ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Harrer, Tamara; Moczall, Andreas; Wolff, Joachim

Research Report

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung: Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeitarbeitslose

IAB-Kurzbericht, No. 26/2017

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Harrer, Tamara; Moczall, Andreas; Wolff, Joachim (2017) : Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung: Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeitarbeitslose, IAB-Kurzbericht, No. 26/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/185861

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB 50 Jahre

IAB-Kurzbericht

26/2017

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Mit den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE) wurden im Jahr 2009 die ehemaligen Trainingsmaßnahmen und die Einschaltung privater Vermittlungsdienstleister in einem neuen flexibleren Instrument zusammengeführt.
- Die Maßnahmen können bei einem Arbeitgeber oder bei einem Träger umgesetzt werden. Mit den MAbE sollen Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II) passgenaue Unterstützungsangebote erhalten.
- Gemessen an den Zugängen entwickelten sich die MAbE zur wichtigsten Maßnahme für ALG-II-Bezieher.
- Unsere Ergebnisse zeigen, dass MAbE-Teilnahmen die Integrationschancen und Erwerbseinkommen der geförderten ALG-II-Bezieher verbessern. Dabei sind die Wirkungen für Teilnehmende an Maßnahmen bei einem Arbeitgeber weit höher als für Teilnehmende an Maßnahmen bei einem Träger.
- Die Eingliederungseffekte sind für Langzeiterwerbslose tendenziell höher als für Kurzzeiterwerbslose. Das gilt vor allem für die Wirkungen der Maßnahmen bei einem Arbeitgeber und dabei insbesondere in der langen Frist.
- Im Vergleich zu früheren Befunden zu Trainingsmaßnahmen und zur Einschaltung privater Vermittlungsdienstleister fallen die Eingliederungswirkungen der MAbE nur geringfügig höher aus.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeiterwerbslose

von Tamara Harrer, Andreas Moczall und Joachim Wolff

Mit den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE) werden Kursteilnahmen und die Einschaltung privater Arbeitsvermittlungen ebenso wie das Sammeln praktischer Kenntnisse im Betrieb gefördert, um die Eingliederung der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Wir untersuchen, ob MAbE-Teilnahmen die Eingliederungschancen von ALG-II-Beziehern erhöhen, ob die Wirkungen der MAbE deutlich anders ausfallen als die ihrer Vorgängerinstrumente und ob Langzeiterwerbslose von einer Teilnahme mehr oder weniger profitieren als Kurzzeiterwerbslose.

Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurden im Jahr 2009 einige Fördermaßnahmen durch neue, flexiblere Maßnahmen ersetzt. Eines dieser neuen Instrumente waren die MAbE, die mehrere Instrumente des SGB III – die auch im SGB II eingesetzt werden können – ablösten. Von den eingestellten Maßnahmen waren für ALG-II-Bezieher nur die Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen mit über 540.000 Zugängen und die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung mit mehr als 150.000 Zugängen im Jahr vor der Einführung der MAbE von größerer Bedeutung. Mit Zugängen von mehr als 800.000 im Jahr 2010 und 600.000 bis 700.000 in den Jahren danach entwickelten sich die MAbE zur zugangsstärksten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme für ALG-II-Bezieher.

Mit den MAbE sollten zielführende Inhalte der Vorgängerinstrumente weiter nutzbar sein und innovative neue Ansätze möglich werden. Dem Gesetzgeber ging es um „problemorientierte und ortsnahe Entscheidungen" (Deutscher Bundestag 2008). Ebenso sollten „passgenaue Unterstützungsangebote unterbreitet werden, die der Aktivierung, der Erzielung von Integrationsfortschritten oder der unmittelbaren Eingliederung in Arbeit dienen können" (Deutscher Bundestag 2008). Daher wurden durch die Reform statt genauer Förderinhalte folgende Ziele der MAbE spezifiziert: Heranführen an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt oder an eine selbstständige Tä-

tigkeit; Feststellung, Verringerung und Beseitigung von Vermittlungshemmnissen; Vermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung; Stabilisierung einer neu aufgenommenen Beschäftigung. Für weitere Details zu den MAbE und den wichtigsten Vorgängerinstrumenten vgl. **Infokasten 1** (Seite 6).

Tabelle 1

Anteil der Personen in ungeförderter versicherungspflichtiger Beschäftigung drei Jahre nach Förderbeginn – Vergleich aller nichtteilnehmenden arbeitslosen ALG-II-Bezieher mit den statistischen Zwillingen der Teilnehmenden[a)]

in Prozent

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Vergleichspersonen für Teilnehmende an Maßnahmen bei einem Träger				
alle nichtteilnehmenden arbeitslosen ALG-II-Bezieher	18,2	17,2	20,3	17,4
statistische Zwillinge der Teilnehmenden	21,2	18,8	24,2	20,3
Vergleichspersonen für Teilnehmende an Maßnahmen bei einem Arbeitgeber				
alle nichtteilnehmenden arbeitslosen ALG-II-Bezieher	17,9	17,2	19,5	17,5
statistische Zwillinge der Teilnehmenden	31,2	28,8	31,4	28,3

[a)] Wir verwenden für Teilnehmende an beiden Maßnahmen jeweils eine eigene Vergleichsgruppe. Beiden Vergleichsgruppen gemein ist, dass die darin enthaltenen Personen an keiner der untersuchten Maßnahmen teilnehmen. Die verwendeten potenziellen Vergleichsgruppen der beiden Maßnahmen unterscheiden sich aufgrund der Implementation des Matchingverfahrens leicht in ihrer Zusammensetzung.

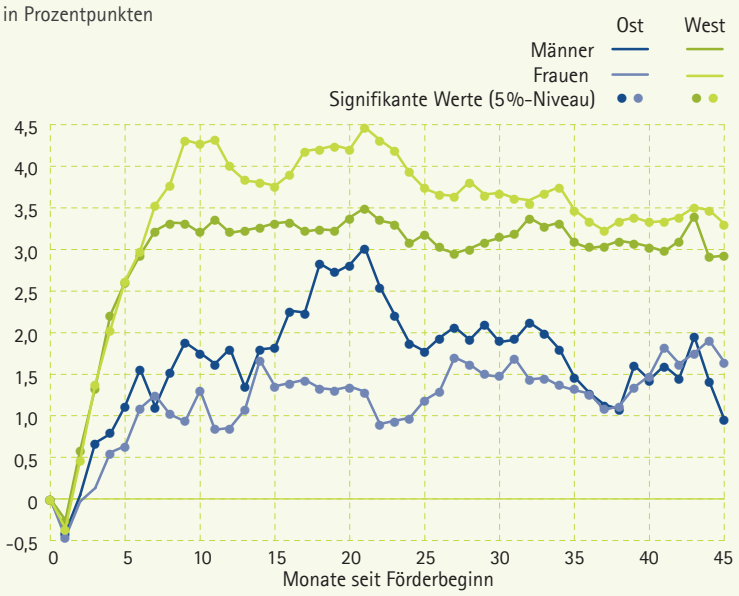
Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung 1

Teilnahmewirkung der Maßnahmen bei einem Träger auf die Wahrscheinlichkeit, einer ungeförderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen

in Prozentpunkten



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

Mit den MAbE können passgenaue Angebote formuliert werden, die Schulungselemente und/oder eine Vermittlung durch private Träger (wie Bildungsanbieter, Zeitarbeitsfirmen oder private Arbeitsvermittlungen) beinhalten. Insofern sollte es gelingen, dass die Teilnehmenden im Regelfall durch erhöhte Integrationschancen profitieren, und zwar deutlich mehr als das durch die Vorgängerinstrumente möglich gewesen wäre. Die Angebote sollten insbesondere die Problemlagen von Langzeiterwerbslosen[1] adressieren können. Hierbei handelt es sich um Personen, deren Integration in den Arbeitsmarkt oft aufgrund von multiplen Problemlagen erschwert wird.

Langzeiterwerbslosigkeit und eine damit verbundene lange erfolglose Arbeitsuche kann demotivierend wirken. Sie kann mit einem Verlust von Kompetenzen, des Selbstwertgefühls und der Kontrolle über das eigene Leben einhergehen. Aus diesen Gründen erscheint eine passgenaue Unterstützung zentral, um die Erwerbslosigkeit in absehbarer Zeit zu beenden. Daher müssten auch die Eingliederungschancen von Personen, die über Jahre hinweg keiner Erwerbsarbeit nachgegangen sind, durch eine MAbE-Teilnahme zunehmen, womöglich sogar mehr als für Kurzzeiterwerbslose. Der Kurzbericht geht genau diesen Fragen nach.

Dazu werden Teilnahmewirkungen für eine Gruppe von zuvor arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die im ersten Quartal des Jahres 2010 an MAbE teilgenommen haben, ermittelt. Wir zeigen, inwieweit sich ihre Erwerbseinkommen innerhalb der nächsten drei und ihre Eingliederungschancen sogar in mehr als den nächsten drei Jahren erhöht haben. Die Teilnehmenden werden mit nichtteilnehmenden „statistischen Zwillingen" verglichen (vgl. **Infokasten 2** auf Seite 8). Die Analysen unterscheiden zwischen Maßnahmen bei einem Träger und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber, weil für Teilnehmende an Letzteren ein Übergang in ein anschließendes Arbeitsverhältnis im gleichen Betrieb möglich ist.

[1] Wir definieren Langzeiterwerbslose als Personen, die mindestens ein Jahr nicht mehr ungefördert versicherungspflichtig beschäftigt waren. Diese Definition unterscheidet sich von der Definition der Langzeitarbeitslosigkeit in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Letztere bezieht sich auf eine Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr. Nach dieser Definition wird die Arbeitslosigkeitsdauer einer Person allerdings im Anschluss an eine Maßnahmeteilnahme (mit wenigen Ausnahmen) auf null gesetzt (Statistik der BA 2017), selbst wenn die Person seit Jahren nicht versicherungspflichtig oder ungefördert versicherungspflichtig beschäftigt war.

Arbeitslose mit ohnehin besseren Integrationschancen nehmen öfter an Maßnahmen teil

Durch die Einführung von MAbE können passgenaue Förderangebote unterbreitet werden. Daher sollte es gelingen, durch MAbE insbesondere Personen mit relativ schlechten Integrationschancen zu fördern. Dies ist in unserer Stichprobe nicht der Fall, wie ein Vergleich der Beschäftigungschancen aller potenziellen Vergleichspersonen (nichtteilnehmende arbeitslose ALG-II-Bezieher, die für die Förderung infrage kämen) mit den Beschäftigungschancen der tatsächlich ausgewählten Vergleichspersonen (statistische Zwillinge) zeigt. Die statistischen Zwillinge sind im Vergleich zu allen potenziellen Vergleichspersonen eher arbeitsmarktnahe als arbeitsmarktferne Arbeitslose: Drei Jahre nach Maßnahmebeginn liegt der Anteil an Personen in ungeförderter versicherungspflichtiger Beschäftigung bei ihnen fast immer deutlich höher als bei allen nichtteilnehmenden arbeitslosen ALG-II-Beziehern (vgl. **Tabelle 1**). Die Unterschiede fallen mit bis zu rund 13 Prozentpunkten bei Maßnahmen bei einem Arbeitgeber gravierender aus als bei Maßnahmen bei einem Träger mit bis zu 4 Prozentpunkten.

Die Förderung durch Maßnahmen bei einem Träger und ganz besonders durch Maßnahmen bei einem Arbeitgeber konzentriert sich folglich auf Personen mit vergleichsweise guten Beschäftigungsaussichten.

Westdeutsche Teilnehmende profitieren stärker von Maßnahmen bei einem Träger als ostdeutsche

Ein Jahr nach Förderbeginn ist die Wahrscheinlichkeit, ungefördert beschäftigt zu sein, infolge der Förderung durch Maßnahmen bei einem Träger bereits deutlich erhöht (vgl. **Abbildung 1**): Bei Westdeutschen beträgt dieser Effekt 3 bis 4 Prozentpunkte. Gegenüber vergleichbaren Nichtteilnehmenden entspricht das bei geförderten westdeutschen Männern einer um etwa 19 Prozent und bei westdeutschen Frauen einer um mehr als 30 Prozent erhöhten Beschäftigungsquote. Bei Ostdeutschen liegen die Wirkungen auf den Beschäftigungsanteil bei 1 bis 3 Prozentpunkten oder einem Anstieg ihrer Beschäftigungsquote um 8 bis 14 Prozent. Die Effekte bleiben nach diesem Anstieg im ersten Jahr nach Förderbeginn mehr oder weniger konstant, was auf die Stabilität der zusätzlich gefundenen Beschäftigungsverhältnisse schließen lässt.

Allerdings sind die Beschäftigungsverhältnisse besonders in Ostdeutschland oft nicht so entlohnt, dass die Geförderten nicht mehr auf aufstockende ALG-II-Leistungen angewiesen sind, wie **Tabelle 2** und **Abbildung 2** verdeutlichen. Die Wirkungen von Teilnahmen an Maßnahmen bei einem Träger auf die jährlichen Erwerbseinkommen sind in Westdeutschland weit höher als in Ostdeutschland (vgl.

Tabelle 2

Teilnahmewirkung auf das reale Jahreserwerbseinkommen

in Euro [a), b)]

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Maßnahmen bei einem Träger				
1. Jahr ...	147 ***	56	426 ***	361 ***
2. Jahr ...	266 ***	151 **	475 ***	513 ***
3. Jahr nach Teilnahmebeginn	225 **	161 **	456 ***	449 ***
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber				
1. Jahr ...	4.055 ***	3.229 ***	4.246 ***	3.103 ***
2. Jahr ...	3.267 ***	2.631 ***	3.205 ***	2.540 ***
3. Jahr nach Teilnahmebeginn	2.866 ***	2.313 ***	2.900 ***	2.319 ***

a) Statistische Signifikanz auf dem 0,1%-, 1%-, und 5%-Niveau gekennzeichnet durch ***, ** und *.

b) Erwerbseinkommen deflationiert mit dem Preisindex für die Lebenshaltung (2010 = 100).

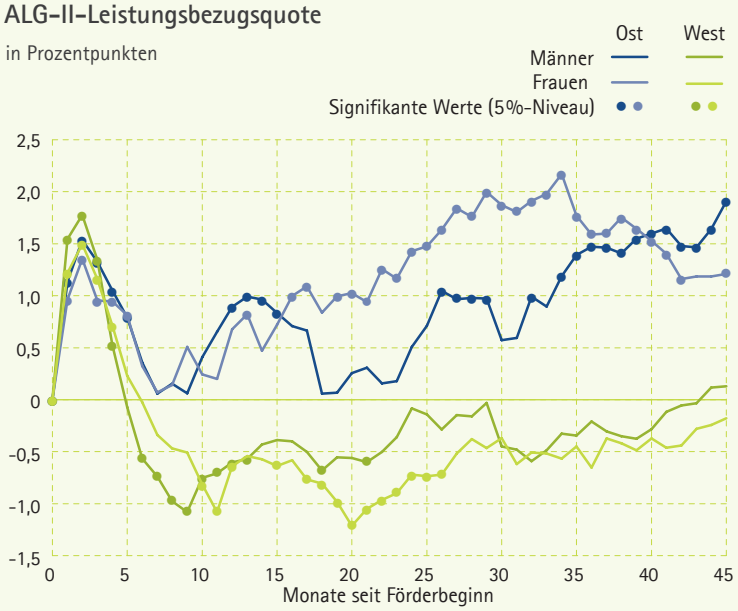
Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung 2

Teilnahmewirkung der Maßnahmen bei einem Träger auf die ALG-II-Leistungsbezugsquote

in Prozentpunkten



Lesebeispiel: Ein Jahr nach Förderbeginn in einer Maßnahme bei einem Träger liegt die ALG-II-Bezugswahrscheinlichkeit infolge der Förderung bei westdeutschen Teilnehmenden um gut 0,5 %-Punkte niedriger, bei ostdeutschen Teilnehmenden um weniger als 1 %-Punkt höher als bei den nichtteilnehmenden statistischen Zwillingen.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 2), was nicht allein auf Unterschiede bei den Beschäftigungseffekten, sondern auch auf höhere Löhne im Westen zurückgeht. Die Teilnahme an Maßnahmen bei einem Träger erhöht bei Ostdeutschen die ALG-II-Bezugswahrscheinlichkeit sogar – trotz gestiegener Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Ein möglicher Grund dafür ist, dass sich Geförderte aufgrund der Teilnahme seltener vom Arbeitsmarkt und damit aus dem ALG-II-Bezug zurückziehen. In Westdeutschland sind dagegen die Erwerbseinkommenseffekte so hoch, dass zeitweise die ALG-II-Bezugswahrscheinlichkeit reduziert wird (vgl. **Abbildung 2**).

Unterscheidet man die vier Teilnehmendengruppen (Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland) nach der Dauer seit der letzten ungeförderten versicherungspflichtigen Beschäftigung vor der Teilnahme, so zeigt sich, dass alle Gruppen mehr oder weniger von der Förderung profitieren (vgl. **Tabelle 3**). Dennoch gibt es auch hier regionale Unterschiede: In Ostdeutschland profitieren die unterschiedlichen Gruppen von Langzeiterwerbslosen nicht stärker von der Förderung als Kurzzeiterwerbslose; langfristig (nach 45 Monaten) ist das allerdings bei ostdeutschen Teilnehmerinnen der Fall, die mindestens ein bis weniger als zehn Jahre lang nicht gearbeitet haben. In Westdeutschland fallen die Effekte für Personen, die mindestens ein bis weniger als zehn Jahre nicht beschäftigt waren, häufig höher aus als für Kurzzeiterwerbslose. Mittel- bis langfristig trifft das auch bei westdeutschen Männern zu, die mehr als zehn Jahre oder nie beschäftigt waren.[2]

Deutlich höhere Förderwirkungen der Maßnahmen bei einem Arbeitgeber

Noch stärker als Maßnahmen bei einem Träger verbessern Maßnahmen bei einem Arbeitgeber die Beschäftigungschancen der Geförderten: Die Wirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit

[2] Die Gruppe „Mindestens zehn Jahre seit letzter Beschäftigung oder nie beschäftigt" enthält auch Personen, die z. B. aus der Schule oder einer schulischen Berufsausbildung in die Arbeitslosigkeit übergegangen sind und somit gar nicht lange erwerbslos waren. Dies hat aber Robustheitsanalysen zufolge keinen großen Einfluss auf die Ergebnisse.

Tabelle 3

Teilnahmewirkung auf die Wahrscheinlichkeit, einer ungeförderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, nach Dauer seit dem Ende der letzten ungeförderten versicherungspflichtigen Beschäftigung

in Prozentpunkten [a)]

Monate nach Teilnahmebeginn	Maßnahme bei einem Träger				Maßnahme bei einem Arbeitgeber			
	Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Weniger als ein Jahr seit letzter Beschäftigung								
6	0,5	1,3	3,0 ***	2,6 **	15,6 ***	17,0 ***	14,5 ***	16,9 ***
12	2,8 **	2,6	4,0 ***	4,4 ***	16,1 ***	24,1 ***	16,4 ***	20,4 ***
24	3,6 **	2,4	3,0 ***	3,7 ***	14,4 ***	17,0 ***	12,8 ***	13,0 ***
45	2,1	1,8	2,1 **	3,7 ***	10,3 ***	12,1 ***	8,8 ***	12,9 ***
Ein bis weniger als fünf Jahre seit letzter Beschäftigung								
6	3,4 ***	0,7	3,7 ***	4,3 ***	21,2 ***	19,2 ***	18,0 ***	17,8 ***
12	2,6 ***	0,7	3,5 ***	5,1 ***	21,7 ***	21,5 ***	18,4 ***	20,6 ***
24	2,5 **	0,4	3,9 ***	4,4 ***	20,0 ***	22,1 ***	16,8 ***	18,6 ***
45	1,3	2,6 *	3,9 ***	2,9 ***	16,6 ***	17,9 ***	14,9 ***	14,2 ***
Fünf bis weniger als zehn Jahre seit letzter Beschäftigung								
6	1,7 ***	1,8 ***	2,9 ***	2,8 ***	16,7 ***	16,8 ***	11,5 ***	15,1 ***
12	1,2 *	1,3 *	3,3 ***	4,0 ***	19,6 ***	21,5 ***	16,5 ***	18,6 ***
24	1,6 *	2,3 **	3,5 ***	4,8 ***	20,7 ***	22,3 ***	16,8 ***	17,0 ***
45	2,0 **	2,2 *	3,4 ***	3,8 ***	21,0 ***	19,4 ***	15,8 ***	15,9 ***
Mindestens zehn Jahre seit letzter Beschäftigung oder nie beschäftigt								
6	0,3	1,3 ***	1,8 ***	2,3 ***	18,0 ***	15,9 ***	15,3 ***	14,4 ***
12	1,6 **	0,8	2,6 ***	3,1 ***	20,1 ***	23,6 ***	18,1 ***	19,4 ***
24	1,6 **	0,3	3,1 ***	3,7 ***	18,1 ***	20,6 ***	17,5 ***	16,3 ***
45	0,6	1,4 *	2,5 ***	3,2 ***	17,7 ***	21,8 ***	16,3 ***	13,8 ***

[a)] Statistische Signifikanz auf dem 0,1%-, 1%-, und 5%-Niveau gekennzeichnet durch ***, ** und *.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

liegen häufig zwischen 15 und 23 Prozentpunkten (vgl. **Abbildung 3**). Teilnehmende in Ostdeutschland profitieren hier etwas stärker als diejenigen in Westdeutschland. Die Effekte auf die jährlichen Erwerbseinkommen fallen zudem bei Geförderten durch Maßnahmen bei einem Arbeitgeber deutlich höher aus als bei Teilnehmenden an den Maßnahmen bei einem Träger (vgl. **Tabelle 2**). Das erklärt, dass die Teilnehmenden an Maßnahmen bei einem Arbeitgeber viel häufiger den ALG-II-Bezug verlassen können als ihre statistischen Zwillinge (hier nicht separat ausgewiesen). Unterscheidet man nach der Zeit seit der letzten Beschäftigung, wird deutlich, dass die positiven Eingliederungswirkungen länger stabil bleiben, wenn die Geförderten nicht nur kurzzeiterwerbslos waren (vgl. **Tabelle 3**). Das spricht für Folgendes: Langzeiterwerbslose finden aufgrund dieser Förderung häufiger eine Beschäftigung, die sie sonst auch längerfristig nicht hätten aufnehmen können. Die auf lange Sicht nachlassenden Wirkungen bei Kurzzeiterwerbslosen zeigen hingegen, dass bei einem Teil der Geförderten eine Beschäftigungsaufnahme früher eintritt, die ihnen später auch ohne die Förderung gelungen wäre.

Die weit höheren Wirkungen von Maßnahmen bei einem Arbeitgeber könnten auf Mitnahmeeffekte und daher eine scheinbare Förderwirkung hindeuten: Das bedeutet, dass vor allem Personen gefördert werden, die sich auch ohne die Förderung in den Arbeitsmarkt integriert hätten, möglicherweise zu einem etwas späteren Zeitpunkt. Insbesondere wäre denkbar, dass Personen durch Maßnahmen bei einem Arbeitgeber gefördert werden, die die Arbeitgeber ohnehin einstellen wollten. Sie nutzen dann die Maßnahme als kostengünstige Einarbeitungs- und Erprobungszeit. Dass die Beschäftigungswirkungen der Maßnahmen bei einem Arbeitgeber bei den meisten Teilnehmenden (außer den Kurzzeiterwerbslosen) auch nach mehr als drei Jahren stabil bleiben, zeigt, dass sie ohne die Förderung später nicht eine ähnliche Beschäftigung gefunden hätten; dieses Indiz spricht eher gegen starke Mitnahmeeffekte.

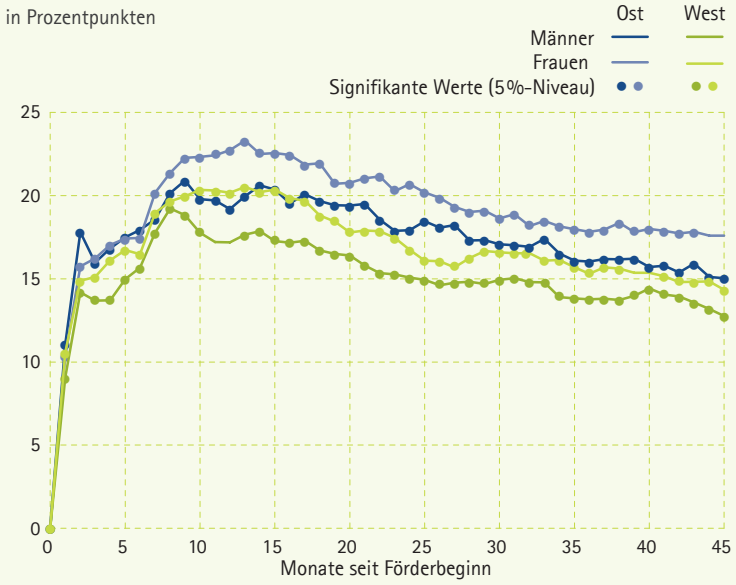
Trotz erhöhter Flexibilität keine sichtlich erhöhte Effektivität der Maßnahme

Aufgrund der erhöhten Flexibilität könnten MAbE wesentlich effektiver sein als ihre Vorgängerinstrumente. Die größten inhaltlichen Überschneidungen gibt es zwischen Maßnahmen bei einem Arbeitgeber und den ehemaligen betrieblichen Trainingsmaßnahmen bzw. zwischen Maßnahmen bei einem Träger und ehemaligen schulischen Trainingsmaßnahmen sowie der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung. **Tabelle 4** vergleicht unsere Befunde zur Beschäftigungswirkung von MAbE mit Ergebnissen zweier Studien, die die Effekte der beiden Vorgängerinstrumente für arbeitslose ALG-II-Bezieher bis

Abbildung 3

Teilnahmewirkung der Maßnahmen bei einem Arbeitgeber auf die Wahrscheinlichkeit, einer ungeförderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen

in Prozentpunkten



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 4

Teilnahmewirkung auf die Wahrscheinlichkeit, 20 Monate nach Maßnahmebeginn einer ungeförderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen: Vergleich mit Vorgängermaßnahmen

in Prozentpunkten [a]

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Maßnahmen bei einem Träger [b]	2,8	1,4	3,4	4,2
Vorgängermaßnahme:				
- schulische Trainingsmaßnahmen [c]	2,7	2,5	3,1	2,4
- Vermittlung durch Dritte [d]	2,3	2,1	2,3	3,8
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber [b]	19,4	20,8	16,4	17,8
Vorgängermaßnahme:				
- betriebliche Trainingsmaßnahmen [c]	17,4	19,6	16,2	12,9

[a] Alle ausgewiesenen Effekte sind auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant von Null verschieden.
[b] Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen; Teilnahmen im Jahr 2010.
[c] Wolff/Jozwiak (2007): Teilnahmen im Jahr 2005.
[d] Bernhard/Wolff (2008): Teilnahmen im Jahr 2005.

© IAB

zu 20 Monate nach Förderbeginn untersucht haben. Dabei zeigen sich kaum substanzielle Unterschiede. Die Ausnahme bildet die ermittelte Wirkung der Maßnahmen bei einem Arbeitgeber für westdeutsche Frauen, die knapp 5 Prozentpunkte höher ausfällt als für betriebliche Trainingsmaßnahmen. Dieser Unterschied ist auch statistisch signifikant.

Bei diesen Vergleichen ist jedoch Vorsicht geboten: Die Studien, auf denen **Tabelle 4** basiert, untersuchen nicht nur unterschiedliche Maßnahmen, sondern auch verschiedene Zeiträume und Stichproben. Wolff und Jozwiak (2007) sowie Bernhard und Wolff (2008) betrachten Teilnahmen im Jahr 2005; diese Studie untersucht Teilnahmen im Jahr 2010. Dabei unterscheiden sich nicht nur die Teilnehmenden der beiden Untersuchungsperioden voneinander, sondern auch die Trägerlandschaft oder die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Dennoch lassen sich zumindest keine substanziellen Unterschiede zwischen den Wirkungen der MAbE und den Wirkungen ihrer Vorgängerinstrumente und damit keine höhere Effektivität der flexibleren MAbE feststellen.

Fazit

Im Gegensatz zu den arbeitsmarktnäheren ALG-I-Beziehern (Büttner/Schewe/Stephan 2015) profitieren ALG-II-Bezieher von einer MAbE-Teilnahme. Dabei sind die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen bei einem Träger für die Geförderten geringer als die der Maßnahmen bei einem Arbeitgeber.

1 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE)[1] und ihre Vorgängerinstrumente

MAbE bündeln positive Aspekte einiger ihrer Vorgängerinstrumente und stellen inhaltlich kein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument dar. Der große Unterschied liegt in dem größeren Freiraum der Jobcenter bei der Zuweisung und Vermittlung der Geförderten sowie der Ausgestaltung und Durchführung der Maßnahme selbst. Da wir Wirkungen von MAbE-Teilnahmen im 1. Quartal 2010 betrachten, beziehen wir uns auf die damalige Ausgestaltung der MAbE. Anpassungen am Design und den Vergabemodalitäten der MAbE im Zuge weiterer Gesetzesänderungen werden hier nicht diskutiert.

MAbE finden entweder bei einem Arbeitgeber oder bei einem Träger statt. Die jeweiligen Maßnahmen werden von den Jobcentern zuvor öffentlich ausgeschrieben und eingekauft. Zugang in diese Maßnahmen erhalten die Teilnehmenden nur, indem sie von den (öffentlichen) Arbeitsvermittlern den Maßnahmen zugewiesen werden. Um das für die jeweiligen Teilnehmenden gesetzte Ziel zu erreichen, können die Arbeitsvermittler Maßnahmen bei einem Träger und bei einem Arbeitgeber, aber auch einzelne Elemente (sogenannte Module) der beiden Maßnahmetypen kombinieren. So kann die Förderung auf individuelle Bedürfnisse der Teilnehmenden zugeschnitten werden.

Maßnahmen bei einem Träger zielen darauf, Fertigkeiten und Fähigkeiten zu erhalten und auszubauen, Vermittlungshemmnisse zu beseitigen und Teilnehmende in versicherungspflichtige Beschäftigung zu vermitteln. Meist sollen vorhandene Fähigkeiten verbessert und Wissen über bestimmte Berufe und Möglichkeiten am Arbeitsmarkt erworben werden. In Maßnahmen bei einem Träger mit dem Ziel der Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme sollen Geförderte lernen, mit Konflikten am Arbeitsplatz umzugehen oder Familie und Beruf zu vereinbaren (Bundesagentur für Arbeit (BA) 2009a). In Maßnahmen bei einem Arbeitgeber hingegen sollen praktische Fähigkeiten erprobt und mögliche berufliche Defizite aufgedeckt werden. Es geht also um eine Einschätzung der Stärken und Schwächen der Geförderten. Die Tätigkeiten im Rahmen dieser Maßnahmen sollen sich an den Anforderungen des Berufs orientieren und dabei helfen, die berufsspezifische Eignung der Geförderten zu überprüfen (BA 2009b).

Der gesetzliche Rahmen lässt in der Ausgestaltung der MAbE viel Freiraum: Maßnahmen bei einem Träger sind in ihrer Dauer nur bei einer Vermittlung von beruflichen Kenntnissen auf acht Wochen beschränkt. Wenn sich Teilnehmende allgemeine, am Arbeitsmarkt verwertbare Kenntnisse im Rahmen der Maßnahme aneignen, entfällt die zeitliche Beschränkung. Dennoch sind diese Maßnahmen eher von kurzer Dauer: Im Jahr 2010 lag die geplante Förderdauer für Förderzugänge im SGB II im Schnitt bei 71 Tagen (Datawarehouse der Statistik der BA). Für Maßnahmen bei einem Arbeitgeber ist dagegen eine maximale Dauer von vier Wochen vorgesehen. Die durchschnittliche geplante Förderdauer im SGB II lag im Jahr 2010 bei unter zwei Wochen.

Trainingsmaßnahmen stellten quantitativ und inhaltlich eines der wichtigsten Vorgängerinstrumente der MAbE dar. Es handelte sich dabei um kurze – betriebliche oder schulische – Qualifizierungsmaßnahmen, die auf bestimmte Zielgruppen fokussiert und deutlich regulierter waren als MAbE. Unterschieden wurden Trainingsmaßnahmen in betriebliche (vergleichbar mit Maßnahmen bei einem Arbeitgeber) und nichtbetriebliche bzw. schulische (vergleichbar mit Maßnahmen bei einem Träger). Sie zielten meist auf die Eignungsfeststellung und Kenntnisvermittlung bei den Geförderten ab, um diese so in versicherungspflichtige Beschäftigung zu vermitteln. Ungeachtet des Durchführungsortes betrug die maximale Dauer der Trainingsmaßnahmen zwölf Wochen. Zusätzlich zu den Zielen wurden auch die Schwerpunkte in der Durchführung der Trainingsmaßnahmen durch Anweisungen der BA vorgegeben (BA 2002).

Das zweite wichtige Vorgängerinstrument der Maßnahmen bei einem Träger war die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung. Sie wurde von privaten Arbeitsvermittlungen durchgeführt und umfasste alle Tätigkeiten, die unter den weitläufigen Begriff der Vermittlung fallen (BA 2005). Die Vermittler wurden anhand des Vergabeverfahrens ausgewählt und erhielten als Vergütung ihrer Leistungen entweder Aufwandspauschalen und/oder bewerberbezogene Erfolgshonorare. Letztere wurden insbesondere nach erfolgreicher Integration der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt gezahlt. Ziel dieser Maßnahmen war die Vermeidung bzw. Verkürzung individueller Arbeitslosigkeit und richtete sich an besonders förderbedürftige Personengruppen (BA 2005).

[1] MAbE sind im SGB III verankert und können im Rechtskreis des SGB III und des SGB II (in Verbindung mit §16 Abs. 1 SGB II) eingesetzt werden. Hier werden nur die MAbE-Wirkungen im SGB II untersucht. Mit öffentlicher Arbeitsvermittlung sind hier deshalb nur Jobcenter und nicht Arbeitsagenturen gemeint.

Die Kontaktanbahnung mit potenziellen Arbeitgebern durch Maßnahmen bei einem Arbeitgeber ist nicht zuletzt deshalb aussichtsreich, weil kleine Betriebe bei der Rekrutierung stark auf persönliche Kontakte setzen (Brenzel et al. 2016). Da es sich bei den Teilnehmenden an Maßnahmen bei einem Arbeitgeber um arbeitsmarktnähere Personen handelt als bei Teilnehmenden an Maßnahmen bei einem Träger, kann aus den Befunden jedoch nicht geschlossen werden, dass Letztere zu Lasten der Ersteren auszuweiten wären.

Insgesamt betrachtet sind die Effekte bei Männern und Frauen in Ost- und Westdeutschland mittel- bis längerfristig stabil. Die Eingliederungswirkungen der Maßnahmen bei einem Träger fallen in Westdeutschland für Langzeiterwerbslose mit einer Erwerbslosigkeitsdauer von ein bis unter zehn Jahren tendenziell höher aus als für Kurzzeiterwerbslose. Bei den Maßnahmen bei einem Arbeitgeber zeigen sich deutlichere Unterschiede zwischen Kurzzeiterwerbslosen und Personen, die länger erwerbslos waren. Teilnehmende Männer und Frauen in Ostdeutschland und Männer in Westdeutschland mit einer Erwerbslosigkeit von ein bis unter zehn Jahren sowie Personen, die zehn Jahre und länger erwerbslos waren oder nie einer ungeförderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sind, profitieren kurzfristig und besonders mittel- bis langfristig stärker von der Teilnahme als Kurzzeiterwerbslose. Bei westdeutschen Frauen zeichnen sich die Langzeiterwerbslosen und Personen, die noch nie erwerbstätig waren, im Vergleich zu Kurzzeiterwerbslosen kurzfristig durch niedrigere aber mittel- bis langfristig (ab 24 Monaten) durch höhere Eingliederungseffekte infolge einer Teilnahme an Maßnahmen bei einem Arbeitgeber aus.

Die Befunde sprechen also dafür, dass die MAbE ein geeignetes Instrument für Langzeiterwerbslose darstellen. Eine stärkere Konzentration der Förderung von Maßnahmen bei einem Arbeitgeber und teils von Maßnahmen bei einem Träger auf Langzeiterwerbslose hätte im Untersuchungszeitraum die Effektivität der MAbE erhöhen können.

Insgesamt sind trotz ihrer größeren Flexibilität keine deutlich höheren Wirkungen der MAbE im Vergleich zu den Wirkungen der Trainingsmaßnahmen und der Vermittlung durch Dritte als ihre Vorgängerinstrumente festzustellen. Das mag an unterschiedlichen Gegebenheiten in den jeweiligen Untersuchungsperioden liegen. Es könnte ferner damit zusammenhängen, dass Anfang des Jahres 2010 immer noch Erfahrungen mit dem neuen Instrument gesammelt werden mussten und die Vorteile einer höheren Flexibilität sich erst Jahre später voll ausgezahlt haben. Das werden spätere Untersuchungen zeigen.

Literatur

Bernhard, Sarah; Wolff, Joachim (2008): Contracting out placement services in Germany. Is assignment to private providers effective for needy job-seekers? IAB-Discussion Paper Nr. 5.

Brenzel, Hanna; Czepek, Judith; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas; Rebien, Martina; Röttger, Christof; Szameitat, Jörg; Warning, Anja; Weber, Enzo (2016): Neueinstellungen im Jahr 2015: Stellen werden häufig über persönliche Kontakte besetzt. IAB-Kurzbericht Nr. 4.

Bundesagentur für Arbeit (2002): Durchführungsanweisungen zu §§ 48–52 SGB III (Stand: Januar 2002).

Bundesagentur für Arbeit (2005): Hinweise zur Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III (Stand: Januar 2005).

Bundesagentur für Arbeit (2009a): SGB II – Arbeitshilfe. Vermittlungsunterstützende Leistungen „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung" Maßnahmen bei einem Träger (MAT) – (§ 16 SGB II in Verbindung mit § 46 SGB III) – (Stand: Juli 2009).

Bundesagentur für Arbeit (2009b): SGB II – Arbeitshilfe. Vermittlungsunterstützende Leistungen „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung" Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) – (§ 16 SGB II in Verbindung mit § 46 SGB III) – (Stand: Juli 2009).

Tamara Harrer

ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung" im IAB.

tamara.harrer@iab.de

Dr. Andreas Moczall

ist Mitarbeiter im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung" im IAB.

andreas.moczall@iab.de

PD Dr. Joachim Wolff

ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung" im IAB.

joachim.wolff@iab.de

Büttner, Thomas; Schewe, Torben; Stephan, Gesine (2015): Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im SGB III: Maßnahmen auf dem Prüfstand. IAB-Kurzbericht Nr. 8.

Deutscher Bundestag (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, BT-Drucksache 16/10810 (http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/108/1610810.pdf, heruntergeladen am 5.6.2017).

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Glossar der Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA), Stand Juni 2017, (https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Glossare/Generische-Publikationen/AST-Glossar-Gesamtglossar.pdf, heruntergeladen am 18.7.2017).

Wolff, Joachim; Jozwiak, Eva (2007): Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany? IAB-Discussion Paper Nr. 29.

2 Daten und Methodik

Die Untersuchung basiert auf administrativen Personendaten der Statistik der BA, die vom IAB aufbereitet und für wissenschaftliche Untersuchungen zur Verfügung gestellt werden. Die Daten enthalten detaillierte Informationen zu Perioden abhängiger Beschäftigung, (registrierter) Arbeitslosigkeit und Arbeitsuche, des Bezugs von ALG I und II und der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Für ALG-II-Bezieher liegen die Informationen auch für ihre Bedarfsgemeinschaftsmitglieder vor. Die Datengrundlage enthält ferner viele soziodemografische Merkmale und Einkommensangaben und wurde mit Merkmalen zur lokalen Arbeitsmarktlage verknüpft.

Untersucht wurden ALG-II-Bezieher, die am 31.12.2009 arbeitslos gemeldet waren. Die Stichprobe setzt sich einmal aus allen Personen zusammen, die dieses Kriterium erfüllen und im ersten Quartal 2010 eine MAbE-Teilnahme begonnen haben. Von den restlichen Personen, die dieses Kriterium erfüllen und im ersten Quartal 2010 keine MAbE-Teilnahme begonnen haben, wurden zufällig 20 Prozent ausgewählt. Sie fungieren als potenzielle Vergleichspersonen, aus denen wir mit Methoden des Propensity Score Matching (PSM) statistische Zwillinge der Geförderten auswählen. Die Anwendung von PSM setzt vollständige Informationen über die untersuchten Personen über einen langen Zeitraum vor der Teilnahme voraus. Da die Personendaten der zugelassenen kommunalen Träger der Jahre 2005 und 2006 teils unvollständig sind, mussten in der Untersuchung ALG-II-Bezieher ausgeschlossen werden, die am 31.12.2009 von zugelassenen kommunalen Trägern betreut wurden.

Wir betrachten Wirkungen bis zu 45 Monate nach Förderbeginn. Daher wurden nur Personen im Alter von 17 bis 61 Jahren untersucht, für die es unwahrscheinlich ist, im Analysezeitraum in die Regelaltersrente überzugehen und nicht nach Arbeit zu suchen. Weitere Personen wurden ausgeschlossen wegen fehlender Werte bei den für die Analyse relevanten Variablen und aufgrund von weiteren technischen Anforderungen der Methodik.

Die Wirkungen der MAbE wurden getrennt für Teilnehmende an den Maßnahmen bei einem Träger und Teilnehmende an den Maßnahmen bei einem Arbeitgeber bestimmt. Je nach untersuchter Gruppe liegen zwischen rund 1.550 und 35.920 Teilnahmen an Maßnahmen bei einem Träger und 510 bis zu 8.600 Teilnahmen an Maßnahmen bei einem Arbeitgeber vor (vgl. Tabelle unten sowie detaillierte Fallzahlen pro Gruppe im Online-Anhang). Für jede analysierte Maßnahmen- und Personengruppe (Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland sowie teils weiter ausdifferenzierte Gruppen) wurde zunächst mit Probitmodellen bestimmt, wie die Teilnahmewahrscheinlichkeiten von relevanten beobachtbaren Determinanten abhängen, die den Arbeitsmarkterfolg einer Person bedingen. So wird für jede Person in der jeweils betrachteten Gruppe eine Teilnahmewahrscheinlichkeit ermittelt. Danach wurden für jede teilnehmende Person in der jeweils betrachteten Gruppe mit PSM statistische Zwillinge mit einer ähnlichen Teilnahmewahrscheinlichkeit aus den potenziellen Vergleichspersonen ausgewählt (durch ein Radius-Calliper-Matching). Dann wurde der Unterschied zwischen einer Ergebnisvariablen (wie Erwerbseinkommen) jeder teilnehmenden Person und des Mittelwerts dieser Ergebnisvariablen ihrer statistischen Zwillinge gebildet. Aus dem Mittelwert dieser Unterschiede für alle teilnehmenden Personen einer betrachteten Gruppe ergeben sich die Teilnahmeeffekte in der Gruppe, die darauf zurückgehen, dass die Personen an Maßnahmen bei einem Träger oder an Maßnahmen bei einem Arbeitgeber im ersten Quartal 2010 teilgenommen haben.

	Maßnahmen bei einem Träger		Maßnahmen bei einem Arbeitgeber	
	Teilnehmende	Potenzielle Kontroll-personen	Teilnehmende	Potenzielle Kontroll-personen
Ostdeutschland				
Männer	13.792	61.277	4.840	56.008
Frauen	10.496	49.191	3.824	47.542
Westdeutschland				
Männer	35.922	107.243	8.598	92.891
Frauen	24.472	92.416	4.919	89.067

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 26, 19.12.2017 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg ■ Redaktion: Elfriede Sonntag ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Fotos: Jutta Palm-Nowak ■ Druck: Erhardi Druck GmbH, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 ■ ISSN 0942-167X