

Fromm, Sabine; Sproß, Cornelia

Research Report

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Wie wirken Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger in anderen Ländern?

IAB-Kurzbericht, No. 4/2008

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Fromm, Sabine; Sproß, Cornelia (2008) : Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Wie wirken Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger in anderen Ländern?, IAB-Kurzbericht, No. 4/2008, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158266>

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.

IAB-Kurzbericht

4/2008

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ In den meisten modernen Wohlfahrtsstaaten wurden Aktivierungspolitiken eingeführt, die den „Hartz-IV“-Reformen hierzulande vergleichbar sind. Die Wirkungen von Programmen für erwerbsfähige Hilfeempfänger werden hier an den Beispielen Großbritannien, Dänemark, Schweden und Niederlande untersucht.

■ Die Gewährung von Leistungen an erwerbsfähige Hilfeempfänger wird systematisch an die Pflicht zur Arbeitsuche bzw. Teilnahme an Programmen geknüpft.

■ Der Aktivierungsprozess und die Programmtypen weisen länderübergreifend große Ähnlichkeiten auf.

■ Hauptsächlich Zielgruppen der Programme sind Jugendliche einerseits, Langzeitarbeitslose bzw. Sozialhilfeempfänger andererseits.

■ Der Zugang zu den Maßnahmen ist selektiv: Arbeitsmarktfremde Gruppen haben geringere Chancen auf Zugang zu arbeitsmarktnahen Programmen.

■ Die Integrationseffekte der Programme sind insgesamt eher gering. Die stärksten Effekte haben ein professionelles Fallmanagement und Lohnsubventionierung.

■ Zwischen der politischen Bedeutung der Aktivierung und dem Wissen über die Teilnahme an Programmen und deren Wirkungen besteht bisher eine erhebliche Diskrepanz. Bessere Evaluationsforschung könnte künftig bei der Gestaltung von Aktivierungspolitiken helfen.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Wie wirken Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger in anderen Ländern?

von Sabine Fromm und Cornelia Sproß

Die Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfeempfängern hat in vielen Ländern eine große politische Bedeutung. Das Konzept der Aktivierung wird dabei meist in einem umfassenderen Sinn verwendet als im deutschen Sprachgebrauch: Alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für diese Zielgruppe werden in der Regel als „Aktivierungsprogramme“ bezeichnet.

In Großbritannien, Dänemark, Schweden und den Niederlanden gibt es deutliche Unterschiede beim Zugang zu Aktivierungsprogrammen und bei ihrer Ausgestaltung. Die bisher verfügbaren Befunde zeigen, dass die Integrationseffekte insgesamt gering sind und vom Programmtypus und den Teilnehmermerkmalen abhängen. Dennoch dürften die Programme einen Beitrag zur sozialen Integration leisten.

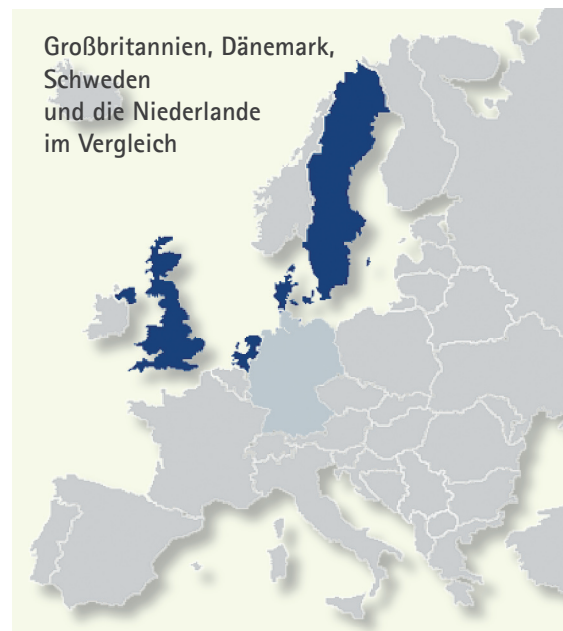
bisher soll die Gewährung finanzieller Unterstützung davon abhängig gemacht werden, dass Hilfebezieher sich intensiv um Arbeit bemühen bzw. Hilfen zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt annehmen.

Andere Länder haben diesen Schritt bereits früher vollzogen. Damit ist die Einführung einer in diesem Sinne aktivierenden Arbeits-

Der Aktivierungsgedanke

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuchs II (SGB II) im Jahr 2005, der sogenannten „Hartz-IV-Reform“, wurde auch in Deutschland „Aktivierung“ als zentrales Prinzip der Leistungsgewährung für Langzeitarbeitslose bzw. erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger implementiert. Stärker und systematischer als

Großbritannien, Dänemark,
Schweden
und die Niederlande
im Vergleich



markt- und Sozialpolitik der gemeinsame Nenner wohlfahrtsstaatlicher Reformen in zahlreichen Ländern seit den 1990er Jahren. Zwischen den Ländern bestehen jedoch Unterschiede, die insbesondere das jeweilige Mischungsverhältnis von Zwangs- und Unterstützungselementen betreffen (Fromm/Sproß 2008).

Neben monetären Anreizen zur Arbeitsaufnahme – wie dem Working Tax Credit in Großbritannien oder dem Earned Income Tax Credit in den USA – besteht die Aktivierungspolitik vor allem aus Programmen, die das Verhalten der Hilfeempfänger beeinflussen wollen. Diese Programme umfassen Unterstützung und Kontrolle der Arbeitsuche, Bewerbungstraining, Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten (vergleichbar den sogenannten „Ein-Euro-Jobs“) und verschiedene Formen subventionierter Beschäftigung (vgl. **Kasten** auf Seite 3 oben).

Aktivierung zielt nicht nur auf Erwerbsintegration, sie soll darüber hinaus grundsätzlich die soziale Exklusion randständiger Gruppen verhindern. Deshalb spielen in einigen Ländern Ansätze einer sozialen Aktivierung bereits eine wichtige Rolle. Dabei geht es um Hilfen zur Überwindung von Isolation oder zur Bewältigung von Problemen wie Überschuldung oder Suchterkrankungen.

Der vorliegende Kurzbericht untersucht – im internationalen Vergleich – die Ausgestaltung dieser Programme, die Zugänge zu ihnen sowie ihre Effekte auf die Erwerbsintegration und auf den Abgang aus dem Leistungsbezug.

■ „Aktivierung“ in Europa

Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger erlangte politische und öffentliche Aufmerksamkeit durch die Wohlfahrtsreformen von 1996 in den USA. Die Erkenntnisse US-amerikanischer Aktivierungsprogramme (z.B. „Wisconsin Works“) sind jedoch kaum auf europäische Verhältnisse übertragbar, da dort die Norm der Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums nicht existiert und die Zielsetzung und

Durchführung von Aktivierungsprogrammen deshalb im Widerspruch zu den Grundprinzipien europäischer Sozialpolitik stehen.

Auch zwischen europäischen Ländern bestehen jedoch deutliche Differenzen hinsichtlich der Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfeempfängern, die Ausdruck unterschiedlicher Typen von Wohlfahrtsstaaten sind. Die Auswertung von Programmen in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien zeigt diese Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten, die als „europäischer Weg“ der Aktivierung verstanden werden können. Im Folgenden werden einige der europäischen Varianten von Aktivierung anhand verschiedener Aspekte skizziert.

Aktivierungsziele

In allen betrachteten Ländern zielen Aktivierungsmaßnahmen im Kern darauf ab, die Kompetenzen der Teilnehmer zu erhöhen und ihre Aussichten auf Unabhängigkeit von Transfers zu verbessern, indem eine Beschäftigung oder Ausbildung gefunden wird.

Die Gewährung von Sozialleistungen wird systematisch an Aktivitäten der Leistungsbezieher als „Gegenleistung“ geknüpft. Bei der Legitimation dieser verstärkten Reziprozitätsnorm knüpfen die Länder an ihre jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen an: So wird in den skandinavischen Ländern Erwerbsarbeit nicht nur als Sicherung des Lebensunterhalts betrachtet, sondern auch als Grundlage der aktiven Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. In Großbritannien wird dagegen die Unabhängigkeit des Individuums stärker betont, eine „Kultur der Abhängigkeit“ soll überwunden werden (from dole to dignity). In ähnliche Richtung zielt das neue Leitbild der Niederlande „Arbeit vor Transfereinkommen“, das ebenfalls den Gedanken der Unabhängigkeit betont.

Gesetzliche Grundlagen der Aktivierung

Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfebezieher findet auf der Grundlage der jeweiligen aktuellen Sozialgesetzgebung statt: das Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe (Wet werk en bijstand, WWB) in den Niederlanden, das Gesetz über aktive Beschäftigungsmaßnahmen (Lov om aktiv beskæftigelseindsats) in Dänemark sowie das Sozialgesetz (Socialtjänstlag) in Schweden. In Großbritannien dient die Regelung zur Arbeitslosenunterstützung (Jobseeker's Allowance, JSA) als Grundlage.

Diese rechtliche Zweiteilung wird auch bei der administrativen Zuständigkeit deutlich: Während in den ersten drei Ländern die Implementierung und Durchführung von Aktivierungsmaßnahmen für erwerbs-

IAB-InfoSpezial

Mehr zum Thema „**Aktivierende Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich**“ finden Sie auf der Infoplattform des IAB im Internet (iab.de/infoplattform/aktivierung). Sie enthält Hinweise auf Grundlagenliteratur zum Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sowie zu den spezifischen Aktivierungsmaßnahmen und deren Wirkungen in den vier untersuchten Ländern Dänemark, Schweden, Niederlande und Großbritannien.

IAB-InfoSpezial ist ein kostenloser Internetservice des IAB, bei dem aktuelle Arbeitsmarktthemen kurzfristig aufgegriffen und Informationen dazu strukturiert angeboten werden. Alle zur Zeit verfügbaren Themen stehen unter iab.de/infoplattform.

fähige Hilfeempfänger unter kommunaler Aufsicht steht, werden die Maßnahmen in Großbritannien national über das Jobcenter Plus angeboten.

Grundsätzlich ist für alle Leistungsempfänger die Teilnahme an Maßnahmen oder Programmen nach einer bestimmten Bezugsdauer von Sozialleistungen verpflichtend. Dabei treten erhebliche länderspezifische Unterschiede auf. So bieten in Dänemark, den Niederlanden und Schweden nicht alle Kommunen Aktivierungsprogramme an, und auch die Teilnahme ist nicht überall verpflichtend geregelt. In Großbritannien werden zurzeit nur bestimmte Personengruppen¹ zur Teilnahme an Maßnahmen verpflichtet, während andere Gruppen, wie Alleinerziehende, ausgenommen sind. Diese Ausnahmeregelung gibt es auch in den anderen Ländern. In Schweden und Dänemark gelten zusätzliche Ausnahmeregelungen für „arbeitsmarktfremde“ Sozialhilfeempfänger, wenn deren Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt von den zuständigen Trägern als gering eingestuft werden (weitere Informationen siehe Sproß/Lang 2008).

Unterschiedliche Maßnahmenbündel

In allen Ländern sind Jugendliche und Langzeitarbeitslose die wichtigste Zielgruppe von Aktivierungsmaßnahmen. Dies wird auch dadurch deutlich, dass es z.B. speziell auf das Profil von Jugendlichen zugeschnittene Maßnahmen oder Programme gibt, wobei der Verpflichtungsgrad für Jugendliche dann auch wesentlich stärker ist als für andere Zielgruppen.

Die angebotenen Maßnahmen und Programme zur Aktivierung von Leistungsempfängern können für alle Länder grob in vier Kategorien eingeteilt werden:

1. Beratung, Monitoring und Vermittlung,
2. Qualifizierungs- und Trainingsprogramme,
3. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten in öffentlichen oder privaten Unternehmen und
4. die Subventionierung von Löhnen.

Dabei sollen die Maßnahmen derart ausgestaltet sein, dass individuelle Präferenzen und Fähigkeiten berücksichtigt werden. Der Prozess ist in allen Ländern ähnlich organisiert: Nach einem Erstgespräch mit dem Berater wird eine Situationseinschätzung (Niederlande) vorgenommen bzw. ein Handlungsplan (Schweden), ein Arbeitsplan (Dänemark) oder ein Aktionsplan (Großbritannien) zwischen Berater und Teilnehmer formuliert, der Verpflichtungen und geplante Aktivitäten des Teilnehmers enthält. In Dänemark wird zusätzlich noch ein individueller und flexibler Kontaktverlauf geplant. Anschließend kann die Zuweisung zu einer Maßnahme oder einem Programm erfolgen.

Aktivierungsprogramme im internationalen Kontext

Anders als in Deutschland wird der Begriff „Aktivierung“ im internationalen Kontext sehr weit gefasst und weniger präzise verwendet. In der Regel bezeichnet er die Gesamtheit aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für erwerbsfähige Hilfeempfänger. Diese müssen nicht unbedingt verpflichtend sein, in einigen Ländern gibt es Aktivierungsprogramme für bestimmte Zielgruppen auf freiwilliger Basis.

In dieser Untersuchung werden ausschließlich verpflichtende Programme betrachtet. Ein Beispiel sind die New Deal-Programme² in Großbritannien, die intensives Fallmanagement, Monitoring der Arbeitsuche und den Abschluss von Handlungsplänen ebenso beinhalten wie Arbeitsgelegenheiten, Lohnsubventionierung oder Trainingsmaßnahmen.

Unterschiede zu Deutschland zeigen sich nicht nur auf institutioneller, sondern insbesondere auf soziokultureller Ebene: In den betrachteten Ländern ist es weitaus besser als in Deutschland gelungen, die unterstützenden Aspekte von Aktivierung zu betonen. Das Thema ist deshalb in der öffentlichen Diskussion kaum umstritten und nicht so negativ besetzt wie in Deutschland.

Die Maßnahmen und Programme zur Aktivierung von Leistungs- oder Sozialhilfeempfängern unterscheiden sich jedoch zwischen den einzelnen Ländern:

In Großbritannien werden arbeitslose Leistungsempfänger über die New Deal-Programme mittels finanzieller Hilfe und durch Unterstützung bei der Arbeitssuche aktiviert. Alle New Deal-Programme² bestehen nicht aus einer einzigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, sondern stellen eine Abfolge von Maßnahmen und Aktivitäten dar. Dabei spielt der persönliche Berater eine zentrale Rolle, der im Rahmen eines Fallmanagements die Beschäftigungsfähigkeit einschätzt und bei der Arbeitssuche unterstützt. Hindernisse können z.B. durch die Zuweisung in Integrationsprogramme – die von gemeinnützigen oder kommerziellen Anbietern durchgeführt werden – beseitigt werden.

In den Niederlanden werden die Leistungsempfänger so genannten „Reintegrations-Trajekten“ zugeordnet. Dies sind Handlungspläne, die – wie in Großbritannien – z.B. Beratungsgespräche, Schulungen oder Trainingsmaßnahmen, Sprachkurse oder Arbeitsgelegenheiten kombinieren. Für Personen, die nicht ohne weiteres wieder in den Arbeitsmarkt integriert

¹ Zurzeit gilt diese Verpflichtung für Jugendliche unter 25 Jahren mit einer Mindestarbeitslosigkeitsdauer von sechs Monaten und arbeitslose JSA-Bezieher zwischen 25 und 49 Jahren mit einer Mindestarbeitslosigkeitsdauer von 18 Monaten. Ausgenommen sind Alleinerziehende, Behinderte bzw. Arbeitsunfähige, Personen ab 50 Jahren und Partner von Leistungsbeziehern. Jedoch soll das Prinzip der „Rechte und Pflichten“ ab 2008 flächendeckend auf alle nicht-erwerbstätigen Transferempfänger ausgedehnt werden (DWP 2006).

² Seit der Einführung des New Deal 1997 gibt es mittlerweile sieben Einzelprogramme, wobei aber nur der New Deal for Young People und der New Deal for Long-Term Unemployed (ND 25+) verpflichtend sind. Programme ohne verpflichtenden Charakter sind der New Deal for Lone Parents, der New Deal for Disabled, der New Deal 50+ sowie der New Deal for Partners of the Unemployed und der New Deal for Musicians.

Die Autorinnen



Dr. Sabine Fromm



Cornelia Sproß

Die Autorinnen sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ im IAB.

sabine.fromm@iab.de

cornelia.spross@iab.de

werden können, besteht nach dem WWB die Möglichkeit, gemeinnützige sinnvolle Aktivitäten („soziale Aktivierung“) zu verrichten, um das soziale Selbstbewusstsein zu stärken und soziale Isolation zu vermeiden. Langfristig ist die Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt aber das entscheidende Ziel.

In Dänemark gibt es im Sozialhilfegesetz genaue Vorgaben zu den Mindestanforderungen im Hinblick auf das Aktivierungsangebot und die Dauer der Maßnahmen. Die Ausgestaltung der Maßnahmen ist allerdings vorrangig vom kommunalen Angebot und dem Beschäftigungshintergrund jedes Individuums abhängig, so dass sich die Maßnahmen häufig auf bestimmte Gruppen wie Jugendliche konzentrieren.

Diese Vorgehensweise findet sich auch in Schweden, wo beispielsweise mit der Jugendgarantie und den Kommunalen Jugendprogrammen gleich zwei Programme für Jugendliche vorliegen. Die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Aktivierungsprogramme sind durch das schwedische Sozialgesetz geregelt. Die Kommunen haben aber freie Hand bei der Umsetzung dieser Programme. Interessanterweise haben Leistungsempfänger in Schweden kein Recht auf ein Maßnahmenangebot, sondern es besteht nur die Verpflichtung an Maßnahmen teilzunehmen.

³ Die meisten Studien berichten lediglich Brutto-Effekte: Betrachtet wird, wie viele Teilnehmer den Leistungsbezug nach Programmteilnahme verlassen bzw. in welche Zustände sie übergehen. Dies sagt jedoch nichts über die Wirksamkeit der Programme selbst aus. Der Rückgang von Sozialhilfebezug nach Einführung von Aktivierungsprogrammen könnte auch in anderen Faktoren begründet sein, zum Beispiel in konjunkturellen Veränderungen. Um Programmeffekte messen zu können, müssen Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer (oder Teilnehmer an verschiedenen Programmvarianten) miteinander verglichen werden und es muss gewährleistet sein, dass beide Gruppen hinsichtlich wichtiger Merkmale (Alter, Geschlecht, Erwerbsbiografie etc.) möglichst identisch sind. Nur dann können Unterschiede zwischen beiden Gruppen tatsächlich auf Programmeffekte zurückgeführt werden.

⁴ Dies ist die erste Phase des New Deal, in der es in erster Linie um intensive Unterstützung und Überwachung der Arbeitsuche, aber auch um die Bestimmung des individuellen Bedarfs an Qualifizierungsmaßnahmen oder Arbeitspraktika geht.

■ Die Evaluation von Aktivierungsprogrammen

In deutlicher Diskrepanz zur politischen Bedeutung und den Konsequenzen von Aktivierungsmaßnahmen für die betroffenen Gruppen steht das bisher relativ geringe Wissen über die Selektivität beim Zugang zu Aktivierungsprogrammen und über ihre Wirkungen.

Die Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger werden in Kontinentaleuropa bisher nicht systematisch evaluiert. Während in Großbritannien zahlreiche Evaluationsstudien der New Deal-Programme durchgeführt wurden, liegen aus Schweden, Dänemark und den Niederlanden überwiegend keine empirisch belastbaren Ergebnisse vor.³

Dennoch lässt sich aus den fragmentarischen Informationen ein Bild zusammensetzen, das einen ersten Überblick über die Effekte von Aktivierungsprogrammen und die Selektivität des Zugangs zu diesen Programmen gibt (Näheres zur Untersuchung vgl. **Kasten** auf Seite 7).

Teilnahme

Obwohl Aktivierungsprogramme grundsätzlich verpflichtend sind für erwerbsfähige Hilfeempfänger, sind die tatsächlichen Teilnahmequoten in verschiedenen europäischen Ländern sehr unterschiedlich. Dabei liegen nur für Großbritannien lückenlose administrative Daten über die Teilnahme an den New Deal-Programmen vor, für die anderen Länder können lediglich Momentaufnahmen präsentiert werden.

■ In Großbritannien haben seit der Einführung des New Deal im Jahr 1997 insgesamt etwa 1,9 Millionen Menschen an einem der beiden verpflichtenden Programme teilgenommen: etwa 1,2 Millionen am New Deal for Young People (NDYP) und etwa 0,7 Millionen am New Deal for Long-Term Unemployed (ND 25+).

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass erstens nur ein kleiner Prozentsatz der Bezieher von Jobseeker's Allowance (JSA) überhaupt am New Deal teilnimmt und zweitens nur wenige der Teilnehmer über die Eingangsphase (Gateway) der Programme hinaus im New Deal bleiben.

Im Februar 2007 nahm etwa ein Drittel der 18- bis 24-jährigen Bezieher von JSA am New Deal teil. Von den 25- bis 49-Jährigen waren es etwa 11 Prozent. Etwa 63 Prozent aller Teilnehmer in beiden Programmen waren im Gateway⁴, und 16 Prozent (NDYP) bzw. 14 Prozent (ND 25+) hatten bereits Programm-Module durchlaufen und befanden sich in der sogenannten Follow Through-Phase, in der der Schwerpunkt erneut auf Vermittlung und Unterstützung bei der Arbeitssuche liegt. In einer Beschäftigung mit Lohnsubventi-

onen waren in diesem Monat lediglich 680 Teilnehmer des NDYP und 220 Teilnehmer des ND 25+; dies sind 0,4 Prozent bzw. 0,7 Prozent aller Teilnehmer zu diesem Zeitpunkt. Von den Personen, die den New Deal verließen, taten dies bereits 70 Prozent (NDYP) bzw. 66 Prozent (ND 25+) in der Gateway-Phase.

■ In den Niederlanden gab es 2004 rund 69.500 Neuzugänge in Sozialhilfe. Davon waren 41.300 Personen arbeitspflichtig und gehörten zur Zielgruppe für aktivierende Sozialpolitik. 23.490 wurden tatsächlich in der Aktivierungsstatistik erfasst und 9.280 Personen – das sind 22,5 Prozent der Zielgruppe – erhielten ein sogenanntes Reintegrations-Trajekt.

■ Von insgesamt 301.422 Personen, die in Dänemark im Jahr 2006 Sozialhilfe bezogen, haben 94.427 (31,3%) an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen.

■ Für Schweden liegen lediglich Survey-Daten zur Durchführung kommunaler Aktivierung vor. Demnach gab es im Jahr 2002 in 168 Kommunen Aktivierungsprogramme, an denen etwa 13.000 Personen teilnahmen; insgesamt hatten 204 Kommunen an dem Survey teilgenommen.

Zugang

In allen betrachteten Ländern ist der Zugang zu Aktivierungsprogrammen selektiv. Dabei kann in Großbritannien Selektivität nur hinsichtlich des Zugangs zu bestimmten Programmtypen auftreten, in den anderen Ländern bereits beim Zugang zu irgendeiner Art von Aktivierung. Für Schweden liegen zu dieser Frage keine belastbaren Daten vor.

Die Selektivität des Zugangs zu Aktivierungsprogrammen hat unterschiedliche Ursachen. Sie kann Folge der Selbstselektion der Teilnehmer sein, das Ergebnis einer gezielten Steuerung – etwa durch das „Profiling“ von potenziellen Teilnehmern – oder einer unintendierten Diskriminierung von bestimmten Gruppen, die sich durch das Fallmanagement und andere Aspekte der Organisation der Aktivierungsmaßnahmen ergibt. Auch aktive Diskriminierung bestimmter Gruppen kann nicht ausgeschlossen werden.

Das vorhandene Datenmaterial lässt keine eindeutigen Schlussfolgerungen über die Ursachen der Selektivität zu. Allerdings sprechen die Ergebnisse dafür, dass in allen Ländern bestimmte Gruppen beim Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen nicht oder nur bedingt zum Zuge kommen.

In Großbritannien haben soziodemografische Merkmale wie Alter, Geschlecht oder ethnische Zugehörigkeit eher geringen Einfluss auf den Zugang zu verschiedenen Programmen. Zwar haben Frauen und Ältere einen geringeren Zugang zu Lohnsubventionie-

rung im Rahmen des ND 25+, doch biografische und qualifikatorische Merkmale sowie das Vorhandensein multipler Problemlagen sind weitaus einflussreicher. So steht Lohnsubventionierung vor allem Menschen mit relativ guter Qualifikation, geringer Dauer der Arbeitslosigkeit und guter Ressourcenausstattung (Führerschein, Auto, Wohnsituation) offen. Dagegen finden sich bei Arbeitsgelegenheiten im Umweltbereich (Environment Task Force, ETF) besonders viele gering Qualifizierte, Personen mit psychosozialen Schwierigkeiten und mit geringen Ressourcen (vgl. **Übersicht 1**).

Dagegen haben in den Niederlanden und Dänemark soziodemografische Merkmale bereits einen deutlichen Einfluss auf den Zugang zu Programmen: In beiden Ländern sind Männer und jüngere Leistungsbezieher deutlich überrepräsentiert, ebenso Personen, die erst seit kurzem Leistungen beziehen.

Diese Selektivität verstärkt sich beim Zugang zu bestimmten Programmtypen. Auch hier finden sich in beiden Ländern vergleichbare Muster: Stellt man verschiedene Formen subventionierter Beschäftigung im privaten Sektor und Arbeitsgelegenheiten bzw. Maßnahmen zur sozialen Aktivierung einander gegenüber, so sind die Chancen auf erstere größer für Männer, für

Übersicht 1

Teilnehmerprofile des New Deal 25+ in Großbritannien bei unterschiedlichen Maßnahmen

Merkmal	Arbeitsgelegenheiten/ Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen	Lohnsubventionierung
Geschlecht	weiblich	
Haushalt	geschieden, verwitwet, alleinstehend	verheiratet, mindestens 2 Personen im Haushalt
Wohnsituation	wohnt in Sozialwohnung	wohnt in eigenem Haus/Wohnung
Gesundheit		keine gesundheitlichen Probleme
Beschäftigungssituation, Haushalt	keine Person im Haushalt geht geregelter Arbeit nach	Partner erwerbstätig
Qualifikationen	einfacher allgemein- bildender Abschluss (GCE O level lower grades), niedrigere berufsbezogene Qualifikation (NVQ Level 2)	mittlere bis hohe berufsbezogene Qualifikation (NVQ Level 3-5)
Erwerbsbiografie	kein bezahlter Job in den letzten 10 Jahren, mehr als 5 Jahre arbeitslos	weniger als 2 Jahre arbeitslos
Sonstiges	kein Führerschein, kein Auto	höhere Werte auf Selbstvertrauensindex

Jüngere, für Personen ohne Kind bzw. mit größeren Kindern sowie für Hilfeempfänger, die bereits längere Arbeitserfahrung aufweisen und erst seit vergleichsweise kurzer Zeit Leistungen beziehen.

Der selektive Zugang kann zu Problemen führen, wenn dadurch bestimmte Gruppen im Vergleich zu anderen geringere Chancen haben, den Leistungsbezug zu verlassen bzw. den Übergang in Arbeit oder Ausbildung zu schaffen. Insbesondere Aktivierungsprogramme mit positiven Eingliederungseffekten (intensives Fallmanagement und Lohnsubventionierung, vgl. **Übersicht 2**) scheinen den Hilfeempfängern offen zu stehen, die relativ arbeitsmarktnah sind. Demgegenüber haben besonders marginalisierte Gruppen in der Regel schlechtere Aussichten, an einem derartigen Programm teilzunehmen.

Die unterschiedlichen Teilnehmerprofile bei Lohnsubventionierung und Arbeitsgelegenheiten – wie sie in **Übersicht 1** am Beispiel des ND 25+ in Großbritannien dargestellt sind – finden sich in ähnlicher Weise auch in den anderen Ländern.

Wiedereingliederungseffekte

Die bisher vorliegenden Ergebnisse über die (Netto-) Effekte von Aktivierungsprogrammen in den untersuchten Ländern deuten darauf hin, dass diese gering sind. Betrachtet man die Übergänge in Beschäftigung, so übersteigen die Unterschiede zwischen Programmteilnehmern und Nicht-Teilnehmern mit identischen Merkmalsverteilungen nur selten eine Größenordnung von fünf bis zehn Prozentpunkten und liegen oft sogar

noch darunter. Das bedeutet, dass von 100 in den Arbeitsmarkt integrierten Teilnehmern eines Programms mindestens 90 bis 95 auch ohne das Programm Arbeit gefunden hätten.⁵

Auch unter günstigen Bedingungen und für arbeitsmarktnahe Gruppen werden selten bessere Effekte erreicht. Die geringe Zahl von Studien mit belastbaren Ergebnissen lässt jedoch keine abschließende Bewertung zu. Auf dem relativ geringen Wirkungsniveau von Aktivierungsprogrammen insgesamt finden sich allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Programmtypen (vgl. **Übersicht 2**).

Als besonders wirksam sowohl für den Abgang aus Leistungsbezug wie für den Übergang in Beschäftigung erweist sich in allen Ländern ein professionelles und unterstützendes Fallmanagement mit intensiver Betreuung der Arbeitsuche bzw. qualifizierter Beratung für den Übergang in ein Aktivierungsprogramm. Die Qualität des Fallmanagements ist auch eine der wichtigsten Einflussgrößen auf die Zufriedenheit der Teilnehmer. Lediglich für Schweden liegen hier keine eindeutigen Ergebnisse vor, dies ist jedoch im fragmentarischen Charakter der Daten begründet.

Von den Programmen im engeren Sinn hat in allen Ländern Lohnsubventionierung den stärksten positiven Effekt. In Großbritannien ist dieser besonders stark bei der Zielgruppe der jungen Erwachsenen; dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die absolute Zahl der Teilnehmer sehr klein ist (siehe oben). Britische und dänische Studien deuten zudem darauf hin, dass dies auch für arbeitsmarktferne Gruppen gilt: Sie hatten aus einer Beschäftigung mit Lohnsubventionierung größere Chancen auf den Übergang in reguläre Beschäftigung als aus Programmen, die Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung stellten (Bonjour et al. 2002; Bolvig et al. 2001).

Jedoch haben auch Arbeitsgelegenheiten schwach positive Beschäftigungseffekte. Die Effekte von Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen sind schwer zu beurteilen; auch innerhalb eines Landes liegen hier auf den ersten Blick widersprüchliche Ergebnisse vor. Dies liegt zum einen daran, dass es sich hier um unterschiedlichste Programme (Inhalte, Dauer, Zielgruppe) handelt, zum anderen daran, dass Beschäftigungseffekte möglicherweise erst mit Zeitverzögerung wirksam werden.

Für Aktivierungsprogramme zugunsten von Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen (So-

Übersicht 2

Netto-Integrationseffekte* von Aktivierungsprogrammen

Programm	UK		NL	DK	SE
	NDYP	ND 25+			
Beratung, Monitoring und Vermittlung	++	+	++	+	+/-
Lohnsubventionierungen	++	+	++	++	+
Qualifizierungs- und Trainingsprogramme	+	-	+	+/-	(+)
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten in öffentlichen oder privaten Unternehmen	+	k. A.	+	+	k. A.
soziale Aktivierung/ Programme für besonders arbeitsmarktferne Gruppen			-	-	
Zahl der Studien	10	5	7	8	5

*Betrachtet werden jeweils die Effekte auf den Übergang in Beschäftigung. Dabei bedeuten: „++“ stark positiver Effekt, „+“ positiver Effekt, „(+“ schwacher positiver Effekt, „+/-“ widersprüchliche Ergebnisse, „-“ negativer Effekt, „k. A.“ keine Angabe.

⁵ Solche Nettoeffekte finden zum Beispiel Anderton et al. (1999), De Giorgi (2005), Van Reenen (2003), Lissenburgh (2000, 2001), Blundell et al. (2002), Hekelaar (2006), Graaf-Zijl (2006), Bach (2002) oder Milton (2006).

ziale Aktivierung, Programme für arbeitsmarktfremde Zielgruppen) liegen nur aus den Niederlanden und Dänemark Ergebnisse vor. Diese Programme haben tendenziell negative Beschäftigungseffekte, d.h. die Teilnehmer gehen seltener in Arbeit über als vergleichbare Nicht-Teilnehmer. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Programme vielfach Beschäftigung nur als Fernziel definieren und zunächst die Bewältigung von Problemlagen fokussieren (z.B. Wohnungslosigkeit, Verschuldung, mangelnde Sprachkenntnisse, etc.), die der Aufnahme von Arbeit entgegenstehen und auf den Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet sind.

Für das weiter gefasste Ziel der Aktivierung – den Abbau sozialer Exklusion – können jedoch positive Effekte beobachtet werden: Die vorliegenden Evaluationsstudien zeigen, dass die Programmteilnahme die Lebenszufriedenheit der Teilnehmer deutlich steigern kann, indem sie Selbstvertrauen fördert und soziale Isolation aufrichtet.

Fazit

Die vorliegenden Ergebnisse dokumentieren eine erhebliche Selektivität beim Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen und Unterschiede in der Wirksamkeit der Programme. Im Hinblick auf die Merkmale Alter, Geschlecht und ethnische Zugehörigkeit ist in Großbritannien Chancengleichheit beim Programmzugang am besten realisiert, während diese Merkmale in den anderen Ländern den Zugang zu Programmen und zu bestimmten Programmtypen stark beeinflussen.

In allen Ländern haben Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen geringere Chancen auf den Zugang zu beschäftigungswirksamen Programmen, teilweise aufgrund einer zielgruppenorientierten Programmgestaltung. Die Wirksamkeit von Aktivierungsprogrammen ist zudem für Menschen ohne besondere Vermittlungshemmnisse größer als für solche in schwierigen Lebensbedingungen. Besonders marginalisierte Gruppen haben selbst durch die Teilnahme an derartigen Programmen nur geringe Chancen auf reguläre Beschäftigung.

Andererseits zeigen alle Studien zur Zufriedenheit von Maßnahmenteilnehmern, dass die große Mehrheit der Teilnehmer Aktivierungsprogramme auch dann positiv bewertet, wenn sie nicht unmittelbar zu Beschäftigung und Unabhängigkeit von Sozialhilfe führen. Die Teilnahme an Aktivierungsprogrammen kann die Zunahme von Selbstvertrauen bewirken und durch das Erlernen neuer Fähigkeiten Handlungsmöglichkeiten erweitern. Durch die Bewältigung unterschiedlichster Probleme wie Verschuldung, Wohnungsnot, Sucht-

erkrankung usw. können die Voraussetzungen für Erwerbsintegration verbessert werden. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Programme auch als sinnvoll und nicht als Instrument der Repression erlebt werden.

Dieses Ergebnis verweist auf die eminent wichtige Rolle eines professionellen und unterstützenden Fallmanagements. Die Rolle des Fallmanagers wurde in

Die Untersuchung

Bei der Evaluation von verpflichtenden Aktivierungsprogrammen müssen mehrere mögliche Effekte unterschieden werden:

- Der sog. „Aktivierungseffekt“ bezeichnet die Differenz der Effekte zwischen freiwilliger und verpflichtender Teilnahme an einem Programm. Er misst also den Einfluss der Verpflichtung. Aktivierungseffekte können nur dann gemessen werden, wenn es neben den verpflichteten Teilnehmern eine statistische Kontrollgruppe freiwilliger Teilnehmer gibt.

- Teilnahmeeffekte bezeichnen dagegen zum einen den Effekt der Teilnahme an einem bestimmten Programm im Vergleich zur Nicht-Teilnahme. Zum anderen können so die Effekte verschiedener Programme gemessen werden.

Hier werden ausschließlich Teilnahmeeffekte betrachtet.

Die Erhebung wurde auf Programme beschränkt, deren Zielgruppe vergleichbar der Zielgruppe des SGB II ist: Personen, die bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen erhalten, grundsätzlich erwerbsfähig sind und entweder bereits längerfristig (über die Bezugsdauer von Versicherungsleistungen hinaus) arbeitslos registriert sind oder keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen erworben haben. Die Programmteilnahme musste verpflichtend sein. Folgende Länder und Programme wurden betrachtet:

- Großbritannien: New Deal for Young People (NDYP) bzw. New Deal for the Long-term Unemployed (ND 25+) für Bezieher von Jobseeker's Allowance (JSA);

- Dänemark, Niederlande, Schweden: kommunale Programme für Sozialhilfeempfänger.

Methoden und Daten

- Re-Analyse von Mikrodaten mittels eines standardisierten Review der vorliegenden Studien (Vollerhebung). Mittels eines Codierbogens wurden folgende Variablen erfasst:

- abhängige Variablen: Zugänge zu Aktivierungsprogrammen; Abgang aus Leistungsbezug, Übergang in Beschäftigung, Ausbildung, andere Leistungssysteme, andere Aktivierungsprogramme; Indikatoren für qualitative Programmeffekte (Lebenszufriedenheit, subjektive Einschätzung der Beschäftigungsfähigkeit, Veränderungen der Lebenssituation);

- unabhängige Variablen: Programmtypus, soziodemografische Merkmale, erwerbsbiografische Merkmale, Merkmale der Studie (u.a. Methode der Drittvariablenkontrolle, Art der Publikation, Zahl der Beobachtungen, Beobachtungszeitraum);

- Suchstrategien: Auswertung von Datenbanken, Bibliothekskatalogen, Literaturverzeichnissen, gezielte Nachfragen bei einschlägigen Forschungsinstitutionen, Organen der Arbeitsverwaltung und einzelnen Forschern;

- Datenqualität: überwiegend schlechte Qualität der Studien aus DK, NL und SE: nur in wenigen Fällen Drittvariablenkontrolle; Fehlen grundlegender statistischer Angaben (Stichprobenumfang, Standardfehler von Messgrößen usw.); häufig keinerlei quantitative Ergebnisse;

- Zahl der Studien: Insgesamt wurden 737 Studien gesichtet, von den sich 256 als für die Fragestellung relevant erwiesen. 136 Studien enthielten empirische Ergebnisse zu Programmteilnahme und –wirkungen, 36 Studien dokumentierten Nettoeffekte.

allen Zufriedenheitsbefragungen besonders hervorgehoben. Eine wichtige Voraussetzung für die positive Bewertung einer Programmteilnahme durch die Teilnehmer selbst ist demnach ein Fallmanager, der auf die Interessen und Bedürfnisse der Klienten eingeht und sie nicht zur Teilnahme an Maßnahmen zwingt, die nicht als sinnvoll wahrgenommen werden.

Die hier ausgewerteten Studien zeigen, dass Aktivierungsprogramme sowohl den Abgang aus Leistungsbezug als auch die Erwerbsintegration von Leistungsbezieher*innen positiv beeinflussen – wenn auch in eher geringem Umfang. Eine wichtige Erkenntnis dabei ist, dass für die meisten Teilnehmer Unterstützung bei der Arbeitsuche und gezielte Vermittlung größere Wirkungen haben als die Teilnahme an Beschäftigungs- oder Trainingsprogrammen. Dies gilt insbesondere für Personen mit geringen Vermittlungshemmnissen.

Die Netto-Effekte von Aktivierungsprogrammen haben sicherlich geringere Wirkungen als makroökonomische Veränderungen; sie können aber deren Impulse verstärken. In den betrachteten Ländern ist das Ziel von „Aktivierung“ jedoch weiter gefasst und meint über Erwerbsintegration hinaus soziale Teilhabe. Dazu können Aktivierungsprogramme einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie besonders benachteiligten Personen zu gesellschaftlicher Teilhabe verhelfen – und dabei zugleich ihre Beschäftigungsfähigkeit stärken.

Eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Gestaltung von Aktivierungspolitik – nicht nur in Hinblick auf nachhaltige Erwerbsintegration, sondern auch auf das weiter gefasste Ziel der sozialen Teilhabe – ist jedoch der rasche Ausbau und die qualitative Verbesserung der Evaluationsforschung zu diesem Thema.

Literatur

Anderton, Bob; Riley, Rebecca; Young, Garry (1999): The New Deal for Young People: First Year analysis of the Implications for the Macroeconomy. Research & Development Report ESR33, National Institute of Economic and Social Research, Sheffield.

Bach, Henning Bjerregård (2002): Aktiv socialpolitik – en sammenfatning af evaluering af revalidering og aktivering. SFI Socialforskningsinstituttet 02:16, København.

Blundell, Richard; Costa Dias, Monica; Meghir, Costas; Reenen, John Van (2002): Evaluating The Employment Im-

pact Of A Mandatory Job Search Program. Institute for Fiscal Studies WP01/20, London.

Bolvig, Iben; Jensen, Peter; Rosholm, Michael (2001): Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus Kommune. Rapport 01-01. CLS Centre for Labour Market and Social Research Working Papers 01-99, Århus. <http://www.cls.dk/workingpapers/docfiles/94.pdf> (07.08.2007)

Bonjour, Dorothe; Knight, Genevieve; Lissenburgh, Stephen (2002): Evaluation of New Deal for Young People in Scotland. Phase 2. Policy Studies Institute, Scottish Executive Central Research Unit, Edinburgh. <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/156692/0042112.pdf> (22.08.2007)

De Giorgi, Giacomo (2005): The New Deal for Young People. Five Years On. Fiscal Studies, Vol. 26, No. 3, S. 371-383.

DWP Department for Work and Pensions (2006): A new deal for welfare: Empowering people to work, Cm 6730.

Fromm, Sabine; Sproß, Cornelia (2008): Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger: Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 1/2008.

Graaf-Zijl, Marloes de; Heyma, Arjan; Hoop, Thomas de (2006): Van Bijstand naar werk in Amsterdam. Effectiviteit van reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001-2004. In opdracht van Dienst Werk en Inkommen (DWI), SEO Stichting voor Economisch Onderzoek, Publicatienummer 903, Amsterdam.

Hekelaar, Alex; Zwinkels, Wim; Braat, Adriaan (2006): 'De juiste klant op het juiste traject'. Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen. dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SoZaWe], Sociaalwetenschappelijke Afdeling, Rotterdam.

Lissenburgh, Stephen (2000): New Deal for the Long-term Unemployed Pilots: Baseline Report. Employment Service Report ESR59, Sheffield.

Lissenburgh, Stephen (2001): New Deal 25 Plus Pilots: quantitative evaluation using stage 2 survey. Employment Service Report ESR81, Sheffield.

Milton, Pia (2006): Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna. Dissertation, Uppsala Universitet.

Reenen, John Van (2003): Active labour market policies and the British New Deal for unemployed youth in context. NBER National Bureau of Employment Research Working Paper 9576, Cambridge, MA.

Sproß, Cornelia; Lang, Kristina (2008): Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken – Chronologie und gesetzliche Grundlagen, IAB-Forschungsbericht (im Erscheinen).