollständig vorhandenen privatwirtschaftlichen Strukturen ein Beitrag zur Wiederherstellung der Infrastruktur geleistet werden. Allerdings ist ebenfalls einleuchtend, dass regionale Arbeitsmarktungleichgewichte in der Regel die Folge konjunktureller oder struktureller Veränderungen sind. Damit ist – wenn überhaupt staatliche Interventionen notwendig sind – eher die Wirtschafts- und Strukturpolitik gefragt als die Arbeitsmarktpolitik. Allerdings zeigt das Beispiel der konjunkturellen Kurzarbeit in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009, dass es Situationen geben kann, in denen ein rasches, unmittelbares Eingreifen zur Beschäftigungssicherung durchaus entgegen ordnungspolitischer Bedenken sinnvoll sein kann, auch wenn der Beitrag des Kurzarbeitergeldes zur Abmilderung der Krise nicht ganz so groß gewesen sein mag wie vielfach angenommen (Möller 2010: 333).

Welche fiskalischen Konsequenzen öffentlich geförderte Beschäftigung schließlich hat, hängt von mehreren Parametern ab: Zunächst von der Frage, ob ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis entsteht oder nicht. Ist dies der Fall, so bedeutet öffentlich geförderte Beschäftigung ein Mehr an Beitragseinnahmen bei den Sozialversicherungen, sofern nicht ungeforderte Beschäftigung im großen Stil verdrängt wird. Auf der anderen Seite werden die Kassen der Arbeitsverwaltung – Grundsicherung oder Arbeitslosenversicherung – entlastet. Ob die öffentlichen Haushalte in der Summe be- oder entlastet werden, hängt ganz entscheidend davon ab, ob auf der individuellen Ebene der Geförderten positive, negative oder gar keine Eingliederungseffekte erzielt werden.



## 4. Wirkungen

### 4.1 Kausalanalysen

Ob und in welchem Umfang die oben beschriebenen intendierten und nicht-intendierten Wirkungen tatsächlich auftreten, ist Gegenstand von quantitativen Wirkungsanalysen. Auf individueller Ebene untersuchen quantitative Studien insbesondere Nettoeffekte der Teilnahme an verschiedenen Maßnahmen hinsichtlich des Erfolgs der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Arbeitsmarkt. Basis der Analysen ist dabei ein Vergleich des Arbeitsmarkterfolgs von Teilnehmern einer Maßnahme mit dem von möglichst ähnlichen nicht geförderten Personen. Die Ähnlichkeit zwischen Teilnehmern und den Vergleichspersonen bezieht sich auf alle bekannten Charakteristika, die den Erfolg am Arbeitsmarkt beeinflussen. Dazu gehören insbesondere soziodemographische Merkmale, Informationen zum Erfolg und Misserfolg der untersuchten Personen am Arbeitsmarkt vor Beginn der Förderung und die lokale Arbeitsmarktlage<sup>2</sup>.

Die Analyse von Nettoeffekten ist deshalb so wichtig, weil sie eine Näherung an die sogenannte kontrafaktische Frage der Evaluation darstellen: Was wäre mit den Teilnehmern einer Maßnahme passiert, wenn sie nicht an ihr teilgenommen hätten? Dies ist eine grundsätzlich andere Sichtweise auf den Erfolg einer Maßnahme, als die Analyse von Bruttoübergangsquoten, die beispielsweise im Controlling angewandt werden. Ein fiktives Beispiel mag den Unterschied verdeutlichen: In einem bestimmten Zeitraum nach dem Beginn von Maßnahme A sind 60 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ungeförderter Beschäftigung. Da diese Maßnah-

me aber mit einer sehr arbeitsmarktnahen Klientel gearbeitet hat, schaffen 70 Prozent der Kontrollgruppe den Übergang. Bei Maßnahme B, die eine sehr schwierige Klientel betreut hat, schaffen 30 Prozent den Übergang in ungeförderter Beschäftigung, Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Kontrollgruppe aber nur zu 15 Prozent. Die auf den ersten Blick erfolgreichere Maßnahme A hat also die Integrationschancen der Teilnehmer deutlich verschlechtert, während Maßnahme B sie sogar verdoppelt hat.

Die gesamtwirtschaftliche Wirkung verschiedener Maßnahmen wurde bislang in weit geringerem Umfang untersucht. Einige Untersuchungen analysieren die Wirkung der Förderintensität verschiedener Maßnahmen auf die Quote der Arbeitsuchenden und die Matching-Effizienz. Letztere bestimmt den Einfluss der Förderintensität auf die ungeförderter Neueinstellungen (bei gegebenem Bestand von Arbeitslosen und Vakanzen). Eine Zunahme der ungeförderter Neueinstellungen würde auf eine verbesserte Funktionsweise des Arbeitsmarktes hindeuten.

### 4.2 Integration und Hilfebedürftigkeit

In diesem Abschnitt befassen wir uns mit den Ergebnissen von Evaluationsstudien zu verschiedenen Maßnahmengruppen geförderter Beschäftigung (vgl. im Folgenden Kupka/Wolff 2009). Dabei liegen viele Ergebnisse zu den traditionellen Instrumenten wie Eingliederungszuschüsse und ganz besonders zu den ABM vor. Auch zu Arbeitsgelegenheiten gibt es mittlerweile viele sehr differenzierte Ergebnisse. Zum Beschäftigungszuschuss

2 Zur Analyse von Nettoeffekten wurden in Deutschland fast immer Matching-Methoden auf der Basis administrativer Daten mit hinreichend hohen Fallzahlen angewandt (vgl. z.B. Heckman et al. 1997 und Caliendo/Kopeinig 2008).



liegen erste Evaluationsergebnisse vor. Die Evaluation der Bürgerarbeit läuft gegenwärtig im Auftrag des BMAS. Neuere Untersuchungen befassen sich – zunächst deskriptiv – mit Maßnahmenketten sowie kausalanalytisch mit einem Vergleich der Wirkung unterschiedlicher Maßnahmen für denselben Personenkreis.

Insgesamt weisen Eingliederungszuschüsse und betriebliche Trainingsmaßnahmen die größten Nettoeffekte aller Arbeitsmarktinstrumente für Integration und Verlassen der Hilfebedürftigkeit auf.

Bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sind die Effekte besonders gut und zielgruppenspezifisch für ABM und AGH dokumentiert. Wie ein roter Faden zieht sich die Erkenntnis durch die Evaluationen, dass dieser Typ von Maßnahmen negative Effekte bei Personen hat, deren Arbeitslosigkeitsdauer eher kurz ist und die nah am Arbeitsmarkt sind. Beim Vorliegen individueller, z. T. multipler Vermittlungshemmnisse können sie eine positive Wirkung entfalten.

### *Eingliederungszuschüsse*

Die Wirkungen einer Förderung von Einstellungen durch Eingliederungszuschüsse wurden in zahlreichen Studien untersucht (Bernhard et al. 2006 und 2007; Heinemann et al. 2006; ZEW et al. 2006). Das zentrale Ergebnis dieser Studien besteht darin, dass es eine weit höhere Chance gibt, im Anschluss an die Förderung eine ungeforderte Beschäftigung zu haben als dies bei vergleichbaren Arbeitslosen der Fall ist (Bernhard et al. 2009). Dies ist nicht überraschend, da die Förderung ja im Hinblick auf eine Weiterbeschäftigung im geförderten Betrieb gewährt wird.

Jaenichen und Stephan (2011: 1216) stellen z. B. fest, dass der Anteil ungeforderter Beschäftigter 36 Monate nach Beginn des Zuschusses bei Geförderten aus dem Rechtskreis SGB III (Arbeitslosenversicherung) um 25 bis 40 Prozentpunkte über dem der Vergleichsgruppe liegt, wobei die Werte nach Geschlecht und Region schwanken. Die Dauer der Förderung spielt dagegen eine geringe Rolle. Eine ähnliche Studie im Rechtskreis SGB II kommt zu vergleichbaren Ergebnissen (Bernhard et al. 2008). Dabei ist zu beachten, dass

es sich bei den Geförderten in dieser Untersuchung um Personen mit relativ guten Chancen auf dem Arbeitsmarkt handelt, die tendenziell jünger und besser ausgebildet waren als der Durchschnitt der bedürftigen Arbeitslosen in diesem Rechtskreis.

Die Aussagen der Studien lassen sich nicht leicht interpretieren, da Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen sind. Insofern könnten die hohen Nettoeffekte eine Obergrenze der Wirkung darstellen. Neueste Ergebnisse zeigen, dass die Vergabe von Eingliederungszuschüssen sehr stark von den Betrieben in Zusammenarbeit mit der arbeitgeberorientierten Vermittlung eingefordert wird. Probleme beim Umgang mit dem Instrument treten insbesondere durch seine Komplexität auf (Brussig et al. 2011). Belastbare Befunde zu gesamtwirtschaftlichen Wirkungen liegen aus der Hartz-Evaluation nur für einen relativen frühen Zeitraum vor. Danach tragen die Eingliederungszuschüsse nicht dazu bei, die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit auf der regionalen Ebene insgesamt zu erhöhen. Aber die Anzahl der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit wird durch den verstärkten Einsatz von Eingliederungszuschüssen gesenkt (RWI/ISG 2006).

### *Betriebliche Trainingsmaßnahmen*

Zur Wirkung der betrieblichen Trainingsmaßnahmen hinsichtlich Aufnahme einer ungeforderter Beschäftigung und – im SGB II – Überwindung der Hilfebedürftigkeit liegen einige neuere Studien vor (etwa Stephan 2008; Stephan/Pahnke 2011 für das SGB III; Kopf 2009; Kopf/Wolff 2009 für das SGB II).

Im Rechtskreis SGB III zeigen die Studien, dass von den Teilnehmenden an Trainingsmaßnahmen zur Vermittlung von Kenntnissen, die beginnend im März 2003 in Betrieben durchgeführt wurden, auch langfristig 15 Prozentpunkte mehr beschäftigt waren als die Personen aus einer nicht oder später geförderten Vergleichsgruppe. Kumuliert über den Beobachtungszeitraum von dreieinhalb Jahren waren sie gut 200 Tage mehr in Beschäftigung. Nach Kopf (2009) und Kopf/Wolff (2009) führt die Teilnahme an betrieblichen Trainingsmaßnahmen auch im SGB II rasch zu

deutlich positiven Eingliederungswirkungen, die in der Größenordnung um die 20 Prozentpunkte gegenüber vergleichbaren Nicht-Geförderten liegen. Die Wirkungen bezüglich der Vermeidung von Arbeitslosengeld-II-Bezug sind ähnlich.

### *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*

Im Hinblick auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden sowohl die Wirkung der Teilnahme auf den Arbeitsmarkterfolg als auch vereinzelt auf das psychische Wohlbefinden untersucht. Zudem gibt es Befunde zur gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktwirkung dieses Maßnahmetyps.

Frühe Wirkungsanalysen der ABM-Teilnahme wurden in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit dem ostdeutschen Arbeitsmarkt im Transformationsprozess durchgeführt. Die Fallzahlen waren in Ermangelung einer besseren Datengrundlage recht klein. Hujer und Thomsen fassen die Ergebnisse dieser frühen Wirkungsanalysen wie folgt zusammen: „Das Fazit dieser Untersuchungen ist, dass ABM schon in der Ausgestaltung nach dem Arbeitsförderungsgesetz nicht zu den erwünschten positiven Effekten für die Beschäftigung der Teilnehmer beitragen“ (Hujer/Thomsen 2006: 337).

In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Datengrundlage dadurch deutlich verbessert, dass prozessproduzierte Daten der Bundesagentur für Arbeit die Grundgesamtheit der Maßnahmeteilnehmer detailliert abbilden. Aufgrund der hohen Fallzahlen lassen sich deutlich besser statistisch gesicherte Aussagen über die Wirkung von ABM treffen. Eine Reihe von Studien befassen sich mit der Wirkung von Teilnahmen an ABM aus den Jahren 2000 und 2001 (z.B. Caliendo et al. 2004, 2008a, 2008b, Hujer/Thomsen 2006). Auch im Rahmen der „Hartz-Evaluation“ liegen Ergebnisse vor (SÖSTRA et al. 2006).

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studien beziehen sich auf den Lock-in-Effekt, der durch nachlassende Suchaktivitäten während einer Maßnahmeteilnahme auftritt sowie auf die Unterschiedlichkeit der Wirkungen je nach Personenkreis bzw. Region. Die Studien zeigen, dass im

ersten halben bis dreiviertel Jahr die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmern deutlich niedriger liegt (10 bis 20 Prozentpunkte) als bei vergleichbaren Nicht-Teilnehmern. Auch fast drei Jahre nach Förderbeginn sind die Beschäftigungseffekte in der Regel nicht positiv. Dennoch wurden 20 Monate nach Beginn, damit acht Monate nach Ende der Maßnahme, die durch den Lock-in-Effekt bedingten Beschäftigungsnachteile in Ostdeutschland und bei westdeutschen Männern fast aufgeholt; bei westdeutschen Frauen zeigte sich sogar ein positiver Beschäftigungseffekt der Teilnahme (Tabelle 3).

Entscheidend sind die Differenzierungen, die sich hinter den Durchschnittseffekten verbergen. Bei Personen, die erst seit kurzem arbeitslos waren, wirkte sich die Teilnahme auch nach fast drei Jahren noch nachteilig auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aus (Caliendo et al. 2008a). Für einige Gruppen wären auch andere Maßnahmen, z.B. Förderung der beruflichen Weiterbildung oder Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen besser für die Beschäftigungschancen der Teilnehmer gewesen als die ABM (Wunsch/Lechner (2007), Stephan/Pahnke (2008).

Langzeitarbeitslose ABM-Teilnehmer profitierten innerhalb des dritten Jahres nach Antritt der Maßnahme von der Teilnahme (Caliendo et al. 2008a, Hujer/Thomsen 2006b). Insbesondere für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder anderen Vermittlungshemmnissen lassen sich signifikant positive Beschäftigungseffekte nachweisen (Tabelle 3, Caliendo et al. 2004).

In einigen Studien wurden gesamtwirtschaftliche Nettoeffekte der Förderintensität ermittelt. Für die Zielvariable der Arbeitsuchendenquote ergaben sich dabei keine oder aber nachteilige Effekte einer intensiven Förderung durch ABM. Die Befunde legen nahe, dass sich in Ostdeutschland die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung langfristig verringert haben könnte (Hagen 2004). Mehrere Studien ergeben negative Folgen der Förderung für den Nettoabgang aus der Arbeitslosigkeit (Speckesser 2004, Hujer/Zeiss 2003, Hujer/Zeiss 2005, RWI/ISG 2006), was für eine verringerte Matchingeffizienz spricht.

Tabelle 3:

**Geschätzte Nettoeffekte (in Prozentpunkten) der ABM-Teilnahme auf die Chance der Teilnehmer, einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen.<sup>1,2</sup>**

	Ostdeutschland				Westdeutschland			
	Männer		Frauen		Männer		Frauen	
Zeitpunkt	Sep. 01	Dez. 02	Sep. 01	Dez. 02	Sep. 01	Dez. 02	Sep. 01	Dez. 02
Monate nach Maßnahmestart	20	35	20	35	20	35	20	35
ohne Berufsausbildung	<b>-6,8</b>	0,1	<b>-4,5</b>	-0,6	<b>-9,1</b>	0,0	-10,9	1,5
ohne Berufsausbildung, unter 26 Jahre	<b>-10,7</b>	6,7	<b>-14,6</b>	-3,4	<b>-10,1</b>	-5,7	-11,0	-2,8
ohne Berufsausbildung, zwischen 26 und 50 Jahren	<b>-10,1</b>	-1,3	<b>-5,9</b>	-1,4	<b>-13,3</b>	-1,5	-16,9	2,0
mit Fachhoch-/ Hochschulabschluss	-0,7	3,5	<b>-11,2</b>	-2,7	-2,8	5,6	-11,9	7,4
mit gesundheitlichen Einschränkungen	<b>-3,9</b>	<b>3,4</b>	-2,1	<b>3,3</b>	<b>-6,5</b>	<b>5,0</b>	-6,2	<b>15,9</b>
mit gesundheitlichen Einschränkungen, über 40 Jahre	<b>-3,5</b>	1,3	<b>-3,8</b>	1,1	-0,3	<b>7,1</b>	-1,6	<b>14,6</b>
mit gesundheitlichen Einschränkungen, über 45 Jahre	<b>-4,2</b>	0,5	-1,8	<b>3,6</b>	1,4	<b>10,2</b>	0,0	<b>14,8</b>
mit Vermittlungshemmnissen	-3,1	<b>5,3</b>	-3,7	1,9	-4,4	<b>6,4</b>	1,4	<b>22,4</b>
Rehabilitanden	<b>-7,8</b>	4,1	-4,5	1,9	-8,3	4,6	0,0	7,0
<b>Gesamt</b>	<b>-10,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-7,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>-10,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>-8,9</b>	<b>5,5</b>

<sup>1</sup> Es wurden Personen, die im Februar 2000 in ABM eintraten, mit ähnlichen Nicht-Teilnehmern verglichen. Als Datengrundlage wurden Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit verwendet; die Effekte wurden mit Hilfe von Propensity Score Matching geschätzt.

<sup>2</sup> Statistisch signifikante Effekte mit mindestens 5 %-Niveau fett gedruckt.

Quelle: Caliendo et al. 2004.

*Arbeitsgelegenheiten*

Für die im Januar 2005 eingeführten Arbeitsgelegenheiten (in der Mehraufwandsvariante) im SGB II liegen differenzierte Untersuchungen zu Nettoeffekten vor. Hohmeyer/Wolff (2007) zeigen zunächst, dass der Lock-In-Effekt mit seinen negativen Beschäftigungseffekten in den ersten Monaten nach Teilnahmebeginn deutlich geringer ausfällt als derjenige bei ABM.

Auch in dieser Studie zeigt sich wiederum die Wichtigkeit einer differenzierten Betrachtung. Bei Frauen zeigen sich 20 Monate nach Beginn der Maßnahme leicht positive Beschäftigungseffekte (ein bis zwei Prozentpunkte), während sich bei Männern keine Effekte nachweisen lassen. Acht Monate später zeigen sich jedoch auch bei Männern positive Eingliederungseffekte (Hohmeyer 2009). Damit sind die Resultate insgesamt positiver als die der Evaluation von ABM.

Auch die Studie von Hohmeyer/Wolff (2007) ermittelt für Personen mit kurzer Erwerbslosigkeit (besonders Männer) negative Integrationseffekte, während sich die Beschäftigungschancen für Arbeitslose mit besonders langer Erwerbslosigkeit verbessern. Bei jüngeren Teilnehmern zeigten sich selbst 20 Monate nach Beginn keine positiven Effekte der Maßnahmeteilnahme. Dagegen verbesserten westdeutsche Männer und ostdeutsche Frauen im höheren Alter ihre Chancen auf eine ungeförderte Beschäftigung. Am deutlichsten waren positive Eingliederungseffekte bei Frauen in Westdeutschland nachzuweisen, die einen Migrationshintergrund hatten.

Noch ein anderes Bild ergibt sich, wenn man als Zielvariable nicht die Beschäftigung, sondern die Abhängigkeit von Transferleistungen betrachtet. Diese liegt durch die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante bei allen betrachteten Untergruppen 20 Monate nach Maßnahmezugang um zwei bis drei Prozentpunkte höher als bei den entsprechenden Vergleichsgruppen. Dies könnte daran liegen, dass die Teilnahme zu einer größeren Kompromissbereitschaft bei der Lohnhöhe führt. Darüber, ob damit der Zweck der Aktivierung erfüllt wird, lässt sich sicher streiten. Zum psychischen Wohlbefinden und dem Einfluss auf die Beschäftigungsfähigkeit gibt es noch keine belastbaren Ergebnisse.

Neuere, detaillierte Untersuchungen zu den Zusatzjobs, die exemplarisch für die Hansestadt Hamburg vorgenommen wurden, zeigen zudem, dass sich die Maßnahmewirkungen hinsichtlich Integrationschancen und Leistungsbezug sehr stark unterscheiden, je nachdem, welcher Maßnahmeträger betrachtet wird. Insbesondere solche Träger, bei denen eher arbeitsmarktnähere Personen an der Maßnahme teilnehmen, erzeugen erhebliche und lang andauernde Lock-In-Effekte der Förderung. Dagegen werden bei Trägern mit vorwiegend arbeitsmarktfernen Personen recht bald positive Beschäftigungswirkungen (IAB, ISG 2011) deutlich.

Belastbare Kausalanalysen zu gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen liegen noch nicht vor. Deskriptive Auswertungen von Betriebsbefragungen liefern Indizien dafür, dass durch die

Förderung reguläre Beschäftigung verloren gehen könnte (Hohendanner 2007; Kettner/Rebien 2007). Eine Kausalanalyse von Hohendanner (2009) auf Basis des IAB-Betriebspanels kann dies allerdings nicht bestätigen.

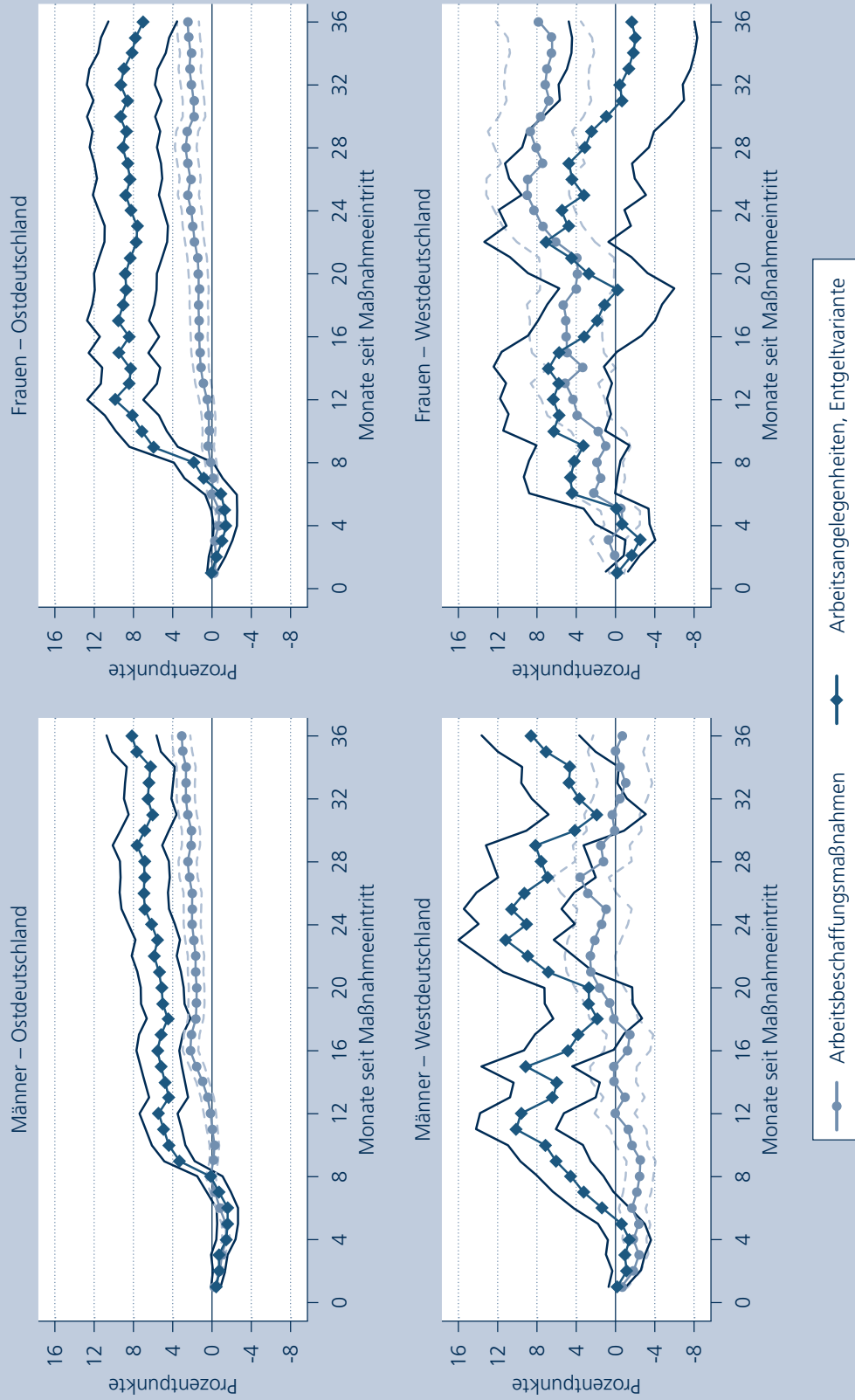
### *Maßnahmen im Vergleich*

Hohmeyer und Wolff (2010) behandeln die Wirkungen der drei Beschäftigungsmaßnahmen Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante (AGH Entgelt), Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante (AGH Mehraufwand) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) im Vergleich. Dabei werden einzelne Programmbestandteile, wie z. B. der Lohn, verglichen, um die Effektivität der Maßnahmen für bestimmte Gruppen von Leistungsempfängern näher zu beleuchten. Anders als in bisherigen Studien wird hier auch untersucht, ob eine der Maßnahmen eine bessere Alternative für Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer anderen Maßnahme wäre. Gegenstand der Untersuchung waren Teilnehmer der drei Maßnahmen, die jeweils im Frühsommer des Jahres 2005 begannen und je nach Fall und Maßnahme bis 2008 beendet waren (i.d.R. bereits nach ein bis zwei Jahren).

Die These der höheren Lock-in-Effekte durch ein höheres Einkommen während der Maßnahme wurde überprüft, indem die Effekte auf Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ABM oder AGH Entgelt mit über 850 Euro Einkommen mit den Effekten auf die übrigen Teilnehmer dieser Maßnahmen verglichen wurden. Hier zeigte sich jedoch kein signifikanter Unterschied. Nach acht Monaten führt die AGH Entgelt jedoch zu deutlich höheren Beschäftigungschancen als die AGH in der Mehraufwandsvariante, wie das vergleichende Matching zeigt. Bei Teilnehmerinnen und Teilnehmern der ABM zeigt sich dieser Effekt nach zwölf Monaten. Die Mehraufwandsvariante der AGH wäre in diesem Punkt also eine schlechtere Alternative für Teilnehmer anderer Maßnahmen. Die Untersuchung, wie viele Monate die Teilnehmer nach Beginn der Maßnahme in regulärer Beschäftigung verbrachten, kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Auch hier zeigt sich im Vergleich der Maßnahmen, dass die AGH Mehraufwand die schlechteste Alternative wäre.

Abbildung 1:

**ABM und AGH Entgelt im Vergleich zu AGH Mehraufwandsentschädigung**



Quelle: Hohmeyer/Wolff 2010.

Untersucht wurde auch der Einfluss auf das Einkommen, d.h. das komplette erzielte Jahreseinkommen, auch aus geringfügiger oder subventionierter Arbeit. Bei den Maßnahmen ABM und AGH Entgelt sind deutliche Steigerungen des Jahreseinkommens von 3.700 bis 4.700 Euro in 2005 und 800 bis 2.500 Euro in 2006 zu verzeichnen. Dies schließt das Einkommen, das in der Maßnahme selbst erzielt wurde, ein. Das Einkommen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der AGH Mehraufwand verändert sich in beiden Jahren nur leicht positiv oder sogar negativ.

In 2007 sind die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mehr in der jeweiligen Maßnahme, ihr Jahreseinkommen lässt nun also auf die Entwicklung nach der Maßnahme schließen. Hier zeigen die ABM und AGH Entgelt noch immer deutliche positive Effekte. Die Einkommen der Teilnehmer der AGH Mehraufwand sind 2007 zwar höher als in den vorangegangenen Jahren, dennoch sind die Effekte deutlich geringer als in den anderen Maßnahmen. Ein Vergleich von ABM und AGH Entgelt mit einer Kontrollgruppe aus AGH-Mehraufwand-Teilnehmern zeigt wiederum, dass die Mehraufwandsvariante in fast allen Jahren und Gruppen zu schlechteren Ergebnissen führt als die beiden anderen Maßnahmen.

Die Wahrscheinlichkeit der Unabhängigkeit von Transferleistungen hat sich drei Jahre nach Beginn der Maßnahme bei Teilnehmerinnen und Teilnehmern der ABM und AGH Entgelt insgesamt nicht signifikant verändert (Ausnahme: Westdeutsche Männer haben nach Teilnahme an AGH Entgelt eine um 7,6 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, keine Leistungen zu beziehen). Die durchschnittlichen monatlichen Bezüge von Transferleistungen sind dennoch auch im zweiten und dritten Jahr geringer für Teilnehmer dieser beiden Maßnahmen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der AGH Mehraufwand zeigen dagegen immer noch eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit der Abhängigkeit von Transferleistungen, um zwei bis drei Prozentpunkte. Dazu erhöht sich gegenüber Nichtteilnehmern auch die Höhe ihrer monatlichen Leistungsbezüge um zehn bis zwanzig Euro. Der direkte Vergleich zeigt einmal mehr, dass die AGH Mehrauf-

wand für Teilnehmerinnen und Teilnehmer der beiden anderen Maßnahmen hier eine schlechtere Alternative darstellen würde.

Alle Maßnahmen führen nach anfänglicher Lock-in-Phase zu besseren Beschäftigungschancen. Dies werten die Autorin und der Autor als Anzeichen dafür, dass Maßnahmen dieser Art tatsächlich in reguläre Beschäftigung weisen können. Dies gelte auch für die AGH Mehraufwand. Anreize, sich während einer Maßnahme aufgrund des im Vergleich zum Bezug von ALG II höheren Einkommens keinen Job zu suchen, scheinen nicht sehr ausgeprägt zu sein. Dies liegt jedoch auch daran, dass das Einkommen in den beiden Maßnahmen mit regulärem Gehalt (ABM und AGH Entgelt) nur geringfügig über den Transferbezügen liegt und das Einkommenspotenzial der Teilnehmerinnen und Teilnehmer insgesamt geringer ausfällt. Die Möglichkeit, eine am Markt gefragte Tätigkeit auszuüben, wie es nur die AGH Entgelt bietet, scheint positiv zu wirken: Die Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante weist die größten Chancenzuwächse auf eine reguläre Beschäftigung auf.

Im Vergleich der Maßnahmen hat sich gezeigt, dass ABM und AGH Entgelt in allen wichtigen Vergleichen besser abschneiden und AGH in der Mehraufwandsvariante für sie die schlechteste Lösung wäre. Die positiven Effekte der Maßnahmen mit regulärem Gehalt könnten sich allerdings bei einer deutlich ausgeweiteten Zahl an Teilnehmern verändern. Langfristig können keine erhöhten Wahrscheinlichkeiten der Unabhängigkeit von Transferleistungen erwartet werden, bei keiner der Maßnahmen waren hier nach drei Jahren noch veränderte Werte gegenüber der jeweiligen Kontrollgruppe zu messen.

#### *Befunde zum Beschäftigungszuschuss*

Zum Beschäftigungszuschuss liegt der Abschlussbericht einer umfassenden gesetzlich vorgesehenen Evaluation vor, die vom BMAS in Auftrag gegeben worden war (ISG, IAB, RWI 2011). Ziel war, die Wirkungen des neuen Instruments auf erwerbsfähige Hilfebedürftige, Betriebe, den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte umfassend zu analysieren.



Dazu wurden zunächst Vorkommen und Wirkungen der – der eigentlichen Förderung vorgeschalteten – Aktivierungsphase untersucht. Insgesamt findet sich nach einer Anlaufphase eine Verstärkung der Aktivierungsbemühungen für die Zielgruppe in Form intensivierten Maßnahmeinsatzes. Allerdings waren die Aktivierungsbemühungen nur selten erfolgreich: Vermehrte Übertritte der Zielpopulation in ungeforderte Beschäftigung wurden infolge der Aktivierungsphase nur für ostdeutsche Frauen ermittelt. Als Indiz für Integrationsfortschritte kann dagegen gewertet werden, dass die Aktivierungsphasen zu einer Steigerung der Integrationen in geförderte Beschäftigung führen.

Bei den Analysen der Förderphase finden sich für alle betrachteten Eintrittskohorten (Zugänge in die Förderungen 2007 bis 2009) erhebliche und lang anhaltende Lock-In-Effekte, und zwar über alle soziodemographischen und erwerbsbiographischen Gruppen hinweg. Die negativen Effekte hinsichtlich des Übertritts in ungeforderte Beschäftigung bewegen sich dabei in der Größenordnung von knapp drei bis zu knapp 15 Prozentpunkte und dauern zumeist über den gesamten Förderzeitraum an. Dies ist als deutlicher Hinweis auf Fehlallokationen arbeitsmarktnaher Personen in die Förderung zu werten. Dagegen gelingt es den Geförderten zunächst häufiger als vergleichbaren Nicht-Geförderten, durch das in der Förderung erzielte Einkommen den Hilfebezug zu verlassen. Allerdings wird der beobachtete Effekt im Zeitverlauf kleiner – vor allem deshalb, weil immer mehr Nicht-Geförderte Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen.

Im Rahmen der Evaluation des Beschäftigungszuschusses wurden erstmals auch Wirkungen auf die gesellschaftliche Teilhabe als eine wichtige Zieldimension quantitativ untersucht. Datenbasis war hier neben den administrativen Daten eine standardisierte Befragung von Geförderten und vergleichbaren Nicht-Geförderten über zwei Wellen. Danach kann die Aufnahme des BEZ-geförderten Beschäftigungsverhältnisses die Teilhabe und ihre Einzeldimensionen positiv beeinflussen, und zwar über den rein materiellen Effekt hinaus. Die Wirkungen schwächen sich aber im Zeitverlauf ab.

Auf der betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Ebene fanden sich kaum Hinweise auf Mitnahme, Substitution oder Verdrängung regulärer Beschäftigung. Weiterhin wurde gezeigt, dass die positiven Teilhabeeffekte der Förderung mit erheblichen Kosten erkauft werden, die ausschließlich vom Bund getragen werden, während die anderen öffentlichen Körperschaften z.T. deutliche Einsparungen und Erträge erzielen.

Die Implementationsstudie zum Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II, die in Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde, zeigt, wie wichtig die – in diesem Fall finanziellen – Umsetzungsbedingungen eines solchen Arbeitsmarktprogramms sind. Die Unsicherheiten bei der langfristigen Finanzierung bei gleichzeitiger Angst vor einem „explodierende(n) Instrument“ (Bauer et al. 2010: 276) führten dazu, dass es in einigen Grundsicherungsstellen nur wenige Zugänge in die Maßnahme gab. In anderen der acht untersuchten Grundsicherungsstellen wurde die Maßnahme ohne die als Kernelement gedachte Entfristung nach zwei Jahren durchgeführt. Weitere skeptische Grundsicherungsstellen reagierten auf die wahrgenommenen Risiken damit, dass die Maßnahme nicht aktiv beworben und im Grunde auf eine aktive Implementation verzichtet wurde.

Auf der Seite der Befürworterinnen und Befürworter in der Leitung der Grundsicherungsstellen finden sich Vertreterinnen und Vertreter mit einer hohen Identifikation mit der Maßnahme, geradezu einer „moralischen Durchdrungenheit“ (Bauer et al. 2010: 277), nach der der BEZ eine überfällige Kurskorrektur des SGB II war und die seine Umsetzung inklusive Entfristung engagiert vorantreiben. Daneben gibt es Befürworterinnen und Befürworter, die eine eher pragmatische Zustimmung zu der Maßnahme an den Tag legen. In ihren Augen ist es sinnvoller, Arbeit zu fördern statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren und dafür sind sie auch bereit, Haushaltsrisiken einzugehen.

Die Studie arbeitet heraus, dass es trotz eines einheitlichen Gesetzestextes sehr unterschiedliche, zum Teil völlig konträre Vorstellungen über den Sinn der Maßnahme und Strategien ihrer Umsetzung gab. Dies verweist aus unserer Sicht

darauf, dass ein sozialer Arbeitsmarkt nicht nur verlässlich ausgestattet sein muss, sondern dass auch seine Umsetzung einer Begleitung bedarf. Zum Ende der Studie wird festgestellt, dass der Beschäftigungszuschuss „kaum noch praktische Relevanz“ (Bauer et al. 2011: 41) besitzt, da das Gesetz zwar noch gilt, aber die finanziellen Mittel zu seiner Umsetzung nicht mehr vorhanden sind. Gleichzeitig stellen fast alle Befragten bei den Trägern fest, dass der Bedarf gegeben ist und deutlich größer einzuschätzen ist als das ursprünglich für Nordrhein-Westfalen vorgesehene Kontingent.

### 4.3 Beschäftigungsfähigkeit, Stabilisierung und gesellschaftliche Teilhabe

Anders als bei den Wirkungen hinsichtlich Integration in Beschäftigung und Leistungsbezug, die unter Rückgriff auf prozessproduzierte Daten einigermaßen „objektiv“ und intersubjektiv vergleichbar gemessen werden können, ist die Forschung bei der Messung von Effekten auf Beschäftigungsfähigkeit oder soziale Teilhabe auf Befragungs- oder Testdaten angewiesen. Die einzelnen Studien sind somit nur schwer untereinander vergleichbar, kommen aber überwiegend zum Ergebnis, dass öffentlich geförderte Beschäftigung zu einer Verbesserung der Dimensionen von gesellschaftlicher Teilhabe beitragen kann. So gibt es international einige Studien dazu, dass eine Teilnahme an beschäftigungsnahen Maßnahmen geeignet ist, die negativen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf Gesundheit und Wohlbefinden zumindest vorübergehend abzumildern (z. B. Korpi 1997<sup>3</sup>; Strandh 2001). Strandh benutzt hierzu eine Zwölf-Item Version des General Health Questionnaire, eines der am weitesten verbreiteten Instrumente zur Erfassung psychischer Belastung bei Arbeitslosigkeit (Strandh 2001: 66). Auch eine Auswertung des Deutschen Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) kommt zu

dem Ergebnis, dass die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für die allgemeine Lebenszufriedenheit günstiger ist als erzwungene Inaktivität. Die Maßnahmen können in dieser Hinsicht allerdings nicht mit regulärer Beschäftigung mithalten: Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer Maßnahme „are, however, much less happy than people (with the same income) in regular employment“ (Knabe/Rätzel 2007: 14).

Im Zusammenhang mit der Hartz-Evaluation haben sich SÖSTRA et al. (2006) mit diesem Aspekt auseinander gesetzt. Danach verbesserten sich psychosoziale Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit wie „zuversichtlich“, „motiviert“ oder „aktiv“ während der Teilnahme an der Beschäftigungsmaßnahme, kehrten aber nach ihrem Abschluss wieder in etwa auf das Ausgangsniveau vor der Teilnahme zurück oder lagen gar darunter (vgl. SÖSTRA et al. 2006: 93 und 200). Die Studie erfasst allerdings nur Bruttoeffekte und erhebt ihre Informationen nur rückwirkend auf der Basis von Selbsteinschätzungen. Angesichts der Erkenntnis aus international vergleichenden Studien, nach denen die psychosoziale und gesundheitliche Lage von Arbeitslosen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit schlechter wird (Paul 2005; Paul et al. 2006), können die Ergebnisse zumindest als Indiz betrachtet werden, dass zumindest die vorübergehenden Verbesserungen auf die Maßnahme zurückzuführen sind.

Zu ähnlichen (Zwischen-)Ergebnissen kommt auch die Evaluation des Beschäftigungszuschusses für unterschiedliche Dimensionen der gesellschaftlichen Teilhabe. Danach kann – nach den ersten Erkenntnissen für die Eintrittskohorte aus dem ersten Halbjahr 2008 – die Aufnahme einer Erwerbsarbeit die Teilhabe und ihre Einzeldimensionen auch dann positiv beeinflussen, wenn es sich um ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis handelt. Qualitative wie quantitative Analysen weisen aber darauf hin, dass diese Steigerung auch hier fragil ist: Die Zukunftserwartungen der

3 Korpi benutzt eine Skala psychosozialer Belastung (Psychological Distress), die auf Angaben der Befragten beruht, ob sie im vergangenen Monat Erfahrungen mit Schlaflosigkeit, Kopf- oder Bauchschmerzen gemacht haben und ob sie sich traurig oder besorgt gefühlt haben (vgl. Korpi 1997: 132).



Geförderten verbessern sich nicht in dem Maße wie die Einschätzung der aktuellen Lage.

Zur Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit im Zusammenhang mit der Teilnahme an Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung wurden erste Messkonzepte auf der individuellen Ebene im Zuge der Evaluation der Experimentierklausel erprobt (zur Operationalisierung vgl. Apel/Fertig 2010). Beschäftigungsfähigkeit wird hier anhand der Dimensionen Qualifikation/Kompetenzen, Gesundheit, Konzessionsbereitschaft, individuelle Ressourcen und soziales Umfeld gemessen. Für SGB-II-Leistungsbezieherinnen und -Leistungsbezieher stellen Brussig et al. 2010 auf dieser Basis nur geringe Einflüsse arbeitsmarktpolitischer Interventionen fest: „Durch kein Treatment der individuellen Aktivierung (wird) der Gesamtindex der Beschäftigungsfähigkeit signifikant verändert“ (Brussig et al. 2010: 285). Im Zusammenhang mit der Teilnahme an Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung lassen sich ebenfalls keine signifikanten Effekte ermitteln, auch wenn einzelne Dimensionen eine leicht positive Veränderung zeigen. Dagegen steigern Strategiemerkmale der Grundsicherungsstelle die Beschäftigungsfähigkeit. Dies betrifft insbesondere den Wert, den diese auf Betriebspraktika legen und die Beteiligung freier Träger oder anderer Dritter an der Betreuung der Arbeitslosen. Brussig et al. (2010) folgern daraus, dass es gerade die auf Integration ausgerichteten Maßnahmen sind, die die Beschäftigungsfähigkeit steigern: „Maßnahmen, die die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit als Ersatz für eine Erwerbsintegration anstreben (...), entfalten demgegenüber kaum oder gar nicht die gewünschte Wirkung“ (Brussig et al. 2010: 286).

#### 4.4 Konsequenzen aus der Evaluation

Sowohl die Überlegungen zu den individuellen Wirkungen als auch die Betrachtung gesamtwirtschaftlicher Effekte legen den Schluss nahe, dass öffentlich geförderte Beschäftigung sehr zielgerichtet und zielgruppenspezifisch eingesetzt werden sollte. Der Lock-in-Effekt, der besonders dann auftreten kann, wenn durch Bestenauslese die fal-

schen Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einer Maßnahme sind, verschlechtert die Situation der Betroffenen eher, indem er die Integration in „echte“, ungeforderte Beschäftigung behindert. Eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit wäre am wahrscheinlichsten bei denen, die individuelle Vermittlungshemmnisse aufweisen. Diese müsste sich allerdings irgendwann – wenn auch vielleicht mit großer zeitlicher Verzögerung – in einer Zunahme von Integrationen äußern.

Eingliederungszuschüsse erleichtern im Schnitt relativ arbeitsmarktnahen Arbeitslosen eine Integration in reguläre Beschäftigung. Ob Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen stärker davon profitieren als andere, lässt sich gegenwärtig ebenso wenig beurteilen wie ihre gesamtwirtschaftlichen Effekte.

Für ABM und Ein-Euro-Jobs gilt, dass sie zunächst die teilnehmenden Arbeitslosen von der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung abhalten, mittelfristig aber bei Teilnehmergruppen mit besonderen Vermittlungshemmnissen die Integrationschancen häufig erhöhen, während sie aber bei arbeitsmarktnahen Teilnehmerinnen und Teilnehmern eher verringern. Dabei wirken sich Ein-Euro-Jobs für einen hinsichtlich der Arbeitsmarktnähe weiteren Personenkreis positiver aus als die ABM. Ursächlich hierfür könnten die geringere Mehraufwandsentschädigung und im Vergleich zu ABM eine kürzere Maßnahmedauer, aber auch die Ein-Euro-Job-Klientel selbst sein, die im Vergleich zu ABM-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern eher als arbeitsmarktfremd gilt und daher von der Maßnahme profitiert.

Zur Auswirkung Beschäftigung schaffender Maßnahmen auf Beschäftigungsfähigkeit, Gesundheit und Wohlbefinden gibt es in Deutschland wenig belastbare Befunde. Die vorhandenen Ergebnisse und einige internationale Studien deuten darauf hin, dass die Teilnahme an einer ABM oder AGH das Wohlbefinden und die Motivation zumindest vorübergehend erhöhen. Darüber hinaus ist hochgradig plausibel, dass die sogenannten latenten Funktionen von Arbeit (vgl. z.B. Jahoda 1983) den Arbeitslosen zumindest vorübergehend zurückgegeben werden können, was zu einer Verbesserung ihrer Lage führt.

Dazu gehören eine *Zeitstruktur*, *soziale Kontakte*, *gemeinsame Ziele*, *sozialer Status* und *regelmäßige Aktivität*. Positive Effekte auf Gesundheit und Wohlbefinden können diese Maßnahmen rechtfertigen; allerdings sollte die Integration in reguläre Beschäftigung darunter nicht leiden, weil diese immer noch das herausragende Mittel zur Beseitigung der mit Arbeitslosigkeit verbundenen Belastungen ist.

Es besteht weitgehend Konsens darüber, dass es Personen im Geltungsbereich des SGB II gibt, die auch bei sehr guter wirtschaftlicher Lage nicht in reguläre Beschäftigung zu integrieren sind. Für diese wurde – im Kontext der Diskussion über einen „Sozialen Arbeitsmarkt“ – der Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II ins Leben gerufen. Er folgt mit der Möglichkeit einer Dauerförderung eines Arbeitsverhältnisses einer anderen Philosophie als die anderen befristet angelegten Maßnahmen. Er bietet ebenfalls die latenten Funktionen von Arbeit – und durch die Zahlung eines Tariflohns auch deren manifeste Funktion. Er kann daher, wenn die Zielgruppe erreicht wird, verhindern, dass sich eine weitere Verschlechterung des Wohlbefindens und des Gesundheitszustands einstellt, die für fortdauernde Arbeitslosigkeit vielfach nachgewiesen ist (Paul et al. 2006).

Aber auch beim Beschäftigungszuschuss gibt es das Risiko des Creaming. Wie die Zwischenergebnisse aus der Evaluation zeigen, ist zumindest bei den Personen, die relativ zeitnah nach Einführung des Instruments in die Förderung eintraten, die Zielgruppe nicht vollständig erreicht worden.

Die bisherigen Ergebnisse zu den Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung zeigen, wie sehr es bei diesen Maßnahmen auf die Einhaltung der Zielgruppe ankommt. Am „oberen Ende“

kann eine Verletzung der Zielgruppenorientierung dazu führen, dass Betriebe eine Förderung erhalten, obwohl bei einer eingestellten Person keine Wettbewerbsnachteile vorliegen. Bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sind die Folgen noch gravierender: Hier führt Creaming zu Nachteilen bei der Integration der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, und zwar umso gravierender, je länger die Maßnahme dauert. Daraus leitet sich ab, dass bei diesen Maßnahmen sehr streng auf die Zielgruppe zu achten und der Kreis der geförderten Personen eher klein zu halten ist. Diese Forderung scheint aber in der Praxis sehr schwer realisierbar zu sein.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ist es bislang offen, ob die Förderung von Beschäftigung tatsächlich die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse erhöht oder ob sie lediglich eine Verschiebung der Reihenfolge in der Warteschlange für einen Arbeitsplatz bewirkt. Dies hieße, Geld dafür auszugeben, dass ein Arbeitsloser mit Vermittlungshemmnissen zu Lasten eines anderen, möglicherweise besser geeigneten Arbeitslosen eine Stelle bekommt. Andererseits ist dieser Effekt eine anerkannte Aufgabe von Arbeitsmarktpolitik, da er dazu beiträgt, die Verfestigung von Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Wesentlich problematischer erscheint die Frage, ob es möglich ist im notwendigen Umfang Tätigkeiten zu finden, die sinnvoll sind, an denen ein gesellschaftliches Interesse besteht und für die dennoch kein Markt und keine öffentliche Finanzierung existiert. Dies gilt besonders im Aufschwung, aber auch in Zeiten ökonomischer Krise: Selbst in der großen Depression in den Vereinigten Staaten klagten private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, dass es ihnen, aufgrund der Arbeitsmarktentlastung durch geförderte Beschäftigung schwer falle, Stellen zu besetzen (vgl. Neumann et al. 2007).

## 5. Abgestuftes Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung

---

Die Evaluationsergebnisse und die inhaltlichen Überlegungen zu öffentlich geförderter Beschäftigung lassen es sinnvoll erscheinen, ein abgestuftes Konzept dieser Maßnahmen zu entwickeln, das dem jeweiligen Leistungsvermögen der Betroffenen entspricht. Eine mögliche Funktion von Beschäftigungsmaßnahmen für den regionalen Arbeitsmarktausgleich oder der Beitrag zur Infrastruktur wird im Folgenden vernachlässigt, weil die Autoren der Auffassung sind, dass dies – wie oben ausgeführt – nicht primär Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist. Ein solches Konzept kann dazu beitragen, von einer verkürzten und pauschalen Diskussion über die Qualität von Instrumenten an sich wegzukommen und stattdessen die Frage zu stellen, welche Arbeitslosen welche Instrumente benötigen.

### 5.1 Grundlinien

Aus der bisherigen Evaluation der unterschiedlichen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung ergibt sich, dass eine möglichst enge Orientierung der Maßnahmen an regulärer Beschäftigung von Vorteil ist. Dadurch werden nicht nur die Chancen auf einen Integrationserfolg und die Vermeidung der Abhängigkeit von Transferleistungen gesteigert, sondern – auch wenn die Evidenz hierfür vorläufig ist – auch für die Teilhabe und psychosoziales Wohlbefinden der Teilnehmerinnen und Teilnehmer verbessert. Allerdings eignen sich nicht alle Personen sofort für eine Beschäftigungsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt, selbst wenn Produktivitätsnachteile durch eine Lohnkostensubvention abgemildert werden. Deshalb gehören ins Instrumentenportfolio neben Lohnkostensubventionen an private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auch befristete Beschäf-

tigung schaffende Maßnahmen bei Trägern sowie ein sozialer Arbeitsmarkt mit der Möglichkeit längerfristiger Beschäftigungsverhältnisse.

Je weiter entfernt die Maßnahmen aber von regulärer Beschäftigung sind, desto wichtiger ist es, dass sie auf Fortschritte in der Beschäftigungsfähigkeit reagieren können und auch eine Durchlässigkeit in reguläre Beschäftigung enthalten. Dies setzt entsprechende Konzepte bei den Trägern der Maßnahmen voraus, die genau auf die jeweilige Problematik der Teilnehmerinnen und Teilnehmer abgestimmt sind. Gleichzeitig sind hier aber auch die Agenturen bzw. Grundsicherungsstellen gefordert, eine durchgehende Betreuungskette sicherzustellen, die ggf. auch eine begrenzte Begleitung in einer ungeforderten Beschäftigung beinhaltet. Denn die Träger könnten durchaus ein Eigeninteresse daran haben, gerade Hilfebedürftige mit gutem Arbeitsvermögen und geringem Betreuungsbedarf länger als für den Integrationserfolg notwendig in ihren Maßnahmen zu beschäftigen.

Bestandteil einer durchgehenden, abgestimmten Begleitung wäre aus unserer Sicht auch eine flankierende Qualifizierung und ggf. sozialpädagogische Betreuung. Gerade die Ergebnisse, die zeigen, dass Beschäftigung schaffende Maßnahmen für Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen besonders erfolgreich waren, deuten darauf hin, dass die Maßnahmen so ausgestaltet werden sollen, dass sie die vorhandenen Hemmnisse auch tatsächlich adressieren. Qualifizierende Elemente sind im Zusammenhang mit Arbeitsgelegenheiten immerhin möglich und waren auch für den Beschäftigungszuschuss in geringer Höhe vorgesehen. Darüber hinausgehende Betreuungselemente waren aber bislang nur in geringem Umfang oder gar nicht vorgesehen und mussten beispielsweise für BEZ-Geförderte auf-

wändig durch zusätzliche Finanzierungen, beispielsweise aus dem Europäischen Sozialfonds, beschafft werden.

## 5.2 Förderpyramide

Für die Frage, welche Maßnahme für welche Person geeignet ist, gilt es handhabbare Kriterien zu entwickeln. In einer ersten Annäherung kann dies etwa die Dauer der Arbeitslosigkeit sein, die oft zusätzlich zu sonstigen Problemlagen eine Vermittlung erschwert. Ansonsten könnten dokumentierte Vermittlungshemmnisse unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit als Kriterien herangezogen werden. So dürfte es wenig sinnvoll sein, bei Arbeitslosen, die wegen einer schweren körperlichen oder psychischen Erkrankung eine Arbeitsumgebung oder Betreuung benötigen, die es im Bereich ungeförderter Beschäftigung nicht gibt, mit einer Förderung so lange zu warten, bis bestimmte Fristen erfüllt sind. Voraussetzung hierfür ist aber, dass wirklich alle relevanten Faktoren, die eine Integration in Beschäftigung begünstigen oder erschweren, im Betreuungsprozess frühzeitig erkannt werden. Die bisherigen Ergebnisse des IAB zur Fallbearbeitung der Agenturen und Grundsicherungsstellen (vgl. Koch et al. 2009a, Kap. 4) und Ergebnisse aus dem Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“ (Schütz et al. 2011) zeigen, dass es hier noch deutlichen Nachbesserungsbedarf hinsichtlich des Erkennens relevanter Einschränkungen sowie des Umgangs mit ihnen gibt. Hinzu kommen datenschutzrechtliche Hürden, die verhindern, dass Informationen über Krankheiten oder psychische Probleme dokumentiert und damit für die Fallbearbeitung verwendet werden können.

Nach der Logik, die Maßnahmen der Beschäftigungsförderung nach Arbeitsmarktnähe gestaffelt einzusetzen, ergäbe sich, dass sich die Fallbearbeitung zu Beginn der Arbeitslosigkeit auf vermittlungsunterstützende oder qualifizierende Instrumente beschränken sollte, sofern keine Tatsachen bekannt sind, die die Vermittlungsfähigkeit von vornherein deutlich beeinträchtigen.

Als erste Stufe geförderter Beschäftigung kämen dann Einstellungssubventionen bei privaten

Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Frage, z. B. nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit. Diese sollten mit kurzen Förderdauern und geringer Höhe beginnen. Wo es notwendig ist, sollte diese Förderung Qualifikations-Bestandteile enthalten.

In der zweiten Stufe wären befristete Beschäftigung schaffende Maßnahmen bei Trägern einzusetzen. Ziel wäre hier die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen zu erhöhen, die zwar unmittelbar nicht in reguläre Beschäftigung integriert werden können, bei denen aber mittelfristig Entwicklungspotenzial gesehen wird.

Die dritte Stufe bestünde in einem sozialen Arbeitsmarkt, der vor allem Teilhabemöglichkeiten für auch längerfristig nicht in reguläre Beschäftigungsverhältnisse integrierbare Personen schaffen sollte.

In den folgenden Abschnitten diskutieren wir die einzelnen Stufen im Detail. Die Zuordnung zu den Stufen setzt immer eine differenzierte Einschätzung des Arbeitslosen auf der Basis einer Standortbestimmung bzw. des Profiling voraus. Dies hat den Charakter einer Momentaufnahme. Es besteht aber auch die Möglichkeit, dass die Zuordnung zu den Stufen Teil eines längeren Prozesses ist, so dass z. B. eine Person sich in einer Maßnahme der befristeten Beschäftigung soweit stabilisieren kann, dass sie in der Folge durch eine Einstellungssubvention integriert werden kann.

## 5.3 Stufe 1: Einstellungssubventionen

Die bisher gängige Förderung von Einstellungen besteht im Eingliederungszuschuss, den es in verschiedenen Varianten gibt. Er bietet die Möglichkeit, Arbeitslosen mit geringeren Wettbewerbsnachteilen eine faire Chance auf eine Einstellung zu verschaffen, indem sich Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von ihren Fähigkeiten überzeugen können. Eingliederungszuschüsse bergen die Gefahr, dass ein Teil der Integrationswirkung, die sich in Wirkungsstudien immer wieder gezeigt haben (z. B. Ruppe/Stephan 2009) auf Mitnahmeeffekte zurückzuführen ist. Eine neue Implementationsstudie, die das IAQ im Auftrag des IAB durchgeführt hat (Brussig et al. 2011), zeigt, dass

die Zuschüsse häufig von Betrieben nachgefragt werden, die sich vielfach schon für eine Bewerberin oder einen Bewerber entschieden hatten. Nach den Ergebnissen der Studie scheint die Fördermöglichkeit bei der Entscheidung für die Einstellung eines Bewerbers eine untergeordnete Rolle zu spielen. Aber auch wenn der Integrationseffekt dann deutlich weniger spektakulär wäre als die Wirkungsanalysen nahelegen, ist damit das Instrument nicht obsolet. Immerhin lässt sich zeigen, dass die Förderung zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen führt als bei sehr ähnlichen Personen, die ohne Förderung eingestellt werden (Stephan 2010).

Zu den betrieblichen Trainingsmaßnahmen, für die die Evaluation ebenfalls hohe Eingliederungseffekte ergab, existieren solche Implementationsstudien nicht. Sie stellen mittelbar eine Einstellungssubvention dar, da sie der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber zumindest einen Teil der Einarbeitungszeit subventionieren. Sie können ebenfalls einen Anreiz für Betriebe bieten, sich die Einstellung von Arbeitslosen ungeachtet von Wettbewerbsnachteilen honorieren zu lassen, indem diese vorab schon einige Zeit für den Betrieb tätig sind. Da ihr Einsatz für die Arbeitgeber relativ unverbindlich ist, besteht auch die Gefahr von Substitution. Besonders in Bereichen, die keine große Einarbeitung oder Kenntnisse betrieblicher Abläufe erfordern, können Arbeiten von Maßnahmeteilnehmern erledigt werden, die ansonsten im Rahmen regulärer Beschäftigung anfallen. Hier bietet aber die Kürze der Maßnahmen einen gewissen Schutz.

Maßnahmen, die die Einstellung von Arbeitslosen unterstützen, können einen wichtigen Beitrag leisten, damit Personen, deren Chancen am Arbeitsmarkt beeinträchtigt sind, den Weg in reguläre Beschäftigung finden, bevor die Arbeitslosigkeit und ihre Folgen selbst ein Integrationshemmnis werden, das dann nur noch schwer überwunden werden kann. Die Möglichkeit von „Mitnahme“ ist allein kein Ausschlussgrund, wenn sich die Förderung – z. B. durch Nachbeschäftigungsfristen, die es den Geförderten ermöglichen, das geforderte Leistungsniveau zu erreichen – positiv auf die Beschäftigungsstabilität auswirkt. Insofern besteht die „Kunst“ bei diesen

Förderinstrumenten darin, die Arbeitslosen zu identifizieren, deren Beschäftigungsfähigkeit eine erfolgreiche Arbeitsaufnahme erwarten lässt, bei denen aber ein zusätzlicher Anreiz zur Integration notwendig und sinnvoll ist.

#### 5.4 Stufe 2: Befristete Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Befristete Beschäftigungsmaßnahmen bei Trägern (sofern sie nicht dem Testen der Motivation und der Arbeitsbereitschaft dienen) sollen sich an Arbeitslose richten, die nicht ohne weiteres, aber perspektivisch integriert werden können. Sie können dazu dienen, diese an die Anforderungen des Arbeitslebens heranzuführen, ihnen Struktur, Regelmäßigkeit, die Fähigkeit zur Zusammenarbeit, Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten etc. zu vermitteln. Dies ist aber nur dann sinnvoll, wenn den betroffenen Personen diese Fähigkeiten tatsächlich fehlen. Ist dies nicht der Fall, dann verpufft der Effekt einer solchen Maßnahme und die Teilnehmer erleiden durch den Lock-in-Effekt Nachteile hinsichtlich ihrer Integration. Die bisherige Zuweisungspraxis lässt Zweifel aufkommen, dass darauf hinreichend geachtet wird.

Die oben zitierten Evaluationsergebnisse bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zeigen, dass diese, bei insgesamt negativer Integrationswirkung, für bestimmte Gruppen mit ausgeprägten individuellen Vermittlungshemmnissen ausgesprochen erfolgreich sein konnten, etwa bei älteren Arbeitslosen mit gesundheitlichen Problemen. Auch durch die Evaluation der Arbeitsgelegenheiten zieht sich wie ein roter Faden die Erkenntnis, dass die Nettoeffekte – der sinnvollste Indikator für Wirksamkeit – umso größer sind, je problematischer die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Hinblick auf ihre Integrationschancen sind. Es kommt also sehr auf eine passgenaue Zuweisung von Arbeitslosen in Maßnahmen der Beschäftigungsförderung an.

Dies gilt auch für den Inhalt der Maßnahme. Bei den Problemen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollte es sich um solche handeln, die durch die Maßnahmen auch verbessert werden können, so dass am Ende eines Prozesses mit auf-



einander aufbauenden Maßnahmen eine Beschäftigungsfähigkeit gegeben ist, sofern der Arbeitsmarkt entsprechend aufnahmefähig ist. Die Dauer der Maßnahme sollte nicht pauschal festgelegt werden, sondern sich nach den zu beseitigenden Vermittlungshemmnissen richten. Ein modularer Aufbau, der verschiedene Problemlagen und die „Arbeitsmarktnähe“ der Betroffenen berücksichtigt, kann dazu beitragen, die Maßnahme trotz der gebotenen Individualität handhabbar zu machen.

Dies bedeutet, dass neben der genauen Auswahl von Personen für Beschäftigung schaffende Maßnahmen und dem unbedingten Vermeiden von „Creaming“ eine Betreuung der geförderten Personen durch das zuständige Jobcenter, eine den Problemlagen angemessene pädagogische, psychologische oder medizinische Begleitung bzw. erforderliche Qualifikationsbestandteile integrale Bestandteile der Maßnahme vorhanden sein müssen und diese auch im Förderkonzept vorzusehen sind. Eine Überprüfung der Integrationsfortschritte nach Maßnahmeabschluss sollte ebenfalls obligatorisch sein. Flankierend können wir uns vorstellen, Anreize für die Träger, beispielsweise in Form eines Erfolgshonorars bei Vermittlung in reguläre Beschäftigung, zu schaffen.

### 5.5 Stufe 3: Sozialer Arbeitsmarkt

Maßnahmen des sozialen Arbeitsmarktes sind für Personen gedacht, die auch in einer mittel- bis langfristigen Perspektive eine sehr ungünstige Prognose für die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung haben. Da in diesem Zusammenhang häufig über die Größe des Bedarfs diskutiert wird, wollen wir zunächst einige Analysen zur potenziellen Zielgruppe vorlegen.

#### *Notwendigkeit eines sozialen Arbeitsmarktes*

Im Jahr 2007 hatte das IAB Auswertungen zur Zahl derjenigen Arbeitslosen vorgelegt, die mindestens zwei individuelle Vermittlungshemmnisse haben (Koch/Kupka 2007: 14). Diese Auswertungen standen im Kontext der Diskussion eines sozialen Arbeitsmarktes, d. h. sie dienten der Ab-

schätzung der Zielgruppe für unbefristete öffentliche Beschäftigung. Bei einer Begrenzung auf Arbeitslose über 25 Jahre, die zwei Jahre oder länger arbeitslos waren, ermittelten die Autoren für Dezember 2005 einen Korridor von 550.000 Personen in einer weiten Definition (gesundheitliche Einschränkungen oder fehlende Ausbildung) und knapp 130.000 in einer engen Definition (gesundheitliche Einschränkungen und fehlende Ausbildung). Die Überlegungen, die dieser Abgrenzung zu Grund liegen, sollen im Folgenden kurz erklärt werden.

Die Zielgruppe für unbefristete öffentliche Beschäftigung sind Personen über 25, die mindestens zwei Jahre arbeitslos sind und mindestens eins der beiden oben genannten Vermittlungshemmnisse aufweisen – also Personen, bei denen eine Integration in den Arbeitsmarkt mittelfristig als sehr unwahrscheinlich anzusehen ist. Jüngere Arbeitslose kommen für unbefristete öffentliche Beschäftigung eher nicht in Frage, da bei ihnen eher der Qualifikationsaufbau gefördert werden sollte. Zum Vergleich sind in Tabelle 4 die Zahlen sowohl für Arbeitslose über 25 als auch für alle Altersklassen enthalten.

Des Weiteren wird in der Abgrenzung der Zielgruppe nicht die gesetzliche Definition von Langzeitarbeitslosigkeit von einem Jahr und länger verwendet, sondern eine Mindestdauer der Arbeitslosigkeit von zwei Jahren. Damit tragen wir dem Umstand Rechnung, dass bei vielen Arbeitslosen nach einem Jahr noch nicht das gesamte Repertoire arbeitsmarktpolitischer Instrumente genutzt wurde. Vor der Zuweisung in eine längerfristige oder gar unbefristete geförderte Beschäftigung sollten aber unbedingt alle anderen Aktivierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. In Tabelle 4 sind ebenfalls die Zahlen gemäß der gesetzlichen Definition der Langzeitarbeitslosigkeit aufgeführt.

Zu den Vermittlungshemmnissen ist anzumerken, dass neben den oben genannten Einschränkungen auch ein Alter von über 50 Jahren sowie bestimmte Persönlichkeitsmerkmale angeführt werden könnten. In der Abgrenzung der Zielgruppe ist das Alter als Vermittlungshemmnis nicht enthalten, da es uns vorschnell erschiene, Arbeitslose lediglich aufgrund ihres Alters einem

Tabelle 4:

**Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen (ohne zkT)**

<b>Alle Altersgruppen</b>	<b>Dez. 2005</b>	<b>Dez. 2010</b>	<b>Durchschnitt 2010</b>
<b>2 Jahre und länger arbeitslos</b>	819.825	426.681	444.224
darunter: mit gesundheitlichen Einschränkungen	177.171	102.425	106.733
darunter: ohne Berufsausbildung, ohne gesundheitliche Einschränkungen	243.692	167.416	174.722
mit mindestens einem Vermittlungshemmnis	420.863	269.841	281.455
mit beiden Vermittlungshemmnissen	76.854	48.195	51.195

<b>1 Jahr und länger arbeitslos (gesetzliche Def. Langzeitarbeitslosigkeit)</b>	1.551.444	887.044	939.559
darunter: mit gesundheitlichen Einschränkungen	294.718	206.977	212.933
darunter: ohne Berufsausbildung, ohne gesundheitliche Einschränkungen	478.253	336.318	357.639
mit mindestens einem Vermittlungshemmnis	772.971	543.295	570.572
mit beiden Vermittlungshemmnissen	121.422	90.070	94.215

<b>Arbeitslose über 25</b>	<b>Dez. 2005</b>	<b>Dez. 2010</b>	<b>Durchschnitt 2010</b>
<b>2 Jahre und länger arbeitslos</b>	815.077	423.993	441.456
darunter: mit gesundheitlichen Einschränkungen	176.566	102.173	106.455
darunter: ohne Berufsausbildung, ohne gesundheitliche Einschränkungen	241.640	165.559	172.842
mit mindestens einem Vermittlungshemmnis	418.206	267.732	279.297
mit beiden Vermittlungshemmnissen	76.548	48.042	51.038

<b>1 Jahr und länger arbeitslos (gesetzliche Def. Langzeitarbeitslosigkeit)</b>	1.510.144	870.578	919.954
darunter: mit gesundheitlichen Einschränkungen	291.447	205.599	211.348
darunter: ohne Berufsausbildung, ohne gesundheitliche Einschränkungen	460.065	325.547	345.473
mit mindestens einem Vermittlungshemmnis	751.512	531.146	556.821
mit beiden Vermittlungshemmnissen	119.866	89.311	93.368

Quelle: Datawarehouse der BA, eigene Berechnungen.

sozialen Arbeitsmarkt zuzuweisen. Zunächst müsste es in diesem Zusammenhang darum gehen, das Potenzial der Älteren dem ersten Arbeitsmarkt zugänglich zu machen. Vermittlungshemmende Persönlichkeitsmerkmale werden nicht berücksichtigt, da sie sich statistisch nicht ermitteln lassen.

Die Tabelle 4 enthält die Bestandszahlen der Langzeitarbeitslosen mit mindestens einem sowie mit zwei Vermittlungshemmnissen im Jahresdurchschnitt 2010 sowie für Dezember 2010. Bei den Vermittlungshemmnissen wurden gemäß obiger Überlegungen gesundheitliche Einschränkungen und/oder eine nicht vorhandene Berufsausbildung berücksichtigt. Seit der zitierten Veröffentlichung von Koch und Kupka aus dem Jahr 2007 gab es allerdings Veränderungen der Definition von Arbeitslosigkeit sowie bei der Darstellung der gesundheitlichen Einschränkungen. Zudem stehen uns für die aktuellen Auswertungen nur die Zahlen ohne kommunale Träger zur Verfügung. Bei den Werten für Dezember 2005 wurden außerdem alle gesundheitlichen Einschränkungen berücksichtigt. Den Werten in der Tabelle liegen nur vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen zu Grunde, d.h. sie fallen vergleichsweise geringer aus. Insgesamt sind deshalb die von uns 2007 veröffentlichten Zahlen höher als nach den aktuellen Definitionen. Um den Unterschied auf der Basis einer einheitlichen Definition abschätzen zu können, sind die Werte für Dezember 2005 gemäß der aktuellen Definition ebenfalls in der Tabelle enthalten.

Für den Jahresdurchschnitt 2010 zeigt sich, dass bei den über 25-Jährigen knapp 280.000 Personen zur „weiten Zielgruppe“ von Personen zu zählen sind, die länger als zwei Jahre arbeitslos sind und mindestens eins der genannten Vermittlungshemmnisse aufweisen. Zur „engen Zielgruppe“ mit zwei Vermittlungshemmnissen zählen 2010 demgemäß gut 51.000 Personen. Bezieht man auch die Personen unter 25 Jahre mit ein, so steigen die Zahlen nur geringfügig an, weil insbesondere das Merkmal „gesundheitliche Einschränkungen“ stark altersabhängig ist. Legt man die gesetzliche Definition von Langzeitarbeitslosigkeit für die Berechnungen zugrunde, verdoppeln sich die Zahlen jeweils in etwa.

Abschätzungen aus anderen Datenquellen des IAB zeigen, dass ein großer Anteil der erwerbs-

fähigen Hilfebedürftigen – knapp 40 Prozent – seit Beginn der Gültigkeit des SGB II Anfang 2005 bis Ende 2008 durchgehend im Leistungsbezug ist. Die Anzahl der Hilfebedürftigen im administrativen Panel des IAB (vgl. Graf/Rudolph 2009), die Ende 2008 seit mindestens vier Jahren durchgängig arbeitslos sind, repräsentieren eine Größenordnung von etwa 200.000 Personen. Hinter dieser Zahl dürfte sich aber auch ein Kern von Personen verbergen, die auch für niedrigschwellige Arbeitsangebote nicht geeignet sind und für die eher Betreuungsmaßnahmen im Sinne einer „sozialen Aktivierung“ in Frage kämen.

Neuere Analysen aus dem Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit (PASS) belegen, dass besonders für Hilfebedürftige mit mehreren Risikofaktoren die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in Beschäftigung außerordentlich gering ist (vgl. Achatz/Trappmann 2011). Vorläufige Schätzungen auf der Basis des Haushaltspanels ergeben eine Größenordnung von 400.000 Arbeitslosen, die so viele Risikofaktoren haben, dass nur noch wenige Übergänge in reguläre Beschäftigung stattfinden. Die Kriterien hierbei sind allerdings weit gefasst und enthalten beispielsweise auch Kinderbetreuung, die Pflege von Angehörigen im Haushalt und schlechte Sprachkenntnisse bei Personen mit Migrationshintergrund, also Kriterien, die an sich keine Aspekte für einen sozialen Arbeitsmarkt darstellen.

Wir hatten bereits 2007 darauf hingewiesen, dass die Auswertung zu Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen lediglich eine grobe Annäherung an den tatsächlichen Bedarf darstellt und immer konkret vor Ort entschieden werden muss, wer für eine längerfristige geförderte Beschäftigung in Frage kommt. In Würdigung der unterschiedlichen Datenquellen kommen wir zu der Auffassung, dass der bundesweite Korridor des Potenzials für längerfristig geförderte Beschäftigung für Personen mit individuellen Vermittlungshemmnissen aktuell zwischen 100.000 und 200.000 Personen liegen dürfte.

### *Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes*

Im Grunde gilt für den sozialen Arbeitsmarkt das Gleiche wie für andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen, nur in zugespitzter Form. Die ge-



naue Einhaltung der Zielgruppe ist besonders wichtig, weil diese Maßnahmen einem besonderen Widerspruch unterliegen: aus der Perspektive der Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit bzw. zur Schaffung von Verlässlichkeit, die den negativen Folgen der Arbeitslosigkeit entgegenwirkt, benötigen die Maßnahmen eine gewisse Dauer. Andererseits entsteht dadurch ein besonders ausgeprägter Lock-in-Effekt, der umso gravierender wirkt, je weniger auf die strenge Einhaltung der Zuweisungskriterien geachtet wird. Dies wäre besonders bei unbefristeten Maßnahmen fatal, weil es auf diese Weise zu dauerhaft subventionierten Beschäftigungsverhältnissen käme. Der Lock-In-Effekt wäre auf Dauer gestellt und die Anzahl der benötigten Plätze würde durch die nachrückenden Förderfälle kontinuierlich wachsen. Außerdem wären viele Arbeitslose, ohne dass es tatsächlich zuträfe, mit dem Stigma „nicht vermittelbar“ behaftet.

Wenn mit der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sorgfältig umgegangen wird, dann ist die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen im Allgemeinen so beschaffen, dass diese keine Konkurrenz zu regulär beschäftigten Personen darstellt. Insofern kann bei einem echten sozialen Arbeitsmarkt auch auf das Kriterium der Zusätzlichkeit verzichtet werden, weil Verdrängung in größerem Umfang nicht zu erwarten ist. Für die gesellschaftliche Akzeptanz des sozialen Arbeitsmarktes ist es aber wichtig, dass vor Ort darüber Konsens hergestellt wird, dass die eingerichteten Arbeitsplätze den Wettbewerb nicht verzerren. Ebenso wie bei anderen Beschäftigungsmaßnahmen ist schließlich die Fortsetzung der Betreuung durch das Jobcenter – in Verbindung mit einer angemessenen Betreuung durch den Träger – zwingend.

Bei Maßnahmen des sozialen Arbeitsmarktes ist zu berücksichtigen, dass sie nicht im Sinne der Steuerungslogik „wirtschaftlich“ sind. Sie stellen zudem insofern einen Systembruch mit der Logik des SGB II dar, als sie dezidiert nicht auf Integration abzielen (diese allerdings auch nicht ausschließen wollen). Ihr Ziel ist es, Menschen ihre Würde zurückzugeben, ihnen Stabilität, soziale Kontakte, eine Tagesstruktur und darüber hinaus das Gefühl zu geben, an der Gesellschaft teilzuhaben. Vielfach ist die Auffassung geäußert worden,

dass dies am ehesten durch eine tarifliche Bezahlung und eine Orientierung an einer Vollzeitstelle zu verwirklichen ist.

Wir halten dem entgegen, dass der in Frage kommende Personenkreis oft nicht zu einer Vollzeitbeschäftigung in der Lage sein wird und dass es nicht sein kann, gerade bei einem sozialen Arbeitsmarkt diejenigen auszuschließen, die den Anforderungen eines Acht-Stunden-Arbeitstages nicht gewachsen sind. Dabei verkennen wir nicht, dass ein tariflicher Lohn – sofern sich für die Tätigkeiten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Tarifgruppe findet – einen hohen symbolischen und damit auch psychologischen Wert für die Betroffenen hat. Andererseits steht jedoch der Finanzierbarkeit eines Tariflohnes – der in Teilzeit ohnehin meist unter dem Niveau der Grundversicherung liegen würde – der hohe Betreuungsbedarf entgegen. Ein sozialer Arbeitsmarkt, der die adäquate Betreuung von psychisch Kranken oder von Menschen, die bislang aus verschiedenen Gründen am Rande der Gesellschaft standen, nicht gewährleisten kann, hätte sein Ziel verfehlt. Insofern würden wir uns bei der Höhe der Entlohnung eher am Modell an der einer Mehraufwandsentschädigung orientieren – eventuell bei einer anderen Vertragsgestaltung – und die Ausgestaltung der Arbeitszeit an den Fähigkeiten der Betroffenen ausrichten. Allerdings nähme man damit bewusst in Kauf, gewisse Abstriche bei den Teilhabeeffekten zu machen, die umso größer zu sein scheinen, je näher das Arbeitsverhältnis an einem „regulären“ ist. Angesichts der begrenzten Mittel handelt es sich um einen Trade-Off zwischen wünschenswerter Vertragsgestaltung und notwendiger Betreuung.

## 5.6 Offene Fragen

Wir sprechen uns in unserem Beitrag für ein abgestuftes Förderkonzept für Arbeitslose aus, das sich an ihren Fähigkeiten und Vermittlungshemmnissen, also an ihrer „Arbeitsmarktnähe“, orientiert. Insbesondere im Hinblick auf Beschäftigung schaffende Maßnahmen und den sozialen Arbeitsmarkt – beide halten wir für sinnvoll und erforderlich – sprechen wir uns für eine Orientierung an individuellen, in der Person lie-

genden Hemmnissen als Voraussetzung für eine Förderung aus.

Damit ist allerdings ein Grundproblem des Arbeitsmarktes nicht gelöst, das eine strukturelle Dimension hat. Seit Jahrzehnten nimmt der Anteil an Arbeitsstellen in den Volkswirtschaften der Industrieländer ab, die nur geringe Qualifikationen erfordern. Gleichzeitig bleibt – und wächst zum Teil – ein Sockel von Personen, die nicht über die erforderlichen Grundvoraussetzungen verfügen, um anspruchsvollere Tätigkeiten ausüben zu können und die man auch nicht ohne weiteres hierfür qualifizieren kann (vgl. Koch et al. 2009b). Die Lösung dieses Problems allein der Arbeitsmarktpolitik aufzuerlegen, würde sie sicher überfordern. Vielmehr wäre hier wirtschafts- und fiskalpolitische Phantasie gefragt, die einen Beschäftigungssektor mit einfachen und entsprechend niedrig entlohnten Tätigkeiten so ausgestaltet, dass ein auskömmlicher Lohn zumindest für Einzelpersonen erzielt werden kann. Hierzu hat das IAB gemeinsam mit der Uni Würzburg in der Vergangenheit Vorschläge unterbreitet (Bofinger et al. 2006), die zumindest eine Anregung für politisches Handeln bieten können. Hierdurch könnten prinzipiell auch Möglichkeiten entstehen, dass Personen ohne formale Qualifikation sich Kenntnisse und Fähigkeiten aneignen, die zu einer Aufwärtsmobilität in reguläre, besser entlohnte Beschäftigung führen. Die bisherigen Erfahrungen mit Aufwärtsmobilität nach Arbeitslosigkeit sind zwar ernüchternd, allerdings könnten bei einem zunehmenden Fachkräftebedarf die Hürden langfristig sinken.

Offen bleibt in unseren Überlegungen, wie es den Teilnehmern am unteren Ende wieder gelingen kann, die oberen Regionen der Pyramide zu erklimmen. Aus dem sozialen Arbeitsmarkt wird dies wie erwähnt nur wenigen gelingen, dafür ist dieser auch nicht geschaffen. Beschäftigungsmaßnahmen sollten aber auch weiterhin das Ziel der Integration in ungeforderte Beschäftigung verfolgen. Dies wird aber in vielen Fällen einen langen Atem erfordern und setzt eine planvolle Abfolge von Maßnahmen voraus, in deren Ablauf und Zielsetzung die Arbeitslosen unbedingt einzubeziehen sind.

Schließlich haben wir auch noch keine abschließende Antwort auf die Frage, ob es längerfristige Beschäftigungsmaßnahmen im Sinne eines sozialen Arbeitsmarktes auch bei privaten Arbeitgebern geben kann. Hier müsste die Finanzierung anders aussehen als bei einem Träger, vermutlich wäre eine Art dauerhafter „Minderleistungsausgleich“ fällig. Die Erfahrungen mit dem Beschäftigungszuschuss, der grundsätzlich als Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 75 Prozent auch an private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gezahlt werden kann, zeigen, dass ohne flankierende Maßnahmen das Interesse privater Arbeitgeber wohl eher gering wäre. Zudem wäre zu klären, wer den Grad der Minderleistung bestimmt und zu welchem Zeitpunkt. Anzulegen wären wohl nicht nur medizinische oder psychologische Kriterien, sondern es wäre der Grad der Minderleistung bei der spezifischen Tätigkeit zu bestimmen. Schließlich wären in diesem Bereich die Anreize zum Creaming besonders hoch.

## 6. Fazit

---

Die bisherigen Erfahrungen und Evaluationsergebnisse zu öffentlich geförderter Beschäftigung lassen es sinnvoll erscheinen, eine Zwischenbilanz zu ziehen und Eckpunkte eines Konzepts zu erarbeiten, das nicht von einzelnen Maßnahmen ausgeht, sondern von den Möglichkeiten und Perspektiven der betroffenen Personen. Diese Diskussion sollte der Konzeption von Maßnahmen und der Ausgestaltung von Förderkonzepten vorangehen. In diesem Sinne will der vorgelegte Beitrag die oft um einzelne Maßnahmen kreisende Diskussion öffnen und Vorschläge für eine umfassendere und gleichzeitig präzisere Konzeption öffentlich geförderter Beschäftigung machen.

Geförderte Beschäftigung kann einen Beitrag zum Funktionieren und zur Entlastung des Arbeitsmarktes leisten, aber keinen Marktersatz in der Größenordnung der Arbeitsplatzverluste bereitstellen. Einstellungssubventionen sprechen dabei eine Gruppe von Arbeitslosen an, die mit relativ geringer Unterstützung wieder in reguläre Beschäftigung integriert werden können. Beschäftigung schaffende Maßnahmen richten sich dagegen an einen Personenkreis, bei dem die individuellen Vermittlungshemmnisse so groß sind, dass ohne Intervention eine Integration sehr unwahrscheinlich erscheint. Alle Evaluationsergeb-

nisse zeigen, dass die Maßnahmen dann am erfolgreichsten sind, wenn sie sich tatsächlich an die Klientel richten, die angezielt ist. Zuweisungsprozesse, die die Kriterien aufweichen, schaden in aller Regel den Integrationschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, verschlechtern damit die Wirkung der Maßnahme und entziehen ihr möglicherweise die Legitimation. Besondere Vorsicht ist bei Maßnahmen angebracht, die lange Förderdauern mit relativ guter Ausstattung verbinden. Diese Eigenschaften eines „sozialen Arbeitsmarktes“, die zur Verbesserung der Teilhabe eines engen Personenkreises arbeitsmarktfremder Arbeitsloser gedacht waren, können im Falle von „Creaming“ dazu führen, dass die Maßnahme den tatsächlich zugewiesenen Personen nachhaltig schadet.

Bei allen Schwierigkeiten erscheint es jedoch absolut notwendig, die öffentlich geförderte Beschäftigung und insbesondere den sozialen Arbeitsmarkt weiterzuentwickeln. Denn das im September verabschiedete Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen hat zwar einiges dazu getan, die ersten beiden Stufen öffentlich geförderter Beschäftigung stärker auf Arbeitsmarktintegration auszurichten, eine Antwort hinsichtlich der dritten Stufe ist es aber schuldig geblieben.

## Literaturverzeichnis

---

- Achatz, J.; Trappmann, M. 2011: Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung – der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB Discussion Paper 2/2011, S. 41, Nürnberg.
- Apel, H.; Fertig, M. 2010: Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 42, Heft 1, S. 5-28.
- Bauer, E.; Franzmann, M.; Fuchs, P.; Jung, M. 2010: Unbefristet öffentlich geförderte Beschäftigung: Ein Novum in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik – Zwischenergebnisse aus einer Implementationsanalyse zu § 16e SGB II. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 59, Heft 10-11, S. 273-278.
- Bauer, E.; Franzmann, M.; Fuchs, P.; Jung, M. 2011: Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I – Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der „JobPerspektive“. (IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz. IAB Nordrhein-Westfalen, 1/2011, S. 45), Nürnberg.
- Bernhard, S.; Jaenichen, U.; Stephan, G. 2006: Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung und erschwelter Vermittlung, Matching-Analysen auf der Basis von Prozessdaten, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 75(3), S. 67-84.
- Bernhard, S.; Jaenichen, U.; Stephan, G. 2007: Eingliederungszuschüsse, Die Geförderten profitieren, IAB-Kurzbericht 9/2007, Nürnberg.
- Bernhard, S.; Gartner, H.; Stephan, G. 2008: Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms, IAB-Discussion Paper 21/2008, Nürnberg.
- Bernhard, S.; Hohmeyer, K.; Jozwiak, E.; Koch, S.; Kruppe, T.; Stephan, G.; Wolff, J. 2009: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB-Bibliothek, 314, Bielefeld: Bertelsmann, S. 149-201.
- Bofinger, P.; Dietz, M.; Genders, S.; Walwei U. 2006: „Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich“, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA).
- Brussig, M.; Walter, T.; Knuth, M.; Boockmann, B. 2010: Die Veränderung individueller Beschäftigungsfähigkeit durch arbeitsmarktpolitische Intervention: eine empirische Analyse für ALG II-Bezieher. In: Sozialer Fortschritt 59 (10/11), S. 279-290.
- Brussig, M.; Schwarzkopf, M.; Stephan, G. 2011: Eingliederungszuschüsse: Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten (IAB Kurzbericht), Nürnberg. Im Druck.
- Deutscher Bundestag 2007: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen (Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD). Drucksache 16/5715 vom 19.6.2007.

- Bundesverwaltungsamt 2010: Bundesprogramm Kommunal-Kombi, auf: [http://www.bva.bund.de/cln\\_101/nn\\_1255054/DE/Aufgaben/Abt\\_\\_II/esf-projekte/KommunalKombi/KoKo-NEU/Dokumente/Statistik\\_L\\_C3\\_A4nderstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Statistik\\_Länderstatistik.pdf](http://www.bva.bund.de/cln_101/nn_1255054/DE/Aufgaben/Abt__II/esf-projekte/KommunalKombi/KoKo-NEU/Dokumente/Statistik_L_C3_A4nderstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Statistik_Länderstatistik.pdf) (13.5.2011).
- BMAS, IAB 2011: Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, S. 39, Berlin, Nürnberg.
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. L. 2004: Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – Journal for Labour Market Research* 37, 3, S. 211-237.
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. L. 2008a: The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation, *Advances in Econometrics: Modelling and Evaluating Treatment Effects in Econometrics Volume 21*, Editors: Daniel Millimet, Jeffrey Smith and Ed Vytlačil, S. 381-428.
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. L. 2008b: Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, *Applied Economics*, 20(9), S. 1101-1122.
- Caliendo, M.; Kopeinig, S. 2008: Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching, *Journal of Economic Surveys*, 22(1), S. 31-72.
- Calmfors, L. 1994: Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper* 15.
- Graf, T.; Rudolph, H. 2009: Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht 5/2009, S. 8, Nürnberg.
- Hagen, T. 2004: Ökonometrische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten – Grundlegende Probleme und Ergebnisse dreier Ansätze, *Zeitschrift für Evaluation*, Heft 2/2004, S. 241-263.
- Heckman, J.; Ichimura, H.; Todd, P. 1997: Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme, *Review of Economic Studies*, 64(4), S. 605-654.
- Heinz, C.; Hense, C.; Koch, S.; Osiander, C.; Sprenger, C. 2007: Modellversuch Bürgerarbeit – zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt. (IAB-Forschungsbericht, 14/2007), Nürnberg.
- Hohendanner, C. 2007: Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?, IAB Discussion Paper 8/2007, Nürnberg.
- Hohmeyer, K.; Wolff, J. 2007: A fistful of Euros, does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?, IAB-Discussion Paper 32/2007, Nürnberg.
- Hohmeyer, K. 2009: Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do programme characteristics matter? (IAB Discussion Paper, 20/2009, S. 60), Nürnberg.
- 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, S. 63), Nürnberg.
- Huber, M.; Lechner, M.; Wunsch, C.; Walter, T. 2009: Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare and Increase Work, *Institut zur Zukunft der Arbeit-Discussion Paper* Nr. 4090, Bonn.
- Hujer, R.; Thomsen, S. L. 2006: Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonomischer Analysen, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 3 und 4, S. 329-345.

- Hujer, R.; Zeiss, C. 2003: Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany, Institut zur Zukunft der Arbeit-Discussion Paper Nr. 915, Bonn.
- Hujer, R.; Zeiss, C. 2005: Macroeconomic Impacts of Job Creation Schemes on the Matching Process in West Germany, *Applied Economics Quarterly* 51, S. 203-217.
- IAB, ISG 2011: Evaluation Beschäftigung schaffender Maßnahmen nach §16d und §16e in Hamburg. Abschlussbericht.
- 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).
- Jaenichen, U.; Stephan, G. 2011: The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. In: *Applied Economics*, Vol. 43, No. 10, S. 1209-1225.
- Kettner, A.; Rebien, K. 2007: Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB-Forschungsbericht 2/2007, Nürnberg.
- Knabe, A.; Rätzl, S. 2007: Quantifying the psychological costs of unemployment: the role of permanent income, SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 32, Berlin: DIW.
- Koch, Susanne; Krug, Gerhard; Stops, Michael 2009a: Zur Bedeutung von öffentlicher Arbeitsvermittlung und Beratung in der Arbeitsmarktkrise. In: *Sozialer Fortschritt*, Vol. 58, No. 11, S. 241-248.
- Koch, S.; Kupka, P.; Steinke, J. 2009b: Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – vier Jahre Grund-sicherung für Arbeitsuchende (IAB-Bibliothek, 315), Bielefeld: Bertelsmann, S. 354.
- Koch, S.; Kupka, P. 2007: Geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose? WISO Diskurs März 2007, S. 48.
- Konle-Seidl, R.; Stephan, G. 2009: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Beschäftigte und Arbeitslose – Möglichkeiten und Grenzen in der Krise. In: *Sozialer Fortschritt*, Vol. 58, No. 11, S. 235-241.
- Kopf, E. 2009: Short-term training variety for welfare recipients: The effects of different training types, IAB Discussion Paper 17/2009.
- Kopf, E.; Wolff, J. 2009: Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an, IAB-Kurzbericht Nr. 23/2009.
- Korpi, T. 1997: Is utility related to employment status? Employment, unemployment, labor market policies and subjective well-being among Swedish youth, *Labour Economics*, 4(2), S. 125-147.
- Kupka, P., Wolff, J. 2009: Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Wirtschaftskrise. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, H. 11, S. 249-257.
- Neumann, T. C.; Fishback, P. V.; Kantor, S. 2007: The Dynamics of Relief Spending and the Private Urban Labor Market during the New Deal, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 13692.
- Möller, Joachim 2010: The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, Jg. 42, H. 4, S. 325-336.
- Paul, K. I. 2005: The negative mental health effect of unemployment: Meta-analyses of cross-sectional and longitudinal data, Doctoral dissertation, University of Erlangen-Nürnberg.
- Paul, K. I.; Hassel, A.; Moser, K. 2006: Die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die psychische Gesundheit: Befunde einer quantitativen Forschungsintegration. In: A. Holleder & H. Brand (Hrsg.): *Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Krankheit*, S. 35-51, Bern.



- Ruppe, K.; Stephan, G. 2009: Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und gleicher Lohn, IAB-Kurzbericht 25/2009.
- RWI, ISG 2006: Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1f. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Endbericht 2006.
- Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter 2011: Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek Nr. 330, Bielefeld: Bertelsmann.
- SÖSTRA, IMU-Institut, PIW, COMPASS 2006: Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1c, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Endbericht 2006.
- Speckesser, S. 2004: The Aggregate Impact of Active Labour Market Policy in Germany and the UK, Evidence from Administrative Data. In: Schmid, G.; Gangl, M.; Kupka, P. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel, Empirische Analysen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 286, S. 153-178.
- Stephan, G. 2008: The effects of active labor market programs in Germany. An investigation using different definitions of non-treatment. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 228, S. 586-611.
- Stephan, G. 2010: Employer wage subsidies and wages in Germany – Empirical evidence from individual data, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 43, S. 53-71.
- Stephan, G.; Pahnke, A. 2008: A pairwise comparison of the effectiveness of selected active labour market programmes in Germany. IAB-Discussion Paper 29/2008, Nürnberg.
- Stephan, G.; Pahnke, A. 2011: The relative effectiveness of selected active labor market programmes: An empirical investigation for Germany, The Manchester School. Online First.
- Strandh, M. 2001: State Intervention and Mental Well-being Among the Unemployed, Journal of Social Policy, 30(1), S. 57-80.
- Wunsch C.; Lechner, M. 2007: What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes, Institut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Nr. 2800.
- ZEW, IAB, IAT 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgelt-sicherung, Endbericht 2006 durch den Forschungsverbund.





## Die Autorin und der Autor

---

**Dr. Susanne Koch**

Bis 30.9.2011: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)  
der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

**Dr. Peter Kupka**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)  
der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg





## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Soziales Wachstum – Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Das Arbeits-BIP**

**Eine umfängliche Berücksichtigung der Arbeitsleistung bei der Wohlstandsberechnung**

WISO Diskurs

Nachhaltige Strukturpolitik

**Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen**

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnsektors?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Zukunft sichern: Nachhaltiges Wirtschaften als Herausforderung für den Mittelstand**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Zehn Jahre „Riester-Rente“ – Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Reform des Personenbeförderungsgesetzes – Perspektiven für ein nachhaltiges und integriertes Nahverkehrsangebot**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Differenzierte Altersgrenzen in der Rentenversicherung aufgrund beruflicher Belastungen? – Vorüberlegungen für ein empirisches Konzept**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Riester-Rente: Verbreitung, Mobilisierungseffekte und Renditen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft: mehr Gesundheit, gute Arbeit und qualitatives Wachstum**

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Die Zukunft der Grundsicherung – Individualisieren, konzentrieren, intensivieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Arbeit und Qualifizierung in der Sozialen Gesundheitswirtschaft**

**Von heimlichen Helden und blinden Flecken**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Perspektiven der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – ungerechtfertigter Stillstand auf der politischen Baustelle?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung – Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Migrationsfamilien als Partner von Erziehung und Bildung**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Erfolgreiche Geschlechterpolitik Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)