

Schneider, Hilmar

Article

Kommunale Arbeitsmarktpolitik - Verschiebepbahnhof oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit?

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Schneider, Hilmar (2001) : Kommunale Arbeitsmarktpolitik - Verschiebepbahnhof oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit?, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 7, Iss. 11, pp. 256-262

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/143126>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Verschiebepolitik oder Ausweg aus der Sozialhilfeabhängigkeit?*

Vor dem Hintergrund stetig steigender Finanzierungslasten durch die Sozialhilfe gehen Kommunen zunehmend dazu über, neben den Arbeitsämtern eigene arbeitsmarktpolitische Programme für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger durchzuführen. Kritiker wenden jedoch ein, dass es sich hierbei lediglich um den Versuch einer Lastenverschiebung handle und weniger um eine am Integrationserfolg orientierte Politikoption.

Um diesen Einwand näher untersuchen zu können, hat das IWH bundesweit eine explorative Untersuchung in zwölf ausgewählten Städten und Landkreisen durchgeführt, bei der aus der Gruppe der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger insgesamt etwa 200 Maßnahmenteilnehmer und Nichtteilnehmer als Vergleichsgruppe befragt wurden.

Die Ergebnisse der IWH-Sozialhilfestudie sprechen für einen eher mäßigen Erfolg der Maßnahmen im Hinblick auf die nachfolgende Integration der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt. Dessen ungeachtet dürften sich die Maßnahmen aus kommunaler Sicht rechnen, da es mit ihrer Hilfe gelingt, die Maßnahmenteilnehmer für längere Zeit von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, wenn auch in der Regel zu Lasten von anderen föderalen Finanzierungsinstanzen.

Die Aussagefähigkeit der Ergebnisse ist allerdings dadurch beschränkt, dass die Kommunen offenbar bevorzugt besonders geeignete Personen in Maßnahmen zuweisen. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern in einer durchaus ernst zu nehmenden Weise. Angesichts des beträchtlichen finanziellen Aufwands für die Förderung erscheint es daher ratsam, den Aspekt des Wirkungsnachweises stärker als bisher in den Vordergrund zu rücken. Dem könnte beispielsweise durch eine experimentell ausgerichtete Förderpraxis entsprochen werden.

* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

Kommunale Finanzierungslasten als Antrieb für kommunale Arbeitsmarktpolitik

Die Städte und Gemeinden in Deutschland sehen sich seit einigen Jahren mit den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit konfrontiert und suchen nach Wegen, um die Belastungen für sich, aber auch für die Betroffenen zu lindern. Dies wird in der öffentlichen Diskussion unter dem Stichwort der Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik abgehandelt.¹ In den vergangenen Jahren hat die Problematik vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit und einem damit einhergehenden Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger eine neue Dimension erreicht. Ausgewählte Zahlen belegen dies: Bundesweit gab es 1991 2 Mio. Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne).² Bis 1997 war ihre Zahl bereits auf 2,9 Mio. angewachsen. Trotz des nachfolgenden Rückgangs auf etwa 2,7 Mio. bis Ende 2000 kann angesichts sich erneut abzeichnender Arbeitsmarktprobleme von einer Entwarnung keineswegs die Rede sein. Nach Angaben des Deutschen Städtetages stiegen die Sozialausgaben der Kommunen allein im Jahr 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 3,4% auf 52,75 Mrd. DM. Für das laufende Jahr wird mit einem Anstieg um weitere 4,4% auf rund 55 Mrd. DM gerechnet.³ Dies ist umso bemerkenswerter, als die Bundesanstalt für Arbeit ihren Mitteleinsatz für aktive Arbeitsmarktpolitik allein in diesem Jahr um knapp 5% gegenüber dem Vorjahr auszuweiten beabsichtigt, und der Bund durch eine fortschreitende Verbesserung des Familienleistungsausgleichs ebenfalls zu einer Entlastung der Kommunalhaushalte beiträgt.

¹ Vgl. z. B. KLÖS, H.-P.: Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik? in: Ipsen, J. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit – Herausforderung für Gemeinden und Kreise. Universitätsverlag Rasch, Osnabrück 2000, S. 78-94.

² Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (<http://www.bma.de/sozialhilfe/stabu.htm>).

³ Quelle: Deutscher Städtetag (<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/presseedien/jg/7.pdf>).

Arbeitslosigkeit, vor allem das Herausfallen aus dem Arbeitslosenversicherungssystem infolge von Dauerarbeitslosigkeit, wird mittlerweile als einer der Hauptgründe für den Bezug von Sozialhilfe angesehen. Geringe Qualifikation und ein hohes Alter der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger gewinnen dabei zunehmend als Risikofaktoren an Bedeutung. In Westdeutschland ist heute nahezu jede vierte Erwerbsperson ohne Ausbildung arbeitslos, während diese Quote in den siebziger Jahren noch bei nur 6% lag. In Ostdeutschland sind 55% der Geringqualifizierten ohne Arbeit. Die ca. 1,5 Mio. gering qualifizierten Arbeitslosen in Deutschland machen fast 40% aller Arbeitslosen aus. Ähnlich sieht es bei den älteren Arbeitslosen aus. Obwohl sie ein vergleichsweise geringes Zugangsrisiko aufweisen, sind sie im Arbeitslosenbestand mit einem Anteil von etwa einem Fünftel deutlich überproportional vertreten. Dies liegt daran, dass sie unabhängig von ihrem Qualifikationsniveau besonders schweren Vermittlungshemmnissen ausgesetzt sind, wobei allerdings die Problematik bei fehlender Ausbildung verschärft wird. Während ca. 60% der unter 55-jährigen Arbeitslosen die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beenden können, liegt der entsprechende Anteil bei den älteren Arbeitslosen nur noch bei knapp 30%. Ohne Ausbildung sinkt er für ältere Arbeitslose unter 20%.⁴ Selbst wenn ältere Arbeitslose über eine formale Qualifikation verfügen, scheint diese durch strukturellen Wandel sehr häufig entwertet worden zu sein. Hinzu kommen besondere Kostenprobleme, vor allem infolge altersbedingter gesundheitlicher Beeinträchtigungen.

Die Kommunen stehen somit zweifellos vor einer besonders schweren Aufgabe, wenn sie den Betroffenen durch aktivierende Maßnahmen zu einer Rückkehr in den Arbeitsmarkt verhelfen wollen. Dies erübrigt dennoch nicht die Frage nach der Effizienz, die im Rahmen solcher Aktivitäten zutage tritt.

⁴ Vgl. KARR, W.: Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 3. Nürnberg 1999.

Beurteilung des Maßnahmen Erfolgs

Das zentrale Kriterium für die Beurteilung der Maßnahmen ist zweifellos das ihrer Arbeitsmarktwirkung. Der erste Schritt, um dies beantworten zu können, besteht in einem Vorher-Nachher-Vergleich. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass daraus allein noch nicht auf den Maßnahmeneffekt zurückgeschlossen werden kann, da der gleiche Effekt möglicherweise auch ohne Maßnahmenteilnahme eingetreten wäre. Im zweiten Schritt ist daher ein entsprechender Vergleich mit Nichtteilnehmern heranzuziehen.

In der einschlägigen Literatur haben sich zum entsprechenden Vorgehen inzwischen anerkannte Standards entwickelt.⁵ Diese stellen allerdings vergleichsweise hohe Anforderungen an die zugrundeliegenden Daten. Insbesondere der Vergleich mit den Nichtteilnehmern liefert nur dann aussagefähige Ergebnisse im Hinblick auf den Maßnahmeneffekt, wenn sich dieser Personenkreis nicht systematisch von der Gruppe der Maßnahmenteilnehmer unterscheidet. Ansonsten lassen sich Teilnehmereffekt und Teilnahmeeffekt nicht mehr voneinander trennen und es besteht die Gefahr, dass bei dem Vergleich irrtümlich Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern als Maßnahmeneffekte interpretiert werden.

Um dem Rechnung zu tragen, hat das IWH im vergangenen Jahr in zwölf ausgewählten deutschen Städten und Landkreisen eine Befragung unter Personen durchgeführt, die nach den Unterlagen der entsprechenden Sozialämter im Verlauf des Jahres 1998 an einer kommunalen Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilgenommen haben.⁶ Als Vergleichsgruppe wurden Personen befragt, die im gleichen Zeitraum als arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in der jeweiligen Kommune registriert waren, jedoch nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ihrer Kommune teil-

⁵ Vgl. beispielsweise HECKMAN, J. J.; LALONDE, R. J.; SMITH, J. A.: The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Ashenfelter, O.; Card, D. (eds.): Handbook of Labor Economics. (North Holland) Amsterdam 1999, S. 1865-2097.

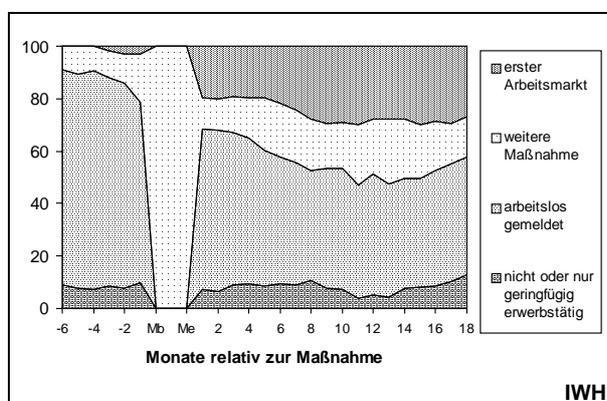
⁶ Es handelt sich hier um die Städte Bielefeld, Chemnitz, Dessau, Dresden, Frankfurt/Oder, Hannover, Köln, Ludwigshafen und Magdeburg, sowie die Landkreise Emsland, Lippe und Leipziger Land.

nahmen. Insgesamt wurden 131 Teilnehmer und 69 Nichtteilnehmer befragt.

Auswirkungen im Hinblick auf den späteren Erwerbsverlauf

Abbildung 1 enthält eine grafische Darstellung des Erwerbsverlaufs von Personen, die 1998 an einer kommunalen Maßnahme der Beschäftigungsförderung teilgenommen haben vor und nach der Maßnahme. Negative Abszissenwerte symbolisieren die Zeit vor der Maßnahme, positive Abszissenwerte die Zeit nach der Maßnahme, jeweils in Monaten. Die Maßnahmenteilnahme selbst ist in der Grafik durch die Symbole Mb (Maßnahmenbeginn) und Me (Maßnahmenende) dargestellt. Unabhängig davon, wie lange die Maßnahme tatsächlich gedauert hat, ist die Phase der Maßnahmenteilnahme aus Darstellungsgründen auf einen fiktiv einheitlichen Zeitraum komprimiert. Etwa 10% der Teilnehmer nahmen bereits vor der hier betrachteten Maßnahme an einer vorangehenden Maßnahme teil.

Abbildung 1:
Erwerbsstatus von Maßnahmenteilnehmern vor und nach einer Maßnahme
- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Die Grafik scheint für sich genommen für einen – wenn auch mäßig – positiven Effekt der Maßnahmenteilnahme zu sprechen. Ob es sich dabei tatsächlich um einen Maßnahmeneffekt handelt, kann jedoch erst nach einem Vergleich mit der Kontrollgruppe beurteilt werden.

Während vor der Maßnahme etwa 80% der späteren Teilnehmer arbeitslos waren und weniger als 10% von ihnen einer Erwerbstätigkeit nachgingen, sinkt der Anteil der Arbeitslosen im An-

schluss an die Maßnahme um etwa 20 Prozentpunkte ab. Das entspricht in etwa dem Anteil der Teilnehmer, die unmittelbar im Anschluss an die Maßnahme einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt fanden. Ein Zuwachs dieses Anteils erfolgt noch einmal im Zeitraum zwischen fünf und acht Monaten nach Abschluss der Maßnahme. Auch dieser Effekt mag noch auf die vorhergehende Maßnahmenteilnahme zurückzuführen sein. Ab etwa neun Monaten stellt sich ein stabiler Anteil von knapp 30% ein.

Ein ähnliches Muster ergibt sich für die Teilnahme an Anschlussmaßnahmen. Von anfänglich gut 10% steigt der Anteil der Maßnahmenteilnehmer, die eine Anschlussmaßnahme absolvieren, nach sechs Monaten auf etwa 20% an und verharrt dann auf diesem Niveau.

Beide Effekte sorgen zusammengenommen für einen Rückgang der Arbeitslosigkeit unter den Maßnahmenteilnehmern von gut 60% unmittelbar nach der Maßnahme auf gut 40% im späteren Verlauf.⁷ Der Anteil der Maßnahmenteilnehmer, der entweder gar nicht oder nur geringfügig erwerbstätig ist, bewegt sich im gesamten Zeitraum auf einem Niveau von etwa 10%.

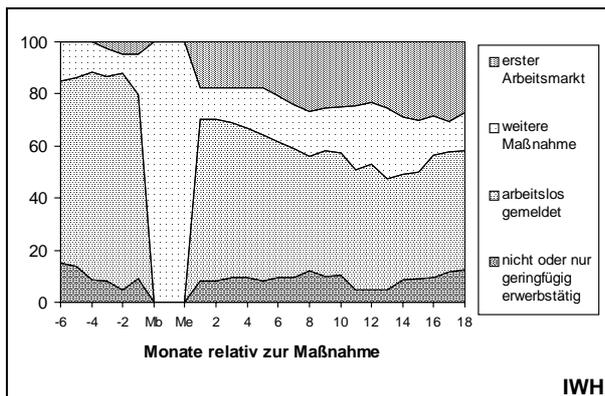
Differenziert man nach Maßnahmenarten (Beschäftigungsmaßnahmen, Qualifizierungsmaßnahmen), ergeben sich auf längere Sicht kaum markante Unterschiede (vgl. Abbildungen 2 und 3). Ehemalige Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen scheinen etwas häufiger in Anschlussmaßnahmen zu gelangen als ehemalige Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen. Dafür ist ihr Anteil unter denjenigen, die in den ersten Arbeitsmarkt zurückkehren, geringfügig kleiner. Auf den Anteil der Arbeitslosen wirken sich diese Unterschiede praktisch nicht aus. Von einer klaren Überlegenheit eines Maßnahmentyps kann von daher nicht gesprochen werden.

Hierbei dürfte allerdings auch eine Rolle spielen, dass die Maßnahmenzuordnung durch subjek-

⁷ Dabei bedeutet die Stabilität der Anteilswerte keineswegs, dass die betrachteten Personen relativ dauerhaft in einem einmal eingenommenen Erwerbsstatus verbleiben. Vielmehr verbirgt sich hinter der aggregierten Betrachtung eine beachtliche Fluktuation. Eine differenziertere Analyse zeigt, dass sich diese besonders ausgeprägt zwischen den Stati Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitische Maßnahme abspielt.

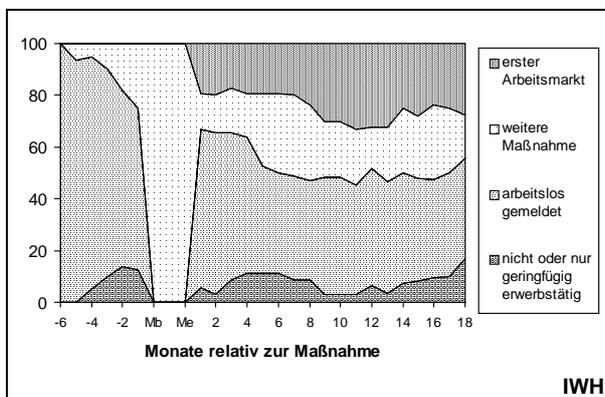
tive Einflüsse beeinträchtigt ist. Insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen sind häufig mit Beschäftigungsanteilen kombiniert. Hier kann es zwischen Maßnahmenträger und Maßnahmenteilnehmer zu Wahrnehmungsdiskrepanzen im Hinblick auf das jeweilige Maßnahmenziel kommen.

Abbildung 2:
Erwerbsstatus von Teilnehmern an einer Beschäftigungsmaßnahme vor und nach der Maßnahme
- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Abbildung 3:
Erwerbsstatus von Teilnehmern an einer Qualifizierungsmaßnahme vor und nach der Maßnahme
- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Vergleich mit Nichtteilnehmern

Die entscheidende Frage, ob der gemessene Effekt tatsächlich auf die Maßnahmenteilnahme zurückzuführen ist, oder sich auch so eingestellt hätte, lässt sich – wenn überhaupt – nur anhand eines Vergleichs mit dem Erwerbsverlauf von Nichtteilnehmern beurteilen. Voraussetzung für einen aussagefähigen Vergleich ist jedoch, dass Teilnehmer

und Nichtteilnehmer im Hinblick auf den Maßnahmeneffekt einer homogenen Grundgesamtheit entstammen. Dafür, dass diese Voraussetzung im vorliegenden Fall nur mit Einschränkungen erfüllt sein dürfte, gibt es verschiedene Indizien. Zum einen geht aus begleitend zu der Befragung durchgeführten Expertengesprächen mit Repräsentanten der kommunalen Beschäftigungsförderung hervor, dass die Maßnahmenzuweisung in der Regel selektiv erfolgt. Zum anderen stellt die Zahl der verfügbaren Maßnahmenplätze in vielen der untersuchten Kommunen entgegen ursprünglicher Erwartungen keinen entscheidenden Kapazitätsengpass dar, sodass die nachträgliche Unterscheidung in Teilnehmer und Nichtteilnehmer implizite Informationen über die Maßnahmentaughkeit der beiden Personengruppen enthält.⁸ Wenn jemand trotz ausreichender Maßnahmenkapazität nicht an einer Maßnahme teilnimmt, dürften dafür substantielle persönliche Gründe ausschlaggebend sein, die einen Vergleich mit Teilnehmern stark beeinträchtigen können. Anders sieht es hingegen aus, wenn Engpässe in der Maßnahmenkapazität vorliegen. Dann werden auch Personen nicht an Maßnahmen teilnehmen, die grundsätzlich für die Teilnahme geeignet wären. Hier dürfte die Vergleichbarkeit eher gewährleistet sein. Ein weiterer Grund für systematische Unterschiede kann in unterschiedlichen Motiven für die Antwortbereitschaft bei beiden Gruppen liegen, für die hier allerdings keine verwertbaren Informationen vorliegen.

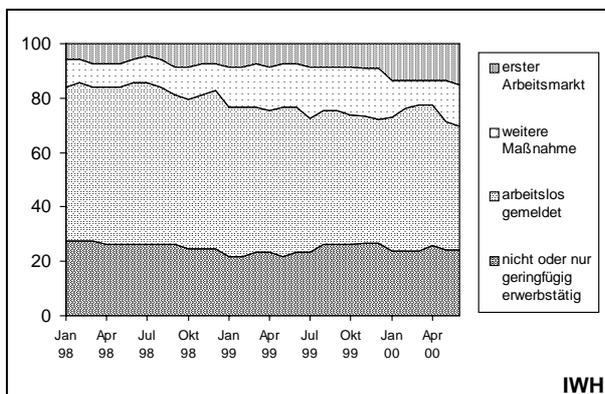
Der Verdacht, dass die Vergleichbarkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern mehr oder weniger stark beeinträchtigt ist, lässt sich anhand einer Darstellung des Erwerbsverlaufs von Nichtteilnehmern bestätigen (vgl. Abbildung 4).⁹ Besonders auffallend ist der durchgehend hohe Anteil von

⁸ So belegt auch JAENICHEN in ihrer Untersuchung von Arbeitslosen, die durch Lohnsubventionen gefördert wurden, dass die Geförderten ohnehin relativ gute Beschäftigungschancen aufwiesen. Vgl.: JAENICHEN, U.: Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/2000, S. 445-459

⁹ Eine Reihe von Nichtteilnehmern gibt an, auch 1998 an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen zu haben. Da es sich laut Ziehungsmodell nicht um eine Maßnahme seitens der Kommune gehandelt haben kann, ist davon auszugehen, dass es sich hier um Maßnahmen seitens des Arbeitsamtes gehandelt hat.

nicht oder nur geringfügig Erwerbstätigen. Er beträgt knapp 30%, während er unter den Teilnehmern sowohl vor als auch nach der Maßnahmen- teilnahme bei lediglich 10% liegt. Der Anteil von Erwerbstätigen im ersten Arbeitsmarkt liegt unter den Nichtteilnehmern im Zeitraum von 1998 bis 1999 bei Werten von knapp 10%. Er ist damit zwar höher als bei Teilnehmern vor der Maßnahmen- teilnahme, aber niedriger als bei Teilnehmern nach der Maßnahmenteilnahme. Erst gegen Ende des Beobachtungszeitraums steigt er auf ein Niveau von etwa 15% an, bleibt aber auch dann noch deutlich unter dem Wert, der sich bei Maßnahmenteilneh- mern im Anschluss an die Maßnahme einstellt.

Abbildung 4:
Erwerbsstatus von Nichtteilnehmern im Zeitverlauf
- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

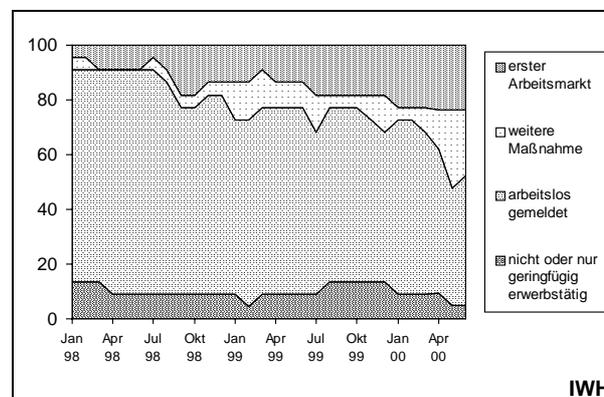
Ungeachtet aller Vergleichbarkeitsvorbehalte ist festzustellen, dass die Arbeitslosigkeit unter den Nichtteilnehmern ebenso zurückgeht wie unter den Maßnahmenteilnehmern. Der Anteil der Arbeitslosen unter den Nichtteilnehmern ist zwar – haupt- sächlich als Folge des hohen Anteils von nicht oder geringfügig Erwerbstätigen – anfänglich nied- riger als der von Teilnehmern. Er sinkt aber im Verlauf des Beobachtungszeitraums von 60% auf Werte von knapp 50% und erreicht damit in einer dem Zeitraum nach einer Maßnahmenteilnahme vergleichbaren Zeitspanne ein Niveau, das dem von Teilnehmern an Beschäftigungsmaßnahmen entspricht.

Insbesondere der hohe Anteil nicht oder nur ge- ringfügig Erwerbstätigen lässt darauf schließen, dass Nichtteilnehmer aus diversen Gründen häufig an der Maßnahmenteilnahme gehindert sind. Es

liegt nahe, dass der betreffende Personenkreis aus den gleichen Gründen auch an einer Erwerbssauf- nahme gehindert wird. Im Rahmen einer Befra- gung dürften solche Gründe nicht immer leicht zu erfassen sein, da es sich hier um teilweise schwer objektivierbare Tatbestände wie Alkoholabhängig- keit, schwieriges Sozialverhalten und dergleichen handeln kann.

Um die Vergleichbarkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern zu verbessern, bietet sich eine Beschränkung auf die Kommunen an, in denen nach den vorliegenden Informationen davon auszugehen ist, dass Engpässe in der Maßnahmen- dichte auftreten. Es handelt sich hier um die Kommunen Frankfurt/Oder, Köln, Leipziger Land und Magdeburg. In diesen Kommunen ist davon auszugehen, dass die Nichtteilnehmer weniger stark vorselektiert und deshalb besser mit den Teilnehmern zu vergleichen sind. Allerdings be- schränkt sich die Zahl der Nichtteilnehmer in den vier genannten Kommunen auf lediglich 22.

Abbildung 5:
Erwerbsstatus von Nichtteilnehmern aus Kommu- nen mit Engpässen in der Maßnahmenkapazität
- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Für das Jahr 1998 zeigt sich für diese Auswahl in der Tat eine hohe Ähnlichkeit mit dem Durch- schnitt der Teilnehmer vor der Maßnahme (vgl. Abbildung 5). Der Anteil der nicht oder nur ge- ringfügig Erwerbstätigen liegt bei etwa 10%, die anfängliche Arbeitslosigkeit bei etwa 80%. Die Arbeitslosigkeit sinkt in diesem Personenkreis auch ohne Maßnahmenteilnahme im Lauf der Zeit allmählich ab und erreicht Werte um 60% und dar- unter. Die Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt

steigt auf eine Quote um 25%. Am Ende des Beobachtungszeitraums gleicht sowohl die Quote der Arbeitslosen als auch die Quote der Erwerbstätigen im ersten Arbeitsmarkt derjenigen der Maßnahmenteilnehmer ab etwa einem halben Jahr nach Abschluss der Maßnahme.

Die Ergebnisse wecken somit Zweifel an der Effektivität der Maßnahmen. Dennoch sind die Ergebnisse aufgrund ihrer schwachen statistischen Basis nur als Indiz zu werten. In jedem Fall wird deutlich, dass die in der Praxis offenbar übliche Selektivität bei der Maßnahmenzuweisung ein ernsthaftes Hindernis für eine valide Beurteilung des Maßnahmenerfolgs darstellt.

Soziale Experimente als Alternative zu Feldbeobachtungen

Neuere Evaluationsstudien bedienen sich zur Neutralisierung des Selektionsproblems bei der Analyse von Feldbeobachtungen häufig des sogenannten Matching.¹⁰ Damit sind bestimmte Verfahren zur Bildung von Vergleichspaaren gemeint, mit deren Hilfe unter bestimmten Voraussetzungen der Teilnehmereffekt neutralisiert werden kann. Dies setzt allerdings weitaus höhere Fallzahlen voraus als im Rahmen der vorliegenden Studie realisierbar war und ist mit beträchtlichen Erhebungskosten verbunden. Alternativ könnte das Selektionsproblem auch durch die Einführung von experimentellen Elementen in der Praxis der Maßnahmenzuweisung gelöst werden. Dazu müsste die Maßnahmenzuweisung von vornherein auf einen Teil von grundsätzlich in Frage kommenden Personen beschränkt werden. Die nicht zum Zuge kommenden Personen aus diesem Kreis bilden dann die Referenzgruppe. Das Kriterium für die Zuweisung muss möglichst neutral im Hinblick auf die Maßnahmenwirkung sein, was sich beispielsweise durch eine Zufallsauswahl oder durch eine räumliche Beschränkung des Teilnehmerkreises erreichen lässt. Obwohl das Verfahren durchaus mit allgemein akzeptierten medizinischen Tests ver-

gleichbar ist und etwa in den USA auch für die Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme eingesetzt wird, ist zu befürchten, dass dazu in Deutschland noch erhebliche moralische Vorbehalte zu überwinden sind. Dies dürfte unter anderem damit zusammenhängen, dass die Entscheidung über die Maßnahmenteilnahme häufig mit unmittelbaren materiellen Vorteilen für die Teilnehmer verbunden ist, die den Nichtteilnehmern folglich vorenthalten werden. Solange jedoch nicht erwiesen ist, dass eine Maßnahme zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration beiträgt, kann die experimentell bedingte Ungleichbehandlung durchaus im gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interesse sein.

Maßnahmen tragen zur Kostenentlastung der Kommunen bei

In fiskalischer Hinsicht fällt die Beurteilung der Maßnahmen unabhängig von Vergleichbarkeitsvorbehalten recht eindeutig aus. Die Maßnahmen tragen offenbar zu einem deutlichen Rückgang der Sozialhilfeabhängigkeit der Teilnehmer bei (vgl. Abbildung 6). Geht man von einer tatsächlichen oder potenziellen Sozialhilfeabhängigkeit von 100% zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts aus, so reduziert sich diese nach der Maßnahme auf etwa 30%. Die Abhängigkeitsquote steigt über die Zeit nicht an, was für eine gewisse Dauerhaftigkeit des Maßnahmeneffekts spricht. Ein Viertel der Maßnahmenteilnehmer verbleibt allerdings auch nach der Maßnahme dauerhaft in der Sozialhilfeabhängigkeit, wenn man einen 18-Monats-Zeitraum im Anschluss an die Maßnahme zugrunde legt. Bei den restlichen 5% handelt es sich um Personen, denen es immerhin vorübergehend gelingt, ihre Sozialhilfeabhängigkeit zu überwinden.

Anders sieht es hingegen bei einer Betrachtung der Gruppe der Nichtteilnehmer aus (vgl. Abbildung 7). Etwa 80% von ihnen gerieten im Verlauf des Jahres 1998 in die Sozialhilfeabhängigkeit.¹¹

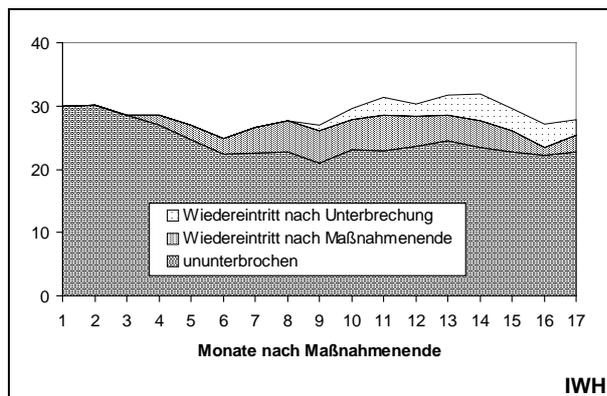
¹⁰ Ein Überblick findet sich beispielsweise in SCHNEIDER, H.; BERGEMANN, A.; FUCHS, O.; KEMPE, W.; KOLB, J. et al.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen. IWH-Sonderheft 3/2000. Halle.

¹¹ Dass der Anteil 1998 unter 100% liegt, dürfte vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen sein: Zum einen müssen nicht alle Nichtteilnehmer zum gleichen Zeitpunkt sozialhilfebefürdigt gewesen sein. Zum anderen ist davon auszugehen, dass ein Teil von ihnen auf seine Sozialhilfeansprüche verzichtet hat. Dies entspricht der von den Experten bei den Sozialämtern immer wieder betonten Erfahrung, dass ein beträchtlicher Teil von Antragstellern auf seine Ansprüche

Dieser Anteil bildet sich im Beobachtungszeitraum nur unwesentlich zurück. Inwiefern die Ursache für die Persistenz der Sozialhilfeabhängigkeit in der Nichtteilnahme zu suchen ist und inwiefern sie auf systematische Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern zurückzuführen ist, lässt sich aus den bereits genannten Selektivitätsgründen nur näherungsweise beurteilen.

Abbildung 6:
Sozialhilfeabhängigkeit von Maßnahmenteilnehmern im Anschluss an die Maßnahme

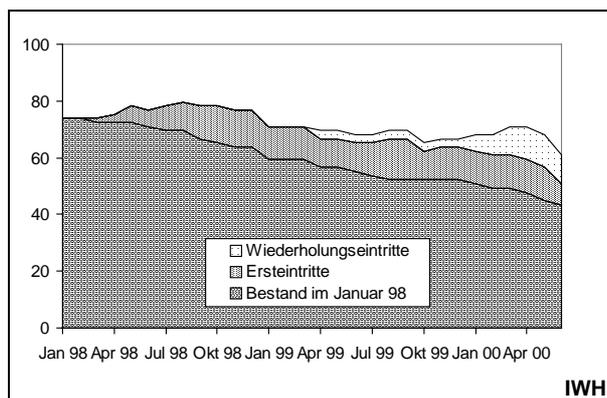
- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Abbildung 7:
Sozialhilfeabhängigkeit von Nichtteilnehmern im Zeitverlauf

- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

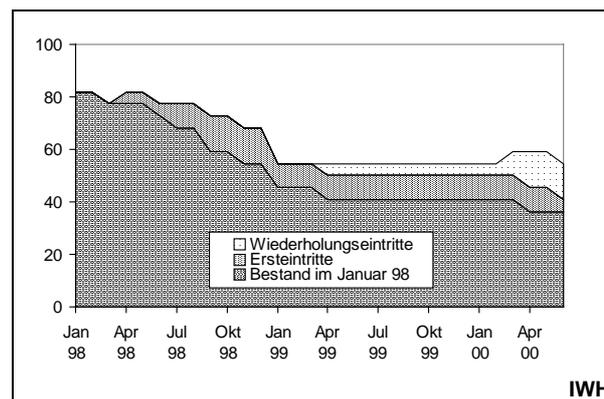
Immerhin lässt sich für Kommunen mit Engpässen in der Maßnahmenkapazität – bei denen Teilnehmer und Nichtteilnehmer mutmaßlich besser vergleichbar sind als im Durchschnitt der

verzichtet, wenn das Sozialamt oder die in seinem Auftrag tätige Institution die Gewährung der Unterstützung von einer Maßnahmenteilnahme abhängig macht.

Kommunen – feststellen, dass sich die Sozialhilfeabhängigkeit der Nichtteilnehmer deutlicher und schneller zurückbildet als im Durchschnitt der Nichtteilnehmer (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8:
Sozialhilfeabhängigkeit von Nichtteilnehmern aus Kommunen mit Engpässen in der Maßnahmenkapazität

- in % -



Quelle: IWH-Sozialhilfebefragung 2000.

Sie sinkt außerdem auf ein etwas geringeres Niveau als beim Durchschnitt der Nichtteilnehmer. Dennoch bleibt die Sozialhilfeabhängigkeit auch bei dieser Gruppe deutlich über der von Maßnahmenteilnehmern.

Unabhängig davon, ob der Rückgang der Sozialhilfeabhängigkeit bei den Teilnehmern auf die Maßnahmenteilnahme zurückzuführen ist oder damit zusammenhängt, dass die Maßnahmen nur bei denjenigen zum Einsatz kommen, bei denen die Teilnahme von vornherein als erfolgsversprechend angesehen wird, zeigen die Ergebnisse, dass die Durchführung der Maßnahmen für die Kommunen recht lukrativ sein dürfte. Zum einen können sie bereits für die Maßnahmendurchführung auf externe Mittel wie die des Europäischen Sozialfonds oder Landesmittel zurückgreifen und damit ihren Haushalt von Sozialhilfeverpflichtungen entlasten. Zum anderen scheint die Entlastung auch über die Maßnahme hinaus eine gewisse Dauerhaftigkeit aufzuweisen. Hier ist neben der Rückkehr der Teilnehmer in reguläre Erwerbstätigkeit vor allem an die Rückwälzung der Alimentierungspflicht an die Arbeitslosenversicherung bzw. den Bund zu denken.

Hilmar Schneider (schneider@iza.org)