

Matthias Knuth

**Öffentlich geförderte Beschäftigung  
- Argumente, Standpunkte und  
Erfahrungen -**

Workshop "Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in  
NRW"

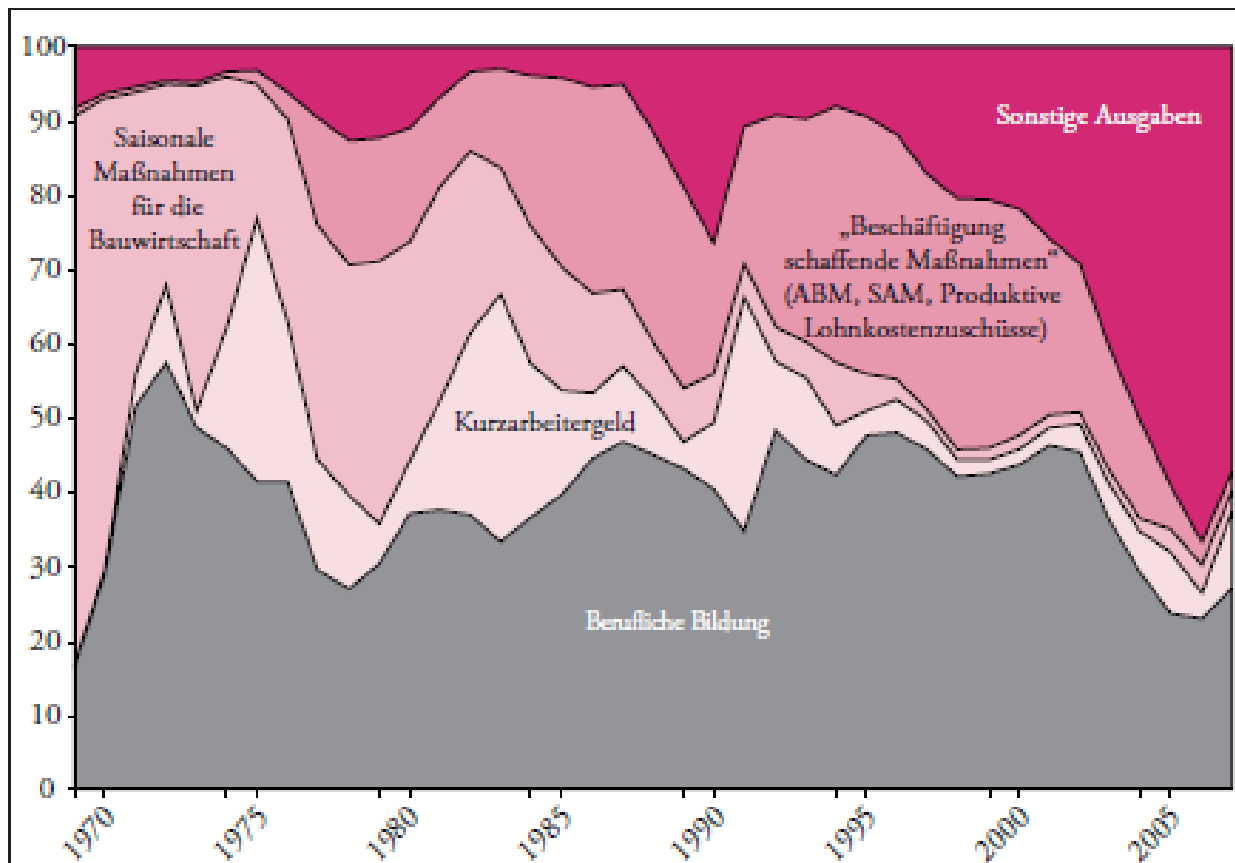
17. Juni 2010

Düsseldorf, DGB Bezirk NRW

# Übersicht

1. Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung in Deutschland und ihr Stellenwert in der aktiven Arbeitsförderung
2. Konstruktionsformen öffentlich geförderter Beschäftigung
3. Mögliche Zielsetzungen und Bewertungsmaßstäbe öffentlich geförderter Beschäftigung
4. Evaluationsergebnisse zur öffentlich geförderten Beschäftigung
5. Zielkonflikte und –komplementaritäten
6. Aktuelle Situation der öffentlich geförderten Beschäftigung

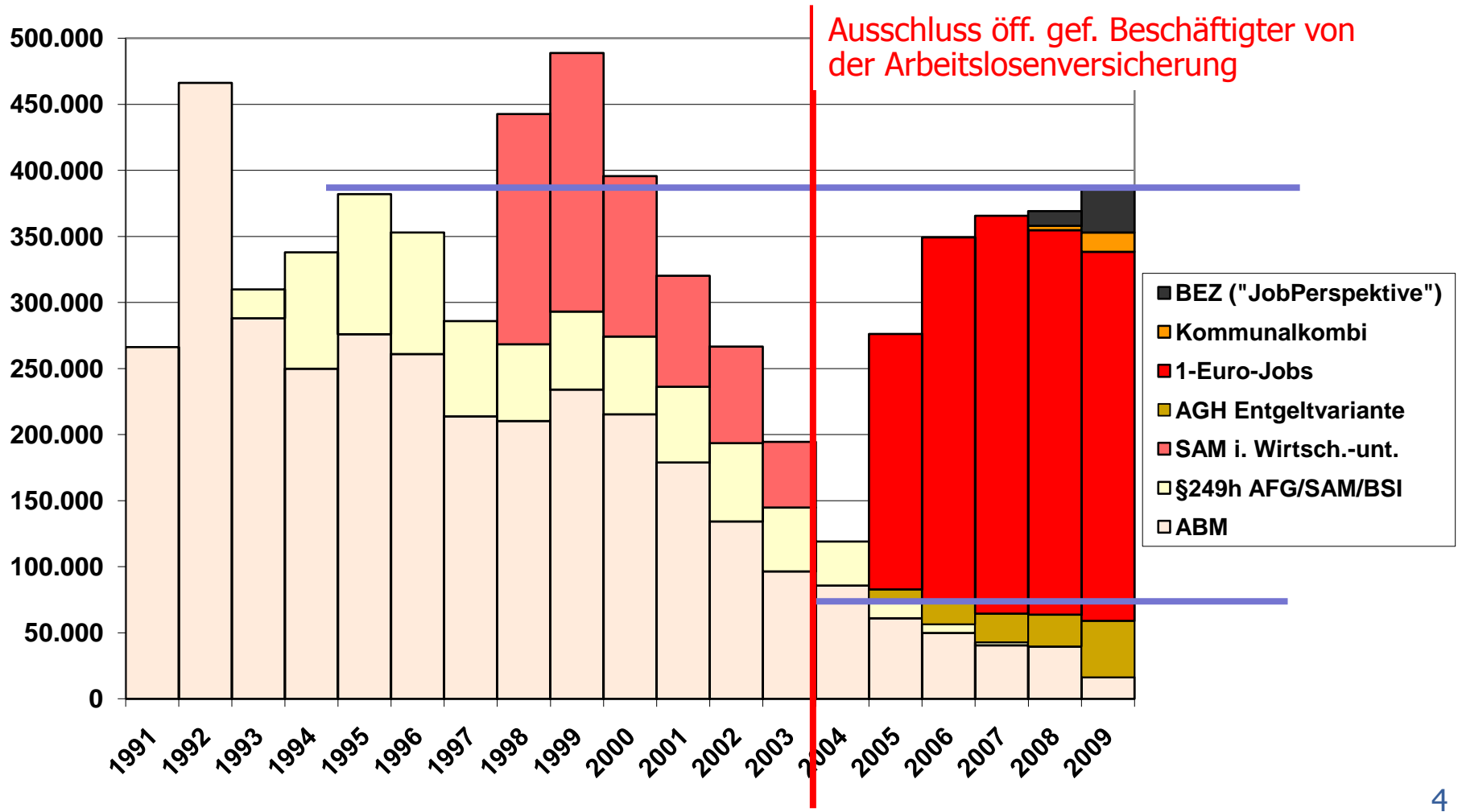
Verteilung der Ausgaben für aktive Arbeitsförderung 1969-2007 (ohne SGB II)



Quelle: Oschmiansky, Frank; Ebach, Mareike (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 27.

Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt/-agentur für Arbeit 1969–2007; BMAS, Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band West, Bonn 1999; eigene Berechnungen. Ohne Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, Förderung der Berufsausbildung und Vorruhestands- und Altersteilzeitregelungen. Unter „Sonstiges“ wurde u. a. zusammengefasst: Lohnkostenzuschüsse, PSA, Beauftragung Dritter, Vermittlungsgutscheine, Mobilitätshilfen, Förderung der Selbständigkeit, Freie Förderung und Trainingsmaßnahmen.

# Öffentlich geförderte Beschäftigung nach Instrument: Jahresdurchschnittsbestände von TN 1991-2009, BRD



# Merkmale öffentlich geförderter Beschäftigungsformen

	Rechtskreis	Durchf.	Aktivierung	Arbeitsverhältnis	Dauer (Jahre)				AZ (Std./W.)	monatl. Einkommen €	Zusätzlichkeit	öff. Interesse
					< 1	1-2	3	unbefr.				
ABM	SGB III	B A		ja*)		X			i.d.R. Vollzeit	Zuschuss 900 – 1.300	X	X
AGH Entgelt	Grundsicherung	G S S		ja*)		X				Tarif	X	X
1-Euro				nein	X			30	ca. 700 netto**)	X	X	
Ko.-kombi		B V A		ja					30	Zuschuss 700-800	X	X
BEZ		G S S	X	ja*)			X	X	i.d.R. Vollzeit	Tarif	--	--
Bürgerarbeit		B V A	X	ja*)				X	30	mind. 900	X	X
*) ohne Arbeitslosenversicherung BVA = Bundesverwaltungsamt									**) durchschn. ALG II + KdU + 4 x 30 x 1,50			

## Mögliche Zielsetzungen und Rechtfertigungen öffentlich geförderter Beschäftigung (1): "aktive" Arbeitsmarktpolitik (ca. 1975-2000)

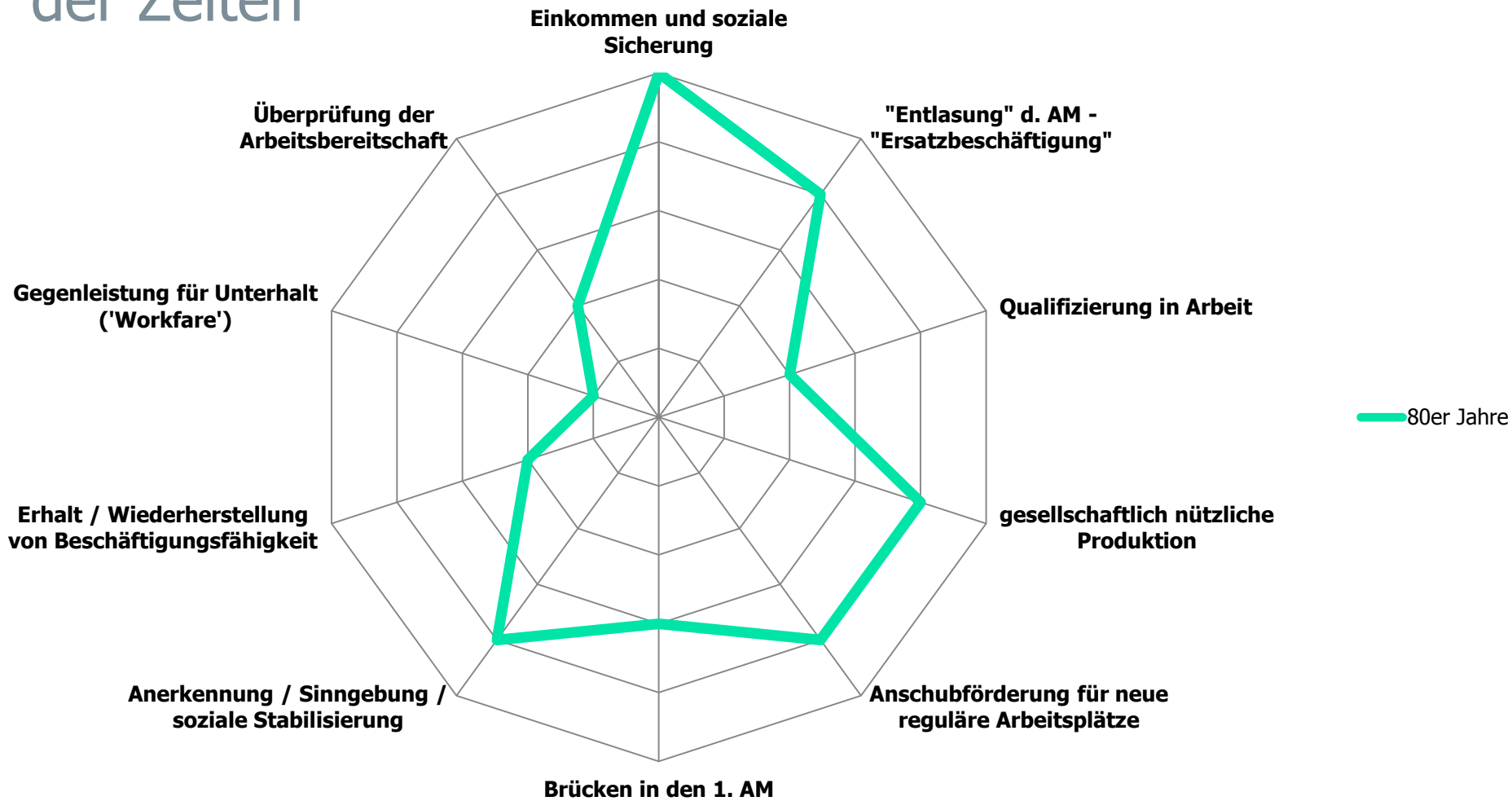
- Sozialpolitik:
  - Erhöhung des Einkommens i. Vergl. zum "passiven" Leistungsbezug
  - Verbesserung der Alterssicherung durch svp Einkommen
- Konjunktur- und Regionalpolitik:
  - Stabilisierung von Kaufkraft trotz Arbeitsplatzmangel
- "Mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik":
  - "Entlastung" des Arbeitsmarktes, Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Verbesserung der Arbeitslosenstatistik
- Strukturpolitik:
  - Verbesserung der Infrastruktur durch "öffentliche Arbeiten"
  - Starthilfe für "alternative Projekte" und Existenzgründungen
- Gesellschaftspolitik:
  - Arbeit unerlässlich zur Befriedigung sozialer Grundbedürfnisse nach Lebenssinn und Anerkennung
  - Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Integration in Wirtschafts- und Strukturkrisen

**"Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren"**

## Mögliche Zielsetzungen und Rechtfertigungen öffentlich geförderter Beschäftigung (2): "aktivierende" AMP

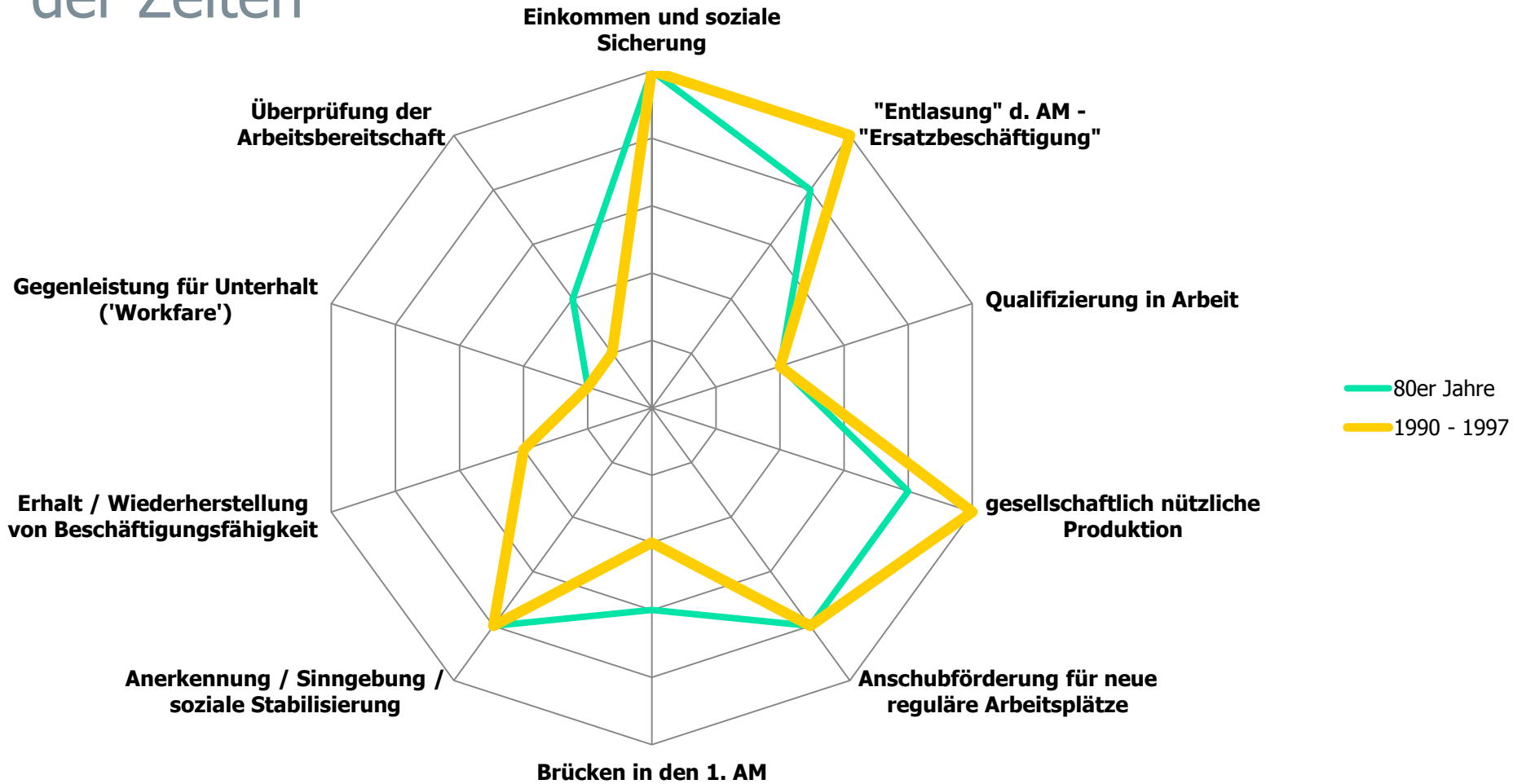
- Individuelles Fördern (auch schon in der "aktiven" AMP)
  - Qualifizierung durch Arbeit
  - Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit
  - Arbeitstherapie (Suchtkranke, psychisch Kranke)
  - Brücken in den ersten Arbeitsmarkt
- Individuelles Fordern:
  - Abschreckung vom Leistungsbezug ('work first' trotz fehlenden Stellenangebots)
  - Überprüfung der Arbeitsbereitschaft
- Gesellschaftspolitik / Moralökonomie
  - Rechtfertigung von Einkommensersatz durch Leistungen für die Allgemeinheit
  - Beruhigung der Beitrags- und Steuerzahler:  
**"Es gibt kein Recht auf Faulheit"**

# Zielsetzungen geförderter Beschäftigung im Wandel der Zeiten

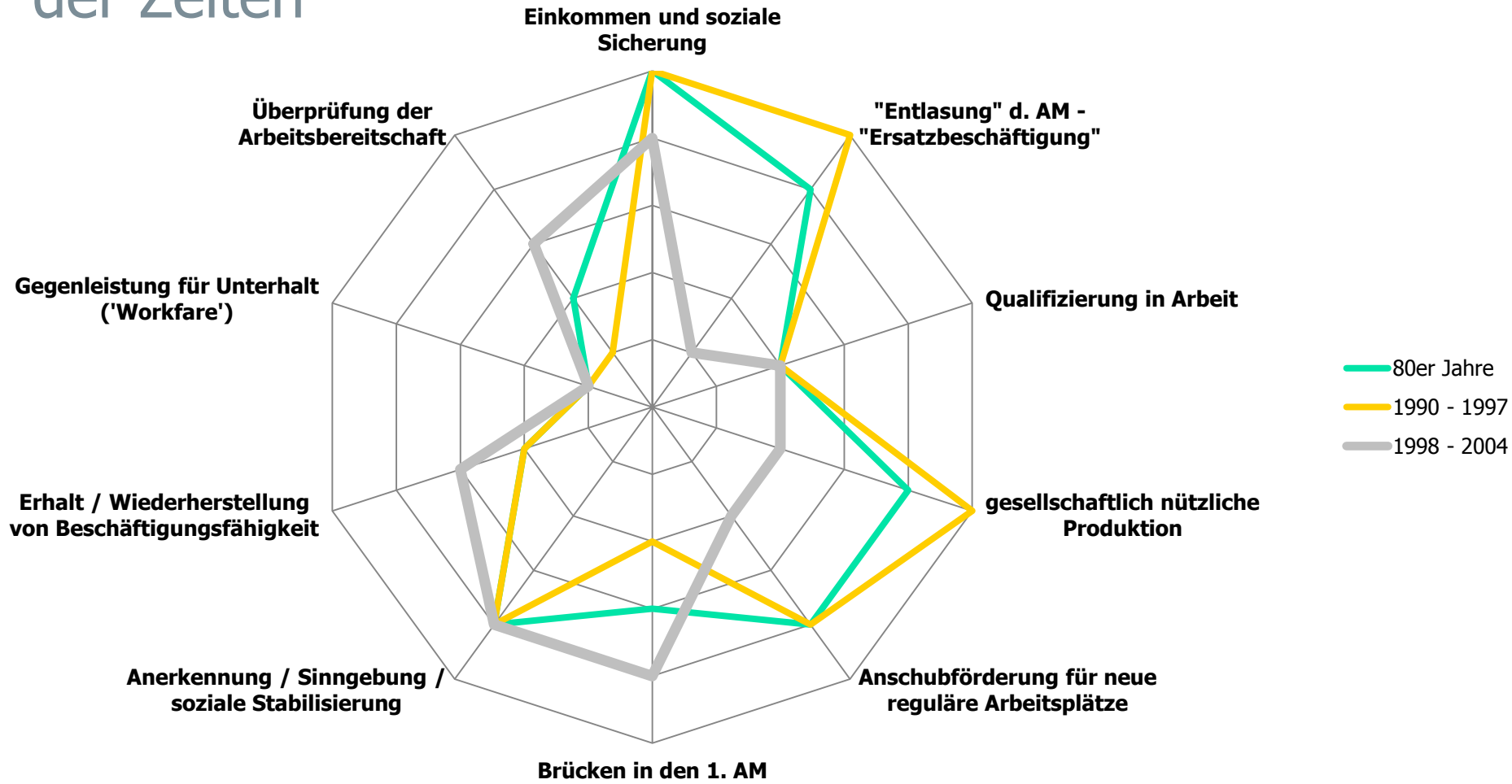




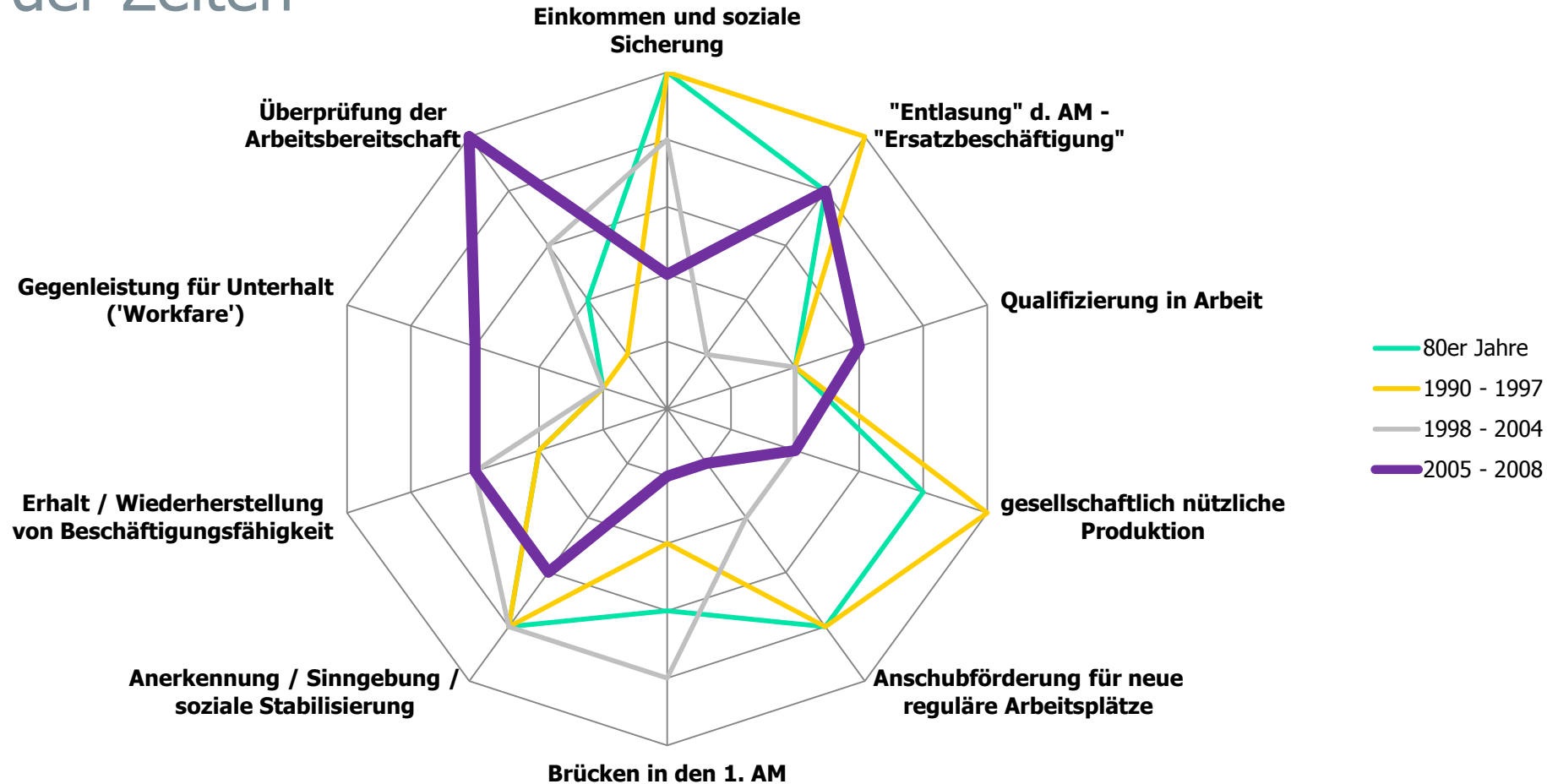
# Zielsetzungen geförderter Beschäftigung im Wandel der Zeiten



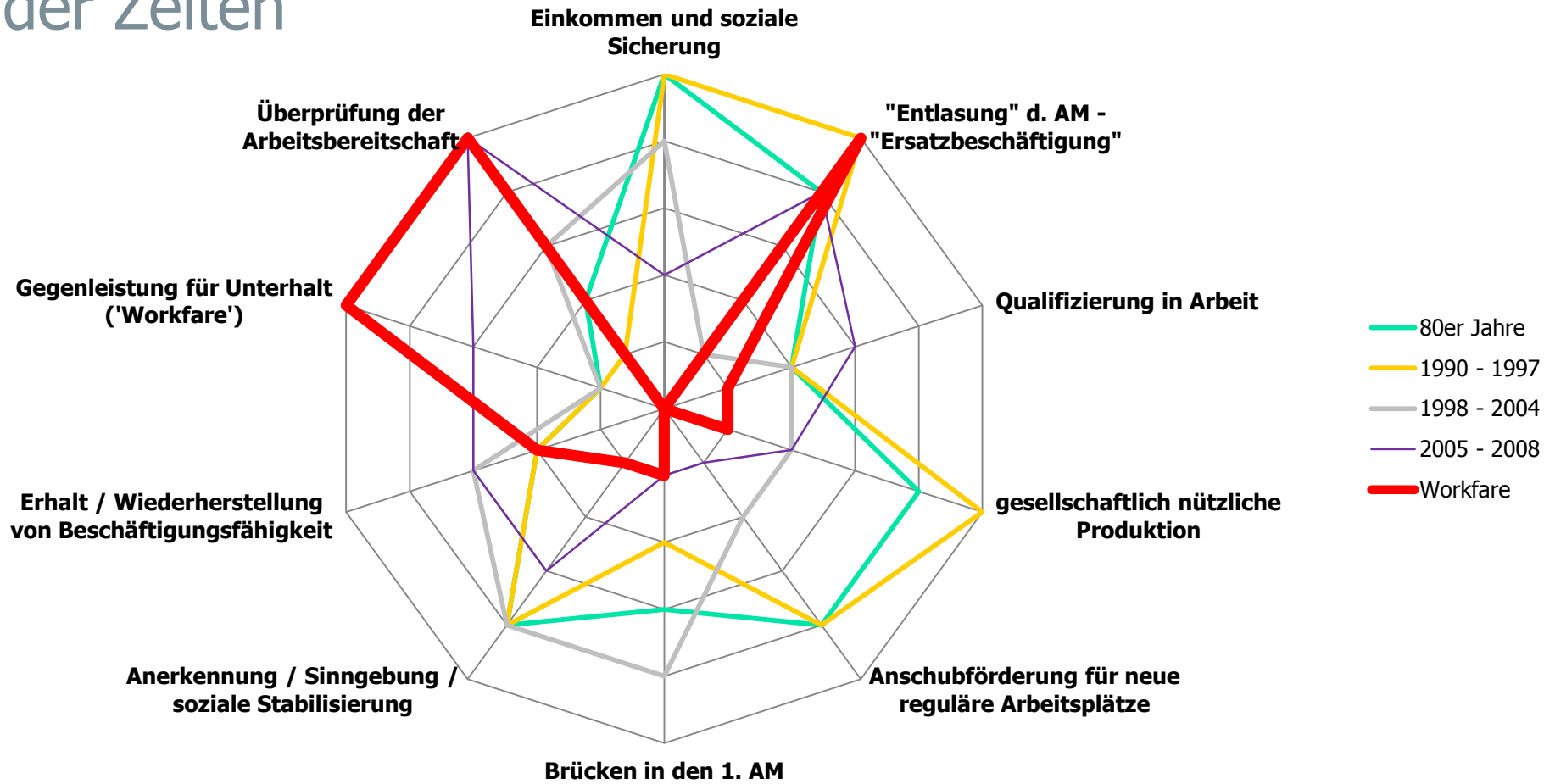
# Zielsetzungen geförderter Beschäftigung im Wandel der Zeiten



# Zielsetzungen geförderter Beschäftigung im Wandel der Zeiten



# Zielsetzungen geförderter Beschäftigung im Wandel der Zeiten



# Evaluationsergebnisse zu ABM

TAB. 3: Mikroökonomische Studien für beschäftigungsschaffende Maßnahmen nach AFG

Daten	Autoren	Fragestellung	Zeitraum	Beobachtungen	Methode	Ergebnisse
AMM-Ost	Steiner, Kraus (1995)	Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung	November 1990 bis November 1992	582 Personen/ 2.179 Personen	Diskretes Hazardraten-Modell	M: haben nach Maßnahmenende kurzfristig eine höhere Abgangsrate in Beschäftigung (bis 3 Monate), danach kein Unterschied. Für F mit guten Beschäftigungschancen ist Programm negativ, sonst kein Unterschied in den Abgangsraten
	Hübler (1997)	Wahrscheinlichkeit arbeitslos oder nicht erwerbstätig zu sein; Beschäftigungseffekte	November 1990 bis November 1994	2.886 Personen, TN-Zahl k.A.	Multinomiales Logit-Modell und RE Probit-Modell (mit und ohne Pre-Programme Tests)	Multinomiales Logit zeigt keine eindeutigen Ergebnisse; RE Probit zeigt kurzfristig positiven, aber rückläufigen Beschäftigungsschub; Pre-Programme Test ergibt keine positiven Effekte
	Kraus, Puhani, Steiner (2000)	Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung; Unterscheidung zwischen stabiler und instabiler Beschäftigung	1. Teilperiode: Januar 1989 bis August 1992, 2. Teilperiode: September 1992 bis November 1994	718 TN, 3.095 NT	Diskretes Hazardraten-Modell mit unbeob. Heterogenität	M und F haben in der kurzen und der langen Frist geringere Abgangsraten in stabile Beschäftigung
AMM-SA	Eichler (1997)	Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit	Wellen 1993 und 1996, sowie Panel zw. 1993 und 1996	345/ 410/ 126 TN, 5.044/ 3.481/ 854 NT	Probit-Modell mit Programm-Dummy; DiD	positiver Effekt auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit, d.h. negativer Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit
	Bergemann, Schultz (2000)	Änderung der Beschäftigungsquote	1990 bis 1998	615 TN, 3.450 NT	Conditional DiD	F: anfänglich negativer Effekt, dann positiv ca. 2 Jahre nach Beginn der Programme. M: anfänglich negativ, später kein Unterschied zu NT
	Bergemann, Fitzenberger, Schultz, Speckesser (2000)	Beschäftigungseffekte von Einfach- und Mehrfachteilnahmen	Januar 1990 bis September 1997	606 TN, 4.039 NT (1. ABM)/ 146 TN, 4.499 NT (2. ABM)	Conditional DiD	1. ABM: negative Effekte für Programme, die im Dezember 1990 begonnen wurden, negative und später insignifikante Effekte für Programme, die im Dezember 1992 bzw. 1994 begonnen wurden. 2. ABM: ähnliche Ergebnisse, aber stärker positiver Trend
	Eichler, Lechner (2002)	Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit	April 1991 bis September 1997	1.123 TN, 12.565 NT	Conditional DiD	positive Effekte für M und F, d.h. geringere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten nach Teilnahme
	Bergemann (2005)	Übergänge in Beschäftigung, Nichtbeschäftigung und ABM	Januar 1990 bis September 1997	375 TN, 2.093 NT	Conditional DiD in Hazardraten	positiv für F, die ABM im Dezember 1990 begonnen haben, spätere Zeitpunkte zeigen keine Effekte. Für M sind die Effekte negativ oder im besten Fall nicht von Null verschieden.
Unterjähriger Mikrozensus Sachsen	Reinowski, Schultz, Wiemers (2003)	Abgang aus Arbeitslosigkeit	1989 bis 2000	195 TN, 1.141 NT	1. Schnitt: Mahalanobis-Matching, 2. Schritt: PH-Modell	negative Wirkungen der Programme auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit

AMM-Ost = Arbeitsmarktmontior für die neuen Länder, AMM-SA = Arbeitsmarktmontior Sachsen-Anhalt, TN = Teilnehmer, NT = Nichtteilnehmer, M = Männer, F = Frauen, RE = Random Effects, DiD = Differenz von Differenzen-Schätzer, PH = Proportional Hazards

## Evaluationsergebnisse zu 1-Euro-Jobs

"Etwa 18 bis 20 Monate nach Maßnahmestart wirkt sich die Teilnahme bei einigen Gruppen positiv auf ihre Eingliederungswahrscheinlichkeit aus. Dazu gehören insbesondere westdeutsche Frauen, Teilnehmer im Alter von über 24 Jahren und Personen, die lange keine reguläre Beschäftigung ausgeübt haben. Bei unter 25-Jährigen hingegen hat die Teilnahme keinen Eingliederungseffekt....

Die Teilnahme trägt innerhalb der Beobachtungszeit von zwei Jahren nach Maßnahmebeginn nicht zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit bei."

(Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Für ein paar Euro mehr. Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. (IAB-Kurzbericht, 2).

# Maßnahme- wirkungen SGB II

		mit		Migrationshintergrund		ohne		
		Abgang Lstg.-bez.	Aufnahme		Abgang Lstg.-bez.	Aufnahme		
			Besch.	bed.-deck. Besch.		Besch.	bed.-deck. Besch.	
<b>1- €-Jobs</b>								
<b>Trainings- maßnahmen</b>	Verm. v. Kenntn.	++	++	++	++	++	++	
	Eign.-festst.	+	++	++	++	++	++	
	Verfügbar.	0	0	0	+	+	+	
	Maßn.-komb.	+	+	+	0	0	0	
<b>FbW</b>	gesamt	M	++	+++	+++	+	++	++
		F	0	0	0	0	+	+
	berufs- bez.	M	++	+++	+++	+	+++	+++
		F	0	++	++	0	+++	++
<b>Verm. durch Dritte</b>	gesamt	M	0	0	0	0	0	0
		F	0	0	0	0	0	0
	Teilaufg.	M	0	0	0	0	0	0
		F	0	0	0	0	++	0

Quelle: IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin. (Forschungsbericht, 395).

# Fördereffekte öffentlich geförderter Beschäftigung und FbW auf den Verbleib in ungef. Beschäftigung

2005 2006 2007 2008

Tage nach Maßnahmestart		FbW (ohne Umschulung)			
		2005	2006	2007	2008
180		-2%	0%	1%	-1%
360		5%	7%	7%	4%
540		8%	9%	8%	
720		9%	9%	8%	
900		9%	9%		
1080		10%	8%		
1260		8%			

2005 2006 2007 2008

Tage nach Maßnahmestart		AGH Entgeltvariante			
		2005	2006	2007	2008
180		0%	4%	3%	5%
360		3%	4%	6%	6%
540		3%	5%	7%	
720		4%	5%	7%	
900		4%	6%		
1080		5%	6%		
1260		5%			

Tage nach Maßnahmestart		ABM			
		2005	2006	2007	2008
180		-4%	-5%	-4%	-3%
360		-4%	-4%	-3%	-3%
540		-2%	-3%	-1%	
720		-1%	-1%	0%	
900		0%	0%		
1080		1%	2%		
1260		1%			

Tage nach Maßnahmestart		AGH Mehraufwand			
		2005	2006	2007	2008
180		-4%	-4%	-4%	-4%
360		-3%	-3%	-3%	-3%
540		-2%	-2%	-2%	
720		-1%	-2%	-1%	
900		-1%	-1%		
1080		-1%	0%		
1260		0%			



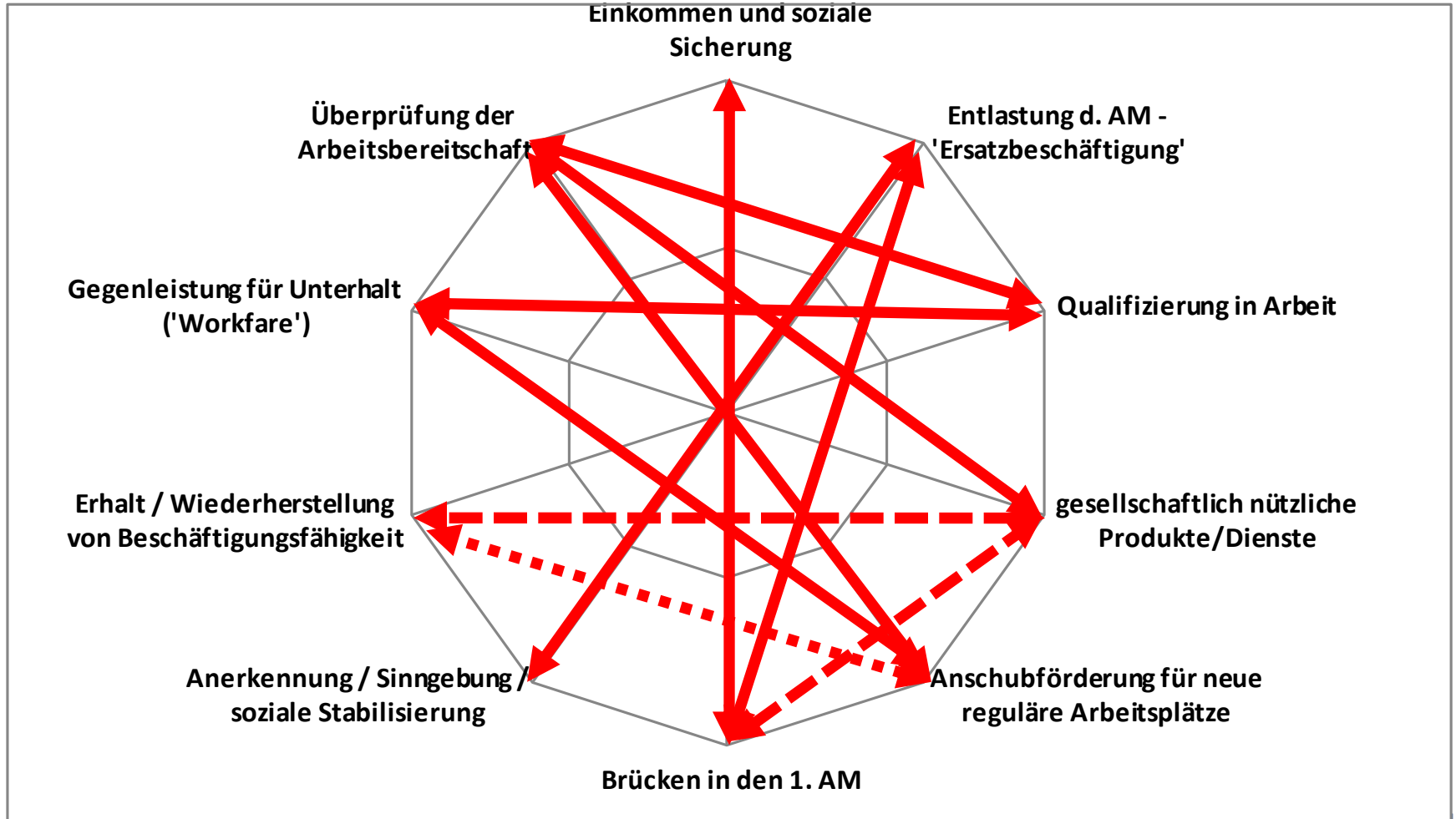
Quelle: Schewe, Torben (20. April 2010): BA-Wirkungsanalyse TrEfferR SGB II. Analyse- und Einsatzpotenzial. Fachtagung mit den Geschäftsführern Grundsicherung der Regionaldirektionen. Veranstaltung vom 20. April 2010.



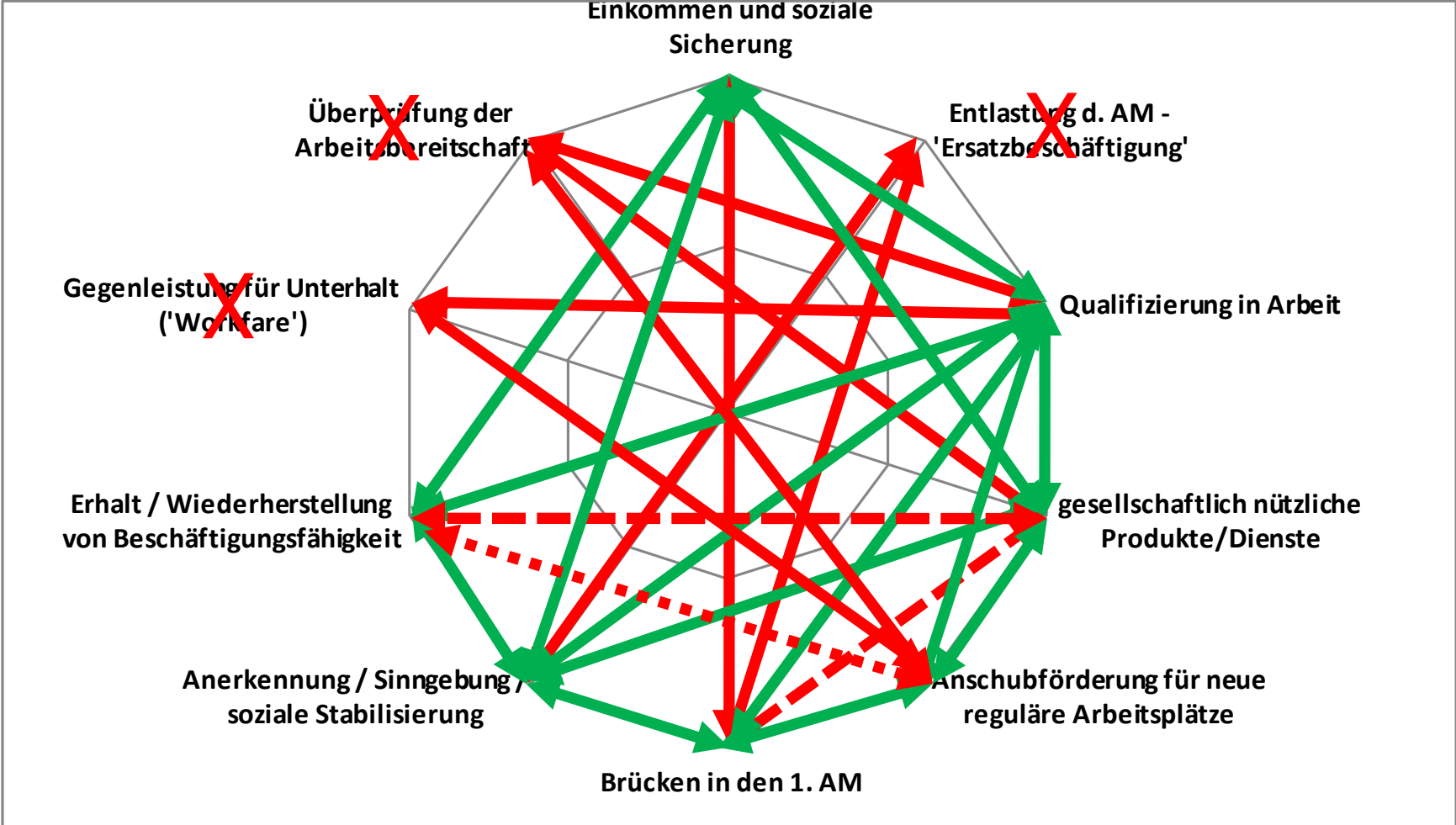
## Dilemmata öffentlich geförderter Beschäftigung

- "öffentliches Interesse"  $\approx$  Tätigkeit kommt in der Privatwirtschaft kaum vor  
⇒ Übergang in den 1. AM unwahrscheinlich
- "Zusätzlichkeit"  $\approx$  braucht keiner wirklich dringend / oder: kein Geld für reguläre Beschäftigung vorhanden  
⇒ Übergang in den 1. AM unwahrscheinlich
- massenhafte Durchführung geförderter Beschäftigung **ohne** Beschränkung auf öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit = Substitution und Verdrängung regulärer Beschäftigung  
⇒ Übergang in den 1. AM unwahrscheinlich

# Zielkonflikte öffentlich geförderter Beschäftigung

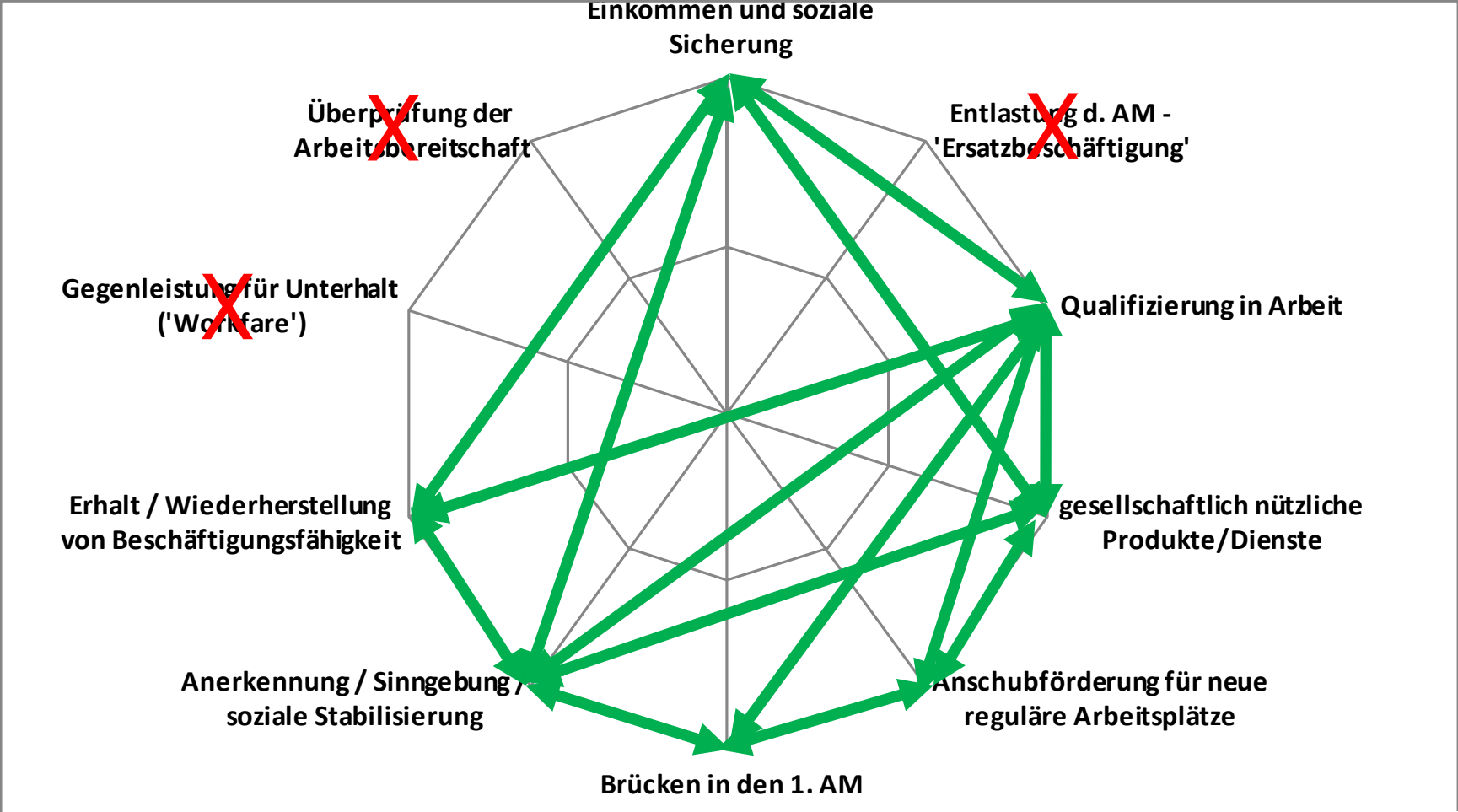


# Zielkomplementaritäten öffentlich geförderter Beschäftigung



# Zielkomplementaritäten öffentlich geförderter Beschäftigung

"sozialintegrative Beschäftigungsförderung"



"strukturorientierte Beschäftigungsförderung"

## Unterscheidung von zwei Grundformen öffentlich geförderter Beschäftigung

### 1. sozialintegrative Beschäftigungsförderung

- beschränkt durch öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit
- Integration in den 1. Arbeitsmarkt nicht vorrangiges Ziel
- Evaluierung nach Kriterien der Beschäftigungsfähigkeit und Sozialintegration

### 2. strukturorientierte Beschäftigungsförderung

- "öffentliches Interesse" durch Mitfinanzierung durch Land und Kommune
- "Zusätzlichkeit" durch Konsens mit den Kammern
- sparsam dosieren
- befristet als Qualifizierung für Jugendliche
- bis zur Rente für beschäftigungsfähige Ältere, die aus strukturellen Gründen keine Arbeit finden

## Kommunal-Kombi

- zaghafter Versuch der strukturorientierten Beschäftigungsförderung:
  - Langzeitarbeitslose im SGB II, aber keine weiteren Voraussetzungen bezüglich der Vermittlungshemmnisse
  - Konzentration auf strukturschwache Regionen
  - "Beitrag zur Stärkung der kommunalen Strukturen und damit zum Aufbau von sozialem Kapital vor Ort."
  - bis Anfang 2010 nur etwas über 12.000 förderfähige und nicht zurückgezogene Anträge – keine neuen Anträge mehr möglich
  - NRW nicht beteiligt

Hinwendung zur "sozialintegrativen Beschäftigungsförderung"?

## Beschäftigungszuschuss

- Langzeitarbeitslosigkeit + zwei in der Person liegende Vermittlungshemmnisse
  - sechs Monate erfolglose Aktivierung
  - keine Aussicht auf dem 1. Arbeitsmarkt in den nächsten 24 Monaten
- ⇒ dürfte eigentlich nicht in den 1. Arbeitsmarkt führen, sonst war die Prognose falsch!

## Bürgerarbeit

- Vermittlung nach dokumentierter sechsmonatiger erfolgloser Aktivierung nicht möglich
  - Betreuung auch während Beschäftigungsphase, "um auch aus der Bürgerarbeit heraus möglichst Vermittlungen realisieren zu können".
  - "Das Modellprojekt ... ist besonders erfolgreich, wenn Bürgerarbeit verhindert werden oder vorzeitig beendet werden kann."
- ⇒ 1. Arbeitsmarkt bleibt primäres Ziel

Beschäftigungszuschluss und Bürgerarbeit: öff. gef. Besch.  
zwecks Vermeidung öff. gef. Besch.

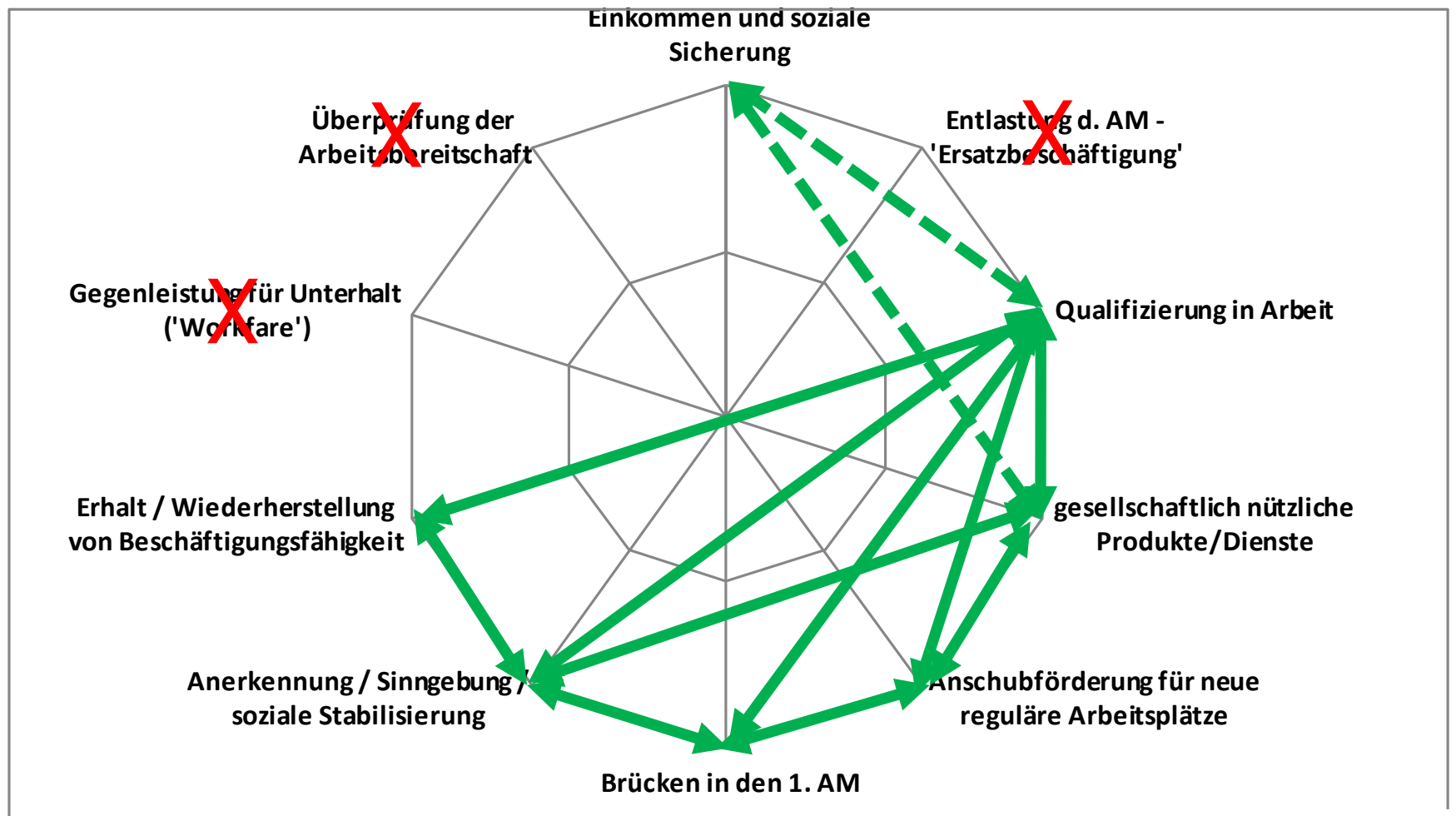
- Bundesrechnungshof zum Beschäftigungszuschluss: vorgängige intensive Aktivierung hat nicht stattgefunden oder ist nicht dokumentiert
  - Warum sollte es bei Bürgerarbeit anders sein?
- "Gut gemeint": Aussichtslosigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt kann man nicht durch Profiling beweisen, sondern nur in der Praxis.
- Handlungsstruktur für Vermittlungsfachkräfte paradox:
  - Ohne zusätzliches Personal verstärkt aktivieren, um keinen Erfolg zu haben?
  - Verstärkt und mit Erfolg aktivieren, um dann keine Teilnehmer für das Programm zu haben?
  - Vermittlungen aus Bürgerarbeit, die in der Erfolgsstatistik nicht zählen?
- Allerdings zu sehen vor dem Hintergrund von "Perspektive 50plus": Hier findet ja die verstärkte Aktivierung statt und wird auch finanziert!



# Was kann man aus Bürgerarbeit machen?

- Vorteil: lange Zeitperspektive
  - Beschäftigungsbrücke für Ältere
  - Qualifizierung für Jüngere, Ältere als Mentoren
  - Verbesserung der sozialen Infrastruktur
- ⇒ Verbindung von strukturorientierter und sozialintegrativer Beschäftigungsförderung?
  - ⇒ verschiedene Funktionen für verschiedene Zielgruppen?

# Zielkomplementaritäten öffentlich geförderter Beschäftigung



"strukturorientierte Beschäftigungsförderung"