

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva

Research Report

Zweiter Arbeitsmarkt: Im Westen noch nichts Neues

IAB-Kurzbericht, No. 24/2006

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva (2006) : Zweiter Arbeitsmarkt: Im Westen noch nichts Neues, IAB-Kurzbericht, No. 24/2006, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158231>

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.

Ausgabe Nr. 24 / 14.12.2006

In aller Kürze

➤ Mit Einführung der Arbeitsgelegenheiten im SGB II ging die Zahl der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Deutschland weiter zurück.

➤ Im Jahresdurchschnitt 2005 waren nur noch rund 48.000 Personen in ABM beschäftigt (nach 200 Tsd. im Jahr 2000) und rund 201.000 in einer Arbeitsgelegenheit auf dem zweiten Arbeitsmarkt.

➤ Die Struktur der ABM-Teilnehmer hat sich im Jahr 2005 durch die neuen Arbeitsgelegenheiten nicht wesentlich geändert, es gibt kaum Unterschiede zum Vorjahr.

➤ Ältere Arbeitslose ab 50 stellen in Ostdeutschland seit jeher eine große Gruppe unter den ABM-Beschäftigten dar, im Westen nicht. Auch mit den neuen Arbeitsgelegenheiten wird diese Gruppe in Westdeutschland nicht erreicht.

➤ Dagegen beginnen im Westen vor allem junge Erwachsene eine ABM. Im Osten werden sie seit jeher in ABM in weitaus geringerem Umfang beschäftigt. Mit den neuen Arbeitsgelegenheiten wurden im Jahr 2005 verstärkt junge Erwachsene in West- wie Ostdeutschland gefördert.

➤ Frauen sind auf dem zweiten Arbeitsmarkt – gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen – insbesondere im Westen nach wie vor unterrepräsentiert.

Autor/in

*Sarah Bernhard
Katrin Hohmeyer
Eva Jozwiak*

Zweiter Arbeitsmarkt

Im Westen noch nichts Neues

Die Teilnehmerstrukturen in ABM bleiben nach der Einführung der Ein-Euro-Jobs nahezu unverändert – Im Osten werden junge Erwachsene mit dem neuen Instrument auf dem zweiten Arbeitsmarkt verstärkt gefördert

Die umfangreichen Reformen der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren haben auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu erheblichen Veränderungen geführt. So wurden neben den alten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) mit dem vierten Hartz-Gesetz die neuen Arbeitsgelegenheiten (AGH) geschaffen. Der Kurzbericht geht der Frage nach, ob und wie sich dadurch die Teilnehmerstrukturen in ABM und auf dem zweiten Arbeitsmarkt insgesamt verändert haben. Werden mit dem neuen Instrument auch neue Zielgruppen aktiviert?

Das zentrale Ziel der umfangreichen Reformen der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren ist die stärkere Aktivierung Arbeitsloser und deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Zuletzt wurde die öffentlich geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt mit dem vierten Hartz-Gesetz reformiert. Gegenwärtig wird ihre Ausweitung unter dem Stichwort „dritter Arbeitsmarkt“ diskutiert. Dabei geht es um die Förderung von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, die nicht mehr zeitlich begrenzt sondern dauerhaft wäre.

Wie wirkt öffentlich geförderte Beschäftigung?

Einerseits erfüllt öffentlich geförderte Beschäftigung gesellschaftspolitisch wichtige soziale Funktionen. Andererseits geht es darum, dem Verlust von Humankapital während der Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken, potentiellen Arbeitgebern mit der Aufnahme einer Tätigkeit Arbeitsbereitschaft zu signalisieren und eine erfolgreiche Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen.

Evaluationsstudien zeigen jedoch, dass nur wenige Beschäftigtengruppen des zweiten Arbeitsmarktes tatsächlich einen besseren Zugang in den ersten Arbeitsmarkt finden als vergleichbare Arbeitslose.

Für einige Gruppen kann die Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt sogar die Integration in den ersten Arbeitsmarkt behindern (Caliendo, Hujer, Thomsen, 2004; Hujer, Thomsen, 2006). Die negative Wirkung der Teilnahme an einer ABM wird theoretisch begründet mit erstens verringerten Bemühungen des Teilnehmers um einen Arbeitsplatz vor und während der ABM und zweitens mit einer Stigmatisierung des Teilnehmers bei potentiellen Arbeitgebern (Hagen, Steiner, 2000).

Für eine Bewertung der Beschäftigungswirkung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene müssen schließlich Mitnahme- und Substitutionseffekte berücksichtigt werden (Calmfors, 1994). Mitnahmeeffekte ergeben sich, wenn Arbeitslose auch ohne Förderung eingestellt worden wären. Substitutionseffekte treten auf, wenn ungeforderte Beschäftigung durch geförderte Beschäftigung ersetzt wird.

Das Sozialgesetzbuch II

Mit dem vierten Hartz-Gesetz wurden zu Beginn des Jahres 2005 wesentliche Neuerungen im Sozialgesetzbuch (SGB) II in Kraft gesetzt. Zum einen wurden Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengeführt. Zum anderen wurde neben den seit 1969 bestehenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein weiteres Instrument zur Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt in zwei Varianten eingeführt:

➤ **Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante** sind in rechtlicher Hinsicht ein reguläres Beschäftigungsverhältnis.

➤ **Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante** sind weitestgehend auf gemeinnützige Tätigkeiten begrenzt, rechtlich kein normales Arbeitsverhältnis, sondern ein Sozialrechtsverhältnis. Die Teilnehmer erhalten zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine Aufwandsentschädigung von ein bis zwei Euro pro geleisteter Stunde (Wolff, Hohmeyer, 2006). Diese zweite Variante ist in der Öffentlichkeit auch unter der Bezeichnung „Ein-Euro-Job“ bekannt.

Für die Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt stehen damit seit Beginn

des Jahres 2005 drei sehr ähnliche Instrumente zu Verfügung: Die neuen Arbeitsgelegenheiten in zwei Varianten und ABM, die bereits im Arbeitsförderungsgesetz verankert waren, und seitdem einige Modifikationen erfahren haben (vgl. **Übersicht unten**).¹ Für alle drei Maßnahmen gilt das Gebot der Nachrangigkeit: Sie sind nachrangig gegenüber Vermittlung in Arbeit, Ausbildung, Qualifizierung oder anderen Eingliederungsinstrumenten. Dies impliziert, dass in allen drei Maßnahmen jene Arbeitslosengeld II-Empfänger gefördert werden sollen, die besondere Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben.

Entwicklung des zweiten Arbeitsmarktes

Die Beschäftigung von Arbeitslosen auf dem zweiten Arbeitsmarkt spielte bereits vor den Hartz-Reformen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik eine bedeutende Rolle. Arbeitslose konnten über die Bundesagentur für Arbeit (BA) neben ABM in den bereits abgeschafften Strukturanpassungsmaßnahmen oder in Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen auf dem zweiten

Arbeitsmarkt beschäftigt werden. ABM waren in der Vergangenheit jedoch das am häufigsten eingesetzte Instrument auf dem zweiten Arbeitsmarkt, das von der BA finanziert wurde. Im Jahr 2000 waren durchschnittlich über 200.000 Personen in ABM beschäftigt, drei Viertel davon in Ostdeutschland. Die Zahl der ABM ging in den darauf folgenden Jahren deutlich zurück und lag im Jahr 2004 bei 85.000.

Neben den Programmen der BA gab es bis Ende 2004 außerdem kommunale Beschäftigungsprogramme im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Daher kann vom Rückgang der ABM nicht zwangsläufig auf eine Verkleinerung des zweiten Arbeitsmarktes geschlossen werden. Allerdings liegen für diese Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG keine genauen Teilnehmerzahlen im Zeitverlauf vor. Nach einer Schätzung des Deutschen Städtetages gab es im Jahr 2002 etwa 266.000 Stellen für Sozialhilfeempfänger in solchen Arbeitsgelegenheiten (Deutscher Städtetag, 2003). Demzufolge unterschätzt die Betrachtung der Programme der BA alleine die Bedeutung des zweiten Arbeitsmarktes.

Im Jahr 2005 wurden die Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG durch die neu eingeführten Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II abgelöst. Die Ein-Euro-Jobs waren im Jahr ihrer Einführung die am häufigsten vorkommende Beschäftigungsart auf dem zweiten Arbeitsmarkt: Es gab im Durchschnitt über 193.000 Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, knapp 8.000 Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und rund 48.000 ABM, davon 38 Prozent für Personen aus dem Rechtskreis SGB II.² Die Beschäftigung in ABM und auf dem zweiten Arbeitsmarkt insgesamt spielt nach wie vor in Ostdeutschland eine

Das Wichtigste zu den Instrumenten	
Instrument	Merkmale
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten - pauschalierte Zuschüsse zu den Lohnkosten an den Träger; übliches Arbeitsentgelt - sozialversicherungspflichtig, aber ohne Arbeitslosenversicherung - Förderdauer i.d.R. maximal zwölf Monate
Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante	<ul style="list-style-type: none"> - nicht zwingend gemeinnützig und / oder zusätzlich - Zuschüsse zu den Maßnahmekosten an den Träger; übliches Arbeitsentgelt - sozialversicherungspflichtig - Förderdauer i.d.R. unter zwölf Monate (um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I im Anschluss zu vermeiden)
Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs)	<ul style="list-style-type: none"> - zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten - Pauschale an den Träger; zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von ein bis zwei Euro pro Arbeitsstunde - nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (im Sozialrechtsverhältnis) - nicht dauerhaft, i.d.R. bis zu einem halben Jahr

¹ Für Arbeitslose im Rechtskreis SGB III ist die Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt nur über ABM und nicht über Arbeitsgelegenheiten möglich.

² Im Rechtskreis SGB II wird der jahresdurchschnittliche Bestand an Arbeitsgelegenheiten und an ABM unterschätzt, weil die Bestände aus den optierenden Kommunen nicht mit eingehen. Der Bestand an Arbeitsgelegenheiten, die erst 2005 eingeführt wurden, wird darüber hinaus unterschätzt, weil sich der Bestand erst im Laufe des Jahres aufgebaut hat.

größere Rolle als in Westdeutschland (siehe *Tabelle 1*).

In der Debatte um die Einführung eines „dritten Arbeitsmarktes“ wird auf ein Potential von 400.000 Stellen verwiesen. Damit würde sich die Anzahl der öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse im Vergleich zum Jahr 2005 deutlich erhöhen, sofern sich an der Größe des zweiten Arbeitsmarktes nichts verändern würde. Auf dem „dritten Arbeitsmarkt“ würden Personen mit besonders stark ausgeprägten Vermittlungshemmnissen dauerhaft beschäftigt, die keine Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben.

Struktur der Beschäftigten auf dem 2. Arbeitsmarkt

Welche Personen wurden nun vor der Einführung der neuen Arbeitsgelegenheiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt? Der Fokus richtet sich hier ausschließlich auf die Beschäftigung in ABM, da keine Informationen über die früheren Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG vorliegen und ABM das Programm mit den höchsten Förderzahlen bei der BA ist.

Traditionelle ABM-Teilnehmer

In Ost- und Westdeutschland wurden in der Zeit von 2000 bis 2004 unterschiedliche Personengruppen schwerpunktmäßig in ABM beschäftigt (*Abbildungen A1 und A2 im Anhang, Seiten 6-7*). Zum einen spiegelt sich darin die unterschiedliche Zusammensetzung der Arbeitslosen bzw. der Bevölkerung insgesamt wider: Der Anteil der Geringqualifizierten ist in

Westdeutschland doppelt so hoch wie in Ostdeutschland. Ein entsprechend niedrigerer Anteil von Geringqualifizierten begann dort eine ABM. Das Gleiche gilt für schwer behinderte Menschen. Sie kommen in Westdeutschland unter den Arbeitslosen und unter Personen, die eine ABM begonnen haben, zu höheren Anteilen vor als in Ostdeutschland.

Zum anderen wurden in beiden Teilen Deutschlands unterschiedliche Schwerpunkte bei der Zuweisung von Arbeitslosen zum zweiten Arbeitsmarkt gesetzt: In Ostdeutschland nahmen vor allem Ältere und Langzeitarbeitslose an ABM teil. Das Instrument wurde dort u. a. als Überbrückung zur Rente eingesetzt, es diente außerdem der allgemeinen Entlastung des strukturschwächeren Arbeitsmarktes (Caliendo, Hujer, Thomsen, 2004). In Westdeutschland begannen insbesondere junge Erwachsene unter 25 Jahren eine Beschäftigung in ABM. Wenn junge Erwachsene keine Berufsausbildung haben, können sie leichter in ABM vermittelt werden, weil für sie die Zuweisungsvoraussetzung entfällt, nach der nur Arbeitslose teilnehmen können, die ausschließlich durch eine ABM eine Beschäftigung aufnehmen können.

In der Zeit von 2000 bis 2004 veränderten sich die ABM-Teilnehmergruppen bei zwei betrachteten Merkmalen: Zum einen stieg der Anteil der jungen Erwachsenen unter den ABM-Zugängen in Ostdeutschland von 7 auf 12 Prozent und in Westdeutschland von 29 auf 45 Prozent. Zum anderen stieg der Anteil der schwer behinderten Menschen unter den ABM-Geförderten in Ostdeutschland von vier auf acht und in Westdeutschland von

acht auf elf Prozent (vgl. *Abbildungen A1 und A2*).

Frauen wurden – gemessen an ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand – in beiden Teilen Deutschlands auf dem zweiten Arbeitsmarkt unterproportional gefördert. Dies war in Westdeutschland noch weitaus stärker ausgeprägt als in Ostdeutschland: Der Frauenanteil an den Arbeitslosen betrug im Jahr 2004 in Ostdeutschland 47 und in Westdeutschland 42 Prozent. Unter den ABM-Zugängen waren jedoch nur 43 Prozent (Ost) bzw. 31 Prozent (West) weiblich (vgl. *Abbildung A1*).

Mit der Einführung der Arbeitsgelegenheiten im SGB II als zusätzliches Instrument für die Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt ging ab Januar 2005 im gesamten Bundesgebiet die Zahl der ABM-Stellen weiter zurück. Die Teilnehmerstrukturen in ABM haben sich jedoch – beide Rechtskreise zusammengekommen – im Jahr 2005 im Vergleich zum Vorjahr nicht wesentlich geändert: In Ostdeutschland beginnen weiterhin vor allem Langzeitarbeitslose³ und Ältere eine ABM, in Westdeutschland sind es nach wie vor junge Erwachsene bis 25 Jahre. Schwer behinderte Menschen werden in beiden Teilen Deutschlands nach wie vor im Vergleich zum Arbeitslosenbestand überproportional häufig gefördert, obwohl sich ihre Förderchancen in Ostdeutschland im Vergleich zum Vorjahr verringert haben, wohingegen sie in Westdeutschland gestiegen sind (vgl. *Abbildungen A1 und A2*).

Für die neuen Arbeitsgelegenheiten kann erwartet werden, dass sie genau wie ABM in Ost- und Westdeutschland von unterschiedlichen Personengruppen genutzt werden. Eine interessante Frage ist, ob durch Arbeitsgelegenheiten andere Personengruppen als durch ABM angesprochen werden, oder ob Arbeitsgelegenheiten eher die Förderung der traditionellen ABM-Teilnehmergruppen intensivieren. Dazu wird im Folgenden nur der Rechtskreis SGB II betrachtet.

Tabelle 1

Der zweite Arbeitsmarkt im Jahr 2005			
Durchschnittlicher Bestand* in:	Deutschland insgesamt	Westdeutschland	Ostdeutschland
Rechtskreis SGB III			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	26.200	8.335	17.865
Rechtskreis SGB II			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	21.574	3.400	18.175
Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs)	193.232	96.726	96.505
Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante	7.913	2.796	5.117

* Zahlen für den Rechtskreis SGB II ohne optierende Kommunen

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

³ Langzeitarbeitslosigkeit schließt in der verwendeten Definition nur mindestens zwölfmonatige ununterbrochene Phasen gemeldeter Arbeitslosigkeit ein. Langzeitarbeitslosigkeit ist kein geeignetes Maß für die Arbeitsmarktnähe, da durch die Einführung des SGB II-Rechtskreises arbeitsmarktfremde Personengruppen wie ehemalige Sozialhilfeempfänger erstmals als arbeitslos registriert wurden.

Neue Teilnehmergruppen in Arbeitsgelegenheiten?

Westdeutschland

Unter den Zugängen in Arbeitsgelegenheiten finden sich junge Erwachsene im Westen – wie schon bei ABM – zu höheren Anteilen wieder, als es ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand entspricht: Im Jahr 2005 war knapp die Hälfte der ABM-Zugänge unter 25 Jahre alt, in den Ein-Euro-Jobs war es ein Viertel und in den Arbeitsgelegenheiten der Entgeltvariante knapp ein Drittel. Im Arbeitslosenbestand waren dagegen nur elf Prozent jünger als 25 Jahre. Das heißt, junge Erwachsene bleiben auch im SGB II-Rechtskreis eine bedeutende Gruppe für die Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Die Zusammensetzung der Personen, die eine Beschäftigung in ABM oder Arbeitsgelegenheiten in Westdeutschland beginnen, unterscheidet sich ansonsten kaum.

Frauen und Langzeitarbeitslose sind weiterhin zu geringeren Anteilen auf dem zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt als es ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspräche (vgl. *Abbildung 1*). Eine Initiative des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – 50.000 Ein-Euro-Jobs für Ältere ab 58 Jahren zu schaffen – führte zwar im zweiten Halbjahr 2005 im Vergleich zum ersten Halbjahr zu einem höheren Anteil der über 58-Jährigen in Ein-Euro-Jobs (vgl. *Abbildung 2*). Ältere ab 50 Jahren bleiben jedoch in Westdeutschland auf dem zweiten Arbeitsmarkt weiterhin unterrepräsentiert (vgl. *Abbildung 1*).

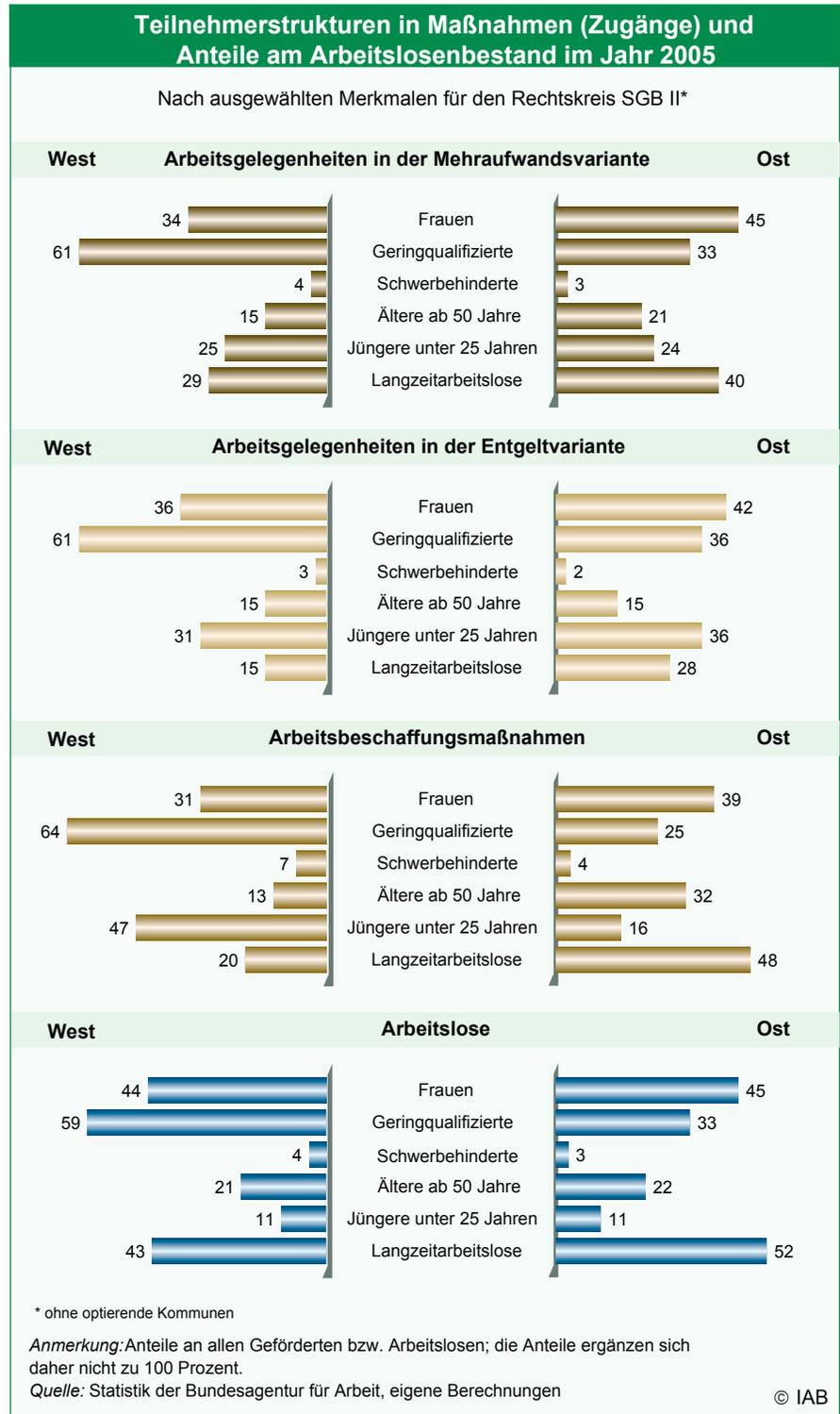
Ostdeutschland

Die starke Dominanz von Älteren und Langzeitarbeitslosen in ostdeutschen ABM findet sich bei den neuen Arbeitsgelegenheiten im Osten nicht wieder. Ältere werden im Jahr 2005 zwar in der deutlich häufiger vorkommenden Mehraufwandsvariante fast proportional zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert (21%), erreichen jedoch nicht den hohen Anteil, den sie bei den ABM-Zugängen haben (32%). Auch die Anteile der Langzeitarbeitslosen sind in beiden Arbeitsgelegenheiten-Varianten niedriger als in ABM (vgl. *Abbildung 1*).

Stattdessen wurden junge Erwachsene unter 25 Jahren im Rechtskreis SGB II in Arbeitsgelegenheiten weitaus stärker gefördert als in ABM: Während 16 Prozent der ABM-Zugänge unter 25 Jahre alt waren, waren es bei den Zugängen in Ein-Euro-Jobs 24 Prozent und bei Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante sogar 36 Prozent. Das Übergewicht

von Älteren und Langzeitarbeitslosen, die eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt beginnen, wurde in Ostdeutschland durch die Einführung der Arbeitsgelegenheiten also abgeschwächt. Dafür kommen junge Erwachsene durch die Arbeitsgelegenheiten in größerem Ausmaß in eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt als vorher.

Abbildung 1



Schlussfolgerungen

Die Einführung der Arbeitsgelegenheiten ging zwar mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigten in ABM einher. An den Teilnehmerstrukturen in ABM hat sich im Jahr 2005 im Vergleich zum Vorjahr jedoch nichts Wesentliches geändert: In Ostdeutschland beginnen weiterhin schwerpunktmäßig Langzeitarbeitslose und Ältere und in Westdeutschland junge Erwachsene eine ABM.

In den neu eingeführten Arbeitsgelegenheiten finden sich vorwiegend die traditionellen ABM-Teilnehmergruppen wieder. Die einzige Ausnahme stellen junge Erwachsene in Ostdeutschland dar, die über Arbeitsgelegenheiten in weitaus stärkerem Maße als über ABM auf dem zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt werden. Dies könnte auf die Sonderrolle der Jugendlichen im SGB II zurückzuführen sein. Nach § 3 (2) SGB II sind Jugendliche unverzüglich in Arbeit, Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln.

Einerseits können dadurch junge Erwachsene, die keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz finden, Arbeitserfahrung sammeln. Arbeitsgelegenheiten sind au-

ßerdem oft die erste Möglichkeit, junge Erwachsene anzusprechen, ihre Arbeitsfähigkeit und ihre Grundqualifikationen zu überprüfen und zu stabilisieren. Bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für junge Erwachsene ist die Betonung der weiteren Qualifizierung besonders wichtig, um ihnen nach Beendigung der Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt neue Perspektiven auf dem Ausbildungsmarkt zu ermöglichen.⁴

Andererseits besteht durch den breiten Einsatz die Gefahr, dass das Prinzip der Nachrangigkeit von Arbeitsgelegenheiten missachtet wird: Junge Erwachsene nehmen an Arbeitsgelegenheiten teil, obwohl sie einen Ausbildungs-, Studien- oder Arbeitsplatz finden könnten oder eine andere Maßnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik besser geeignet wäre. Zudem werden ABM in Evaluationsstudien keine positive oder sogar eine negative Wirkung für die Eingliederung junger Erwachsener in den ersten Arbeitsmarkt – bis zu drei Jahre nach Beginn der Maßnahme – bescheinigt. Im Vergleich zu anderen Altersgruppen ist die negative Wirkung einer ABM-Teilnahme bei jungen Erwachsenen am größten (Caliendo 2006).

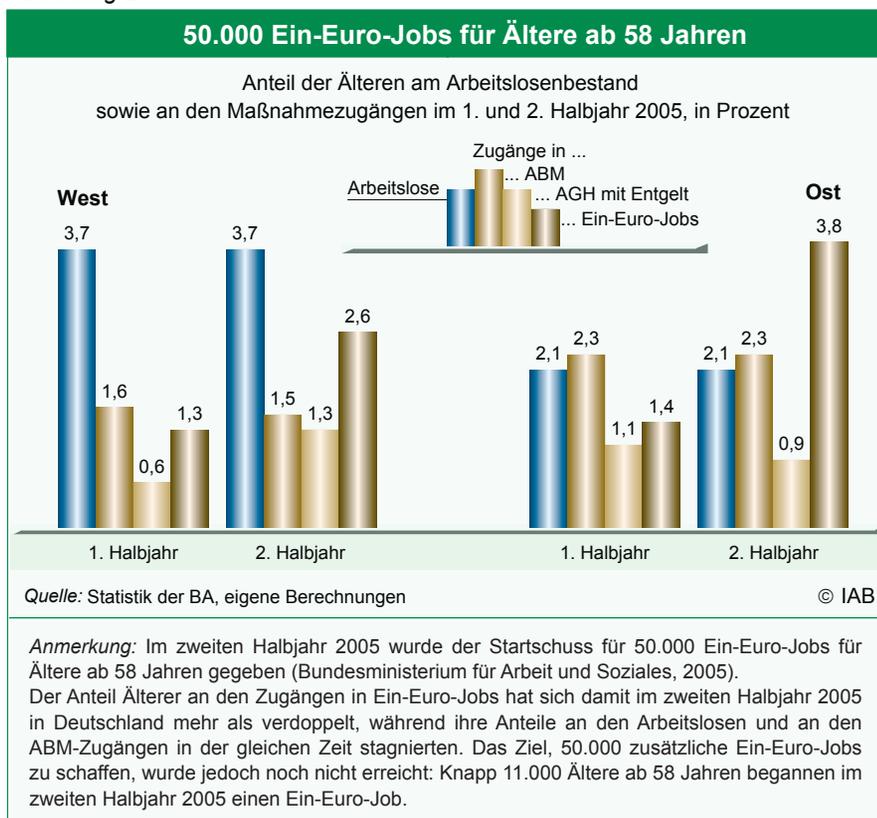
Frauen in Westdeutschland werden nach wie vor zu geringeren Anteilen auf dem zweiten Arbeitsmarkt gefördert, als es ihrem Anteil unter den Arbeitslosen entspricht. Gerade für sie wurde jedoch in Evaluationsstudien eine positive Wirkung von ABM auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt festgestellt: So waren drei Jahre nach Beginn der ABM unter den Maßnahme-Teilnehmerinnen fünf Prozentpunkte mehr Frauen beschäftigt als unter vergleichbaren arbeitslosen Frauen, die nicht an ABM teilgenommen haben (z.B. Caliendo, Hujer und Thomsen, 2004, Hujer und Thomsen, 2006).

Möglicherweise wird jedoch gerade durch den selektiven Einsatz von ABM für Frauen in Westdeutschland eine bessere Wirkung erzielt, denn der flächendeckende Einsatz von ABM in Ostdeutschland – als Sozialplan für ganze Regionen – ergab insgesamt schlechtere Ergebnisse bezüglich der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Die allgemein schlechtere Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland kann für das schlechtere Abschneiden der ABM dort maßgeblich sein.

Trotz teilweise schlechterer Beschäftigungschancen von ABM-Teilnehmern gelten ABM als ein wichtiges Instrument zur „sozialen“ Integration. Außerdem kann die Allgemeinheit davon profitieren, dass zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben erledigt werden.

In Westdeutschland fielen die Beschäftigungseffekte von ABM für Ältere und Langzeitarbeitslose teilweise signifikant positiv aus (Caliendo, 2006). Keine der beiden Gruppen wurde jedoch schwerpunktmäßig in ABM gefördert. Mit der Einführung der Arbeitsgelegenheiten wurden weder diese beiden Gruppen noch Frauen auf dem zweiten Arbeitsmarkt in Westdeutschland in stärkerem Ausmaß gefördert.

Abbildung 2



⁴ In Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante sind Qualifizierungsbestandteile vorgesehen: Von allen Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante, die zwischen Januar und August 2006 begannen, wurden rund 24 Prozent mit Qualifizierung und 46 Prozent ohne Qualifizierung durchgeführt. Für die übrigen 30 Prozent liegen darüber keine Informationen vor (Quelle: Statistik der BA, eigene Berechnungen).

In Ostdeutschland liegt der Förderungsschwerpunkt von ABM gerade bei Älteren und Langzeitarbeitslosen. Hier fallen die Beschäftigungseffekte auch besser aus als für Jüngere und Personen mit kürzerer Arbeitslosigkeitsdauer, aber nicht so gut wie in Westdeutschland (Caliendo, 2006).

Diese Befunde sprechen insgesamt dafür, dass künftig die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung gezielter eingesetzt werden sollten. Zum einen sollten tatsächlich jene Personengruppen gefördert werden, die nur auf dem zweiten Arbeitsmarkt eine Beschäftigung aufnehmen können. Zum anderen sollten bei der Zielgruppenformulierung Erkenntnisse aus Evaluationsstudien berücksichtigt werden.

Abbildung A1

Teilnehmerstrukturen in ABM nach ausgewählten Merkmalen, 2000 bis 2005

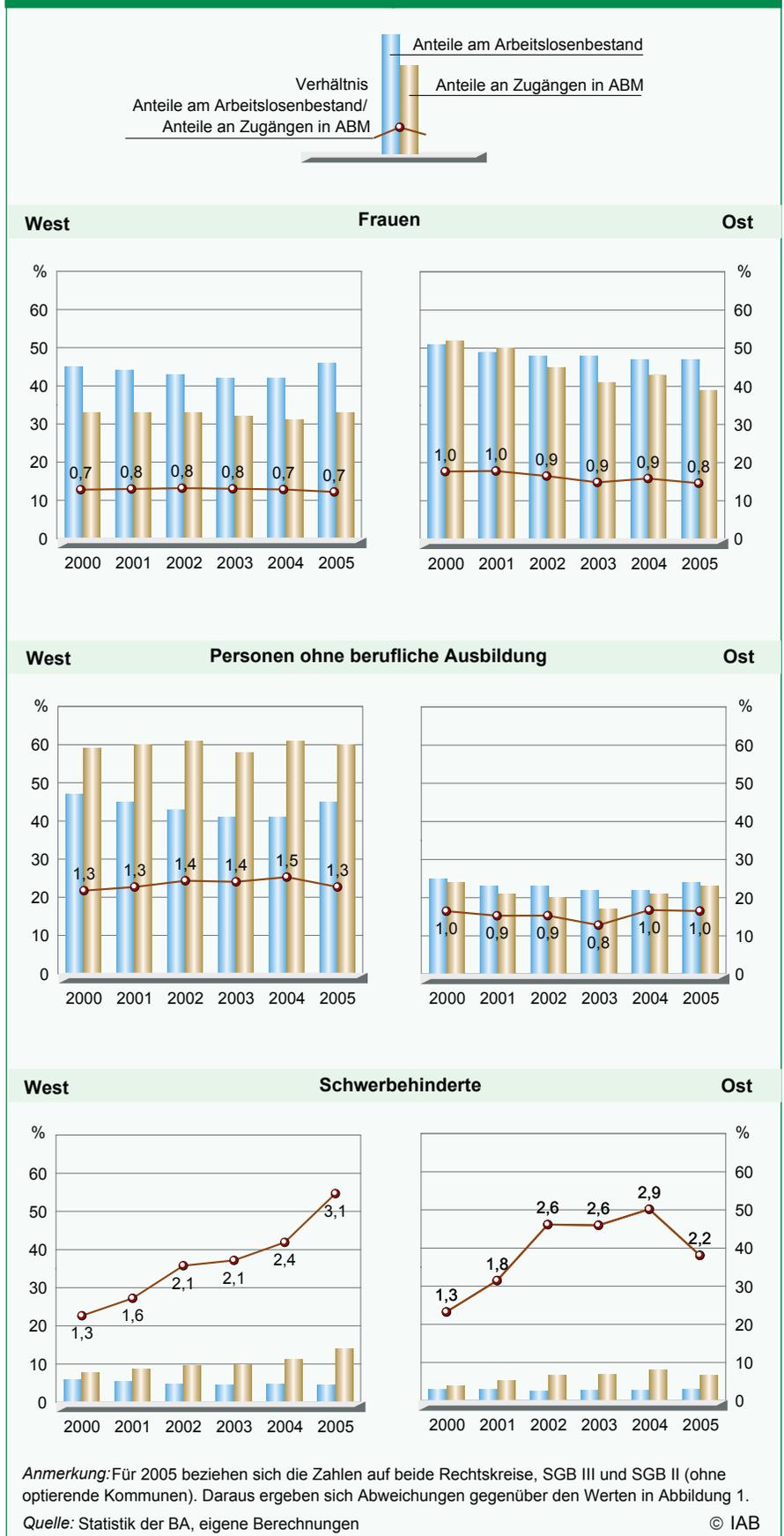
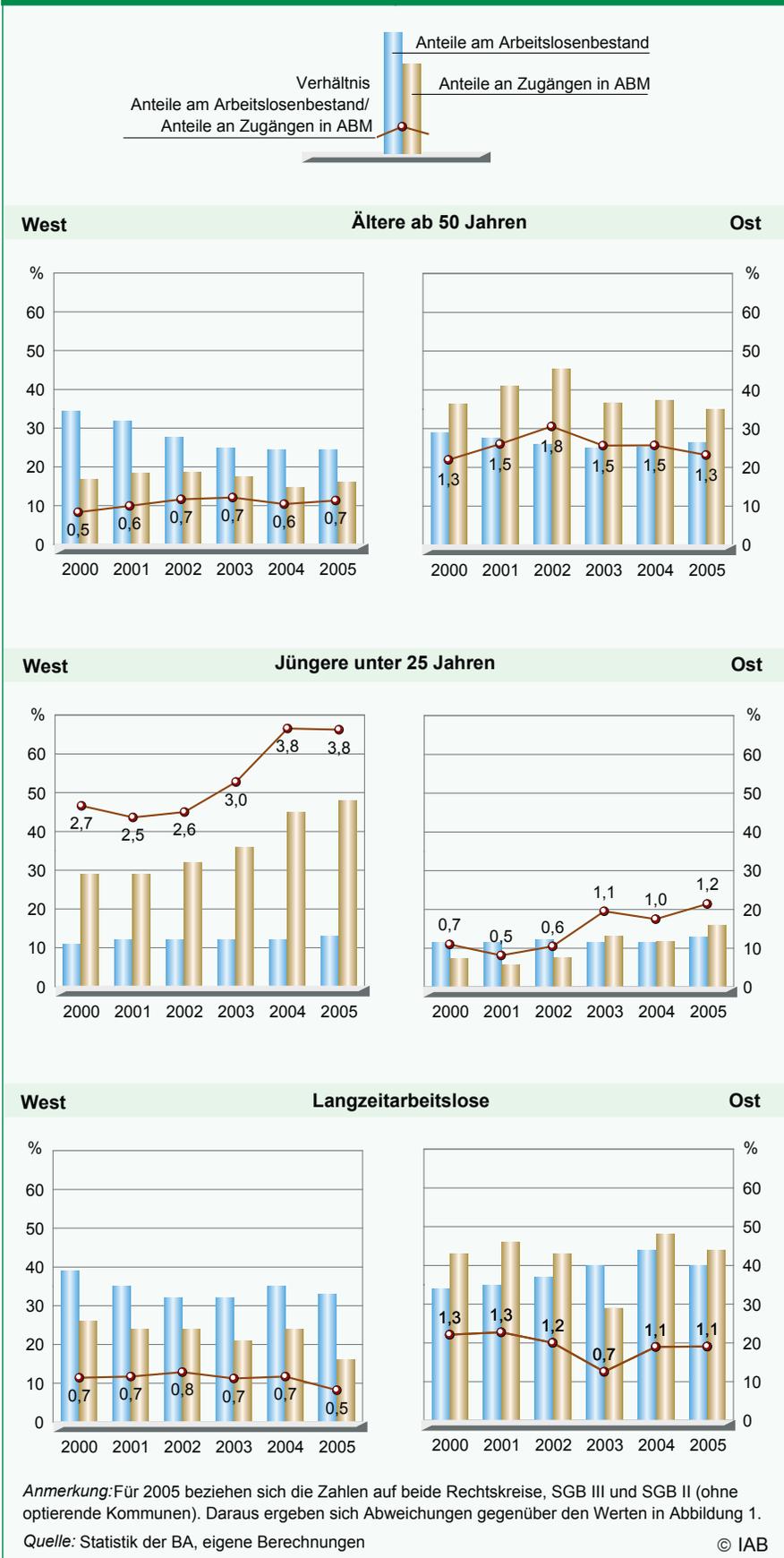


Abbildung A2

Teilnehmerstrukturen in ABM nach ausgewählten Merkmalen, 2000 bis 2005



Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2005): Merkblatt zur Fortsetzung der Bund-Länder-Initiative zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit Älterer durch Förderung von bis zu dreijährigen Zusatzjobs (Stand: 29. Dezember 2005).

Caliendo, Marco; Reinhard Hujer und Stephan L. Thomsen (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3/2004: 211-237.

Caliendo, Marco (2006): Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies. Springer-Verlag.

Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper Nr. 15.

Hagen, Tobias und Viktor Steiner (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, ZEW Wirtschaftsanalysen, 51, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Hujer, Reinhard und Stephan L. Thomsen (2006): Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonomischer Analysen, ZEW Discussion Paper No. 06-54.

Deutscher Städtetag (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung: Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahre 2002, Köln.

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

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 24 / 14.12.2006

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

Technische Herstellung

pms Offsetdruck GmbH,
Wendelstein

Rückfragen zum Inhalt an

Sarah Bernhard, Tel. 0911/179-3079
Katrin Hohmeyer, Tel. 0911/179-5170
Eva Jozwiak, Tel. 0911/179-1938
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-167X

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen
Kurzbericht im Volltext zum Download

Bezugsmöglichkeit

IAB-Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 0180 5 00 38 66
e-Mail: iab@ibro.de